

Forschungsprogramm: Allgemeine Ressortforschung

**Forschungsprojekt: Konkretisierung der Grundsätze
der Raumordnung durch die Bundesraumordnung**

Endfassung

Bearbeitung: Prof. Dr. jur. Willy Spannowsky

Inhaltsverzeichnis

Forschungsprogramm:	Allgemeine Ressortforschung	1
Forschungsprojekt:	Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung durch die Bundesraumordnung	1
A.	Kurzfassung (deutsch und englisch)	5
I.	Deutschsprachige Kurzfassung	5
II.	Abstract	13
B.	Einleitung und Forschungsgegenstand	21
C.	Forschungsleitfragen	24
D.	Arbeitsschritte	24
E.	Die gesetzliche Aufgabe der Bundesraumordnung zur Konkretisierung bundesgesetzlicher Grundsätze	26
I.	Das Prinzip stufenweise fortschreitender Konkretisierung der bundesgesetzlichen Grundsätze der Raumordnung im föderalen Planungssystem	26
II.	Sinn und Zweck der Konkretisierung von bundesgesetzlichen Grundsätzen im Sinne von § 2 Abs. 2 ROG	26
III.	Der bundesgesetzliche Grundsätze-katalog des § 2 Abs. 2 ROG als Gegenstand der raumordnungsplanerischen Konkretisierung	36
F.	Die dem Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG zugewiesenen Funktionen	37
G.	Weitere Instrumente der Bundesraumordnung und der Bund-Länder-Kooperation – Alternativen zum Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG?	39
I.	Informelle Instrumente der Bundesraumordnung und der Bund-Länder-Kooperation	39
1.	Beschlüsse und Entschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung	39
2.	Festlegung eines raumordnungspolitischen Orientierungs- und Handlungsrahmens	40
3.	Festlegungen von Leitbildern und Handlungsstrategien	41
4.	Aufstellung eines räumlichen Entwicklungskonzepts für den Gesamttraum	42
II.	Vor- und Nachteile der aufgezeigten informellen Möglichkeiten der Bundesraumordnung	42
H.	Der bei der Raumordnungsplanung des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG zu beachtende rechtliche Rahmen	43
I.	Das Spektrum der für eine Konkretisierung in einem Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG in Betracht kommenden Themenbereiche	43
1.	Die Breite des denkbaren Themenspektrums	43
2.	Bisheriger Meinungsstand zum Umfang und zum Spektrum konkretisierungsfähiger und -bedürftiger Themenbereiche	44
II.	Voraussetzungen für die konkretisierende Raumordnungsplanung des Bundes	47
III.	Reichweite und Grenzen der Befugnis zur Konkretisierung von bundesgesetzlichen Grundsätzen durch einen Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG	51

1.	Das Wesen des grundsatzkonkretisierenden Raumordnungsplans im Sinne von § 17 Abs. 1 ROG	51
2.	Keine Pflicht des Bundes zur konkretisierenden Raumordnungsplanung	54
IV.	Reichweite und Grenzen der raumordnungsplanerischen Konkretisierungsbefugnis aufgrund funktioneller und kompetenzrechtlicher Determinanten	54
1.	Übersicht	54
2.	Der Gesamttraum als räumlicher und sachlich-beschränkter Bezugsrahmen für die Konkretisierungsbefugnis	55
3.	Fehlende Konkretisierungsfähigkeit	57
4.	Rechtsbindung der grundsatzkonkretisierenden Raumordnungsplanung	59
5.	Gesetzliche Limitierung der Konkretisierungsbefugnis „auf einzelne Grundsätze“	59
6.	Reichweite und Grenzen der Befugnis zur normkonkretisierenden Planung	61
7.	Das Abwägungsgebot als Grenze der Befugnis zur planerischen Konkretisierung von bundesgesetzlichen Grundsätzen	62
8.	Aus dem Ressortprinzip folgende Grenzen der raumordnungsplanerischen Konkretisierungsbefugnis des Bundes	65
9.	Aus dem EU-Recht resultierende Grenzen der raumordnungsplanerischen Konkretisierungsbefugnis des Bundes	66
10.	Reichweite und Grenzen der raumordnungsplanerischen Konkretisierungsbefugnis im Verhältnis zu den Ländern und den angrenzenden Staaten	66
11.	Grenzen des Übermaßverbots bei zu detailscharfer Überregulierung	67
12.	Fehlende Planrechtfertigung	69
13.	Ermächtigungsgrenzen für räumlich differenzierte gebietsbezogene Festlegungen	69
V.	Rechtliche Maßstäbe für die Identifizierung der für die Konkretisierung in Betracht kommenden bundesgesetzlichen Grundsätze der Raumordnung	70
VI.	Durch politische Willensbildung und Wertung ausfüllbare Gestaltungsspielräume bei der Raumordnungsplanung nach § 17 Abs. 1 ROG	73
VII.	Auswahl der für die raumordnungsplanerische Konkretisierung geeigneten Themenfelder	74
1.	Eingrenzung der konkretisierungsfähigen und –bedürftigen Inhalte bundesgesetzlicher Grundsätze	74
2.	Nach Anwendung der rechtlichen Maßstäbe für eine Konkretisierung in einem Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG in Betracht kommende Themenfelder	82
I.	Planungsrechtliche Analyse der für eine Konkretisierung durch einen Raumordnungsplan des Bundes prinzipiell in Betracht kommenden Themenfelder	84
I.	Funktion der vorauslaufenden planungsrechtlichen Analyse und die Auswirkungen von zwischenzeitlich eingetretenen Gesetzesänderungen auf Teilergebnisse des Forschungsprojekts	84
II.	Ergebnisse der planungsrechtlichen Analyse in Bezug auf die verschiedenen für eine Konkretisierung in Betracht kommenden Themenfelder	85
1.	Festlegung einheitlicher Maßstäbe in Bezug auf die sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen und kulturellen Verhältnisse, um so den	

	Ausgleichsauftrag für die Länder zu konkretisieren (Teilaspekt nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 1 ROG)	86
2.	Festlegung von Mindeststandards, die zentrale Orte der verschiedenen Stufen nach dem Zentrale-Orte-Konzept erreichen sollen (Teilaspekt nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 4 und Nr. 3 S. 2 ROG)	89
3.	Festlegungen bezüglich des Freiraumverbundsystems (z. B. bundesweites, mit den Nachbarn abgestimmtes Netz) nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5 i. V. mit Nr. 8 S. 1 ROG	99
4.	Festlegungen zur Vermeidung weiterer Zerschneidung der freien Landschaft und von Waldflächen sowie zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme im Freiraum nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 6 ROG	109
5.	Festlegungen bezüglich der Entwicklung und Sicherung von gesamt-räumlich relevanten sog. „Kritischen Infrastrukturen“ (Teilaspekt nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4 ROG)	115
6.	Festlegungen bezüglich Fernverkehrswegen (z. B. bundesweites, mit den Nachbarn abgestimmtes Netz) nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 5 und 6 sowie Nr. 8 S. 1 ROG	117
7.	Festlegungen bezüglich der langfristigen Sicherung von Rohstoffvorkommen von nationaler und internationaler Bedeutung (Teilaspekt nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG)	124
8.	Festlegungen bezüglich des vorbeugenden Hochwasserschutzes an der Küste und im Binnenland (Teilaspekt nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 5 ROG)	128
9.	Festlegungen bezüglich der räumlichen Erfordernisse des Klimaschutzes (Teilaspekt nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 7 ROG)	132
10.	Festlegungen bezüglich der Einlagerung klimaschädlicher Stoffe (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 8 ROG)	136
11.	Festlegungen bezüglich des Ausbaus und der Netze Erneuerbarer Energien (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 8 ROG)	139
12.	Festlegungen bezüglich des Aus- und Neubaus überregional und bundesweit bedeutsamer Leitungen (z. B. Stromleitungen, Gaspipelines, Breitbandverkabelung und Fernwasserleitungen) nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 5, Nr. 6 S. 8 i. V. mit § 2 Abs. 2 Nr. 8 S. 1 ROG)	144
J.	Die wesentlichen Ergebnisse der am 29.03.2011, am 28.04.2011 und am 12.05.2011 durchgeführten Expertenworkshops und ihre Auswertung	152
I.	Zeitablauf, Organisation und Themenauswahl	152
II.	Berichterstatter, Teilnehmer und wesentliche Ergebnisse des ersten Expertenworkshops	153
III.	Berichterstatter, Teilnehmer und wesentliche Ergebnisse des zweiten Expertenworkshops	157
IV.	Berichterstatter, Teilnehmer und wesentliche Ergebnisse des dritten Expertenworkshops	161
V.	Auswertung der Ergebnisse der Expertenworkshops	163
1.	Meinungsbild in Bezug auf die Konkretisierungsfähigkeit und -bedürftigkeit der einzelnen Themenfelder aufgrund der durchgeführten Expertenworkshops	163
2.	Schlussfolgerungen nach Durchführung der Workshops	165
3.	Schlussfolgerungen hinsichtlich der Art und Weise der Konkretisierung	184
K.	Ergebnisse der Ressortbesprechung und ihre Auswertung	184
I.	Die im Rahmen der Ressortbesprechung erörterten Themenfelder	184
II.	Die beteiligten, fachlich betroffenen Ressorts und die Teilnehmer der Ressortbesprechung	185

III.	Die wesentlichen Ergebnisse der Ressortbesprechung	185
IV.	Auswertung der Ergebnisse der Ressortbesprechung	189
L.	Weitere Alternativen der Bundesraumordnung zur Konkretisierung der verbliebenen Themenfelder der Raumordnung?	194
M.	Möglichkeiten zur Verbesserung der Umsetzung der durch den Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG konkretisierten bundesgesetzlichen Grundsätze	198
N.	Zusammenfassung	200
	Literaturverzeichnis	209
	Abkürzungsverzeichnis	212
Anlage 1 zum Endbericht:	Programm des 1. Workshops am 29.03.2011 und Zusammenfassung der zentralen Aussagen der Expertenrunde	215
Anlage 2 zum Endbericht:	Programm des 2. Workshops am 28.04.2011 und Zusammenfassung der zentralen Aussagen der Expertenrunde	227
Anlage 3 zum Endbericht:	Programm des 3. Workshops am 12.05.2011 und Zusammenfassung der zentralen Aussagen der Expertenrunde	244
Anlage 4 zum Endbericht:	Unterlagen zur Vorbereitung der Ressortbesprechung am 11.08.2011	259
Anlage 5 zum Endbericht:	Zusammenfassung der zentralen Aussagen der Dienstbesprechung mit den Vertretern der betroffenen Bundesressorts am 11. August 2011	280

A. Kurzfassung (deutsch und englisch)

I. Deutschsprachige Kurzfassung

Nachdem aufgrund der Föderalismusreform I durch das verfassungsändernde Gesetz vom 30.06.2006 unter anderem die Rechtsetzungskompetenzen im Verhältnis von Bund und Ländern im Bereich der Raumordnung geändert wurden, hat der Bundesgesetzgeber bezüglich der auf den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland bezogenen Bundesraumordnung (vgl. ROG Abschnitt 3) mit dem neuen Raumordnungsgesetz vom 22.12.2008 (ROG 2008) von seiner Regelungskompetenz zur Ausgestaltung seiner Befugnis zur Raumordnungsplanung Gebrauch gemacht. Mit § 17 Abs. 1 ROG hat er eine gesetzliche Grundlage für eine die bundesgesetzlichen Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG konkretisierende Raumordnungsplanung und somit für ein neues Instrument der Bundesraumordnung geschaffen. Diese Vorschrift gestattet dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung im Einvernehmen mit den fachlich betroffenen Bundes-

ministerien, einen Raumordnungsplan zur Konkretisierung „einzelner Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG“ aufzustellen. Diese Befugnis zur Konkretisierung von bundesgesetzlichen Grundsätzen der Raumordnung steht in Deutschland im Zusammenhang mit der föderalen Aufgabe von Bund und Ländern, den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland durch Raumordnungspläne und durch die Koordinierung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, ordnen und zu sichern (§ 1 ROG). Kennzeichnend für das föderale Raumplanungssystem ist ein System einer von Planungsebene zu Planungsebene fortschreitenden Konkretisierung. Es kann nämlich Belange geben, die für die Entwicklung des Gesamttraums von Bedeutung sind und die wegen ihres spezifischen gesamtträumlichen Bezugs nur von dem Bundesstaat auf zentraler Ebene wirksam durch den Ausgleich konkurrierender Nutzungsinteressen und durch die konfliktlösende Abstimmung einander widersprechender Entwicklungsvorstellungen anderer Planungs- und Maßnahmenträger gefördert werden können.

In der Problem- und Aufgabendarstellung des Ressortforschungsprojekts wurde seitens des Ministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung Wert auf die Feststellung gelegt, dass die Raumordnung insgesamt nur stark sein könne, wenn Bundes- und Landesraumordnung einvernehmlich und aufeinander abgestimmt agierten. Deshalb seien die Handlungsfelder, die durch die Bundesraumordnung nach ihrem Kompetenzzuwachs in Folge der Föderalismusreform besetzt werden können, mit Augenmaß zu wählen.

Im Rahmen des Forschungsprojekts wurde untersucht, welche Möglichkeiten zur Förderung der räumlichen Entwicklung im Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland mit dem Bundesraumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG konkret verbunden sind.

Zum Untersuchungsgegenstand gehörte auch die Betrachtung sonstiger Maßnahmen zur Konkretisierung der bundesgesetzlichen Grundsätze. Für die Konkretisierung bundesgesetzlicher Grundsätze kommen vorbereitend, neben oder anstelle eines Raumordnungsplans des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG auch Beschlüsse und Entschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung, Festlegungen von Leitbildern und Handlungsstrategien, Festlegung raumordnungspolitischer Orientierungs- und Handlungsrahmen, Forschungsprojekte zur Entwicklung von best-

practises-Ansätzen und die Aufstellung eines räumlichen Entwicklungskonzepts für den Gesamttraum in Betracht. Diese informellen Instrumente der Bundesraumordnung unterscheiden sich von dem Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG nicht hinsichtlich der Konkretisierungs-, Koordinierungs-, der Vorlauf- und der Servicefunktion, wohl aber hinsichtlich der rechtlichen Steuerungsfunktion.

Soweit darauf vertraut werden kann, dass schon die informelle Planung befolgt wird, bedarf es einer förmlichen Planung nicht. Bei Planungsentscheidungen, die einen Beitrag zu Konfliktlösungen auf den nachfolgenden Entscheidungs- bzw. Planungsebenen leisten sollen, oder die einem öffentlichen Belang in Bezug auf die gesamträumliche Entwicklung Nachdruck verleihen sollen, wird der damit erstrebte - wenngleich beschränkte - Steuerungseffekt besser durch einen förmlichen Raumordnungsplan erreicht.

Informelle Planungsinstrumente, wie Handlungsprogramme, die Festlegung von Leitbildern oder eines Orientierungsrahmens für die gesamträumliche Entwicklung, wie die Beschlüsse der MKRO oder die Ausarbeitung eines Entwicklungskonzepts für den Gesamttraum, und die förmlichen Raumordnungspläne des Bundes nach § 17 ROG ergänzen sich gegenseitig hinsichtlich der Verwirklichung der räumlichen Entwicklungsaufgabe. Häufig wird es sachgerecht sein, den Einsatz des grundsatzkonkretisierenden Raumordnungsplans mittels eines derartigen vorauslaufenden informellen Planungsinstruments vorzubereiten.

Der förmliche Raumordnungsplan ist vor allem von Bedeutung, wenn strukturelle Entscheidungen im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung getroffen werden sollen, die in Bezug auf den Gesamttraum zu einer Verstetigung und Kontinuität in der Planungspraxis führen sollen.

Die Aufgabe der Raumordnung obliegt in erster Linie der Raumordnung in den Ländern (vgl. ROG Abschnitt 2) und nur in beschränktem Umfang auch der Raumordnung im Bund. Ausgehend von den bundesgesetzlichen Grundsätzen wurden im Rahmen des Ressortforschungsprojekts die Handlungsfelder der Raumordnung daraufhin überprüft, ob und inwieweit sie für eine Konkretisierung durch die Bundesraumordnung in Betracht kommen sowie ob und inwieweit eine Konkretisierung auf der Ebene der Zusammenarbeit von Bund und Ländern erfolgen kann. Im Mittel-

punkt des Forschungsprojekts stand der Raumordnungsplan gemäß § 17 Abs. 1 ROG, wonach das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung im Einvernehmen mit den fachlich betroffenen Bundesministerien und unter Beachtung der Beratungs- und Unterrichtungspflicht einzelne Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG für die räumliche Entwicklung des Bundesgebiets unter Einbeziehung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der Europäischen Union und deren Mitgliedstaaten durch Grundsätze in einem Raumordnungsplan konkretisieren kann.

Der Sinn und Zweck dieses neuartigen Instruments liegt darin, den bundesgesetzlichen Grundsätzen die ihnen zugedachte Bedeutung als Abwägungsbelange, ggf. mit Gewichtungsvorgaben, in Bezug auf nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen und als Entscheidungs- und Beurteilungskriterien im Rahmen der Zielabweichung, der Umweltprüfung bei nachfolgenden raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen und der Raumverträglichkeitsprüfung im Rahmen von Raumordnungsverfahren sowie als Richtschnur für die Leitbildentwicklung insoweit zu erschließen, als dies für die räumliche Entwicklung des Bundesgebiets als Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland im Sinne von § 1 Abs. 1 ROG von erheblicher Bedeutung ist.

Adressaten des Raumordnungsplans des Bundes können die Träger nachfolgender raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen sein, also die obersten Landesplanungsbehörden als Träger der Landesplanung genauso wie die für raumbedeutsame Fachplanungen und raumbedeutsame Maßnahmen nach Bundes- oder Landesrecht zuständigen Behörden.

Seinem Wesen nach handelt es sich bei dem Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG nicht um einen themenübergreifenden gesamtkonzeptionellen Raumordnungsplan für das Bundesgebiet, sondern um einen sachlichen Teilplan. Dies kommt in der sachlichen Beschränkung der Konkretisierungsbefugnis auf „einzelne Grundsätze“ zum Ausdruck. D. h., dass es sich um einen inhaltlich „schlanken“ Plan handelt, der nur einzelne thematische Festlegungen und eine darauf bezogene Begründung enthält.

Die Konkretisierung eines bundesgesetzlichen Grundsatzes nach § 2 Abs. 2 ROG kann auch in Form eines räumlichen Teilplans erfolgen, wenn sich ein bestimmter, für den Gesamttraum bedeutsamer bundesgesetzlicher Grundsatz der Raumordnung wegen der ausschließlichen Eignung bestimmter Teilräume nur dadurch verwirklichen lässt, dass Handlungsanforderungen an einzelne Bundesländer als Träger der Landesplanung adressiert werden.

Das Ziel des Ressortforschungsprojekts war, unter Beachtung der gesetzlichen Voraussetzungen und ausgehend von Sinn und Zweck des § 17 Abs. 1 ROG, zu ermitteln, von welchen Voraussetzungen die Raumordnungsplanung des Bundes zur Konkretisierung einzelner bundesgesetzlicher Grundsätze nach § 2 Abs. 2 ROG abhängt, welche der in die Form bundesgesetzlicher Grundsätze der Raumordnung gekleideten Themenfelder sich für eine raumordnungsplanerische Konkretisierung auf der Bundesebene eignen und welche Möglichkeiten bestehen, die Verwirklichung der im Bundesraumordnungsplan gemäß § 17 Abs. 1 ROG konkretisierten Grundsätze zu fördern. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass dieses neue Planungsinstrument des Bundes, das einhergehend mit dem Kompetenzzuwachs des Bundes eingeführt worden ist, mit Augenmaß gewählt werden sollte. Es sollten die möglichen Handlungsfelder identifiziert und konkretisiert werden und geprüft werden, welche Instrumente die Bundesraumordnung einsetzen kann, um die erstrebten thematischen Ziele am besten zu erreichen.

Welche politisch-strategischen Gestaltungsspielräume bei der Konkretisierung bundesgesetzlicher Grundsätze durch den Raumordnungsplan des Bundes bestehen, hängt von europa-, verfassungs- und raumordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen sowie vom Inhalt der einzelnen bundesgesetzlichen Grundsätze der Raumordnung ab. Daraus abzuleitende Determinanten ermöglichen eine Eingrenzung der konkretisierungsfähigen Grundsätze der Raumordnung. Aus dem Wesen der grundsatzkonkretisierenden Raumordnungsplanung und rechtlichen Konkretisierungsgrenzen resultieren weitere Beschränkungen für die Wahrnehmung der planerischen Konkretisierungsbefugnis. Davon ausgehend ließen sich nach der planungsrechtlichen Analyse in der ersten Phase des Ressortforschungsprojekts zunächst die Themenfelder identifizieren, die einer Konkretisierung durch Raumordnungsplanung zugänglich sind und die Grenzen der inhaltlichen Ausgestaltung der Raumordnungsplanung des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG bestimmen.

Im Anschluss an diese Konkretisierungsschritte und die Bestimmung der Gestaltungspotentiale wurden die durch rechtliche Analyse herausgearbeiteten Kriterien, Maßstäbe und die Gestaltungspotentiale mit Vertretern aus den betroffenen Fachplanungen und den Landesplanungen, mit Vertretern aus der Rechts- und Planungswissenschaft, Vertretern aus der Planungspraxis, Vertretern der thematisch einschlägigen Bundesämter und Forschungsinstitute und Mitgliedern des Beirats für Raumentwicklung sowie der Akademie für Raumordnung und Landesplanung im Rahmen von Workshops einer fachlich-planerischen Analyse unterzogen. Dabei wurde erörtert, welche der für eine Konkretisierung durch Raumordnungsplanung des Bundes geeignete Regelungsinhalte für die Förderung der Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums der Bundesrepublik Deutschland erforderlich sind und ob und inwieweit sie einen wesentlichen Entwicklungsbeitrag für die räumliche Entwicklung des Bundesgebiets leisten können. Zu diesem Zweck sind die für eine planerische Konkretisierung geeigneten Themen- bzw. Handlungsfelder zunächst im Vorfeld der Workshops im Hinblick auf ihre Konkretisierungseignung und den zu eruiierenden Konkretisierungsbedarf überprüft und inhaltlich vorstrukturiert worden.

Schließlich wurden die aufgrund der rechtlichen und fachlich-planerischen Analyse gewonnenen Erkenntnisse unter der Leitung des BMVBS mit den fachlich betroffenen Bundesressorts auf der Basis der bis dahin ausgearbeiteten Beratungsunterlagen und Protokollergebnisse der Workshops im Rahmen einer Ressortbesprechung erörtert.

Soweit eine Konkretisierung bundesgesetzlicher Grundsätze durch einen Raumordnungsplan des Bundes für die nachfolgend genannten Handlungsfelder in Betracht kommt, ist dieser Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG darauf beschränkt, Grundsätze der Raumordnung festzulegen. Dies können nur textliche oder zeichnerische Aussagen sein, die im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Bundesgebiets als Gesamttraum enthalten. In zeichnerischer Form können danach nur Vorbehaltsgebiete und Trassen oder Korridorräume als Grundsätze der Raumordnung festgelegt werden.

Für Handlungsfelder, bei denen weitere Konkretisierungen durch landesweite Raumordnungspläne vorliegen, fehlt in der Regel die Rechtfertigung für die grundsatzkonkretisierende Raumordnungsplanung des Bundes. Dies schließt freilich nicht aus, dass gerade in solchen Fällen eine konkretisierende Abstimmung im Rahmen der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Gestalt einer gemeinsamen Leitbildentwicklung oder durch Beschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung in politisch-strategischer Hinsicht sinnvoll ist.

Nach der rechtlichen, fachlich-planerischen Analyse und der Ressortbesprechung sind unter Berücksichtigung von während der Durchführung des Ressortforschungsprojekts eingetretenen Gesetzesänderungen, durch die zwei zunächst als durch einen Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG als konkretisierungsfähig und -bedürftig angesehene Themenfelder aus der Geeignetheitsbeurteilung herausgefallen sind, noch insgesamt 6 Themenfelder übrig geblieben, die sich nach der gegenwärtigen Beurteilungslage partiell für eine Konkretisierung durch einen Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG eignen. Dabei sind allerdings vor Aufstellung eines solchen Raumordnungsplans noch weitere Ermittlungen hinsichtlich der fachlich-planerischen Voraussetzungen erforderlich. Die prinzipielle partielle Eignung für eine Konkretisierung durch einen Raumordnungsplan des Bundes ist nach Durchführung von drei Expertenworkshops und einer Besprechung mit den betroffenen Ressorts bezüglich folgender Themenfelder zu bejahen:

1. Festlegung von Mindeststandards in Bezug auf das für den Gesamttraumraumstrukturell bedeutsame Zentrale-Orte-Modell im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 3 ROG;
2. Schaffung eines großräumigen übergreifenden, ökologisch wirksamen Freiraumverbundsystems, soweit es den Aufbau von Lebensraumnetzwerken und Lebensraumkorridoren anbelangt (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5 2. Hs. i.V. mit Nr. 8 S. 1 ROG);
3. Entwicklung und Sicherung national bedeutsamer Kritischer Infrastrukturen (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4 ROG);
4. vorbeugender Hochwasserschutz, soweit über die wasserrechtlichen Hochwasserschutz-, Risikomanagementkonzeption (HQ100) und das wasserrechtliche Sicherungskonzept hinaus weitergehende mittel- bis langfristige Vorsorge wegen des Klimawandels und zum Schutz kritischer Infrastrukturen

oder anderer besonders schutzwürdiger Sach- und Rechtsgüter geboten ist (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 5 i.V. mit § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4, Nr. 6 S. 7 i.V. mit § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4 ROG);

5. Schaffung eines integrierten Verkehrssystems gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 5, 6 und Nr. 8 ROG und schließlich
6. vorsorgende Sicherung standortgebundener Rohstoffe sowie deren geordnete Aufsuchung und Gewinnung im Bereich besonders seltener Rohstoffe (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG).

Insbesondere das erstgenannte Themenfeld erscheint prinzipiell für eine Konkretisierung geeignet. Denn wenn das Zentrale-Orte-Prinzip, dem die Vorstellung von einem Modell der räumlichen Ordnungsgerechtigkeit zugrunde liegt, weiterhin im Bundesgebiet sowohl als Ordnungsmodell als auch als Anknüpfungsbasis für die Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit in Bezug auf die Ausstattung mit Daseinsvorsorgeeinrichtungen, in Bezug auf die Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung und in Bezug auf die Gewährung von Finanzausweisungen genutzt werden soll, so erscheint es notwendig, dass die Mindeststandards dieses Modells bundeseinheitlich festgelegt werden. Zu diesen Mindeststandards gehört die Entscheidung darüber, welche Gliederung diesem Ordnungsmodell im Gesamttraum und in den Teilräumen zugrunde gelegt werden soll (zwei-, drei- oder mehrstufiges Modell zentraler Orte?). Dazu gehört weiter, welche Raumfunktionen die Zentralen Orte der jeweiligen Stufe in den verschiedenen, zu definierenden Versorgungsbereichen (Verflechtungs- bzw. Ordnungsbereichen) unter Berücksichtigung des demographischen Wandels künftig erfüllen sollen, ob und unter welchen Voraussetzungen mehrere „Orte“ zu einem solchen Zentralen Ort zusammengefasst werden können und unter welchen Voraussetzungen eine gemeinsame Hochstufung mehrerer Zentraler Orte als Verbund zulässig sein soll sowie binnen welcher Zeit die Einstufung zu überprüfen ist.

Es hängt allerdings vom politisch-strategischen Gestaltungswillen und von dem Ergebnis der weiteren Sachbehandlung ab, ob und inwieweit diese Themenfelder zum Gegenstand einer grundsatzkonkretisierenden Raumordnungsplanung des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG gemacht werden oder durch andere Instrumente der Bundesraumordnung konkretisiert werden. Sämtliche für eine Konkretisierung durch die Bundesraumordnung in Betracht kommenden Themenfelder verlangen neben weiteren fachlichen raumbezogenen Informationen eine politisch-strategische Vorent-

scheidung sowohl darüber, ob diese Belange mit einer rechtlichen Steuerungs- und Bindungswirkung verknüpft werden sollen, als auch darüber, ob und inwieweit diese Belange im Verhältnis zu anderen in ihrer Gewichtung hervorgehoben werden und ob sie mit der für einen Raumordnungsplan wesensprägenden Kontinuität versehen werden sollen.

In den letztendlich für eine grundsatzkonkretisierende Raumordnungsplanung in Betracht gezogenen Themenfeldern müssen teilweise noch fachliche Vorfragen interministeriell und teilweise zwischen Bund und Ländern geklärt werden. Dazu müssen weitere vorbereitende Schritte durchgeführt und politisch-strategische Vorentscheidungen getroffen werden, um eine Konkretisierung in einem Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG vornehmen und die damit verbundene rechtliche Bindungswirkung des § 4 Abs. 1 ROG auslösen zu können.

II. Abstract

Empowered by the constitution-changing law from 30.06.2006, which restructured the relations among German states, the legislator of the Federal Republic of Germany launched on 22 December 2008 the spatial development law. Hereby he was creating a legal basis for a spatial development plan for the federal territory. Article 17 section 1 of the law of federal spatial development (“Raumordnungsgesetz” = ROG) established a new instrument for the Federal Ministry of Transportation, Construction and Urban Development (“Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung”) to specify legal principles by a plan. This power of substantiation and concretization of federal legal principles in Germany is related to the task of the federation and federal states (the countries = „Bundesländer“) to develop the total area of the Federal Republic of Germany by spatial development plans and by the coordination of such plans and measures which are important for the spatial development (article 1 ROG). For the federal spatial development system a concretization process progressing from planning level to planning level is characteristic. National interests with importance for the development of the whole area of the Federal Republic of Germany and which, because of their specific total-spatial purchase, can be promoted effectively only by the Federation in a Federal State on the central level, can be underlined through their concretization and by emphasis in a spatial development plan. For this purpose a spatial development plan “Raumordnungsplan für das Bundesgebiet” was introduced by law, making abstract legal principles

concrete. Thereby, national interests, important for a sustainable development of the whole area of the Federal State of Germany, can be considered during the planning process and the implementation of plans and measures in accordance with their importance for the whole spatial development in the Federal State. The characteristic of such a plan consists of the fact that the obligation to consider the national interests, which are made concrete by a spatial development plan, result from a legal binding effect, which the national legislator has vested to such a plan.

In the problem and task description of this research project the Federal Ministry of Transport, Building and Urban Development underlined, that the spatial development could be only strong overall, if federal and national spatial development acted in concert. Hence, the fields of activity, which in consequence of the reform of federalism in accordance with the concomitant increase of competences could be taken in the area of competences of the federal spatial development, are to be selected with consideration and compensatory circumspection of deviating spatial development conceptions in the federal and constitutional state.

One task of the research project is to determine, which options exist to promote the spatial development in the area of the Federal Republic of Germany by using a spatial development plan based on article 17 section 1 ROG.

A further part of the research project was to examine, whether there are other measures, which the federation in the Federal State has at its disposal for the concretization of the federal legal principles of spatial development and if these other measures would be better suitable for the concretization of these principles. For the concretization of federal legal principles beside or in place of a spatial development plan in accordance with article 17 section 1 ROG the federation also can use resolutions of the Conference of Ministers for Spatial (development-) Planning ("Ministerkonferenz für Raumordnung" = MKRO), definitions of examples and action strategies, the definition of principles for the political orientation in the spatial development and spatial planning and the definition of action frameworks. Also research projects relative to the development of best practices or a spatial development concept for the total area can be used to fulfill the task of the concretization of the federal legal principles. These informal instruments of the federal spatial development do not differ from the spatial development plan of the federation after article 17 sec-

tion 1 ROG as far as it concerns the concretization, coordination and the service function for the succeeding country-and land-use planning and for the succeeding sectoral planning, but even as it concerns the legal binding effect.

As far as it can be relied on the fact that developmental targets can also be approached by informal planning, formal planning is not required. But if it is necessary, that a public interest of a special importance for the total-spatial development is considered in following planning procedures, it would be better to use a formal spatial development plan, by which in accordance with article 4 section 1 sentence 1 ROG a legal binding effect is set up.

With respect to the realization of the legal principles of special development, the informal and formal instruments of planning are complement to one another. Often it will be adequate to prepare the employment of the principle-making concrete spatial development plan by means of a preceding informal planning instrument. The formal spatial development plan is of particular importance if structural decisions are to be made, which are intended to lead to an increasing steadiness and continuity in the planning practice for the total area in the sense of the principle of sustainable development.

The task of spatial development by spatial development plans belongs primarily to the field of functions of the federal German states ("Bundesländer", see article 1 and chapter 2 of the ROG). Only to a limited extent it is also a task of the federation to develop the area of the federal state by spatial development planning. The focus of the research project was laid on the spatial development plan in agreement with article 17 sec. 1 ROG, according to which the Federal Ministry of Transport, Building and Urban Development can specify individual legal principles for the spatial development of the federal territory in the sense of article 2 sec. 2 ROG by a spatial development plan of the federation. If the Ministry uses this spatial development plan of the federation to make the legal principles more substantial and concrete, the mutual agreement with the other Ministries of the federation, which are technically concerned, has to be present and the countries („Bundesländer“) have to be consulted. In addition, also the planning and measures of the European Union and their member states must be considered, if the spatial development plan can affect them directly.

The purpose of this new instrument of a federal spatial development plan is, to make the federal legal principles suitable in their function to be controllable legal measures, which have appropriately be taken into consideration in the following planning procedures and decision-making processes. Thereby the spatial development planning exerts more influence on the realization of projects and measures of importance for the spatial development all over Germany. Thereby a sustainable development in the whole federal territory in the sense of article 1 and 2 sec. 1 ROG shall be promoted.

Addressees of the spatial development plan of the federation can be the carriers of following planning and measures, which are of importance for the spatial development. These are the highest authorities of the country planning and as well the authorities responsible for regional- and town-planning, for special planning in different sections and for measures with importance for the spatial development after federal or federal-state law.

By design the spatial development plan of the federation (“Raumordnungsplan für das Bundesgebiet”) in the sense of article 17 section 1 ROG is not a typical spatial development plan, which seizes all ranges of topics in form of a total concept for the federal territory. The spatial development plan of the federation is rather a partial plan with limited material contents. It finds its legislative expression in the fact, that the planning entitlement to specify the legal principle of article 2 sec. 2 ROG is limited to the specification of single legal principles. That means: The spatial development plan of the federation would be a so-called „slim “plan, because it only contains individual thematic definitions and the explanatory statement of justification referred to these. Therefore only a limited legal binding effect can be induced.

Furthermore the concretization of a federal legal principle in accordance with article 2 section 2 ROG can actually be performed by use of a nationwide spatial development plan which obtains spatially-differenciated planning definitions. But this is also only possible, if a certain federal legal principle of the spatial development, important for the total area, can be promoted effectively by imposing spatially-differenciated action requirements on the level of the Federal states as the carriers

of the country and regional planning or by the carriers of the sectoral plans and measures with importance for the spatial development.

The goal of this research project, accompanied by the Federal Ministry of Transport, Building and Urban Development, was to determine, on which conditions the spatial development plan in pursuance of article 17 section 1 ROG could be used for the concretization of the legal principles of article 2 section 2 ROG. Thereby the legal conditions and the question, which possibilities exist to promote the implementation of the principles on the following planning levels and measures of importance for the spatial development, were to be considered. The possible action fields should be identified and specified. Besides that, it should be examined, which instruments can be used by the authorities of the federal planning, in order to achieve the thematic goals best.

Which political and strategic scope of action exists to make a planning concretization of federal legal principles by the spatial development plan of the federation, depends on European, constitutional and legal basic conditions as well as on contents of the specific federal legal principles of the spatial development. From those legal basic conditions the principles of the spatial development, which are suitable for a concretization by a spatial development plan, can be derived. Further restrictions for the legitimacy of the planning power to specify legal principles result from the nature of the plan-making-process to make principles concrete by a spatial development plan and beyond that by the limits of the constitutional rules. Only after the analysis of the constitutional basic conditions was finalized, it was possible to identify the action fields in principle suitable for a concretization by a spatial development plan. At the same time it was possible to determine the rules for the planning contents of such a spatial development plan.

After this jurisprudential analysis of the restrictions for the legitimacy of the planning power and the scope of decision-making the identified criteria and yardsticks were discussed within several workshops with representatives of different organizations and specialists who are concerned with the country- and regional-planning. Among them were legal scholars concerned with the right of planning, representatives concerned with the different topics of the science of spatial development, representatives from the planning practice, representatives of the thematically relevant federal

offices and research institutes as well as the representatives of the academy for spatial development and regional planning. Mainly it was discussed, which regulation contents are suitable to be made concrete by a spatial development plan of the federation to promote the sustainable development of the total area of the Federal Republic of Germany and, if such a spatial development planning would be carried out, which potential reach for the sustainable spatial development of the federal territory could be effected. For this purpose, before the workshops could be carried out, the topics and action fields first were analyzed under the aspects of their suitability as well as their need to be substantiated and concretized.

Finally, the results attained by the legal and technical-planning analysis under the line of the Federal Ministry of Transport, Building and Urban Development, were discussed on the basis of the prepared documents and the summary minutes of the workshops within an inter-ministerial meeting between the federal ministries technically concerned.

As far as substantiation and concretization of federal legal principles by a national spatial development plan of the federation come into consideration, this spatial development plan in accordance with article 17 section 1 ROG is confined only to define principles for the total area of the Federal State of Germany. These defined principles are constrained to be textual or graphic definitions. Both contain legally binding provisions (in accordance to article 4 section 1 sentence 1 ROG), which are to be considered during the following federal planning-making procedures and decision-making-processes and which are controllable by the administrative courts of justice. But according to the law only areas or corridors of common interest, which, due to their important spatial function, have to be reserved for a special future use, (cf. article 8 section 7 sentence 1 no. 2 ROG) can be fleshed out in a graphic planning-form as principles of the spatial (development-) planning by such a national spatial development plan. But the standard form to specify the legal principles will regularly be the textual concretization.

The specified principles of a spatial development plan with their limited function as yardsticks for judicial control must be distinguished from normative definitions in the form of strict-binding requirements and definitions based on a last point-decision in the sense of article 3 section 1 no. 2 ROG. These normative definitions induce a

strict binding force for the succeeding spatial planning, sectoral planning or measures of importance for the spatial development in the federal planning system.

If action fields already made concrete by country-wide spatial development plan, the justification for a spatial development plan of the federation is usually missing. Certainly this does not exclude, that nevertheless in such cases a cooperation of the federation and the federal states („Bundesländer“) takes place, in order to make further concretizations of certain national interests in the shape of a common development of spatial examples and visions or by resolutions of the Conference of Ministers for Spatial (development-) Planning (MKRO).

After the legal and technical planning analyses and the inter-ministerial meeting it was necessary to consider law changes, which were put into action during the execution of the ministry research project, by which two regarded topic fields, first identified as topic fields with an existing capacity, suitability and necessity for the concretization by a spatial development plan, lost their necessity for a national concretization by a spatial development plan. Afterwards all together 6 topic fields remained, which according to the present evaluation should be taken into consideration as partially apt, suitable and needy for a concretization by a spatial development plan of the federation after article 17 section 1 ROG. However further investigations will still be necessary regarding the technical planning conditions before it is possible to set up a spatial development plan of the federation. After the three workshops and the inter-ministerial meeting between the federal ministries technically concerned with the topic fields were executed, the partial capacity, suitability and necessity for a concretization by a spatial development plan of the federation in principle was approved for the following action fields:

1. The definition of the minimum standards concerning the German spatially order model of the centers of local places after the geographic central place theory, which classifies the cities according to its size and infrastructure equipment and which assigns to them spatial development functions and tasks for services of general interests, which these have to obey (in accordance to article 2 sec. 2 No. 2 S. 3 ROG);
2. the creation of a spacious spreading, ecologically effective free space compound system, as far as it concerns the structure of habitat networks and

- habitat passages (see article 2 section 2 No. 2 sentence 5 in connection with No. 8 sentence 1 ROG);
3. the development and protection of national important critical infrastructures (see article 2 section 2 No. 3 sentence 4 ROG), as far as it can be promoted by the spatial (development-) planning;
 4. the preventive spatial planning flood protection, so far beyond the water-legal flood protection, risk management conception (HQ100) and the water-legal safety device concept a middle- to long-term precaution is necessary, because of the climate change or for the protection of critical infrastructures or other special and right goods with an exceptional worthiness of protection (see article 2 section 2 no. 6 sentence 5 in connection with article 2 section 2 no. 3 sentence. 4, no. 6 sentence 7 in connection with article 2 section 2 no. 3 sentence 4 ROG);
 5. the creation of an integrated traffic system in accordance with article 2 section 2 No. 3 sentence 5, 6 and No. 8 ROG and finally
 6. taking precautionary protection of location-bound raw materials of nationwide importance as well as their regulatory investigation and production within the range of particularly rare raw materials (see article 2 sec. 2 No. 4 S. 4 ROG).

However, it depends on the political strategic willingness to act and on the result of further investigations whether these topics are to be made to a subject of a principle-making spatial development plan of the federation after article 17 section 1 ROG or whether and to what extent they are to be made concrete by other instruments of the federal spatial development.

All topic fields which are possible for a concretization by the federal spatial development require a political strategic preliminary-decision apart from further technical planning referred information. Above all it should have been brought to an issue, whether these interests are to be linked with a legal control and binding effect, whether and to what extent these interests in relation to others should be emphasized by the weighing of private and public interests during the procedure of a succeeding spatial planning and whether they should be provided with the continuity appertain to a spatial development plan with its long-term legal binding force.

Indeed the concretization of the minimum standard concerning the German spatially order model of the centers of local places in the sense described above might also be undertaken by a resolution of the Conference of Ministers for Spatial (development-) Planning (MKRO), but thereby the legal binding effect of a spatial development plan of the federation after article 17 section 1 ROG could not be achieved. If the model of the central local places is to be used further as an order model for the spatial development of the federal territory in the way that legal consequences from it are derived, it might to be preferable, that this aspect is formed and made more concrete with consideration of the current and future requirements by a formal principle-making spatial development plan of the federation. In all other respects of the topics mentioned above the question, whether and which concretization contents are to be taken up in a spatial development plan, mainly depends on the specialized evaluation of the federal ministries, which are concerned with the different sectoral aspects of the special topic fields.

In the topics finally taken into account for a principle-making spatial development plan of the federation, still technical preliminary questions must be clarified interministerially and partly between federation and countries („Bundesländer“). In addition, supplementing and preparing steps must be accomplished and political strategic preliminary decisions have to be met in the further process, so that an appropriate concretization can take place in a spatial development plan after article 17 sec. 1 ROG and so that the legal binding force in accordance with article 4 sec. 1 of the ROG can be set up.

B. Einleitung und Forschungsgegenstand

Nach der Föderalismusreform I ist das Raumordnungsgesetz neu gefasst worden. Für die Raumordnung im Bund ist dieses Gesetz bereits am 31.12.2008 und für die Raumordnung in den Ländern am 30.06.2009 in Kraft getreten.

Das Raumordnungsgesetz ist aufgrund der Föderalismusreform I, durch die der Kompetenztitel der Rahmengesetzgebung abgeschafft wurde, der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes mit der Konsequenz zugeordnet, dass der Bund nunmehr grundsätzlich neben seiner Regelungskompetenz für den Gesamttraum der

Bundesrepublik Deutschland auch eine Vollregelungskompetenz für den Bereich der Raumordnung in den Ländern besitzt.

Bezüglich der auf den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland bezogenen Raumordnung hat der Bund mit dem neuen ROG von seiner Regelungskompetenz zur Ausgestaltung seiner Befugnis zur Raumordnungsplanung Gebrauch gemacht. Er hat durch § 17 Abs. 1 und 2 ROG über die schon bisher anerkannte und mit dem ROG 2004 eingeführte Raumordnungsplanung des Bundes in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone (vgl. § 18a ROG a. F. und § 17 Abs. 3 ROG n. F.) hinaus eine gesetzliche Grundlage für eine weitergehende Raumordnungsplanung des Bundes geschaffen. Aufgrund des geltenden Raumordnungsgesetzes gibt es nunmehr drei Arten von Raumordnungsplänen des Bundes mit Unterschieden hinsichtlich ihrer Zielsetzung und Bindungswirkung:

- einen Raumordnungsplan zur Konkretisierung einzelner Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG (§ 17 Abs. 1 ROG),
- einen Raumordnungsplan für das Bundesgebiet mit Festlegungen zu länderübergreifenden Standortkonzepten für See- und Binnenhäfen sowie für Flughäfen (§ 17 Abs. 2 ROG) und
- einen Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone (§ 17 Abs. 3 ROG).

Der Raumordnungsplan unter § 17 Abs. 3 ROG kommt den Raumordnungsplänen für das Landesgebiet hinsichtlich seiner Regelungsinhalte, seiner Bindungswirkung und seinen Funktionen am nächsten.

Demgegenüber kommt den beiden anderen Raumordnungsplänen des Bundes eine gewisse Service- und Vorlauffunktion für andere Planungen (so Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 17 Rn. 4 und Stellungnahme des Beirates für Raumordnung zu § 17 Abs. 1 GeROG vom 29.06.2009, S. 4) zu.

Nachdem das neue Raumordnungsgesetz für die Bundesraumordnung am 31.12.2008 in Kraft getreten ist, kann das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (im Folgenden: BMVBS) nunmehr gemäß § 17 Abs. 1 ROG im Einvernehmen mit den fachlich betroffenen Bundesministerien und unter Beachtung

der Beratungs- und Unterrichtungspflicht im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) einzelne Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG für die räumliche Entwicklung des Bundesgebiets unter Einbeziehung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der Europäischen Union und deren Mitgliedstaaten durch Grundsätze in einem Raumordnungsplan konkretisieren. D. h., dass die Planungsinhalte, die den beiden anderen Raumordnungsplänen des Bundes zugeordnet sind, als mögliche Handlungsfelder von vornherein ausscheiden. Im Rahmen dieses Forschungsprojekts ist auszuleuchten, welche Möglichkeiten zur Förderung der räumlichen Entwicklung im Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland mit dem Bundesraumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG konkret verbunden sind.

Die Service- und Vorlauffunktion kann der Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG im Verhältnis zu den Ländern in der Weise erfüllen, dass ausgehend vom Gegenstromprinzip und dem Grundsatz, dass die Aufgabe der Raumordnung im Bundesgebiet hauptsächlich durch die Raumordnungspläne auf der Länderebene wahrgenommen wird, „im Vorlauf“ klargestellt wird, welche öffentlichen Belange bei nachfolgenden Maßnahmen als spezifische Belange bezüglich der Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums zu berücksichtigen sind und welche gesamtäumliche Bedeutung bestimmten Belangen dabei zukommt. Bei der Präzisierung dieser Funktion muss jedoch der Frage nachgegangen werden, inwieweit ein Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG in Anbetracht der eingegrenzten Ermächtigung dieser Vorschrift und deren normsystematischen Zusammenhang diese Funktion erfüllen kann (zu den rechtlichen Voraussetzungen, Grenzen und Konkretisierungsmaßstäben nachfolgend unter H.).

Abgesehen von der vorstehend genannten Funktion ermöglicht es der in § 17 Abs. 1 ROG vorgesehene Raumordnungsplan dem Bund zudem, für den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland relevante Strategien und Entwicklungen anzustoßen und deren Realisierung mittels der Raumordnungsplanung zu fördern (dazu nachfolgend E. und F.). Zu klären ist insofern, von welchen Voraussetzungen die Raumordnungsplanung des Bundes zur Konkretisierung einzelner bundesgesetzlicher Grundsätze nach § 2 Abs. 2 ROG abhängt, welche Themenfelder sich für eine raumordnungsplanerische Konkretisierung auf der Bundesebene eignen, wie eine solche Konkretisierung aussehen kann, welche Rechtswirkungen mit dem Raum-

ordnungsplan des Bundes verbunden sein können und welche Möglichkeiten bestehen, die Verwirklichung der im Bundesraumordnungsplan gemäß § 17 Abs. 1 ROG konkretisierten Grundsätze zu fördern.

C. Forschungsleitfragen

Für die Herausarbeitung des Rahmens für die Konkretisierung der bundesgesetzlichen Grundsätze der Raumordnung über die Erarbeitung von Vorschlägen bis hin zu einer Abschätzung der Wirkungen und der Realisierungsmöglichkeiten ist folgenden Forschungsleitfragen nachzugehen:

- Unter welchen Voraussetzungen kann das BMVBS von der ihm bundesgesetzlich eingeräumten Befugnis zur Konkretisierung gesetzlicher Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG durch einen Raumordnungsplan Gebrauch machen?
- Welche funktionellen und kompetenzrechtlichen Determinanten sind bei der Wahrnehmung der Konkretisierungsbefugnis im Rahmen der Raumordnungsplanung zu beachten?
- Welche Grundsätze sind konkretisierungsfähig und eignen sich zur weiteren Konkretisierung?
- Besteht ein Konkretisierungsbedürfnis im Sinne der Erforderlichkeit?
- Welche möglichen Konkretisierungsinhalte lassen sich bezüglich der identifizierten Themen- bzw. Handlungsfelder bestimmen?
- Welche Folgen sind mit der Konkretisierung verbunden und
- wie sind die Realisierungsmöglichkeiten auf der Basis der verfügbaren Instrumente einzuschätzen?

D. Arbeitsschritte

Die Durchführung des Ressortforschungsprojekts lässt sich in drei Phasen untergliedern: eine Phase der rechtlichen, eine Phase der fachlich-planerischen und eine Phase der politisch-strategischen Analyse. An der Erzielung der Forschungsergebnisse waren in den ersten zwei Phasen Vertreter der Fachplanungen und Landesplanungen, aus der Rechts- und Planungswissenschaft, Vertreter aus der Planungspraxis, Vertreter des Beirats für Raumentwicklung, Vertreter der thematisch einschlägigen Bundesämter und Forschungsinstitute sowie der Akademie für Raumordnung und Landesplanung beteiligt. Danach wurden im Zuge der Vorberei-

tung und Durchführung der nachfolgenden Ressortbesprechung in der dritten Phase auch politisch-strategische Erwägungen einbezogen.

Nach der gutachterlichen Klärung der rechtlichen Rahmenbedingungen und nach der Identifizierung der für eine weitere Konkretisierung aufgrund der ermittelten rechtlich-planerischen Kontrollmaßstäben in Betracht kommenden Themenfelder wurden diese analytisch im Hinblick auf deren Klärungsbedürftigkeit aufbereitet (vgl. dazu unten I.). Ob und inwieweit diese Themenfelder durch einen Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG konkretisierungsfähig und –bedürftig sind, wurde auf der Basis der vorbereiteten Unterlagen zum Erörterungsgegenstand von drei Expertenworkshops gemacht (zum Programm der Expertenworkshops und den jeweiligen Teilnehmern an diesen Workshops siehe unten J. und die Anlagen 1 bis 3). Die Ergebnisse der Expertenworkshops wurden jeweils in mit den Teilnehmern abgestimmten Protokollen festgehalten (vgl. Anlagen 1 bis 3). Nach Durchführung der Workshops wurden die Ergebnisse dieser Workshops, soweit sie die rechtlichen Rahmenbedingungen betrafen, ergänzend eingearbeitet, und soweit es die fachliche Beurteilung der Konkretisierungsfähigkeit- und –bedürftigkeit der einzelnen Themenfelder sowie die Art und Weise der Konkretisierung durch die Bundesraumordnung anbelangt, zum Gegenstand der weiteren Schlussfolgerungen unter J. gemacht.

Unter Berücksichtigung der während der Durchführung des Ressortforschungsprojekts bezüglich einiger Themenbereiche eingetretenen Änderungen der Gesetzeslage wurden danach in Abstimmung mit dem BMVBS die Themenfelder für die Ressortbesprechung festgelegt. Diese fand am 11.08.2011 statt. Zur Vorbereitung der Ressortbesprechung wurde den Teilnehmern an der Ressortbesprechung die in Anlage 4 beigefügte Unterlage übersendet. An der Ressortbesprechung nahmen Vertreter des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, des Bundesministeriums der Finanzen, des Bundesministeriums des Innern, des Umweltbundesamts, des Bundesamts für Naturschutz und des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe teil. Die Ergebnisse der Ressortbesprechung wurden in einem Protokoll festgehalten (Anlage 5).

E. Die gesetzliche Aufgabe der Bundesraumordnung zur Konkretisierung bundesgesetzlicher Grundsätze

I. Das Prinzip stufenweise fortschreitender Konkretisierung der bundesgesetzlichen Grundsätze der Raumordnung im föderalen Planungssystem

Die bundesdeutsche Raumplanung basiert auf dem Prinzip stufenweise fortschreitender Konkretisierung der sich aus der Aufgabe zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums der Bundesrepublik Deutschland und seiner Teilräume folgender Anforderungen. Dies wird durch die rechtlichen Entwicklungsgebote verdeutlicht. So soll gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 ROG sichergestellt werden, dass sich die Regionalplanung in den im Raumordnungsplan für das Landesgebiet vorgegebenen Entwicklungsrahmen einfügt. Zum Ausdruck kommt darin die Vorstellung von der fortschreitenden Konkretisierung der Planungsinhalte und Anforderungen für die nachfolgende Planungsebene innerhalb des gestuften föderalen Planungssystems. Bisher erfolgt die Konkretisierung der bundesgesetzlichen Grundsätze auf der Landesebene durch die landesweiten Raumordnungspläne und die Regionalpläne. Wie es nunmehr seit dem Inkrafttreten des neuen ROG am 31.12.2008 vorgesehen ist, kann auch die Bundesraumordnung für den Gesamtraum eine Konkretisierung der bundesgesetzlichen Grundsätze durch einen Raumordnungsplan vornehmen. Soweit die Konkretisierung einen Beitrag zu der Erfüllung der Aufgabe der Raumordnung, den Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern, leisten kann, dient dies dieser Aufgabenerfüllung. Es kann dadurch insbesondere gefördert werden, dass sich die Entwicklung, Ordnung und Sicherung in den Teilräumen des Bundesgebiets in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamttraums einfügen (vgl. § 1 Abs. 3 ROG).

II. Sinn und Zweck der Konkretisierung von bundesgesetzlichen Grundsätzen im Sinne von § 2 Abs. 2 ROG

Warum der Bundesgesetzgeber dem BMVBS eine Befugnis zur Konkretisierung von bundesgesetzlichen Grundsätzen in einem Raumordnungsplan eingeräumt hat, erschließt sich, wenn man sich die rechtliche Bedeutung der bundesgesetzlichen Grundsätze vor Augen führt. Immer wieder ist zu lesen, dass die bundesgesetzlichen Grundsätze der Raumordnung nicht verbindlich seien. Dies wird zwar vereinzelt durch die Rechtsprechung genährt, weil manche Urteile die gebotene Auseinandersetzung mit den Grundsätzen in der Abwägung vermissen lassen, jedoch ist

die Annahme der Unverbindlichkeit nur bedingt zutreffend. Denn die in § 2 Abs. 2 ROG enthaltenen Grundsätze der Raumordnung, die ihren Niederschlag in einem Bundesgesetz gefunden haben, sind öffentliche Belange, die das Gewicht einer bundesgesetzlichen Verankerung in sich tragen und die als solche eine differenzierte Steuerungs- und Bindungswirkung entfalten.

Im Gegensatz zu bloßen Leitbildern, Handlungsempfehlungen, Handlungsprogrammen, Orientierungsleitlinien haben Grundsätze der Raumordnung den rechtlichen Charakter von Abwägungsdirektiven und können je nachdem, welchen Konkretisierungsgrad sie aufweisen und ob sie überdies Gewichtungsvorgaben enthalten, das Ergebnis der Abwägung bei nachfolgenden Planungsentscheidungen beeinflussen. Anders als Leitbilder gehören Grundsätze der Raumordnung zu den Erfordernissen der Raumordnung. Während Leitbilder ausschließlich strategische Bedeutung erlangen, enthalten Grundsätze der Raumordnung rechtliche Anforderungen zur Umsetzung übergeordneter und übergreifender, in Leitbildern verankerter Strategien und finaler Konzeptionen.

Die bundesgesetzlichen Grundsätze gehören zu den Erfordernissen der Raumordnung im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 1 ROG und sind als solche definiert in § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG. Danach sind sie Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen. Trotz der strikten Formulierung des Anwendungsbefehls handelt es sich um Aussagen, die in nachfolgenden Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen prinzipiell wegen des etwaigen Vorliegens höhergewichtiger Belange überwunden werden können. Je allgemeiner der Regelungsinhalt des bundesgesetzlichen Grundsatzes abgefasst ist, desto geringer ist seine Steuerungswirkung bezüglich nachfolgender Planungsentscheidungen. Immerhin macht die strikte Abfassung der bundesgesetzlichen Grundsätze der Raumordnung aber deutlich, dass diese Erfordernisse der Raumordnung eine Berücksichtigungspflicht auslösen. Da die Grundsätze der Raumordnung gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG auf der Rechtsfolgenseite nicht mit einer strikten Bindungswirkung versehen sind, brauchte der Rechtsanwendungsbefehl nicht relativiert zu werden. Deshalb ist der Regelungsinhalt der Grundsätze strikt in der Weise formuliert, dass geregelt ist, was zu berücksichtigen „ist“. Dies ist auch von Bedeutung für den Inhalt eines grund-

satzkonkretisierenden Raumordnungsplans, da dieser wiederum planerisch konkretisierte Grundsätze der Raumordnung zum Gegenstand hat.

In Bezug auf die Aufgabe der Raumordnung gemäß § 1 Abs. 1 ROG erfüllen die bundesgesetzlichen Grundsätze selbst eine Konkretisierungsfunktion, enthalten aber ihrerseits konkretisierungsbedürftige Erfordernisse. Es gehört zu der Aufgabe der Raumordnung im föderalen Planungssystem, dass diese Grundsätze durch die nachfolgenden Planungen weiter verfeinert werden. Dienen Festlegungen in einem Raumordnungsplan der Konkretisierung der bundesgesetzlichen Grundsätze, so spricht eine widerlegliche gesetzliche Vermutung dafür, dass die Festlegung in den Aufgabenbereich der Raumordnung fällt (so zutreffend Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, K § 2 Rn. 8). Ob die Konkretisierung mit Zielen oder Grundsätzen der Raumordnung erfolgt, liegt grundsätzlich im Gestaltungsspielraum der Träger der Raumordnung. Es liegt im Wesen der auf fortschreitende Konkretisierung angelegten Aufgabenstellung der Raumordnung, dass die allgemeinen bundesgesetzlichen Erfordernisse, die in den Grundsätzen ihren Niederschlag gefunden haben, durch weitere raumordnerische Festlegungen sowohl inhaltlich als auch räumlich weiter präzisiert und verdichtet werden. Dem jeweiligen Planungsträger fällt insofern die Aufgabe zu, die gesetzlichen Grundsätze der Raumordnung in Bezug auf den jeweiligen Planungsraum hinsichtlich deren Bedeutung und Gewichtung zu konkretisieren, um diesen dadurch auf der jeweiligen Planungsebene die ihnen zugeordnete Geltung zu verschaffen.

Eine maßstabsbildende rechtliche Bindungswirkung können Grundsätze der Raumordnung aber nur entfalten, wenn sie inhaltlich hinreichend konkretisiert sind und prinzipiell als Gewichtungsvorgaben bei nachfolgenden Planungsentscheidungen eine erhöhte Bedeutung erlangen können. Diesen Effekt kann die konkretisierende Raumordnungsplanung des Bundes auslösen. Die Raumordnungsplanung des Bundes kann dadurch einem Erfordernis des Gesamttraums bei nachfolgenden Abwägungsentscheidungen über raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen Inhalt und Konturen sowie ggf. zudem ein erhöhtes Gewicht verleihen.

Soweit die landesweiten Raumordnungspläne diese bundesgesetzlichen Grundsätze konkretisieren, sind diese Regelungen im Lichte der bundesgesetzlich geregelt

ten Grundsätze auszulegen. Die rechtliche Bedeutung der bundesgesetzlichen Grundsätze besteht darin, dass sie mehrere Steuerungsfunktionen erfüllen: Abwägungsdirektiv-, Konkretisierungs-, Maßstabs- und Schrankenfunktion (dazu Spannowsky, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 2, Rn. 29 ff.). Innerhalb des Planungssystems steht die Abwägungsdirektivfunktion der bundesgesetzlichen Grundsätze im Vordergrund. Soweit die bundesgesetzlichen Grundsätze durch Landesplanungsgesetze, landesweite Raumordnungspläne oder Regionalpläne konkretisiert sind, kommt ihnen im Rahmen der Abwägung keine unmittelbare Bedeutung zu. In diesem Fall ist deren Abwägungsrelevanz für die nachfolgende Bauleitplanung und die Infrastrukturfachplanung durch die weitere raumordnerische Konkretisierung relativiert. Jede weitere Konkretisierung durch eine nachfolgende Raumordnungsplanung muss jedoch im Lichte des bundesgesetzlichen Grundsatzes erfolgen und darf ihm nicht widersprechen. Gelangt eine nachfolgende raumordnerische Konkretisierung auf den gerichtlichen Prüfstand, muss der abwägungsdirigierende Einfluss der bundesgesetzlichen Grundsätze bei der Überprüfung deren Rechtmäßigkeit berücksichtigt werden (so Hoppe, DVBl. 1993, 681 [683]; Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hrsg.), § 3 Rn. 65 sowie Spannowsky, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 2 Rn. 30). Eine unmittelbare Abwägungsrelevanz erlangen die bundesgesetzlichen Grundsätze folglich prinzipiell insoweit, als sie keine weitere Konkretisierung durch die Raumordnung in den Ländern erfahren haben. Dies wird in der Regel nur bezüglich der in den zusammengefassten Grundsätzen des § 2 Abs. 2 Nr. 1 bis 8 ROG enthalten Einzelgrundsätze der Fall sein, weil abgesehen von dem Belang des § 2 Abs. 2 Nr. 7 ROG (räumliche Erfordernisse der Verteidigung und des Zivilschutzes) alle Belange in der bundesgesetzlich zusammengefassten Form der „Sammelgrundsätze“ des § 2 Abs. 2 Nr. 1 bis 8 ROG in den Landesplanungsgesetzen oder in den landesweiten Raumordnungsplänen in der einen oder anderen Weise konkretisiert sind.

Soweit in den § 2 Abs. 2 Nr. 1 bis 8 ROG bundesgesetzliche Einzelgrundsätze enthalten sind, die für die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums von Bedeutung sind, sind diese, obwohl diese Einzelgrundsätze Teilaspekte der in den Nr. 1 bis 8 ROG enthaltenen „Sammelgrundsätze“ sind, in der Regel so abstrakt und allgemein formuliert, dass daraus konkrete Aussageinhalte oder gar etwaige Gewichtungsvorgaben für die Abwägung bei nachfolgenden raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen in der notwendigen Stringenz nicht abzuleiten sind.

Deshalb kann es sein, dass den bundesgesetzlichen Grundsätzen die Bindungswirkung, die Grundsätzen der Raumordnung im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG in ihrer Eigenschaft als Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums in Form von Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zukommen soll, bezüglich bestimmter Themenbereiche nicht erfüllen können. Daraus kann im Einzelfall die Erforderlichkeit resultieren, dass Belange, die für die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraums von Bedeutung sind, durch einen Raumordnungsplan im Sinne von § 17 Abs. 1 ROG so zu konkretisieren sind, dass sie diese Steuerungsfunktion als Abwägungsdirektive bezüglich nachfolgender Abwägungs- und Ermessensentscheidungen erfüllen können. Dies gilt auch für die den bundesgesetzlichen Grundsätzen zugeordneten weiteren Funktionen, als Beurteilungskriterien im Rahmen der Umweltprüfung bei nachfolgenden raumbedeutsamen Planungen oder Maßnahmen, als Entscheidungskriterien für die Zielabweichung, als Beurteilungsmaßstab innerhalb der Raumverträglichkeitsprüfung im Rahmen der Raumordnungsverfahren, als Richtschnur für die Leitbildentwicklung und als Richtschnur für die Raumordnungsberichte zu dienen.

Der Sinn und Zweck des § 17 Abs. 1 ROG liegt also darin, den bundesgesetzlichen Grundsätzen die ihnen zugeordnete Bedeutung als abwägungserhebliche öffentliche Belange, ggf. mit Gewichtungsvorgaben, in Bezug auf nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen, als Entscheidungs- und Beurteilungskriterien im Rahmen der Zielabweichung, der Umweltprüfung bei nachfolgenden raumbedeutsamen Planungen oder Maßnahmen, der Raumverträglichkeitsprüfung im Rahmen von Raumordnungsverfahren sowie als Richtschnur für die Leitbildentwicklung und die Raumordnungsberichte zumindest insoweit zu erschließen, als dies für die Entwicklung, Ordnung und Sicherung im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland von besonderer Bedeutung ist.

Soweit die Bundesfachplanungen nach § 5 Abs. 1 ROG an die Landesraumordnung in Form von Zielen der Raumordnung gebunden wird, kann die Konkretisierung eines für die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraums bedeutsamen Belangs durch die Raumordnungsplanung des Bundes im Vorfeld der Raumordnungsplanung auf der Landesebene Einfluss auf die vor der Zielfestlegung vorzunehmende Abwägung nehmen. Denn eine rechtswirksame Festlegung von Zielen der Raumordnung auf der Landesebene setzt voraus, dass die Festlegungen ab-

schließlich abgewogen worden sind (vgl. § 7 Abs. 2 ROG). Außerdem kann die Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung gegenüber raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen des Bundes im Fall des Widerspruchs des Planungs- und Maßnahmenträgers des Bundes nur entstehen, wenn die Abwägung nicht unheilbar fehlerhaft war (vgl. Spannowsky, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, Kommentar, § 5 Rn. 36). An dieser Stelle setzt die Einflussnahme eines durch Raumordnungsplanung des Bundes konkretisierten Grundsatzes der Raumordnung in seiner Bedeutung als Belang des Gesamttraums an. Dieser Belang muss in der Raumordnungsplanung auf der Landesebene in seiner Bedeutung erkannt und mit dem ihm zukommenden Gewicht in die Abwägung eingestellt worden sein.

Da demzufolge die rechtliche Bedeutung der planerischen Konkretisierung eines bundesgesetzlichen Grundsatzes neben der Schärfung dessen abstrakten Aussageinhaltes und der Identifizierung dessen Relevanz für die gesamträumliche Entwicklung des Bundesgebiets in der Festlegung von Gewichtungsvorgaben für die im Planungssystem nachfolgenden Entscheidungen von Planungs- und Maßnahmenträgern mit entsprechender Rechts- und Bindungswirkung liegen kann, muss auf die verschiedenen Intensitätsstufen, die für eine Gewichtungsvorgabe zur Verfügung stehen, sowie auf die verschiedenen Arten, durch die eine Gewichtungsvorgabe erzeugt werden kann, näher eingegangen werden. Dabei ist hinsichtlich der Intensität einer Gewichtungsvorgabe in Bezug auf ihre Rechts- und Bindungswirkung zwischen einfachen, normativen und qualifizierten Gewichtungsvorgaben zu unterscheiden.

Eine einfache Gewichtungsvorgabe liegt darin, dass ein Abwägungsbelang im Vergleich mit anderen in seiner Bedeutung hervorgehoben wird. So hat der Gesetzgeber den Grundsätzen und Belangen des § 1 Abs. 5 und 6 BauGB im Städtebaurecht im Sinne programmatischer Wertung ein entsprechendes Gewicht beigegeben. Sie seien nicht von vornherein unüberwindbar, ihre Überwindbarkeit setze jedoch ein entsprechend höheres Gewicht anderer Belange voraus (vgl. dazu Söfker, in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 1 Rn. 102 m. w. N.). Eine weitere Gewichtungssteigerung wird dadurch ausgelöst, dass ein Abwägungsbelang mit einer normativen Gewichtungsvorgabe unterstrichen wird. Durch eine qualifizierte Gewichtungsvorgabe wird die Gewichtung eines Abwägungsbelangs weiter erhöht. So hat der Bundesgesetzgeber den planenden Gemeinden durch § 1a BauGB we-

gen des erhöhten Gewichts der dort aufgeführten Belange besondere Abwägungs- und Begründungspflichten auferlegt, die die Gemeinden verpflichtet, „diese Belange mit erhöhtem Gewicht in ihre Abwägung einzustellen“ (BVerfG, Urt. v. 24.03.1987 – 1 BvR 1046.85 -, NJW 1987, 1251 ff. = juris-Fassung Rn. 61). Diese Abwägungsbelange mit erhöhten Gewichtungsvorgaben sind nur unter bestimmten Voraussetzungen überwindbar. Das Vorliegen dieser Voraussetzungen ist nachvollziehbar zu begründen, weshalb dadurch auch erhöhte Begründungsanforderungen ausgelöst werden (so ebenfalls Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 1a, BeckOK, Ergänzungslieferung 2011, Rn. 62). Optimierungsgebote sind solche qualifizierte Abwägungsbelange, da sie mit einem besonderen Gewicht versehen sind und eine möglichst weitgehende Berücksichtigung verlangen. Ihre Zurückstellung gegenüber einfachen Abwägungsbelangen erfordert eine besondere Rechtfertigung und Begründung (eingehend mit Überblick über den Meinungsstand Tophoven, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, § 50 BImSchG, Rn. 23 ff.).

Diese aus der Abwägungsdogmatik herrührenden Maßstäbe zur Differenzierung von Gewichtungsvorgaben und den daraus resultierenden Anforderungen für die Abwägung und Begründung (vgl. dazu auch BVerwG, Urt. v. 13.05.2009 – 9 A 72/07 -, NVwZ 2009, 1498; BVerwGE 125, 116 [172] und Kämper, in: Bader/Ronellenfisch, BeckOK, § 74 VwVfG, Edition 12, Stand: 01.07.2011, Rn. 89 und Tophoven a.a.O.) sind auch auf die mit Grundsätzen der Raumordnung verbundenen differenzierten Gewichtungsvorgaben übertragbar (dazu Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger [Hrsg.], BauGB, Ergänzungslieferung 2011, Rn. 75 und Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel [Hrsg.], Raumordnungsgesetz, 1. Aufl., 2010, § 4, Rn. 191). Runkel bezweifelt allerdings, ob ein bundesweiter Plan die Ermittlungs- und Abwägungstiefe haben kann, die die Festlegung einer solchen Gewichtungsvorgabe erfordere (vgl. Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, 1. Aufl., 2010, § 17 Rn. 22). Dies mag zwar für räumlich-differenzierende Gewichtungsvorgaben zutreffen, jedoch dürfte die Schaffung erhöhter Gewichtungsvorgaben im Rahmen einer bundesweiten Raumordnungsplanung zumindest in dem Umfang möglich sein, wie dies auch den bundesgesetzlichen Gewichtungsvorgaben der §§ 1a BauGB und 50 BImSchG eigen ist.

Das BVerwG bejaht das Vorliegen einer höher gewichtigen normativen Gewichtungsvorgabe offenbar dann, wenn der Gesetz- oder Verordnungsgeber eine spezielle Förderungspflicht in der Weise begründet hat, dass einem Belang bestmöglich Rechnung zu tragen sei (vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 13.03.2003, Az.: 4 C 4/02, ZfBR 2003, 464 ff. zur Steuerung der Windenergienutzung, Rn. 15 und BVerwG, Beschl. v. 18.01.2011, Az.: 7 B 19.10, NVwZ 2011, 812). Liegt eine solche Gewichtungsvorgabe nicht vor, ist der jeweilige Abwägungsbelang nach dieser Rechtsprechung als einfacher Abwägungsbelang mit dem ihm zukommenden Gewicht in die Abwägung einzustellen.

Inwiefern sich ein Grundsatz der Raumordnung von der Festlegung eines Ziels der Raumordnung unterscheidet, war Gegenstand der Entscheidung des BVerwG vom 17.06.2004 (Az.: 4 BN 5/04, Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 166): Während Ziele der Raumordnung als räumliche und sachliche Konkretisierung der Entwicklung und Sicherung des Planungsraums das Ergebnis einer landesplanerischen Abwägung seien, komme den Grundsätzen der Raumordnung nur eine Maßstabsfunktion für die nachfolgenden Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu. Denn dadurch würden nur Belange bezeichnet, die in nachfolgenden Planungsentscheidungen als Abwägungsposten zu Buche schlugen. Welche Bedeutung und welches Gewicht diesen Belangen im Rahmen der nachfolgenden Planungsentscheidung konkret zukommt, lasse sich abstrakt im Vorhinein nicht bestimmen. Es hänge vielmehr von der konkreten Planungssituation ab, ob sich diese im Rahmen der Bauleitplanung durchzusetzen vermögen. Aus dieser Entscheidung geht nicht eindeutig hervor, ob und inwieweit ein Grundsatz der Raumordnung selbst das Ergebnis einer planerischen Abwägungsentscheidung ist. Eindeutig ist danach, dass er nicht den Verbindlichkeitsanspruch einer Letztentscheidung zum Gegenstand haben kann, weil dies das Wesen und die Steuerungsfunktion eines Ziels der Raumordnung ausmacht. Da er selbst das Produkt einer Planung ist, ist aber auch die Entscheidung darüber, ihn zum Maßstab für nachfolgende Planungsentscheidungen zu machen, das Ergebnis einer Abwägungsentscheidung; wenngleich diese nicht mit der Steuerungsfunktion der Letztentscheidung verbunden ist.

Mit Beschluss vom 15.06.2009 (Az.: 4 BN 10/09, ZfBR 2009, 684 ff.) hat das BVerwG in Fortsetzung der bisherigen Rechtsprechung entschieden, dass die Festlegung eines Vorbehaltsgebiets für sich betrachtet nicht wie ein Ziel der Raumord-

nung als materielle normative Regelung zu qualifizieren ist. Aus der Entscheidung, wonach die Festlegung eines Vorbehaltsgebiets in einem nicht förmlich als Rechtsnorm beschlossenen und für verbindlich erklärten Regionalplan keine Rechtsnorm ist, kann jedoch im Umkehrschluss abgeleitet werden, dass dies anders ist, wenn der Raumordnungsplan förmlich beschlossen und wenn dem Plan Rechtsnormqualität zugewiesen worden ist, weil dieser Plan dann als Rechtsnorm zu qualifizieren ist und er dann als solcher mit seinem Regelungsinhalt auch Gegenstand einer Normenkontrolle sein kann. In dieser Entscheidung hat das BVerwG auch in der Tatsache des Vorliegens einer qualifizierten Gewichtungsvorgabe keinen Unterschied in der rechtlichen Beurteilung gesehen. Die Gewichtungsvorgabe, die die Festlegung eines Vorbehaltsgebiets von sonstigen Grundsätzen der Raumordnung unterscheidet, rechtfertigt es nicht, Vorbehaltsgebiete abweichend von den in der Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen zu qualifizieren. Die Vorgabe, den im Raumordnungsplan bestimmten Funktionen und Nutzungen bei der Abwägung ein besonderes Gewicht beizumessen, sei zwar geeignet, die gemeindliche Planungshoheit einzuschränken, dies gelte jedoch in geringerem Ausmaß auch für sonstige Grundsätze der Raumordnung. Auch wenn der Planungsträger durch eine qualifizierte Gewichtungsvorgabe verpflichtet werde, einen bestimmten Belang in der Abwägung nicht nur zu berücksichtigen, sondern ihm ein besonderes Gewicht beizumessen, lasse sich das besondere Gewicht in der nachfolgenden Planungssituation nicht abschließend und abstrakt im Voraus bestimmen.

Die Notwendigkeit der Unterscheidung zwischen normativen und qualifizierten Gewichtungsvorgabe ergibt sich für die Grundsätze der Raumordnung daraus, dass Grundsätze wie Ziele der Raumordnung sowohl in förmlich als Rechtsnorm qualifizierten Plänen als auch in nicht qualifizierten Plänen festgelegt werden können. Sie lösen ungeachtet der rechtlichen Qualifizierung des Plans materiell-rechtlich, soweit die festgelegten Erfordernisse die Voraussetzungen eines Grundsatzes der Raumordnung erfüllen, nach § 4 Abs. 1 ROG kraft Gesetzes eine Berücksichtigungspflicht aus (vgl. zur analogen Situation hinsichtlich Zielen der Raumordnung BVerwG, Urt. v. 17.06.2004, Az.: 4 BN 5/04 -, Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 166). Anders ausgedrückt: Auch wenn Grundsätze der Raumordnung nicht in einem ausdrücklich als Rechtsnorm qualifizierten Plan mit einer normativ erhöhten Gewichtungsvorgabe festgelegt sind, beanspruchen Grundsätze der Raumordnung, die mit erhöhten Anforderungen versehen sind, als Abwägungsdirektiven mit qualifizierten Gewich-

tungsvorgaben besondere Berücksichtigung und können nur mit erhöhtem Rechtfertigungs- und Begründungsaufwand überwunden werden. Bei der Überprüfung der Abwägung von nachfolgenden raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen genießen die Grundsätze der Raumordnung eine entsprechend differenzierte Maßstabsfunktion.

Für die Tragweite eines in einem Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG festgelegten normkonkretisierenden Grundsatzes der Raumordnung hat dies zur Folge, dass der für die Entwicklung des Gesamtraums bedeutsame Belang schon deshalb in seiner Bedeutung herausgestellt ist, weil er eine inhaltliche Konkretisierung eines bundesgesetzlichen Grundsatzes zum Gegenstand hat, die für die Entwicklung des Gesamtraums von nationaler Bedeutung ist. Bei einem für den Entwicklung des Gesamtraums der Bundesrepublik Deutschland relevanten und planerisch konkretisierten Belang handelt es sich allerdings schon von vornherein um einen in der Abwägung höher gewichtigen Belang, wenn das Funktionieren der räumlichen Entwicklung im Gesamtraum davon abhängt, dass in den Teilräumen diesem raumübergreifenden Belang entsprechend Rechnung getragen wird. Diese Gewichtungsvorgabe kann zudem dadurch erhöht werden, dass dem Abwägungsbelang im Vergleich zu anderen ein besonderes Gewicht beigemessen wird, indem entweder eine räumliche Differenzierung vorgenommen wird oder indem mit ihm eine Optimierungsanforderung verbunden wird. Wird im Raumordnungsplan des Bundes ein solcher Abwägungsbelang räumlich-differenzierend mit der Aussage versehen, dass bestimmten raumbedeutsamen Maßnahmen oder Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beizumessen ist, wie dies bei der Festlegung von Vorbehaltsgebieten oder Korridorräumen denkbar ist, so handelt es sich nach der Rechtsprechung des BVerwG (ebenda, Rn. 16) um eine qualifizierte Gewichtungsvorgabe. Denn in diesem Fall wird den so herausgestellten Abwägungsbelangen ein besonderes Gewicht beigemessen. Dies gilt auch, wenn festgelegt wird, dass einem konkretisierten Grundsatz der Raumordnung bestmöglich Rechnung zu tragen ist. In der Abwägung muss er dann mit dem ihm im jeweiligen Einzelfall zukommenden objektiven Gewicht eingestellt werden. Dies schließt freilich nicht aus, dass er gleichwohl bei der Abwägung, bei der alle privaten und öffentlichen Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind, aufgrund der konkreten Gegebenheiten des Einzelfalls zurücktreten muss. Bei der Festlegung solcher Gewichtungsvorgaben

sind jedoch auch besondere Abwägungsanforderungen zu erfüllen, insbesondere wenn zugleich eine räumliche Differenzierung vorgenommen wird.

III. Der bundesgesetzliche Grundsätze-katalog des § 2 Abs. 2 ROG als Gegenstand der raumordnungsplanerischen Konkretisierung

Der Bundesgesetzgeber hat den Grundsätze-katalog mit dem neu gefassten Raumordnungsgesetz geändert und damit auch andere Akzente für die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraums gesetzt. Da die Funktion des Raumordnungsplans nach § 17 Abs. 1 ROG darin besteht, die bundesgesetzlichen Grundsätze zu konkretisieren, bildet der Grundsätze-katalog des § 2 Abs. 2 ROG die Basis für die Wahrnehmung der planerischen Konkretisierungsaufgabe und gibt eine thematische Eingrenzung der Planinhalte eines solchen Raumordnungsplans des Bundes vor. Die Konkretisierungsaufgabe kann sich somit auf die folgenden Regelungsgegenstände des Grundsätze-katalogs beziehen:

- Nr. 1 nachhaltige Raumentwicklung,
- Nr. 2 raumstrukturelle Steuerung im Verhältnis zwischen Gesamtraum und Teilräumen sowie im Beziehungsgefüge zwischen Siedlungs- und Freiraumstruktur,
- Nr. 3 Gewährleistung der Daseinsvorsorge,
- Nr. 4 Raumentwicklung im Hinblick auf eine langfristig wettbewerbsfähige und räumlich ausgewogene Wirtschaftsstruktur,
- Nr. 5 Erhaltung und Entwicklung von Kulturlandschaften,
- Nr. 6 Gewährleistung der ökologischen Funktionen des Raums,
- Nr. 7 Gewährleistung nationaler Verteidigungs- und Zivilschutzerfordernisse und schließlich
- Nr. 8 Förderung der räumlichen Integration in den Raum der Europäischen Union.

Dabei muss allerdings beachtet werden, dass dieser Grundsätze-katalog thematische Zusammenfassungen von differenzierten, weiter ausgeformten Grundsätzen enthält, welche die in den Nr. 1 bis 8 aufgeführten thematischen Grundsätze untergliedern und ausgestalten. Diese verfeinerten bundesgesetzlichen Grundsätze enthalten gesetzgeberische Aussagen, denen die konkretisierende Raumordnungsplanung nicht widersprechen darf.

§ 17 Abs. 1 ROG ermöglicht die Konkretisierung „einzelner Grundsätze der Raumordnung“ für die räumliche Entwicklung des Bundesgebiets in einem Raumordnungsplan. Die bundesgesetzlichen Grundsätze des § 2 Abs. 2 ROG bilden somit die Basis und den Gegenstand der Raumordnungsplanung des Bundes. Dadurch bestimmt zunächst der Bundesgesetzgeber, welche bundesgesetzlichen Grundsätze der Raumordnung für die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums von Bedeutung sind.

F. Die dem Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG zugewiesenen Funktionen

Die Bundesraumordnung muss innerhalb des gesamträumlichen Planungssystems folgende Funktionen erfüllen:

- eine Konkretisierungsfunktion in Bezug auf die gesetzliche Aufgabenstellung,
- eine Koordinierungsfunktion im Verhältnis zu den Ländern und Nachbarstaaten sowie ressortübergreifend für die unterschiedlichen sektoralen Fachplanungen und fachgesetzlich vorgesehenen raumbedeutsamen Maßnahmen,
- eine Vorlauf- und Servicefunktion im Verhältnis zu nachfolgenden räumlichen Gesamtplanungen der Länder und Kommunen sowie Fachplanungen und raumbedeutsamen Maßnahmen und
- eine gesamträumliche, rahmensetzende Steuerungsfunktion.

Diese Funktionen lassen sich einerseits aus der Aufgabenstellung ableiten, die die Raumordnung zu erfüllen hat, und andererseits aus der Rolle, die dem Bund im Rahmen des Planungssystems der Bundesrepublik Deutschland und im räumlichen Beziehungsgefüge der europäischen Raumentwicklung auf der Ebene der EU und auf transeuropäischer Ebene der Mitgliedstaaten hinsichtlich der gesamträumlichen Entwicklung zugewiesen ist. Diese Funktionen kann der Bund für den Gesamttraum nur erfüllen, wenn ihm Instrumente zur Verfügung stehen, die sämtliche Funktionen abdecken. Während die Konkretisierungs-, die Koordinierungs- und die Vorlauf- und Servicefunktion in gewissem Maße auch durch informelle Planungsinstrumente, wie in Beschlussform gebrachte Abstimmungsergebnisse, MKRO-Entscheidungen, Leitfäden und Konzepte erreicht werden können, kann die für die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums notwendige rahmensetzende rechtliche

Steuerungsfunktion in Form einer Abwägungsdirektive nur durch einen förmlichen Raumordnungsplan erreicht werden, dem diese Funktion zugeordnet ist. Vom Umfang der diesem zugewiesenen rechtlichen Steuerungsfunktion mit Bindungswirkung nach § 4 Abs. 1 ROG hängt es ab, ob und inwieweit dieser überdies die Steuerungskraft zur Durchsetzung von Konkretisierungs- und Koordinierungsergebnissen wahrnehmen kann.

Mit dem Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG steht dem Bund nunmehr ein Planungsinstrument zur Verfügung, das dem Bund ähnlich wie schon bisher die Landesentwicklungspläne bzw. –programme auf der Ebene der Bundesländer die Möglichkeit gibt, diese Funktionen für den Gesamttraum mit weiterreichender rahmensetzender Steuerungswirkung als bisher zu erfüllen.

G. Weitere Instrumente der Bundesraumordnung und der Bund-Länder-Kooperation – Alternativen zum Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG?

I. Informelle Instrumente der Bundesraumordnung und der Bund-Länder-Kooperation

Für die Konkretisierung bundesgesetzlicher Grundsätze kommen vorbereitend, neben oder anstelle eines Raumordnungsplans des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG auch folgende informelle Instrumente in Betracht:

- Beschlüsse und Entschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung
- Festlegungen von Leitbildern und Handlungsstrategien
- Festlegung raumordnungspolitischer Orientierungs- und Handlungsrahmen
- Forschungsprojekte zur Entwicklung von best-practises-Ansätzen
- Aufstellung eines räumlichen Entwicklungskonzepts für den Gesamttraum.

1. Beschlüsse und Entschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung

Der Prozess der Entscheidungsfindung in der MKRO wird geprägt durch die Funktion der getroffenen Beschlüsse innerhalb des kooperativen Föderalismus. Mitglieder der MKRO sind die beim Bund sowie in den Ländern für die Raumordnung und Landesplanung zuständigen Minister bzw. Senatoren. Entschlüsse und Beschlüsse der MKRO entfalten nicht die Bindungswirkung einer vertraglichen Vereinbarung, haben aber auch nicht nur den Charakter von Empfehlungen. Vielmehr handelt es sich um Entschlüsse, die aufgrund des Verwaltungsabkommens zwischen Bund und Ländern für die Mitglieder der MKRO mit der Verpflichtung verbunden sind, im jeweiligen Zuständigkeitsbereich für die Umsetzung des Entscheidungsinhalts Sorge zu tragen (so ausdrücklich Dieter Michel, in: ARL (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, 2005).

Den Gegenstand der Beschlüsse bildeten bislang Kooperations- und Themenfelder, die für die Raumordnung in den Ländern von Bedeutung waren. Ob auch Themengegenstände des § 2 Abs. 2 ROG, die einen spezifischen gesamträumlichen Bezug

aufweisen und in den Bereich der Raumordnungsplanung des Bundes fallen, zum Gegenstand von Grundsatz konkretisierenden Beschlüssen oder Entschlüssen der MKRO gemacht werden können, könnte nunmehr zweifelhaft sein, nachdem dem Bund für die Konkretisierung nunmehr mit dem Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG ein eigenes Planungsinstrument zur Verfügung steht. Zweifelhaft kann dies vor allem bei Themen sein, die sich ihrem Wesen nach auf den Gesamttraum beziehen und daher nur vom Bund für das Bundesgebiet wahrgenommen werden können, wie z. B. die räumlichen Erfordernisse der Verteidigung.

Obwohl für die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraum in erster Linie der Bund verantwortlich ist und die Länder ihren Beitrag dazu leisten, indem sie den gesamträumlichen Belangen in ihrer teilräumlichen Aufgabenwahrnehmung Rechnung tragen und damit einen Beitrag zum Ganzen leisten, kann der Bund aber durchaus Themengebiete der Bundesraumordnung, die sich auf den Gesamttraum beziehen, zum Gegenstand von Beschlüssen der MKRO machen. Dafür spricht auch § 26 Abs. 2 ROG, wonach Bund und Länder im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung Leitbilder für die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes oder von über die Länder hinausgreifenden Zusammenhängen entwickeln können. Dies muss dann auch für themenbezogene Entschlüsse und Beschlüsse der MKRO gelten, die sich auf den Gesamttraum beziehen. Von Bedeutung ist dies vor allem für Themenbereiche, die auf eine konkretisierende Verfeinerung durch die Raumordnungsplanung der Länder angewiesen sind, bei denen also die Länder einen teilräumlichen Beitrag zur Entwicklung des Bundesgebiets leisten.

2. Festlegung eines raumordnungspolitischen Orientierungs- und Handlungsrahmens

Mit der Wirkung einer unverbindlichen Empfehlung kann das Ministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) auch in Abstimmung mit der MKRO Handlungsprogramme verabschieden. So hat das BMBau 1992 einen raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen vorgelegt, den die MKRO am 27.11.1992 zustimmend zur Kenntnis genommen hat. Dieser Orientierungsrahmen wurde vor dem Hintergrund sich prinzipiell verändernder Rahmenbedingungen der Bundesraumordnung konzipiert, wie sie sich aus der Herstellung der Einheit Deutschlands mit außerordentlich hohen räumlichen Ungleichgewichten zwischen dem Ost- und Westteil, aus der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes sowie aus den Ver-

änderungen im mittel- und osteuropäischen Raum ergaben. Der Orientierungsrahmen enthielt Perspektiven, Leitbilder und Strategien für die räumliche Entwicklung des Bundesgebiets aus der Sicht der Bundesraumordnung. Er kennzeichnete die künftige Raumstruktur anhand von fünf Leitbildern: Siedlungsstruktur, Umwelt und Raumnutzung, Verkehr, Europa sowie Ordnung und Entwicklung. Es handelte sich dabei um ein Strategiepapier, das durch einen raumordnungspolitischen Handlungsrahmen ergänzt wurde. Auf der Grundlage des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens wurden zunächst innerhalb der MKRO, sodann insbesondere in Zusammenarbeit mit den raumbedeutsamen Fachplanungen des Bundes und der Länder, Vorschläge für eine Konkretisierung von handlungsorientierten Maßnahmen (Handlungsrahmen) erarbeitet.

3. Festlegungen von Leitbildern und Handlungsstrategien

In der räumlichen Entwicklung nehmen die Leitbilder die Funktion übergreifender Zielvorstellungen bezüglich der Entwicklung, Ordnung und Sicherung eines Raums ein, die mehrheitlich von den zuständigen Aufgabenträgern mitgetragen werden und die räumliche Entwicklung leiten und lenken sollen. Bei den übergreifenden, auf den Gesamttraum bezogenen Leitbildern handelt es sich um idealtypische, normvorbereitende Zielvorstellungen, die keinen direkten Umsetzungsbezug aufweisen, sondern durch Handlungsansätze und Handlungsstrategien ergänzt werden müssen, um den erstrebten, mit dem Leitbild umschriebenen Sollzustand erreichen zu können. Letztlich handelt es sich um ein strategisches Instrument, das mit seiner idealtypischen Beschreibung des Sollzustands zu einer „Komplexitätsreduzierung“ und „Entdifferenzierung“ führt. Die Kritik an den Leitbildern wird vor allem darin gesehen, dass diese teilweise inhaltslos, jedenfalls undifferenziert seien, autoritären Charakter hätten und unflexibel seien (vgl. dazu Dehne, Leitbilder in der räumlichen Entwicklung, in: ARL (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, S. 608 ff. sowie Streich, Grundzüge einer städtebaulichen Leitbildtheorie. Beiträge zu Städtebau und Bodenordnung. Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik, Bonn). Hilfreich sind Leitbilder allerdings vor allem dann, wenn es darum geht, einen Konsens über Ordnungsmodelle und Zielprojektionen herbeizuführen und das vorhandene Konfliktpotential zu entfrachten.

4. Aufstellung eines räumlichen Entwicklungskonzepts für den Gesamttraum

Die Aufstellung eines informellen gesamträumlichen Entwicklungskonzepts ist denkbar, wäre aber, weil es sich auf alle raumrelevanten Themenbereiche beziehen müsste und einer Abstimmung mit allen Bundesländern und Fachressorts bedürfte, mit einem enormen Aufwand verbunden. Unter funktionellen Gesichtspunkten könnte ein solches informelles Instrument vor allem Bedeutung als Koordinierungsinstrument erlangen. Eine rechtliche Steuerungs- und Bindungswirkung kann es nicht entfalten, da einem solchen Konzept noch nicht einmal die Bedeutung eines Abwägungsbelangs zugeordnet werden könnte. Denn hierfür fehlt es an einer mit § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB vergleichbaren gesetzlichen Regelung (dazu nachfolgend unter II. und L.).

II. Vor- und Nachteile der aufgezeigten informellen Möglichkeiten der Bundesraumordnung

Allgemein haben informelle Planungsinstrumente den Vorteil, dass im Vorfeld formeller Planung mögliche Konflikte aufgezeigt werden können. Konfliktreiche Themen können im Rahmen der informellen Instrumente eher zu einem Konsens gebracht werden. Sie durchlaufen keine vorgeschriebenen Verfahren und müssen nicht unbedingt auf eine umfassende Beteiligung achten. Da die informellen Planungsinstrumente nicht rechtsverbindlich sind, besteht jedoch weder eine Umsetzungs- und grundsätzlich auch keine Berücksichtigungspflicht, es sei denn, dies ist ausdrücklich wie im Städtebaurecht gesetzlich vorgesehen (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB). Im Bereich des Raumordnungsrechts fehlt eine entsprechende gesetzliche Regelung. Zu beachten ist zudem, dass die Berücksichtigung der Ergebnisse informeller Konzepte oder Beschlüsse nur in Form einer Selbstbindung desselben Planungsträgers in Betracht kommt und auch nur dann, wenn wie nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB das demokratisch legitimierte Organ des zuständigen Entscheidungsträgers darüber entschieden hat.

Sollen Rechtsfolgen und rechtliche Bindungswirkungen innerhalb des Raumplanungssystems sowohl sektoral für nachfolgende Fachplanungen oder raumbedeutsame Maßnahmen als auch im Verhältnis zu nachfolgenden gesamträumlichen Planungen auf einer anderen Ebene im föderalen Rechtssystem, namentlich in den Bundesländern, ausgelöst werden, stehen als förmliche Instrumente mit rechtlicher

Bindungswirkung im Sinne von § 4 Abs. 1 ROG dafür nur die Raumordnungspläne des Bundes gemäß § 17 Abs. 1 bis 3 ROG zur Verfügung. Dass Beschlüsse der MKRO eine interne politisch-administrative Verpflichtung der beteiligten Minister zum Tätigwerden begründen, wird dadurch nicht in Frage gezogen (dazu schon vorstehend unter G. I. 1.).

H. Der bei der Raumordnungsplanung des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG zu beachtende rechtliche Rahmen

I. Das Spektrum der für eine Konkretisierung in einem Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG in Betracht kommenden Themenbereiche

1. Die Breite des denkbaren Themenspektrums

Das Spektrum der in Betracht kommenden Themenbereiche wird durch die 8 Regelungsgegenstände des Grundsätze-katalogs umrissen, die sich alle in die Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung einordnen lassen. Innerhalb dieses so umrissenen Spektrums ist ein breites Themenspektrum vorhanden, aus dem sich konkretisierungsfähige Themenbereiche und Einzelthemen in Form von Teilaspekten ableiten lassen, die teilweise bereits bundesgesetzlich durch weitere Differenzierungen in § 2 Abs. 2 ROG für die nachfolgenden Planungs- und Entscheidungsträger ausreichend konkretisiert sind, teilweise erst konkretisiert werden müssen oder weiterer Konkretisierung bedürfen, um eine Maßstabsfunktion für die nachfolgenden Raumplanungen und Maßnahmen zur Erfüllung der Aufgabe der Raumordnung wahrnehmen zu können. Nicht alle der Teilaspekte eignen sich für eine weitere Konkretisierung; einige sind nicht konkretisierungsfähig, einige zwar konkretisierungsfähig, aber nicht konkretisierungsbedürftig. Die Bestimmung der möglichen Konkretisierungsfelder, die im Bereich der Bundesraumordnung aufgegriffen werden sollten, ist dabei einerseits von rechtlichen und fachlichen Determinanten und andererseits von politischen Entscheidungsfaktoren abhängig.

2. Bisheriger Meinungsstand zum Umfang und zum Spektrum konkretisierungsfähiger und -bedürftiger Themenbereiche

Aus der Eingrenzung der Ermächtigung auf einzelne Grundsätze der Raumordnung in § 17 Abs. 1 ROG ist mit Runkel (in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 17 Rn. 14) zu schließen, dass es dem Bund verwehrt ist, in einem umfassenden, überörtlichen und fachübergreifenden Raumordnungsplan die gesetzlichen Grundsätze des § 2 Abs. 2 durch Festlegungen in einem Raumordnungsplan umfassend zu konkretisieren. Fraglich ist, ob mit der Formulierung „einzelne Grundsätze“ in § 17 Abs. 1 ROG die dort aufgeführten 8 Nummern gemeint sind oder ob sich die Konkretisierungsbefugnis nur auf einzelne Teilaspekte bezieht. In kompetenzrechtlicher Hinsicht dürften zwar eher die Grundsätze im weiteren Sinne (Sammelgrundsätze) der 8 Nummern gemeint sein, jedoch ist zu prüfen, ob die konkretisierungsfähigen und -bedürftigen Inhalte eines Bundesraumordnungsplans nicht letztlich wegen der sachlichen Komplexität (so Runkel, a.a.O., § 17 Rn. 14) oder mangels Erforderlichkeit bzw. sachlich-fachlicher Rechtfertigung im gestuften Planungssystem oder wegen fehlender Steuerungswirkung der Konkretisierung oder aus sonstigen Gründen auf „einen oder mehrere Teilaspekte“ zu reduzieren sind (so Runkel, a. a. O.).

Der Beirat für Raumordnung hat in seiner Stellungnahme zum Entwurf des § 17 Abs. 1 ROG, verabschiedet in der Sitzung am 29.06.2009, die Einführung eines Bundesraumordnungsplans zur Konkretisierung der bundesgesetzlichen Grundsätzen der Raumordnung als Stärkung der Raumordnung auf allen relevanten Ebenen begrüßt (vgl. den Abdruck dieser Stellungnahme unter der Rubrik Stadt und Land und unter Beirat für Raumentwicklung, <http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/28680/publicationFile/11078/stellungnahme-zu-17-abs-1-gerog.pdf>, abgerufen am 03.02.2011). Bei der Auswahl der vom Beirat für Raumordnung vorgeschlagenen Handlungsfelder hat er auf folgende Kriterien abgestellt: Gesamtstaatlicher Handlungsbedarf, Übereinstimmung mit der Territorialen Agenda 2007 und den Leitbildern zur Raumentwicklung 2006 sowie Konkretisierungsnotwendigkeit auf Länderebene. Aufgrund dieser Bezugspunkte hat der Beirat für Raumordnung in Bezug auf die Konkretisierung bundesgesetzlicher Grundsätze drei Handlungsfelder als vorrangig empfohlen: Raumplanerisches Risikomanagement, Rohstoffvorsorge und Verkehrswege. Hervorgehoben wurde dabei z. B. in Bezug auf das raumplanerische Risikomanagement, dass der vorbeugende Hochwasserschutz, Maßnahmen,

die dem Klimawandel entgegenwirken und der Ausbau der Erneuerbaren Energien im Kontext gesehen werden müssten. So sei der vorbeugende Hochwasserschutz in den Flusskorridoren als länderübergreifender Schwerpunkt erkennbar. In Bezug auf die Rohstoffvorsorge wurde der Konkretisierungsbeitrag, den der Raumordnungsplan des Bundes leisten könne, darin gesehen, fachliche Grundlagen und Rahmensetzungen für die raumordnerische Beurteilung von bundesweit seltenen mineralischen Rohstoffen, nichtmineralischen Rohstoffen und des Exports und Imports von Rohstoffen bereitzustellen. Betont wurde, dass in den Leitbildern der Raumentwicklung bislang keine räumlich differenzierten Aussagen verankert seien. Gerade dies unterstreiche den Handlungsbedarf. In Bezug auf die Verkehrswege könne der Bund mit einer Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung Nr. 3 und 8 zulässige Vorgaben für die Bundesländer schaffen. Diesbezüglich wurde betont, dass ein funktionsfähiges Hauptverkehrsnetz zu gewährleisten sei. Die Realisierung der Landesverkehrswege und der räumlichen Entwicklung des Landes könne auf der Ausgestaltung der Bundesverkehrswege aufsetzen.

Diese Vorschläge des Raumordnungsbeirats knüpften an die Territoriale Agenda der EU 2007 an. In Bezug auf die Zukunftsaufgabe, den territorialen Zusammenhang zu stärken, wurden im Rahmen des informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007 als Territoriale Agenda der EU folgende Prioritäten formuliert: Förderung einer polyzentrischen Entwicklung und von Innovationen durch Vernetzung von Stadtregionen und Städten, neuer Formen der Partnerschaft und der politischen Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land, Unterstützung der Bildung wettbewerbsfähiger und innovativer regionaler Cluster in Europa, Stärkung und Ausbau transeuropäischer Netze, Förderung eines transeuropäischen Risikomanagements, insbesondere im Hinblick auf die Auswirkungen des Klimawandels und Förderung der verantwortungsvollen Nutzung ökologischer Ressourcen und kultureller Werte.

Außerdem hat der Raumordnungsbeirat die im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006 entwickelten Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland in Bezug genommen, ohne dabei jedoch alle raumrelevanten Themenbereiche in seine Vorschläge aufzunehmen. Die Ministerkonferenz für Raumordnung hat die Leitbilder „Wachstum und Innovation, Daseinsvorsorge sichern und Ressourcen bewahren sowie Kulturlandschaften gestalten“

herausgearbeitet, um den veränderten Rahmenbedingungen für die Raumentwicklung Rechnung zu tragen. Als raumbedeutsame Handlungsstrategien hat die Ministerkonferenz für Raumordnung zudem unter dem Leitbild „Wachstum und Innovation“ insbesondere den gezielten Ausbau der großräumig bedeutsamen Verkehrsinfrastruktur und den Aspekt „Räume und Netze der Wissensgesellschaft“ akzentuiert. Unter dem Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ sind über die Vorschläge des Raumordnungsbeirats hinaus die Aspekte „Versorgungsqualität sichern“ und „Erfordernisse für das Zentrale-Orte-Konzept“ hervorgehoben worden. Daraus wurden handlungsstrategisch Anpassungsmaßnahmen abgeleitet, ohne aber zu definieren, was in Zukunft zum System der Zentralen Orte und zu den Mindeststandards zentraler Orte zu rechnen ist. Unter dem Leitbild „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ wurden folgende Handlungsansätze ausgeformt: Siedlungsflächenmanagement und Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, fachübergreifende Qualifizierungsstrategien und Visionen für Kulturlandschaften entwickeln, Raumordnung im Küstenmeer und in der Ausschließlichen Wirtschaftszone sowie „Integriertes Küstenzonenmanagement“. Die meisten der abgestimmten Handlungsansätze sind maßnahmenbezogen und auf eine Flankierung der Raumplanung durch Maßnahmen anderer Politikbereiche sowie auf eine räumlich differenzierte Ausgestaltung und Umsetzung auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung angelegt.

Die Leitbilder und Handlungsstrategien der MKRO sind aufgrund des Beschlusses der 37. Ministerkonferenz für Raumordnung am 19. Mai 2010 in Berlin fortgeschrieben und ergänzt worden. Dabei wurde beschlossen, dass die Themen: Partnerschaften und Strategien für Stadtregionen und ländliche Räume, räumliche Konzepte für Mobilität und Logistik und räumliche Erfordernisse des Klimaschutzes und der Energieversorgung im Vordergrund stehen sollen. Dafür sollte der nächste Raumordnungsbericht des BBR einen analytischen Hintergrund für die Bearbeitung dieser Themen bieten. Diesbezüglich hat die MKRO Eckpunkte formuliert. Unter dem Aspekt des Klimaschutzes und der Energieversorgung wurden folgende raumrelevante Handlungsstrategien beschlossen: Angesichts steigender Hochwasserrisiken gewinnen die Verbesserung des Wasserrückhaltes in der Fläche der Flusseinzugsgebiete stark an Bedeutung. In den Verdichtungsräumen sollten mit der Festlegung klimatisch bedeutsamer großräumiger Freiflächen bzw. in funktionaler Beziehung zu diesen die Kalt- bzw. Frischluftsammlgebiete und Abflussleitbahnen gesichert werden, damit die Luftaustauschprozesse verbessert und so Überwärmungen und

Emissionskonzentrationen in klimatischen Belastungsgebieten gemindert werden. Die vorsorgende Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels erfordere die Integration von Elementen einer Risikovorsorge in die räumliche Planung.

Davon ausgehend ist zu klären, ob und inwieweit sich die daraus abzuleitenden Themenbereiche für eine Konkretisierung in einem Raumordnungsplan des Bundes eignen, ob darüber hinaus noch weitere Handlungsfelder für eine Konkretisierung in einem Raumordnungsplan in Betracht kommen und ob und inwieweit bei der Auswahl und der inhaltlichen Ausgestaltung des Raumordnungsplans des Bundes rechtliche Anforderungen die Auswahl der Handlungsfelder und die inhaltliche Ausgestaltung der als konkretisierungsfähig und –bedürftig erachteten Handlungsfelder beeinflussen. Außerdem ist zu klären, ob und inwieweit Festlegungen in einem Raumordnungsplan im Hinblick auf die erstrebten Zwecke eine weitergehende Steuerungsfunktion entfalten können als die Beschlüsse der MKRO zu Leitbildern und Handlungsstrategien.

II. Voraussetzungen für die konkretisierende Raumordnungsplanung des Bundes

§ 17 Abs. 1 ROG ermächtigt das BMVBS unter bestimmten Voraussetzungen dazu, „einzelne Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2“ in einem Raumordnungsplan zu konkretisieren. Die Inanspruchnahme dieser Ermächtigung durch das BMVBS hängt sowohl von materiellen als auch von speziellen formellen Voraussetzungen ab.

In materieller Hinsicht ist die sachlich-inhaltliche Begrenzung der Ermächtigung zu beachten. Wie schon die Formulierung der Konkretisierungsaufgabe in § 17 Abs. 1 ROG erkennen lässt, sollen lediglich „einzelne Grundsätze der Raumordnung“ nach § 2 Abs. 2 ROG konkretisiert werden. Der Wortlaut des damit umrissenen Ermächtigungsrahmens macht deutlich, dass der Bundesgesetzgeber den Spielraum für eine Konkretisierung bundesgesetzlicher Grundsätze durch einen Raumordnungsplan auf Bundesebene nur in begrenztem Umfang eröffnet hat und dass er dabei bereits den Grenzen der Raumordnungsplanung des Bundes in gewissem Maße im Hinblick auf die Planrechtfertigung Rechnung getragen hat (vgl. dazu unten H. IV. 5. und 12.).

Aus der Bezugnahme dieser Ermächtigungsgrundlage auf die Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG lässt sich zunächst eingrenzend die Schlussfolgerung ableiten, dass nur die bereits bundesgesetzlich normierten Grundsätze konkretisiert werden können, nicht auch Grundsätze, die bundes- oder landesgesetzlich noch über die geregelten hinaus normiert werden könnten. Zwar legt der Wortlaut des § 2 Abs. 2 ROG nahe, dass der Grundsätze-katalog nicht abschließend ist, weil es dort heißt: „Grundsätze der Raumordnung sind insbesondere“, aber der Wortlaut des § 17 Abs. 1 ROG, wonach nur „einzelne Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2“ in einem Raumordnungsplan konkretisiert werden können, schließt die Erwägung, dass das BMVBS wegen des nicht abschließenden Grundsätze-katalogs in § 2 Abs. 2 ROG ein Grundsatzfindungsrecht haben könnte, aus. Denn klar ist danach, dass das BMVBS als Planungsträger nicht an die Stelle des Gesetzgebers treten darf und dass es darauf beschränkt sein soll, bundesgesetzlich in § 2 Abs. 2 ROG normierte Grundsätze, und davon auch nur einzelne, zu konkretisieren. Sinn und Zweck dieser Einschränkung auf einzelne bundesgesetzlich bereits normierte Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG ist es, die planerischen Grundsätze auf das für den Gesamttraum zwingend Notwendige („einzelne Grundsätze“) zu beschränken und dadurch auch keine Zweifel daran aufkommen zu lassen, dass die räumliche Entwicklung des Gesamttraums und seiner Teilräume auch in Zukunft hauptsächlich durch die Raumordnung in den Ländern erfolgen soll.

Der Wortlaut des § 17 Abs. 1 ROG wirft jedoch auch einige Zweifelsfragen auf. Denn es stellt sich die Frage, ob Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG nur die in den 8 Nummern aufgeführten „Sammelgrundsätze“ bzw. allgemein in Gestalt übergreifender Aussagen formulierten Grundsätze sind oder ob § 17 Abs. 1 ROG die Konkretisierungsbefugnis auch insoweit eröffnet, als diese „Sammelgrundsätze“ unter funktionellen Teilaspekten thematisch vom Bundesgesetzgeber selbst konkretisiert worden sind. Die unter den Nummern 1 bis 8 jeweils in der vorangestellten Aussage allgemein formulierten Grundsätze sind bis auf den Grundsatz Nr. 7 alle in Bezug auf Teilaspekte vom Bundesgesetzgeber selbst weiter konkretisiert worden. Diese gesetzlichen Teilkonkretisierungen erfüllen jeweils ebenfalls die Voraussetzungen eines Grundsatzes der Raumordnung im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG. Deshalb ist fraglich, ob die Bezugnahme im Wortlaut des § 17 Abs. 1

ROG die thematischen Grundsätze der Nr. 1 bis 8 ROG allgemein oder alle in § 2 Abs. 2 ROG vorzufindenden bundesgesetzlichen Grundsätze meint.

Der Unterschied dieser beiden Auslegungsvarianten könnte darin liegen, dass wenn die Konkretisierungsbefugnis als Beschränkung auf die 8 Sammelgrundsätze zu lesen wäre, diese Beschränkung so zu verstehen sein könnte, dass soweit der Bundesgesetzgeber selbst thematisch eine gesetzliche Teilkonkretisierung vorgenommen hat, eine Befugnis zur Konkretisierung nicht gegeben wäre. Die Konkretisierungsbefugnis könnte somit auf Themen beschränkt sein, zu denen in den Grundsätzen Nr. 1 bis 8 keine bundesgesetzliche Teilkonkretisierung vorliegt. So allerdings ist die Verweisung auf die Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG nach diesseitiger Auffassung nicht auszulegen. Denn diese Bezugnahme soll nach Sinn und Zweck der neu geschaffenen Planungskompetenz dem Bund die Möglichkeit eröffnen, die 8 „Sammelgrundsätze“ mit den jeweiligen Teilaspekten weiter zu konkretisieren. Dafür spricht die auf den Gesamtraum bezogene Steuerungsfunktion für einzelne bedeutsame Grundsätze. Diese Akzentuierung hätte keinen Sinn, wenn die Konkretisierungsbefugnis dort wieder enden würde, wo der Gesetzgeber selbst eine Teilkonkretisierung vorgenommen hat. Da die in den Nummern 1 bis 8 thematisch zusammengefassten „Sammelgrundsätze“ nur teilweise konkretisiert sind, macht die Anknüpfung an diese Sinn. Denn damit wird die prinzipielle Möglichkeit geschaffen, diese Grundsätze einerseits zu konkretisieren, soweit sie bundesgesetzlich noch nicht konkretisiert sind, sie andererseits aber auch weiter zu konkretisieren, soweit sie bezüglich Teilaspekten bundesgesetzlich bereits teilweise konkretisiert worden sind.

Diese prinzipiell in Bezug auf die bundesgesetzlichen Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 bis 8 ROG im Ganzen bestehende Konkretisierungsbefugnis ist wiederum dadurch eingeschränkt, dass aufgrund des Zusatzes „einzelne“ nur diejenigen Grundsätze konkretisiert werden dürfen, deren Konkretisierung für die Wahrnehmung der auf den Gesamtraum bezogenen Aufgabe des Bundes möglich und erforderlich ist. Eine Konkretisierung bis ins Detail hinein scheidet grundsätzlich schon deshalb aus, weil die Aufgabenstellung der Raumordnung im bundesstaatlichen Planungssystem auf eine fortschreitende Konkretisierung angelegt ist. Dies führt zu der Schlussfolgerung, dass nur einzelne oder mehrere Teilaspekte einzelner Grundsätze zu konkretisieren sind, soweit dies für die Wahrnehmung der

Aufgabe der Raumordnung für den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland erforderlich ist (dazu eingehender unten H. IV. 2. und 5.).

Es muss zudem das Einvernehmen mit den fachlich betroffenen Bundesministerien hergestellt werden. Dies hat materielle und formelle Bedeutung. Denn die fachlich betroffenen Bundesministerien, also die Ressorts, haben in materieller Hinsicht ein Vetorecht, mit dem sie die raumordnungsplanerische Konkretisierung blockieren können. In formeller Hinsicht bedeutet dies, dass verfahrensmäßig eine Abstimmung mit den betroffenen Ressorts stattfinden muss.

Die Beachtung der Beratungs- und Unterrichtungspflicht nach § 26 Abs. 1 und 4 ROG hat ebenfalls sowohl materielle als auch formelle Bedeutung. Denn die Wahrung der Beratungs- und Unterrichtungspflicht besteht gegenüber den für die Raumordnung zuständigen obersten Landesbehörden in der Ministerkonferenz für Raumordnung. Sie trägt dem bundesstaatlichen Erfordernis der wechselseitigen Pflicht zur Rücksichtnahme Rechnung und ist Ausdruck des kooperativen Föderalismus. Deshalb müssen die Ergebnisse der Bund-Länder-Konsultation auch bei der konkretisierenden Planung berücksichtigt werden.

Zudem müssen vor der konkretisierenden Raumordnungsplanung die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der Europäischen Union und deren Mitgliedstaaten in die Planung einbezogen werden. Die Pflicht zur Einbeziehung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der Europäischen Union bei der konkretisierenden Raumordnungsplanung des Bundes gemäß § 17 Abs. 1 ROG hat ebenfalls sowohl verfahrensrechtliche als auch materiell-rechtliche Bedeutung. Welches Gewicht die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der Europäischen Union bei der konkretisierenden Raumordnungsplanung haben, hängt davon ab, welches Maß an Verbindlichkeit die einschlägigen europarechtlichen Festlegungen im Einzelfall besitzen. In formeller Hinsicht müssen die Europäische Union und etwaige betroffene Mitgliedstaaten angehört werden, wenn die Grundsatzkonkretisierung Folgen für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen der Europäischen Union oder deren Mitgliedstaaten haben kann. Angesichts der nur eingeschränkten Steuerungswirkung der durch den Raumordnungsplan konkretisierten Grundsätze dürfte dies jedoch nur selten der Fall sein.

Besondere Verfahrensanforderungen für das Planaufstellungsverfahren bei der konkretisierenden Raumordnungsplanung des Bundes enthalten § 17 Abs. 1 S. 2 und S. 3 ROG. Gemäß § 17 Abs. 1 S. 2 ROG führt das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung mit Zustimmung des BMVBS die vorbereitenden Verfahrensschritte zur Aufstellung des Raumordnungsplans durch. Bei der Planaufstellung müssen die Bundesministerien beteiligt und das Benehmen mit den Ländern sowie den angrenzenden Staaten hergestellt werden (§ 17 Abs. 1 S. 3 ROG).

Die Unterscheidung zwischen der Herstellung des Einvernehmens und des Benehmens ist mit Bedacht vorgenommen worden. Das Einvernehmenserfordernis soll nämlich sicherstellen, dass der Bund sozusagen „mit einer Stimme“ spricht, wenn er von seiner Konkretisierungsbefugnis Gebrauch macht, und schließt aus, dass über die Konkretisierungsbefugnis ein Ressortprivileg entsteht. Während zur Wahrung des Einvernehmenserfordernis die Einholung des Einverständnisses der anderen Bundesministerien erforderlich ist, diesen also ein Vetorecht eingeräumt ist, ist die Beteiligung im Verhältnis zu den Ländern und den angrenzenden Staaten auf die Herstellung des Benehmens beschränkt, weil die Befugnis zur Aufstellung planerischer Grundsätze letztlich dem Bund zugewiesen ist. Zur Wahrung des Erfordernisses, das Benehmen herzustellen, reicht es, dass den Ländern und den angrenzenden Staaten Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wird.

III. Reichweite und Grenzen der Befugnis zur Konkretisierung von bundesgesetzlichen Grundsätzen durch einen Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG

1. Das Wesen des grundsatzkonkretisierenden Raumordnungsplans im Sinne von § 17 Abs. 1 ROG

Da es sich bei den bundesgesetzlichen Grundsätzen um Rechtsnormen handelt, besteht die Konkretisierungsaufgabe des Raumordnungsplans im Sinne von § 17 Abs. 1 ROG letztlich darin, eine Normkonkretisierung vorzunehmen.

Der Sache nach handelt es sich bei dem Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG um einen sachlichen Teilplan im Sinne von § 7 Abs. 1 S. 2 ROG, allerdings mit der Besonderheit, dass er nur planerische Grundsätze der Raumordnung zum Gegenstand haben darf (ebenso Runkel, ROG, Kommentar, § 17 Rn. 4). Diese planerischen Inhalte sind Inhalte einer Normkonkretisierung und beruhen selbst

nicht auf einer Planungskonzeption. Eine planerische Komponente weist der grundsatzkonkretisierende Raumordnungsplan insoweit auf, als planungsrelevante Vorgaben der Raumordnung bezüglich des Gesamttraums für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen in bestimmten Themenbereichen, zu denen die bundesgesetzlichen Grundsätze Aussagen enthalten, geschärft werden. Insoweit weist er eine gewisse planerische Dimension und typische Merkmale einer Planung auf (dazu unten H. IV. 6.). Im Übrigen enthält § 17 Abs. 1 ROG einen legislatorischen Gestaltungsauftrag für den Gesamttraum des Bundesgebiets, auch wenn die planerischen Gestaltungsspielräume bei der grundsatzkonkretisierenden Raumordnungsplanung erheblich eingeschränkt sind (dazu ebenfalls nachfolgend H. IV. 6., 7. und 8. sowie H. VI.). Gleichwohl bleiben, wie nachfolgend zu zeigen sein wird, bei der Konkretisierung der bundesgesetzlichen Grundsätze genügend Spielräume, so dass der Raumordnungsplan des Bundes Raum für politisches Wollen und Werten, insbesondere auch bei der Feststellung des Zwecks und des Bedarfs, lässt (entsprechend der Umschreibung der Funktion des Planens als der „Umsetzung politischer Willensbildung in Rechtsform“, vgl. dazu Di Fabio, Die Struktur von Planungsnormen, in: Erbguth/Oebbecke/Rengeling/Schulte, Planung, Festschrift für Hoppe zum 70. Geburtstag, S. 75 [85]). Es gilt hinsichtlich der bei der Konkretisierung von bundesgesetzlichen Grundsätzen verbleibenden Spielräume auch der Satz: „Die Planungsnormen zwingen den politischen Willen in die Bahnen des Rechts, aber das Recht determiniert nicht den politischen Willen in dem Sinne, dass politische Entscheidungen aus Rechtsnormen abgeleitet werden könnten“ (Di Fabio, ebenda, S. 85).

Gemäß § 17 Abs. 1 ROG erfolgt die Konkretisierung „durch Grundsätze in einem Raumordnungsplan“. Dazu heißt es in § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG, dass Grundsätze der Raumordnung durch Gesetz oder als Festlegungen in einem Raumordnungsplan aufgestellt werden können. Handelt es sich demzufolge um „Grundsätze der Raumordnung“ im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG, so lösen diese die ihnen „per definitionem“ nach dieser Rechtsvorschrift zugeordneten Rechtsfolgen auch ohne ausdrückliche rechtliche Qualifizierung des Raumordnungsplans aus.

§ 17 Abs. 1 ROG lässt offen, welche Rechtsnatur der grundsatzkonkretisierende Raumordnungsplan haben soll; eine solche Festlegung erscheint jedoch auch nicht erforderlich. Denn obwohl sein Regelungsinhalt das Ergebnis einer Normkonkreti-

sierung ist, kommt einem Grundsatz der Raumordnung – anders als einem Ziel der Raumordnung – nach der Rechtsprechung des BVerwG keine materielle Rechtsnormqualität zu. Während Ziele der Raumordnung verbindliche Festlegungen zum Gegenstand haben, die im Rahmen der Abwägung nicht überwindbar sind und die die Funktion haben, räumlich und sachlich die zur Verwirklichung der Grundsätze der Raumordnung notwendigen Voraussetzungen zu schaffen (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG), bezeichnen Grundsätze lediglich öffentliche Belange, die in nachfolgenden Planungs- und Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen sind (so ausdrücklich BVerwG, Beschl. v. 17.06.2004, Az.: BN 5/04, Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 166).

Obwohl das BVerwG bezüglich der Grundsätze in Abgrenzung zu den Zielen der Raumordnung die Auffassung vertreten hat, dass das Ergebnis der gemeindlichen Planung durch diese in keiner Weise vorgeprägt werde (so in der vorgenannten Entscheidung), es sich vielmehr um einen von zahlreichen potentiellen öffentlichen Belangen handle, die Teil des jeweiligen Abwägungsmaterials sind und die im Wege der Abwägung überwindbar seien, haben diese Grundsätze der Raumordnung immerhin Abwägungsrelevanz. Sie sind also in der Abwägung zu berücksichtigen und dürfen nicht einfach, ohne dass sich der Planungsträger mit ihnen auseinandergesetzt hat, übergangen werden. In dem Beschluss des BVerwG ist offen geblieben, ob und inwieweit die Abwägungsentscheidung dadurch beeinflusst werden kann, dass durch einen Grundsatz der Raumordnung das Gewicht eines öffentlichen Belangs in einem Raumordnungsplan erhöht wird. Dies wäre für die Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung durch einen Raumordnungsplan des Bundes von erheblicher Bedeutung. Denn da nur die Grundsätze des Bundes konkretisiert werden sollen, die einen spezifischen Bezug zum Gesamttraum der Bundesrepublik aufweisen und die für dessen Entwicklung, Ordnung und Sicherung erforderlich sind, werden die darin zum Ausdruck kommenden öffentlichen Belange ihrem Gewicht nach gegenüber anderen Belangen herausgestellt. Dieser hervorgehobene Stellenwert darf bei der richterlichen Überprüfung nachfolgender Planungs- und Ermessensentscheidungen nicht außer Acht bleiben. Es genügt dann nicht, dass diese öffentlichen Belange von den Planungs- und Entscheidungsträgern, an die sie gerichtet sind, gesehen wurden. Vielmehr müssen diese sie auch mit dem Gewicht in die Abwägung eingestellt haben, die ihnen auf der Bundesebene beigegeben worden sind (bezüglich der Fehlgewichtung auf der nachfolgenden Planungsebene vgl. BayVGh, Beschl. v. 19.08.2010, Az. 1 NE 08.3386).

Dies heißt aber auch, dass die Grundsätze der Raumordnung diese Funktion eines nach seinem Gewicht herausgestellten öffentlichen Belangs nur dann haben können, wenn sie nicht im Allgemeinen und Unverbindlichen bleiben und wenn nicht alle bundesgesetzlichen Grundsätze, sondern nur „einzelne Grundsätze“, wie dies in § 17 Abs. 1 ROG vorgesehen ist, in ihrer Bedeutung für den Gesamttraum hervorgehoben werden.

2. Keine Pflicht des Bundes zur konkretisierenden Raumordnungsplanung

Anders als der Raumordnungsplan für die deutsche Ausschließliche Wirtschaftszone nach § 17 Abs. 3 ROG, für den eine Planungspflicht besteht, muss das Ministerium von der Ermächtigung zur Raumordnungsplanung nach § 17 Abs. 1 ROG keinen Gebrauch machen. Dies folgt aus der „Kann-Formulierung“ der Ermächtigung in dieser Vorschrift.

IV. Reichweite und Grenzen der raumordnungsplanerischen Konkretisierungsbefugnis aufgrund funktioneller und kompetenzrechtlicher Determinanten

1. Übersicht

Reichweite und Grenzen der raumordnungsplanerischen Konkretisierungsbefugnis im Allgemeinen lassen sich aus dem aufgabenbezogenen Beziehungsgefüge zwischen Bund und Ländern, Bund und Europäischer Union sowie Gesamt- und Fachplanung ableiten. Die raumordnungsplanerische Konkretisierungsbefugnis stößt insofern auf folgende allgemeine Grenzen, die bei der Wahrnehmung der Konkretisierungsaufgabe zu beachten sind:

- Ausschließlich auf den Gesamttraum bezogene Konkretisierungsbefugnis;
- Fehlende Konkretisierungsfähigkeit;
- Entgegenstehende Rechtsbindungen, die den Konkretisierungsspielraum verengen;
- Begrenzung der Konkretisierungsbefugnis auf einzelne Grundsätze der Raumordnung (vgl. Begründung zum Regierungsentwurf, BT-Drs. 13/6392);
- Normative, nicht planungskonzeptionelle Konkretisierung;
- Wahrung der Anforderungen des rechtsstaatlichen Abwägungsgebots;

- aus dem Ressortprinzip folgende Grenze der raumordnungsplanerischen Konkretisierungsbefugnis (kein Ersetzen der Fachplanung);
- Fehlendes Konkretisierungserfordernis wegen abschließender Regelungen der EU;
- Grenzen der Konkretisierungsbefugnis im Verhältnis zu den Ländern und angrenzenden Staaten;
- Fehlen des Grundsatzcharakters wegen zu detailscharfer Überregulierung;
- Fehlende Planrechtfertigung;
- Ermächtigungsgrenzen für räumlich-differenzierte gebietsbezogene Festlegungen.

Wenn nach Prüfung der rechtlichen Voraussetzungen feststeht, dass bestimmte Grundsätze der Raumordnung oder einzelne Teilaspekte für eine weitere raumordnungsplanerische Konkretisierung auf Bundesebene wegen deren besonderer Bedeutung für die gesamträumliche Entwicklung in Betracht kommen, liegt es im politisch-strategischen Beurteilungsspielraum des BMVBS, ob und in welcher Art und Weise von der Befugnis zur Konkretisierung bestimmter bundesgesetzlicher Grundsätze Gebrauch gemacht werden soll.

Zuvor ist jedoch anhand der aufgeführten rechtlichen Maßstäbe zu prüfen, welche Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG sich für eine weitere Konkretisierung im Rahmen der Raumordnungsplanung des Bundes eignen und an welche Grenzen die Konkretisierungsbefugnis hinsichtlich der Auswahl der für eine Konkretisierung in Betracht kommenden Grundsätze der Raumordnung als auch hinsichtlich der Festlegung der Konkretisierungsinhalte stößt.

2. Der Gesamttraum als räumlicher und sachlich-beschränkter Bezugsrahmen für die Konkretisierungsbefugnis

Die Aufgabe der Raumordnung bezieht sich gemäß § 1 Abs. 1 ROG auf den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume. Mit der Aufgabenstellung ist eine instrumentelle Verknüpfung verbunden, soweit diese Aufgabe gemäß dieser Vorschrift durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne sowie durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen wahrzunehmen ist. Während den Ländern mit den landesweiten Raumordnungsplänen und Regio-

nalplänen Planungsinstrumente zur Verfügung stehen, mit denen sie eine vollständige Steuerungs- und Bindungswirkung für nachfolgende Planungs- und Maßnahmenträger durch Ziele und Grundsätze herstellen können, stehen dem Bund lediglich Raumordnungspläne mit beschränkter Bindungswirkung und sachlich oder räumlich eingeschränkter Steuerungsfunktion zur Verfügung. Der Bund besitzt zur Wahrnehmung der Aufgabe der Raumordnung für den Gesamttraum keinen bundesweiten Raumordnungsplan mit der Steuerungsfunktion von Zielen der Raumordnung.

In der Regelung des § 17 Abs. 1 ROG hat die Abgrenzung zwischen der Planungskompetenz der Länder für die Raumordnung in den Ländern und der Planungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache für den Gesamttraum ihren Niederschlag gefunden. Bei der Ausgestaltung des nach der Föderalismusreform I neu gefassten Raumordnungsgesetzes wurde der gesetzliche Regelungsrahmen für die Raumordnung in den Ländern, soweit es die Raumordnungsplanung anbelangt, im Wesentlichen unberührt gelassen. Gestützt auf die Zuständigkeit des Bundes für die konkurrierende Gesetzgebung im Bereich der Raumordnung wurde hingegen - ausgehend von der schon vorher vorhandenen Kompetenz des Bundes für den Gesamttraum - die Planungskompetenz des Bundes in Abgrenzung zu der Zuständigkeit der Länder lückenschließend ausgestaltet. Dadurch wurden für den Bund neue Gestaltungsmöglichkeiten zur Wahrnehmung der Aufgabe der Raumordnung für den Gesamttraum in Abgrenzung zu der Raumordnung in den Ländern geschaffen.

Diese kompetenzrechtlichen Gründe haben Konsequenzen für die Auslegung des sachlichen Anwendungsbereichs des Raumordnungsplans des Bundes für den Gesamttraum im Sinne von § 17 Abs. 1 ROG. Dabei ist nämlich zu beachten, dass die Aufgabe der Raumordnung für den Gesamttraum nach der normsystematischen Logik des Raumordnungsgesetzes auch additiv durch die Rahmen setzende bundesgesetzliche Verknüpfung der Raumordnung in den Ländern wahrgenommen wird.

§ 17 Abs. 1 ROG liegt demzufolge eine Abgrenzung der Planungsaufgaben von Bund und Ländern zugrunde. Soweit räumliche Funktionen nur durch eine auf den Gesamttraum bezogene Aufgabenwahrnehmung sachgerecht erfüllt werden können, erlangt die dem Bund eingeräumte Planungskompetenz nach § 17 Abs. 1 ROG Bedeutung. Die räumliche Bezugnahme in § 17 Abs. 1 ROG auf den Gesamttraum ist

infolgedessen nicht als Definition des Planungsraums zu verstehen, sondern als Eingrenzung der Planungskompetenz des Bundes. Denn § 17 Abs. 1 ROG will durch die Bezugnahme auf den Gesamttraum verhindern, dass der Bund mit seinem Raumordnungsplan neben den landesweiten Raumordnungsplänen nur teilräumliche Entwicklungen beeinflusst. Mit der Bezugnahme auf den Gesamttraum ist eine inhaltliche Begrenzung des Einsatzes des grundsatzkonkretisierenden Raumordnungsplans im Sinne von § 17 Abs. 1 ROG verbunden. Demzufolge darf der Bund seine Planungsaufgabe für den Gesamttraum nur insoweit wahrnehmen, als die additive teilräumliche Aufgabenwahrnehmung durch die Länder Defizite in Bezug auf die Raumordnung im Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland hinterlässt oder bei neu auftretenden Themen erwarten lässt.

Andererseits schließt die sachliche Beschränkung der Planungsbefugnis des Bundes auf „einzelne Grundsätze“ und auf für die gesamträumliche Entwicklung bedeutsame Themenfelder nicht aus, dass der Bund eine räumlich-differenzierte Konkretisierung und eine Konkretisierung nicht nur in Form eines sachlichen sondern nach § 7 Abs. 1 S. 2 ROG auch eines räumlichen Teilplans vornehmen kann. Dies folgt sowohl aus der Anwendbarkeit der für jeden Raumordnungsplan geltenden Vorschrift des § 7 ROG als auch aus dem Sinn und Zweck des Raumordnungsplans in seiner Funktion als sachlicher Teilplan zur Konkretisierung bestimmter für die Entwicklung des Gesamttraums bedeutsamer bundesgesetzlicher Grundsätze. Folglich kann die Konkretisierung eines bundesgesetzlichen Grundsatzes nach § 2 Abs. 2 ROG auch in Form eines räumlichen Teilplans erfolgen, wenn sich ein bestimmter, für den Gesamttraum bedeutsamer bundesgesetzlicher Grundsatz der Raumordnung der Natur der Sache nach wegen des Vorhandenseins von Anknüpfungstatsachen, die zu einer räumlichen Fokussierung führen (z. B. wegen der ausschließlichen Eignung bestimmter Teilräume), nur dadurch verwirklichen lässt, dass Handlungsanforderungen an einzelne Bundesländer als Träger der Landesplanung adressiert werden. Allerdings sind dann besondere Anforderungen an die planerische Rechtfertigung in Bezug auf die Notwendigkeit der Konkretisierung zur Förderung der gesamträumlichen Entwicklung des Bundesgebiets zu stellen.

3. Fehlende Konkretisierungsfähigkeit

Bestimmte Inhalte der bundesgesetzlichen Grundsätze sind nicht konkretisierungsfähig; es fehlt ihnen deshalb die Eignung zur weiteren Konkretisierung durch die

Raumordnungsplanung. So lässt sich zum Beispiel das in einem bundesgesetzlichen Grundsatz geregelte Erfordernis, auf etwas hinzuwirken (z. B. auf einen Ausgleich räumlicher und struktureller Ungleichgewichte zwischen den Regionen), durch einen Raumordnungsplan in Bezug auf den Gesamttraum nicht weiter konkretisieren. Die Konkretisierungsfähigkeit fehlt zum Beispiel auch, soweit ein bundesgesetzlicher Grundsatz in der Weise teilkonkretisiert ist, dass er an regionalen Unterschieden anknüpft und daher auf die Konkretisierung auf Länderebene angewiesen ist (z. B., dass sie regionale Wachstums- und Innovationspotentiale in den Teilräumen stärken sollen oder dass in strukturschwachen Räumen die Entwicklungsvoraussetzungen verbessert werden sollen oder dass ländliche Räume als Lebens- und Wirtschaftsräume mit eigenständiger Bedeutung zu entwickeln sind).

Anhand der bundesgesetzlichen Grundsätze kann daher unter dem Aspekt der Konkretisierungsfähigkeit bereits eine erste „Vorsortierung“ zur Eingrenzung der Themenbereiche vorgenommen werden. Denn einzelne Teilaspekte der Grundsätze sind einer weiteren Konkretisierung nicht zugänglich. So enthält zum Beispiel § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG ausgestaltungsoffene Mindeststandards für die räumliche Ausstattung mit Daseinsvorsorge- und Infrastrukturangeboten. Eine weitere Konkretisierung dieser Mindeststandards dürfte auf der Bundesebene nicht in Betracht kommen und angesichts der auf weitere Verfeinerung auf den nachfolgenden Planungsebenen angelegten Raumordnungsaufgabe auch nicht sachgerecht sein. Nicht konkretisierungsfähig dürften überdies in bundesgesetzlichen Grundsätzen geregelte Handlungsanforderungen sein. So dürften zum Beispiel die in § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 7, 8 und Nr. 2 S. 2 ROG geregelten Planungs- und Maßnahmenanforderungen, wonach regionale Entwicklungskonzepte und Bedarfsprognosen der Landes- und Regionalplanung einzubeziehen sind, wonach auf einen Ausgleich räumlicher und struktureller Ungleichgewichte zwischen den Regionen hinzuwirken ist, und wonach auf Kooperationen innerhalb von Regionen und von Regionen untereinander hinzuwirken ist, nicht konkretisierungsfähig sein. Auch die in § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 1 ROG geregelte Planungsanforderung, die soziale Infrastruktur vorrangig in Zentralen Orten zu bündeln, dürfte in Bezug auf den Gesamttraum nicht weiter konkretisierungsfähig sein. Dies gilt ferner für den Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 1 ROG, wonach dafür Sorge zu tragen ist, dass Städte und ländliche Räume auch künftig ihre vielfältigen Aufgaben für die Gesellschaft erfüllen können, und für den Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 3 ROG, wonach die Siedlungstätigkeit räumlich

zu konzentrieren ist und dass sie vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten ist.

4. Rechtsbindung der Grundsatzkonkretisierenden Raumordnungsplanung

Die Befugnis zur raumordnerischen Planung ist nicht nur durch die Ermächtigungsgrundlage des § 17 Abs. 1 ROG, die dem BMVBS die Befugnis zur Konkretisierung von bundesgesetzlich geregelten Grundsätzen einräumt, eingeschränkt, sondern kann auch themenbezogen aufgrund bestehender Rechtsbindungen eingeschränkt sein, z. B. durch europarechtliche Vorgaben bezüglich der räumlichen Entwicklung oder durch andere bundesgesetzliche Regelungen. So kann zum Beispiel kein Freiraumverbundsystem im Widerspruch zu dem europäischen Verbundsystem NATURA 2000 entwickelt werden. Es stünde auch im Widerspruch zu dem bundesgesetzlichen Grundsatz in § 2 Abs. 2 Nr. 3, S. 2 ROG, wenn im Grundsatzkonkretisierenden Raumordnungsplan die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien des Zentrale-Orte-Konzeptes auf Bundesebene festgelegt würden. Denn § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 2 ROG bestimmt ausdrücklich, dass diese Kriterien flexibel an regionalen Erfordernissen auszurichten sind. Außerdem ist eine weitere Konkretisierung teilweise dadurch ausgeschlossen bzw. begrenzt, soweit bereits eine abschließende Regelung auf europäischer Ebene existiert, wie z. B. aufgrund der Richtlinie 2007/60/EG vom 23.10.2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken.

5. Gesetzliche Limitierung der Konkretisierungsbefugnis „auf einzelne Grundsätze“

Die Befugnis des Bundes, durch einen Raumordnungsplan die bundesgesetzlichen Grundsätze zu konkretisieren, ist nach § 17 Abs. 1 ROG inhaltlich auf „einzelne Grundsätze“ beschränkt. Diese gesetzliche Limitierung steht im Zusammenhang mit der vorstehend erläuterten räumlichen und sachlich-inhaltlichen Beschränkung des Bezugsrahmens auf den Gesamttraum. Der Bund soll sich danach bei der Wahrnehmung seiner Konkretisierungsbefugnis auf diejenigen Grundsätze konzentrieren, die aus der Perspektive der Wahrnehmung der Aufgabe der Raumordnung für den Gesamttraum konkretisierungsbedürftig sind. Dies können aus bundesgesetzlicher Sicht nicht alle bundesgesetzlichen Grundsätze sein, weil diese zu großen Teilen auch durch die Landesplanungsgesetze und landesweiten Raumordnungspläne additiv für den Gesamttraum konkretisiert werden. Der Bund soll sich daher bei der Wahrnehmung seiner Konkretisierungsbefugnis auf diejenigen zusammenfassenden Grundsätze und Einzelgrundsätze im Sinne des § 2 Abs. 2 ROG konzentrieren,

bei denen auch eine etwaige vorliegende additive Konkretisierung durch die Landesplanungsgesetze und die landesweiten Raumordnungspläne der Bedeutung des betreffenden bundesgesetzlichen Grundsatzes für den Gesamttraum nicht hinreichend gerecht wird.

Diese gesetzliche Limitierung der Konkretisierungsbefugnis „auf einzelne Grundsätze“ resultiert nicht aus Art. 72 Abs. 2 GG, steht aber dazu auch nicht im Widerspruch. Art. 72 Abs. 2 GG setzt für das gesetzgeberische Tätigwerden im Bereich der Raumordnung keine Erforderlichkeitsprüfung voraus. Demzufolge muss auch das BMVBS als grundsatzkonkretisierender Planungsträger keinen Erforderlichkeitsnachweis im Sinne dieser grundgesetzlichen Vorschrift führen. Wie bei jeder Art von öffentlicher Planung bedarf jedoch auch der grundsatzkonkretisierende Raumordnungsplan der Planrechtfertigung. Worin die Rechtfertigung des Plans im Sinne von § 17 Abs. 1 ROG liegt, folgt aus dem Wortlaut sowie aus Sinn und Zweck dieser gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. Darin liegt zwar zunächst nur die Aussage, dass keine Planrechtfertigung für die Herstellung eines Planungskonzepts für den Gesamttraum auf der Basis eines Raumordnungsplans nach § 17 Abs. 1 ROG gegeben ist. Weiter folgt daraus aber, dass die Planrechtfertigung auch in Bezug auf die einzelnen Konkretisierungsinhalte zu prüfen ist. Danach ist eine Planrechtfertigung für die grundsatzkonkretisierende Raumordnungsplanung auf Bundesebene nur für diejenigen „einzelnen“ Grundsätze und Teilaspekte gegeben, die für die räumliche Entwicklung des Bundesgebiets von Bedeutung sind. In der gesetzlichen Beschränkung auf „einzelne Grundsätze“ hat folglich das Erfordernis der Planrechtfertigung seinen Niederschlag gefunden (vgl. dazu auch unten H. IV. 7. und 12. sowie H. V.).

6. Reichweite und Grenzen der Befugnis zur normkonkretisierenden Planung

Reichweite und Grenzen der Konkretisierungsbefugnis des BMVBS ergeben sich überdies daraus, dass der konkretisierende Raumordnungsplan im Sinne von § 17 Abs. 1 ROG darauf beschränkt ist, bundesgesetzlich geregelte Grundsätze zu konkretisieren. Obwohl die Konkretisierung der bundesgesetzlichen Grundsätze durch einen Raumordnungsplan erfolgt, handelt es sich weniger um eine Planungsentscheidung („keine planerische Entscheidung“, so Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 17 Rn. 7), als vielmehr schwerpunktmäßig um eine Aufgabe der Normkonkretisierung, wodurch für nachfolgende raumbedeutsame Planungen berücksichtigungspflichtige Vorgaben in Form von Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums festgelegt werden.

In der Tat fehlt dem normkonkretisierenden Raumordnungsplan ein zentrales Merkmal der Planung, nämlich die planerische Gestaltungsfreiheit verbunden mit dem Planungsauftrag an den Planungsträger zur konzeptionellen Gestaltung (vgl. zu diesem Merkmal staatlicher Planung Schmidt-Assmann, Planung als administrative Handlungsform und Rechtsinstitut in FS für Otto Schlichter, S. 3 f.). Der normkonkretisierende Raumordnungsplan ist aber andererseits - anders als ein abstrakt-genereller Rechtssatz - nicht auf Geltung, sondern vielmehr wie ein Plan auf Erfüllung angelegt. Und er ist wie andere Pläne der höheren Ebene im föderal gestuften Planungssystem auf weitere Konkretisierung durch die nachfolgenden Planungs- und Maßnahmenträger ausgerichtet (vgl. dazu Schmidt-Assmann, ebenda, S. 18).

Dass in dem in § 17 Abs. 1 ROG geregelten Fall die Normkonkretisierung durch einen Raumordnungsplan erfolgt, lässt sich zudem damit rechtfertigen, dass dieser einen Beitrag zur Gestaltung des Gesamttraums leistet und dass er zumindest einige typische Merkmale einer Planung aufweist. Denn er hat eine zukunftsorientierte zweckbezogene und selbstdisziplinierende Entscheidungssteuerung für die Entwicklung des Gesamttraums zum Gegenstand und erfüllt überdies zwei weitere Kriterien, die für eine Planung kennzeichnend sind: das Kriterium der Kontinuität und das Kriterium der Flexibilität. Aus dem Element der Zukunftsorientiertheit folgt die Notwendigkeit einer gewissen Flexibilität. Da der Plan auf eine Veränderung der

realen Gegebenheiten angelegt ist, muss er einerseits revisibel sein und andererseits auf einer veränderten Vision für die Entwicklung des Gesamttraums beruhen. Gleichzeitig folgt aus ihm eine Selbstfestlegung mit mittel- bis langfristigem temporärem Geltungsanspruch. Denn dem grundsatzkonkretisierenden Raumordnungsplan wohnt eine gewisse Kontinuität inne, wie sie einer strategischen Planung eigen ist, weil ihm eine begrenzte, in die Zukunft wirkende Verlässlichkeit der Planung zugrunde liegt (vgl. zu den Wesenszügen der rechtsgestaltenden Planung Rottlecke, Ein Rechtsbegriff der Planung, DÖV 1994, S. 1024 [1026]; Luhmann, Politische Planung, in: ders., Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, 2. Aufl., 1975, S. 66 f. und Spannowsky, Der Planer als Rechtsgestalter, DÖV 1996, 1017 [1022]). Anders als bei einer reinen Normkonkretisierung kommt es bei der planerischen Konkretisierung der bundesgesetzlichen Grundsätze darauf an, welche politisch-strategischen Gestaltungsakzente für die räumliche Entwicklung des Gesamttraums gesetzt werden.

Maßgebend ist also für die Bestimmung von Reichweite und Grenzen der Befugnis zur normativen Konkretisierung zudem, dass es sich bei der Raumordnungsplanung nach § 17 Abs. 1 ROG um eine Normkonkretisierung bestimmter planerischer Aussagen zur Entwicklung des Gesamttraums der Bundesrepublik Deutschland handelt, die von einem auf den Gesamttraum bezogenen Gestaltungswillen geprägt sind und die mit strategischem Verlässlichkeitsanspruch formuliert werden (Erfordernis eines auf den Gesamttraum bezogenen räumlichen Gestaltungswillens).

7. Das Abwägungsgebot als Grenze der Befugnis zur planerischen Konkretisierung von bundesgesetzlichen Grundsätzen

Ob das Abwägungsgebot auch bei der Konkretisierung der bundesgesetzlichen Grundsätze im Rahmen der Raumordnungsplanung Anwendung findet, könnte zweifelhaft sein, weil die Konkretisierung der bundesgesetzlichen Grundsätze nicht zu einer Planungskonzeption für den Gesamttraum führt und die Gestaltungsspielräume zur Entwicklung des Gesamttraums durch diesen Raumordnungsplan nur sehr eingeschränkt vorhanden sind.

Zu den gemeinsamen Strukturmerkmalen der Raumplanung gehört neben dem Raumbezug und der räumlichen Gestaltungsfreiheit, dass sie als öffentliche Planung bestimmte rechtliche Anforderungen erfüllen muss: die Wahrung des Erfordernisses der Planrechtfertigung, die Bindung an zwingendes Recht und die Wah-

rung des planerischen Abwägungsgebots (so zutreffend Durner, Konflikte räumlicher Planungen, Tübingen, 2005, S. 25 und S. 546). Das Abwägungsgebot ist kein Kontrollmaßstab, der ausschließlich nur auf die Planung zugeschnitten ist. Vielmehr handelt es sich um eine Ausprägung des aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (vgl. Sachs, Grundgesetz, Kommentar, Art. 20 Rn. 103 und Stern Staatsrecht III/2, S. 814 ff.).

Da es sich bei dem Raumordnungsplan im Sinne von § 17 Abs. 1 ROG um einen normkonkretisierenden Plan handelt, überwiegt die Bindung an zwingendes Recht und es ist fraglich, ob das planerische Abwägungsgebot überhaupt zur Anwendung kommen kann. Dies ist letztlich jedoch zu bejahen. Denn soweit ein Spielraum für die Konkretisierung durch planerische Grundsätze in der Weise gegeben ist, dass es verschiedene Möglichkeiten der konkretisierenden Ausgestaltung gibt, können auch politisch-strategische Gestaltungsakzente gesetzt werden. In diesem Rahmen ist die Aufstellung planerischer Grundsätze durch einen Raumordnungsplan wie jede Planung dem Abwägungsgebot unterworfen.

Weiter ist fraglich, welche aus dem Abwägungsgebot resultierenden Anforderungen bei der planerischen Konkretisierung von bundesgesetzlichen Grundsätzen der Raumordnung zu beachten sind. Diese Frage stellt sich, weil die Maßstabsfunktion des Abwägungsgebots eher mit der bei der Überprüfung gesetzgeberischer Entscheidungen als mit der bei der Überprüfung von Planungsentscheidungen zu vergleichen ist. Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung unterwirft gesetzgeberische Entscheidungen auch dann einer Abwägungskontrolle, wenn sie keine Planungsentscheidung zum Gegenstand hat (vgl. BVerfG, Urt. v. 27.07.2005, Az.: 1 BvR 668/04, NJW 2005, 2603 ff.; VerfGH Sachsen, Urt. v. 25.11.2005, Az.: Vf. 119-VIII-94, LKV 2006, 169 ff. und BayVerfG, Urt. v. 10.12.1981, Az.: Vf. 11-VII-78, VerfGHE BY 34, 180 ff.). Soweit nämlich die gesetzliche Regelung mit einer Eingriffswirkung in verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter verbunden ist, muss der Gesetzgeber nach der Rechtsprechung eine Abwägung zwischen der Schwere des Eingriffs in ein Rechtsgut und den diesen Eingriff rechtfertigenden Gründen vornehmen. Dies ist eine Konsequenz des Verhältnismäßigkeitsprinzips.

Weitergehend gelten bei der Planung durch Gesetz (Legalplanung), soweit dies verfassungsrechtlich zulässig ist, unter Abwägungsgesichtspunkten ähnliche Maß-

stäbe wie bei der behördlichen Planung (ausdrücklich ebenso Durner, a.a.O., S. 296; vgl. dazu BVerfG, Urt. v. 17.07.1996, Az.: 2 BvF 2/93, UPR 1997, 24 ff. und VGH BW, Urt. v. 26.07.2004, Az.: 8 S 902/04, NuR 2005, 250 ff.). D. h., dass in diesen Fällen aufgrund eines transparenten Abwägungsvorgangs die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind. Bei einer Planungsentscheidung im eigentlichen Sinn, bei der die räumliche Gesamtkonzeption und die Gestaltungsfreiheit dominieren und bei der der Planungsprozess mit einer verbindlichen Entscheidung abgeschlossen wird, die eine Rechtsbetroffenheit Privater auslösen kann (wie z. B. bei der Bebauungsplanung oder im Einzelfall bei Regionalplänen, etwa bei der Standortsteuerung bezüglich Windkraftanlagen), sind diese weitergehenden Anforderungen des Abwägungsgebots zu erfüllen.

Da die Besonderheit des Raumordnungsplans nach § 17 Abs. 1 ROG darin besteht, dass es sich eher um eine Normkonkretisierung als um eine Planungsentscheidung handelt (so Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 17 Rn. 7), können diesbezüglich nicht die gleichen Anforderungen an die Abwägung zur Anwendung kommen wie bei einer verbindlichen rechtsgestaltenden Planung. Zwar ist die Konkretisierung im Wege der Raumordnungsplanung deshalb auch eine Raumplanung, weil Gestaltungsspielräume zur Akzentsetzung bei der räumlichen Entwicklung des Gesamtraums bestehen und auch die weiteren Kriterien einer förmlichen Planung zu bejahen sind, jedoch unterscheidet sich die grundsatzkonkretisierende Raumordnungsplanung von einer verbindlichen rechtsgestaltenden Planungsentscheidung dadurch, dass sie keine unmittelbaren Rechtsfolgen für Private oder sonstige Rechtsträger auslöst. Infolgedessen gilt - anders als bei rechtsgestaltenden Raumplanungen - nicht die Anforderung, dass bei der Aufstellung des Raumordnungsplans aufgrund eines strukturierten Abwägungsvorgangs umfassend die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind (vgl. § 1 Abs. 7 BauGB und entsprechend § 7 Abs. 2 ROG). Anders als bei einer solchen rechtsgestaltenden Planungsentscheidung muss bei einer Konkretisierung von bundesgesetzlichen Grundsätzen durch einen Raumordnungsplan nur eine Abwägung zwischen den Belangen, die bei nachfolgenden Abwägungs- und Ermessensentscheidungen in der Gewichtung gegenüber dem konkretisierten öffentlichen Belang des Gesamtraums zurückgestellt werden sollen, stattfinden. § 7 Abs. 2 ROG trägt dem Unterschied in der Steuerungswirkung der Raumordnungsplanung

durch den Zusatz Rechnung: „soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind“. Da private Belange durch die grundsatzkonkretisierende Raumordnungsplanung nicht berührt werden und auch öffentliche Belange, die auf den nachfolgenden Planungsebenen von Bedeutung sein können, nur insoweit in ihrer Gewichtung zurückgestellt werden, als ein für die räumliche Entwicklung des Gesamttraums bedeutsamer Belang identifiziert und mit dem auf der Bundesebene erkennbaren Gewicht für die räumliche Entwicklung des Bundesgebiets versehen wird, läuft die Konkretisierung auf eine Abwägung zwischen im Konflikt stehenden öffentlichen Belangen hinaus (Erfordernis einer auf den Gesamttraum bezogenen Festlegung öffentlicher Belange für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen).

8. Aus dem Ressortprinzip folgende Grenzen der raumordnungsplanerischen Konkretisierungsbefugnis des Bundes

Bedeutung als politisch-strategischer, auf den Gesamttraum bezogener Plan kann der Raumordnungsplan nur erlangen, wenn er von allen betroffenen Ressorts auf Bundesebene mitgetragen wird. Dies ist insbesondere von Bedeutung, wenn der Raumordnungsplan fachliche Anforderungen für die Entwicklung des Gesamttraums in die Rechtsform eines planerischen Grundsatzes gießt, wie es z. B. im Fall der Konkretisierung von räumlichen Erfordernissen der Verteidigung und des Zivilschutzes (§ 2 Abs. 2 Nr. 7 ROG) oder beim Schutz kritischer Infrastrukturen (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 3 ROG) oder bei der Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der Erneuerbaren Energien möglich wäre, falls dafür ein Konkretisierungsbedarf festgestellt würde. Dazu kommt, dass die Raumordnungsplanung nicht auf die Ersetzung der Fachplanung hinauslaufen darf (vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 30.01.2003 – Az.: 4 CN 14/01 -, UPR 2003, 304 ff. und Spannowsky, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Bd. 2, K § 7, Rn. 111). Deshalb ist den fachlich betroffenen Bundesministerien gemäß § 17 Abs. 1 S. 1 ROG zutreffend in Form des Einvernehmenserfordernisses ein Vetorecht bezüglich der konkretisierenden planerischen Grundsatzfestlegung eingeräumt. Andererseits macht dies deutlich, warum der Raumordnungsplan des Bundes aufgrund seiner Vorlauf- und Servicefunktion auch ein politisch-strategisches Gestaltungsinstrument der Fachressorts ist.

9. Aus dem EU-Recht resultierende Grenzen der raumordnungsplanerischen Konkretisierungsbefugnis des Bundes

Der Aufstellung planerischer Grundsätze zur Konkretisierung der bundesgesetzlichen Grundsätze sind Grenzen gesetzt, soweit die planerischen Vorgaben auf europäischer Ebene bereits konkretisiert sind. Denn der Anwendungsvorrang des EU-Rechts kann über die grundsatzkonkretisierende Raumordnungsplanung des BMVBS nicht relativiert werden. Im Übrigen sind bei der Konkretisierung der bundesgesetzlichen Grundsätze auch die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der Europäischen Union und deren Mitgliedstaaten zu berücksichtigen. So ist der Hochwasserschutz durch die Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken mit weitreichenden Anforderungen hinsichtlich der Risikobewertung, der Kartierung und hinsichtlich der Vorsorgemaßnahmen verbunden. Durch die Ausweisung von Überschwemmungsgebieten und einem damit im Zusammenhang stehenden prinzipiellen Planungsverbot wird eine weitreichende Umweltvorsorge erreicht, so dass eine über den Grundsatz des § 2 Nr. 6 S. 4 ROG hinausgehende weitere planerische Konkretisierung dieses Grundsatzes, wonach für den Hochwasserschutz im Binnenland vor allem durch Sicherung oder Rückgewinnung von Auen, Rückhalteflächen oder Entlastungsflächen zu sorgen ist, auf der Ebene des Bundesgebiets kaum vorstellbar ist. Denkbar ist allenfalls eine weitere Konkretisierung in Bezug auf den Hochwasserschutz an der Küste und soweit über den EU-rechtlich vorgegebenen Vorsorgestandard hinaus weitergehender Hochwasserschutz angestrebt wird (z. B. aus Gründen der Klimaanpassung).

10. Reichweite und Grenzen der raumordnungsplanerischen Konkretisierungsbefugnis im Verhältnis zu den Ländern und den angrenzenden Staaten

In Bezug auf den Gesamttraum ist die raumordnungsplanerische Konkretisierung den Ländern und den angrenzenden Staaten gegenüber kompetenzrechtlich nicht eingeschränkt. Nach der Änderung des Grundgesetzes durch die Föderalismusreform I muss der Bund weder für gesetzliche Regelungen noch für die Konkretisierung gesetzlicher Regelungen im Bereich der Raumordnung einen Erforderlichkeitsnachweis im Sinne von § 72 Abs. 2 GG führen. Gemäß Art. 72 Abs. 2 GG hat der Bund auf anderen Gebieten das Gesetzgebungsrecht nur, wenn und soweit die

Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Diese Voraussetzung muss im Bereich der Raumordnung für die Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebung nicht erfüllt sein. Da die Konkretisierung der bundesgesetzlichen Grundsätze rechtmäßig nur in den Grenzen dieser vom Bundesgesetzgeber abgesteckten Grundsätze vorgenommen werden kann, bedarf es für die grundsatzkonkretisierende Raumordnungsplanung ebenfalls keines Erforderlichkeitsnachweises.

Auch das Prinzip der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne des Übermaßverbots kann im Verhältnis zu den Ländern als Kompetenzausübungsschranke nicht zum Tragen kommen. Denn immerhin verfügt der Bund für die landesweite Raumordnung mit der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit über eine Vollregelungskompetenz, die jedoch aufgrund Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG in der Weise eingeschränkt ist, dass die Länder abweichende Regelungen treffen können. Ob die Länder auch von Regelungen, die für die Wahrnehmung der Raumordnungsaufgabe im Gesamttraum gelten, abweichen könnten, ist zweifelhaft und wird in der Literatur überwiegend verneint (vgl. dazu Battis/Kersten, DVBl. 2007, 152; Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 1 Rn. 10 ff. und Spannowsky, UPR 2007, 41).

Infolgedessen ist die Wahrnehmung der grundsatzkonkretisierenden Planungskompetenz des BMVBS im Sinne des § 17 Abs. 1 ROG den Ländern gegenüber weder von einem Erforderlichkeitsnachweis im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG abhängig noch ist das Ministerium in Bezug auf die Inanspruchnahme dieser Planungskompetenz an das Übermaßverbot gebunden (vgl. aber zur Funktion des Übermaßverbots als bei der Grundsatzkonkretisierung zu beachtende inhaltliche Schranke nachfolgend unter H. IV. 11.). Zu beachten sind jedoch die einfach-gesetzlichen Beschränkungen des § 17 Abs. 1 ROG, wonach nur einzelne Grundsätze konkretisiert werden dürfen und wonach sich die Konkretisierungsinhalte auf die räumliche Entwicklung des Bundesgebiets beziehen müssen.

11. Grenzen des Übermaßverbots bei zu detailscharfer Überregulierung

Dadurch, dass die bundesgesetzlichen Grundsätze gemäß § 17 Abs. 1 ROG nur in der Weise konkretisiert werden dürfen, dass das Planungsergebnis planerische

Grundsätze sind, ist schon durch die Ermächtigungsnorm des § 17 Abs. 1 ROG sichergestellt, dass keine detailscharfen Aussagen in Form von räumlich und sachlich bestimmten textlichen oder zeichnerischen Festlegungen getroffen werden können. Eine solche Aussage würde nämlich die materiellen Voraussetzungen eines Ziels der Raumordnung erfüllen (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG) und wegen der Beschränkung der Konkretisierungsbefugnis auf einen planerischen Grundsatz der Raumordnung den Ermächtigungsrahmen überschreiten. Damit trägt bereits die Ermächtigungsnorm dem Übermaßverbot Rechnung, so dass insofern zur Festlegung der Steuerungsgrenze nicht auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip als Kontrollmaßstab zurückgegriffen werden muss. Die planerischen Grundsätze, die in dem Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG festgelegt werden, müssen folglich aufgrund ihres Charakters als Grundzüge der Raumordnung ihrerseits konkretisierungsbedürftig sein.

Aus dieser aufgrund systematischer und teleologischer Auslegung folgenden Eingrenzung der Reichweite der Befugnis zur Konkretisierung bundesgesetzlicher Grundsätze durch einen Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG, wonach detailscharfe Aussagen in Form von räumlich und sachlich bestimmten textlichen oder zeichnerischen Festlegungen nicht Gegenstand der Konkretisierung durch planerische Grundsätze sein können, folgt weiter, dass planerische Konkretisierungen in Form von teilräumlichen, zeitlichen oder quantitativen Festlegungen prinzipiell ausscheiden. D. h., dass grundsätzlich weder eine räumliche Konkretisierung in Form einer Nutzungsfestlegung für bestimmte Räume, Trassen, Flächen oder Standorte vorgenommen werden darf noch eine zeitliche Vorgabe in Form einer planerischen Aussage, die bis zu einem bestimmten Zeitpunkt zu erfüllen ist, noch eine quantitative Vorgabe in Gestalt einer Größenbegrenzungen in Bezug auf die Flächeninanspruchnahme oder in Bezug auf die Erreichung bestimmter Nutzungspotentiale. Durch die Konkretisierung einzelner Grundsätze der Raumordnung kann vielmehr prinzipiell nur in qualitativ-inhaltlicher Hinsicht erreicht werden, dass für den Gesamttraum aus dem nationalen Entwicklungsinteresse heraus besonders gewichtige öffentliche Belange auf den nachfolgenden Planungs- und Entscheidungsebenen mit dem ihnen zukommenden Gewicht in die Abwägungs- und Ermessensentscheidungen eingestellt werden. Auch soweit im Einzelfall finale Festlegungen mit zeitlichen und quantitativen Festlegungen in Bezug auf den Gesamttraum in Gestalt eines Grundsatzes der Raumordnung, also als allgemeines Erfordernis der Raum-

ordnung, denkbar sind, müssen solche Festlegungen in Bezug auf den Gesamt-
raum gerechtfertigt und sachgerecht sein. Diese Voraussetzungen werden im Re-
gelfall nicht erfüllt sein, weil eine sachliche oder quantitativ-räumliche Festlegung
ihre Steuerungswirkung nur erfüllen kann, wenn sie teilräumlich realisierbar ist, in
dem sie in einem nachfolgenden Plan umgesetzt werden kann. Insofern muss ein
derartiger Grundsatz der Raumordnung als Abwägungsbelang dafür auch geeignet
sein. Dazu muss er diese Steuerungsfunktion auch tatsächlich als solcher erfüllen
können. Dies ist zum Beispiel bei einer quantitativen räumlichen Festlegung zur
Begrenzung der Flächeninanspruchnahme auf 30 ha (30 ha-Ziel) für den Gesamt-
raum nicht möglich. Abgesehen davon fehlt für quantitative Festlegungen auch eine
Ermächtigungsgrundlage (vgl. dazu auch H. VII. 4.4).

12. Fehlende Planrechtfertigung

Schließlich bedarf jede staatliche Planung einer Planrechtfertigung. Diese fehlt hin-
sichtlich des grundsatzkonkretisierenden Raumordnungsplans, wenn die Konkreti-
sierung eines bundesgesetzlichen Grundsatzes zur Entwicklung, Ordnung und Si-
cherung des Gesamttraums nicht erforderlich ist, weil der mit der Konkretisierung
erstrebte Zweck durch die teilräumlichen Raumordnungspläne in ihrer Addition ge-
nauso gut oder besser erfüllt werden bzw. erfüllt werden können oder wenn für die
gesamträumliche Entwicklung eine Konkretisierung eines bundesgesetzlichen
Grundsatzes nicht erforderlich ist, weil er eine räumliche Vielfalt oder eine regionale
Differenzierung oder eine Konkretisierung durch die Planungsträger auf Landes-
oder regionaler Ebene voraussetzt. Das Erfordernis der Planrechtfertigung hat dar-
über hinaus in der gesetzlichen Ermächtigung des § 17 Abs. 1 ROG seinen Aus-
druck gefunden, weil die grundsatzkonkretisierende Raumordnungsplanung danach
auf „einzelne Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 für die räumliche Ent-
wicklung des Bundesgebietes“ beschränkt ist (siehe dazu unter H. I. 2., H. II., H. III.
1., H. IV. 4. und 5.). Denn diese Einschränkung ist so zu verstehen, dass nur „ein-
zelne“ Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG durch Grundsätze in
einem Raumordnungsplan konkretisiert werden dürfen.

13. Ermächtigungsgrenzen für räumlich differenzierte gebietsbezogene Fest- legungen

Prinzipiell kommt auch bei einem Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1
ROG die Festlegung von Vorbehaltsgebieten und Entwicklungsachsen in Betracht,

da es sich dabei um Festlegungen in Form eines Grundsatzes der Raumordnung handelt. Da in § 17 Abs. 1 ROG eine Verweisung auf § 8 Abs. 7 ROG fehlt, könnte es zweifelhaft sein, ob der Bund auch im Rahmen dieses Plans überhaupt die Befugnis besitzt, solche Gebietsfestlegungen zu treffen. Denn in § 17 Abs. 1 ROG fehlt eine Verweisung, wie sie in § 17 Abs. 3 S. 2 letzter Hs. bezüglich der Raumordnungspläne für die deutsche Ausschließliche Wirtschaftszone enthalten ist. Die prinzipielle Befugnis dafür dürfte jedoch in § 17 Abs. 1 ROG darin zu finden sein, dass das BMVBS ermächtigt ist, Festlegungen „durch Grundsätze in einem Raumordnungsplan“ zu treffen. Dies dürfte auch die prinzipielle Befugnis einschließen, dass in diesem Raumordnungsplan auch räumlich differenzierte gebietsbezogene Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen gemacht werden können.

Diese Befugnis stößt allerdings an Grenzen. Denn eine solche räumlich differenzierende gebietsbezogene Festlegung ist davon abhängig, dass sie in Bezug auf den Gesamttraum gerechtfertigt und sachgerecht ist. Dazu muss sich der für den Gesamttraum bedeutsame Belang räumlich differenziert festlegen lassen. Da eine Festlegung auch realisierungsfähig sein muss, ist überdies in Bezug auf eine planerische Ausweisung bestimmter, auf den Gesamttraum bezogener Belange zu verlangen, dass sich die Hervorhebung des gesamtträumlichen Belangs durch die Ausweisung von Vorbehaltsgebieten oder von Entwicklungsachsen bzw. von Korridorräumen gegenüber den in den betreffenden Gebiet vorzufindenden sonstigen Nutzungspotentialen oder Naturschutzbelangen auch im jeweiligen Einzelfall durchsetzen können muss. D. h., dass einer entsprechenden gebietsbezogenen Festlegung in Bezug auf das betreffende Gebiet eine Ermittlung etwaiger entgegenstehender anderer gewichtiger Belange vorausgehen muss.

V. Rechtliche Maßstäbe für die Identifizierung der für die Konkretisierung in Betracht kommenden bundesgesetzlichen Grundsätze der Raumordnung

Die rechtlichen Maßstäbe für die Auswahl der für eine weitere Konkretisierung im Rahmen der Raumordnungsplanung des Bundes in Betracht kommenden bundesgesetzlichen Grundsätze nach § 2 Abs. 2 ROG lassen sich einerseits aus der Raumordnungsaufgabe des Bundes und andererseits aus den vorstehend ausgeleuchteten kompetenzrechtlichen und funktionellen Grenzen ableiten, die dem

BMVBS bei der Wahrnehmung dieser Planungsaufgabe gezogen sind. Es werden insofern folgende rechtliche Maßstäbe zugrunde gelegt:

- Es muss sich um einen bundesgesetzlichen Grundsatz nach § 2 Abs. 2 ROG handeln, der nicht auch schon nach sonstigen Vorschriften, insbesondere nach den Landesplanungsgesetzen konkretisiert ist.
- Gegenstand der Konkretisierung des bundesgesetzlichen Grundsatzes muss ein Belang sein, der für die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums und/oder darüber hinaus für die räumliche Entwicklung im größeren europäischen Raum von Bedeutung ist.
- Die Konkretisierung des bundesgesetzlichen Grundsatzes muss für die raumbedeutsamen Planungen und/oder Maßnahmen zu einem berücksichtigungsfähigen Belang und ggf. einer Gewichtungsvorgabe führen oder sie muss zu einem planerischen Grundsatz der Raumordnung führen, dessen Inhalt durch den Einsatz anderer Planungsinstrumente (z. B. nachfolgende gesamträumliche Planungen oder Fachplanungen) und im Hinblick auf etwaige Zielabweichungs- und Raumordnungsverfahren die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Entwicklung des Gesamttraums fördern kann.
- Die konkretisierende Raumordnungsplanung des Bundes darf nicht deshalb entbehrlich sein, weil die Länder den für die gesamträumliche Entwicklung relevanten Grundsatz gemeinsam oder additiv genauso wirksam verwirklichen können.

Daraus lassen sich zur Identifizierung der konkretisierbaren bundesgesetzlichen Grundsätze folgende Ausschlusskriterien ableiten:

- fehlender spezifischer Bezug auf die räumliche Entwicklung des Gesamttraums,
- Vorhandensein einer abschließenden bzw. ausreichenden Konkretisierung von Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums auf europäischer Ebene,
- Vorhandensein additiver landesrechtlicher Festlegungen, die die für die räumliche Entwicklung des Gesamttraums geltenden Grundsätze der Raumordnung in dem fraglichen Themenbereich konkretisieren,
- fehlende Konkretisierungsfähigkeit und

- fehlende Planrechtfertigung.

Die bundesgesetzliche Regelung des § 17 Abs. 1 ROG, die dem für die Raumordnung zuständigen BMVBS eine Kompetenz zur Raumordnungsplanung einräumt, findet seine Rechtfertigung darin, dass es sich um einen Raumordnungsplan handelt, durch den der Bund seine Raumordnungsaufgabe für den Gesamtraum besser wahrnehmen können soll. Er soll, soweit es die Raumordnung für den Gesamtraum anbelangt, nicht mehr darauf beschränkt sein, einen gesetzlichen Rahmen für die Raumordnung in den Ländern setzen zu können. Vielmehr soll er im Wege der Raumordnungsplanung auch die Möglichkeit haben, die für die gesamträumliche Entwicklung notwendigen Erfordernisse mit Bindungswirkung für die innerhalb des auf Verfeinerung angelegten Planungssystems nachfolgend mit der Wahrnehmung der Raumordnungsaufgabe befassten Planungs- und Maßnahmenträger festlegen zu können. Da die Aufgabe der Raumordnung darin besteht, den Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume durch zusammenfassende, übergeordnete Raumordnungspläne und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern (§ 1 Abs. 1 ROG), soll der Bund die Möglichkeit haben, die räumlichen Erfordernisse des Gesamttraums in ihrer Bedeutung im Verhältnis zu den Belangen zum Tragen zu bringen. Dies ist vor allem in den Bereichen von Bedeutung, in denen die Erfordernisse des Gesamttraums wegen der Dominanz der teilräumlichen Perspektive bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu kurz kommen können.

Die Planungskompetenz des Bundes gemäß § 17 Abs. 1 ROG trägt dem Umstand Rechnung, dass der Bund für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, bei denen in der Regel die Standortentscheidung im Vordergrund steht, keine Standortfestlegung vornehmen, dass er aber dafür raumfunktionelle und -strukturelle Vorgaben in Form von Grundsätzen machen kann. Dies ist nicht nur von Bedeutung, soweit es sich um Erfordernisse des Gesamttraums, sondern auch soweit es sich um Erfordernisse der europäischen Raumentwicklung handelt.

Der in § 17 Abs. 1 ROG verankerte Bundesraumordnungsplan zur Konkretisierung der bundesgesetzlichen Grundsätze der Raumordnung wäre aber als Planungsinstrument obsolet, wenn eine Konkretisierung der bundesgesetzlichen Grundsätze der Raumordnung für die Wahrnehmung der Raumordnungsaufgabe für den Ge-

samtraum nicht erforderlich wäre, weil entweder kein konkretisierungstauglicher Inhalt vorhanden wäre oder die Konkretisierung keine Rechtswirkungen zur Folge hätte. Davon ausgehend stellt sich die Frage, welche Grundsätze – ausgehend von der auf den Gesamttraum zugeschnittenen Raumordnungsaufgabe des Bundes – für die Konkretisierung durch den Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG in Betracht kommen. Nach den vorstehenden Ausführungen können dies nur die bundesgesetzlichen Grundsätze sein, deren Verwirklichung für die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums von erheblicher Bedeutung ist. In der Regel wird es sich auch um bundesgesetzliche Grundsätze handeln, die in allen Ländern mit bestimmten Inhalten berücksichtigt werden müssen, für die es nicht ausreicht, dass die Planungsanforderungen im Rahmen der ländergrenzüberschreitenden Abstimmung konkretisiert werden. Zudem wird es sich auch um Grundsätze handeln, deren Konkretisierung zugleich auch Relevanz für die europäische Raumentwicklung hat. Denn ist die Konkretisierung eines bundesgesetzlichen Grundsatzes für die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums von erheblicher Bedeutung, wird es sich in der Regel auch um ein Erfordernis handeln, das für die Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für den Zusammenhalt der Europäischen Union und im größeren europäischen Raum sowie für den Ausbau und die Gestaltung der transeuropäischen Netze von Bedeutung ist.

VI. Durch politische Willensbildung und Wertung ausfüllbare Gestaltungsspielräume bei der Raumordnungsplanung nach § 17 Abs. 1 ROG

Da der grundsatzkonkretisierende Raumordnungsplan eine politisch-strategische Komponente mit einem gewissen Gestaltungsspielraum hinsichtlich des „Ob“ und der „Art und Weise“ der Ausfüllung des Konkretisierungsspielraums aufweist, bleibt es dem BMVBS als Planungsträger überlassen, welches dieser nach Anwendung der rechtlichen Auswahlmaßstäbe für die planerische Konkretisierung durch einen Raumordnungsplan identifizierten Themen es aufgreift sowie ob und inwieweit und mit welchen Akzenten es die jeweilige Konkretisierung vornimmt. Durch die oben genannten rechtlichen Determinanten entsteht zwar eine Eingrenzung des Gestaltungsspielraums, innerhalb dieser Grenzen ist der Zweck oder der Bedarf für etwas in erster Linie eine Frage des politischen Wollens und Wertens (ebenso Di Fabio, in: Erbguth/Oebbecke/Rengeling/Schulte [Hrsg.], Planung, S. 85 im Anschluss an BVerwGE 98, 339 [346]).

Der Bedarf für eine Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung innerhalb des oben aufgezeigten Themenspektrums und die fachlichen Anforderungen, denen bei der Schaffung und Sicherung der räumlichen Voraussetzungen Rechnung zu tragen ist, kann daher in Bezug auf die oben genannten Themenfelder vor allem von der Seite der Bundesfachplanung innerhalb des BMVBS und anderen Bundesressorts sichtbar gemacht werden. So müssen die Rohstoffvorkommen, die für die Wirtschaftsentwicklung von nationaler Bedeutung sind, vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie sowie dem interministeriellen Ausschuss für Rohstoffe (IMA) identifiziert werden, damit entsprechende Inhalte zum Gegenstand der konkretisierenden Raumordnungsplanung gemacht werden können. Nicht darunter fallen dürften deshalb Rohstoffe wie Kies, Sand, Kalkstein und Ton, da hierfür ausreichende heimische Lagerstätten bestehen, die ohne Nachdruck durch die Raumordnungsplanung des Bundes von der Raumordnung auf der Ebene der Bundesländer gesichert werden können. Auch soweit es den Ausbau der Energienetze, z. B. im Bereich der Hochspannungsübertragungsnetze anbelangt, muss der politische Bedarf für eine Unterstützung durch die konkretisierende Raumordnungsplanung im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und unter Berücksichtigung der fachlichen Beurteilung der vier Übertragungsnetzbetreiber ermittelt werden. Der Bedarf für eine weitere Konkretisierung der Erfordernisse der Verteidigung und des Zivilschutzes kann nur in Abstimmung mit dem Ministerium für Verteidigung und dem Ministerium des Innern ermittelt werden.

In diesem Bericht muss daher der Vorbehalt gemacht werden, dass sich ein Konkretisierungserfordernis bezüglich weiterer Einzelaspekte im Rahmen der permanenten Zusammenarbeit der Bundesressorts auch künftig noch herausstellen oder auch wegfallen könnte. Denn hinsichtlich der Konkretisierungsbedürftigkeit einzelner Teilaspekte der bundesgesetzlichen Grundsätze der Raumordnung kann das Ressortforschungsprojekt nur eine „Momentaufnahme“ sein.

VII. Auswahl der für die raumordnungsplanerische Konkretisierung geeigneten Themenfelder

1. Eingrenzung der konkretisierungsfähigen und -bedürftigen Inhalte bundesgesetzlicher Grundsätze

Legt man die oben aufgeführten rechtlichen Maßstäbe bei der Auswahl der Themenfelder, die für eine raumordnungsplanerische Konkretisierung in Betracht kom-

men, zugrunde, so sind zwar alle allgemeinen Grundsätze, die den 8 Ziffern in § 2 Abs. 2 ROG vorangestellt sind, prinzipiell in Bezug auf den Gesamttraum konkretisierungsfähig und –bedürftig, jedoch sind diese teilweise vom Bundesgesetzgeber selbst in den nachfolgenden Sätzen der einzelnen Nummern in Teilaspekten konkretisiert worden oder es finden sich dazu bereits weitere Konkretisierungen auf der Landesebene. Teilweise besteht kein Konkretisierungsbedürfnis im Hinblick auf den Gesamttraum, soweit der Gesetzgeber sich bewusst für Konkretisierungsspielräume auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung entschieden hat (z. B. § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 2 Hs. 2 ROG: „die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien des Zentrale-Orte-Konzepts sind flexibel an regionalen Erfordernissen auszurichten“). Teilweise gibt es bereits weitreichende durchnormierte fachgesetzliche Anforderungen für die Raumplanung, so dass eine weitere Konkretisierung der allgemeineren bundesgesetzlichen Grundsätze in Bezug auf den Gesamttraum in diesen Bereichen nicht erforderlich erscheint (z. B. § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5 ROG: „Schaffung eines großräumig übergreifenden, ökologisch wirksamen Freiraumverbundsystems“) und teilweise fehlen fachliche Informationen, um beurteilen zu können, ob ein Konkretisierungsbedürfnis in dem Themenbereich besteht (z. B. § 2 Abs. 2 Nr. 7 ROG: „Den räumlichen Erfordernissen der Verteidigung und des Zivilschutzes ist Rechnung zu tragen“). Im Übrigen lassen sich die konkretisierungsfähigen und bedürftigen Inhalte systematisch anhand der nachfolgenden Klassifizierung weiter eingrenzen.

1.1 Grundsätzlich keine weitere Konkretisierungsfähigkeit von Unterstützungs-, Förderungs- und Hinwirkungsanforderungen aufgrund eines Raumordnungsplans des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG

Soweit die bundesgesetzlichen Grundsätze Unterstützungs-, Förderungs- und Hinwirkungsanforderungen für die nachfolgenden Planungs- und Maßnahmenträger zum Gegenstand haben, können diese Anforderungen in der Regel nicht weiter konkretisiert werden, es sei denn die konkretisierende Raumordnungsplanung würde noch einen Schritt weiter gehen und festlegen, wie diese Unterstützungs-, Förderungs- und Hinwirkungsanforderungen konkret erfüllt werden sollen. Ob jedoch Festlegungen darüber, wie die Unterstützungs-, Förderungs- und Hinwirkungsanforderungen zu erfüllen sind, noch von der Konkretisierungsermächtigung gedeckt ist, ist zweifelhaft und dürfte eher zu verneinen sein, weil es nach der bundesgesetzlichen Festlegung den nachfolgenden Planungs- und Maßnahmenträgern überlassen bleiben sollte, wie diese Anforderungen auf der jeweiligen Ebene zu erfüllen

sind. In der Regel fehlt für die weitere Konkretisierung solcher in den bundesgesetzlichen Grundsätzen geregelten Unterstützungs-, Förderungs-, und Hinwirkungsanforderungen zudem die Planrechtfertigung in Bezug auf den Gesamttraum. Deshalb dürfte eine weitere raumordnungsplanerische Konkretisierung folgender Teilaspekte ausscheiden:

- § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 2 ROG: „Nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Innovation sind zu unterstützen“.
- § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 5 ROG: „Auf einen Ausgleich räumlicher und struktureller Ungleichgewichte zwischen den Regionen ist hinzuwirken“.
- § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 2 ROG: „Es ist dafür Sorge zu tragen, dass Städte und ländliche Räume auch künftig ihre vielfältigen Aufgaben für die Gesellschaft erfüllen können“.
- § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 3 ROG: „Mit dem Ziel der Stärkung und Entwicklung des Gesamttraums und seiner Teilräume ist auf Kooperationen innerhalb von Regionen und von Regionen miteinander, die in vielfältigen Formen, auch als Stadt-Land-Partnerschaften, möglich sind, hinzuwirken“.
- § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 6 ROG: „Auf eine gute und verkehrssichere Erreichbarkeit der Teilräume untereinander durch schnellen und reibungslosen Personen- und Güterverkehr ist hinzuwirken“ und
- § 2 Abs. 2 Nr. 8 S. 2 ROG: „Die Zusammenarbeit der Staaten und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Städte und Regionen sind zu unterstützen“.

1.2 Grundsätzlich keine weitere Konkretisierungsfähigkeit und –bedürftigkeit von allgemeinen übergreifenden Grundsätzen in Form einer allgemein gültigen Leitvorstellung in einem Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG

Auch soweit aus der bundesgesetzlichen Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung übergreifende Nachhaltigkeitspostulate abgeleitet worden sind, die für alle nachfolgenden Planungsentscheidungen und raumrelevanten Maßnahmen gelten sollen, dürfte grundsätzlich eine weitergehende Konkretisierungsfähigkeit und eine Planrechtfertigung dafür, dass diese in dem Raumordnungsplan des Bundes erfolgen muss, nicht gegeben sein. Dies gilt vor allem für die bundesgesetzlichen Grundsätze, die in der früheren Fassung des ROG als Leitvorstellungen formuliert waren, die aber nunmehr aufgrund der Neufassung des ROG vom 22.12.2008

(BGBl. I S. 2986) zu Teilaspekten des übergreifenden Grundsatzes der Nachhaltigkeit umgeformt worden sind.

- § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 5 ROG: „Auf einen Ausgleich räumlicher und struktureller Ungleichgewichte zwischen den Regionen ist hinzuwirken“ (vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 6 ROG 1998) und
- § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 6 ROG: „Die Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung sind langfristig offenzuhalten“ (vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 4 ROG 1998).

Soweit in § 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG die bis zur Neuregelung des ROG als Leitvorstellung formulierte Anforderung, wonach gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen hergestellt werden sollten, als bundesgesetzlicher Grundsatz mit der Aussage aufgenommen worden ist, dass im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben seien, wird diese allgemeine Aussage in Form eines bundesgesetzlichen Grundsatzes durch die nachfolgenden bundesgesetzlichen Teilaspekte weiter konkretisiert. Diesbezüglich könnte zwar in Bezug auf die Ausgeglichenheit eine Mindeststandardisierung des räumlichen Ausstattungsniveaus vorgenommen werden. Dieser Aspekt ist jedoch in § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG als Teilaspekt in Bezug auf die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen, in § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG als Teilaspekt in Bezug auf die Wirtschaftsstruktur und die wirtschaftsnahe Infrastruktur und in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG in ökologischer Hinsicht bundesgesetzlich speziell aufgegriffen worden. Dies führt zu der Schlussfolgerung, dass die allgemeinen, auf den Gesamtraum bezogenen Nachhaltigkeitsanforderungen des § 2 Abs. 2 ROG in ihrer Allgemeinheit nicht weiter konkretisierungsfähig und –bedürftig sein dürften, eine weitere Konkretisierung dieser Nachhaltigkeitsanforderungen vielmehr eher themenbezogen in Bezug auf die Teilkonkretisierungen des Nachhaltigkeitspostulats in Betracht zu ziehen ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei der Konkretisierung allgemeiner auf den Gesamtraum bezogener Aussagen die räumliche Vielfalt und die strukturellen räumlichen Gegebenheiten nicht überspielt werden dürfen. Dies stellt der bundesgesetzliche Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG klar, indem er einerseits festlegt, dass die Nachhaltigkeitsanforderungen sowohl in Ballungsräumen wie auch in ländlichen Räumen, in strukturschwachen und in strukturstarken Regionen zu erfüllen sind, und indem er andererseits verlangt, dass dabei demographischen, wirtschaftlichen,

sozialen sowie anderen strukturverändernden Herausforderungen Rechnung zu tragen ist. Damit verknüpft ist zwangsläufig, dass ein gewisser Konkretisierungsspielraum für die Landes- und Regionalplanung gewahrt bleiben muss und dass dieser durch die Raumordnungsplanung des Bundes auch nicht unangemessen eingeschränkt werden darf. Dies führt zu der Schlussfolgerung, dass bezüglich der allgemeinen bundesgesetzlichen Grundsätze zum Nachhaltigkeitspostulat der Raumordnung keine weitergehende Konkretisierungsbedürftigkeit in diesem Themenbereich gegeben sein dürfte.

1.3 Grundsätzlich keine weitere Konkretisierungsfähigkeit und –bedürftigkeit aufgrund eines Raumordnungsplans des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG bei Bestehen einer Notwendigkeit zur räumlich-differenzierten Konkretisierung auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung

Soweit die bundesgesetzlichen Grundsätze an räumlichen Gegebenheiten auf der Landesebene anknüpfen und in ihrer Aussagekraft räumlich differenziert zur Anwendung gebracht werden müssen, fehlt diesbezüglich nicht nur der spezifische Bezug des möglichen Konkretisierungsinhalts auf den Gesamttraum, sondern in der Regel auch die Konkretisierungsfähigkeit und die Planrechtfertigung für weitere konkretisierende Aussagen in einem Raumordnungsplan des Bundes. Soweit es z. B. in § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 4 ROG heißt, dass die Siedlungstätigkeit räumlich zu konzentrieren sei und dass sie vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten sei, knüpft dieser bundesgesetzliche Grundsatz an strukturelle Unterschiede und an räumliche Gegebenheiten auf der Landesebene an (vorhandene Siedlungsstruktur und Ausweisung zentraler Orte). Es ist insofern weder hinsichtlich des Konzentrationsgebots noch hinsichtlich der räumlichen Gegebenheiten eine Konkretisierungsfähigkeit oder –bedürftigkeit in Bezug auf den Gesamttraum festzustellen. Vielmehr muss die weitere Konkretisierung auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung erfolgen. Die Notwendigkeit zu räumlich-differenzierter Konkretisierung auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung besteht auch bei folgenden Teilaspekten in Gestalt bundesgesetzlicher Grundsätze:

- § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 1 ROG: „Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen,

ist zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten; dies gilt auch in dünn besiedelten Regionen“.

- § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 2 ROG: „Die soziale Infrastruktur ist vorrangig in Zentralen Orten zu bündeln; die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien des Zentrale-Orte-Prinzips sind flexibel an regionalen Erfordernissen auszurichten“.
- § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 3 ROG: „Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbe- reiche zu schaffen“.
- § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 5 ROG: „Es sind die räumlichen Voraussetzungen für nachhaltige Mobilität und ein integriertes Verkehrssystem zu schaffen“.
- § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 6 ROG: „Auf eine gute und verkehrssichere Erreichbarkeit der Teilräume untereinander durch schnellen und reibungslosen Personen- und Güterverkehr ist hinzuwirken“.
- § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 7 ROG: „Vor allem in verkehrlich hoch belasteten Räumen und Korridoren sind die Voraussetzungen zur Verlagerung von Verkehr auf umweltverträglichere Verkehrsträger wie Schiene und Wasserstraße zu ver- bessern“.
- § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 8 ROG: „Raumstrukturen sind so zu gestalten, dass die Verkehrsbelastung verringert und zusätzlicher Verkehr vermieden wird“.
- § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 2 ROG: „Regionale Wachstums- und Innovationspotentia- le sind in den Teilräumen zu stärken“.
- § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 3 ROG: „Insbesondere in Räumen, in denen die Lebens- verhältnisse in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt we- sentlich zurückgeblieben sind oder ein solches Zurückbleiben zu befürchten ist (strukturschwache Räume), sind die Entwicklungsvoraussetzungen zu verbessern.“
- § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 6 ROG: „Ländliche Räume sind unter Berücksichtigung ih- rer unterschiedlichen wirtschaftlichen und natürlichen Entwicklungspotentiale als Lebens- und Wirtschaftsräume mit eigenständiger Bedeutung zu erhalten und zu entwickeln.“
- § 2 Abs. 2 Nr. 5 ROG: „Kulturlandschaften sind zu erhalten und zu entwi- ckeln. Historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaften sind in ihren prägenden Merkmalen und mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern zu erhal- ten. Die unterschiedlichen Landschaftstypen und Nutzungen der Teilräume sind mit den Zielen eines harmonischen Nebeneinanders, der Überwindung

von Strukturproblemen und zur Schaffung neuer wirtschaftlicher und kultureller Konzeptionen zu gestalten und weiterzuentwickeln“.

- § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG: „Die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist zu vermindern, insbesondere durch die vorrangige Ausschöpfung der Potentiale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen“.

1.4 Grundsätzlich keine Konkretisierungsfähigkeit und –bedürftigkeit aufgrund eines Raumordnungsplans des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG bei Bestehen einer ausreichenden europarechtlichen oder fachgesetzlichen Konkretisierung

Teilweise sind in Form von bundesgesetzlichen Grundsätzen der Raumordnung Teilaspekte angesprochen, die durch europarechtliche Richtlinien und durch nationale fachgesetzliche Regelungen so ausgestaltet sind, dass für eine weitere Konkretisierung in Form raumordnungsplanerischer Grundsätze nur noch wenig Spielraum ist. Dies ist bei folgenden Regelungsbereichen der Fall:

- § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5 ROG: „Es ist ein großräumig übergreifendes, ökologisch wirksames Freiraumverbundsystem zu schaffen“.
- § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 6 ROG: „Auf eine gute und verkehrssichere Erreichbarkeit der Teilräume untereinander durch schnellen und reibungslosen Personen- und Güterverkehr ist hinzuwirken“.
- § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 5 ROG: „Für den vorbeugenden Hochwasserschutz an der Küste und im Binnenland ist zu sorgen, im Binnenland vor allem durch Sicherung oder Rückgewinnung von Auen, Rückhalteflächen und Entlastungsflächen“.
- § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 6 ROG: „Der Schutz der Allgemeinheit vor Lärm und die Reinhaltung der Luft sind sicherzustellen.“

Aufgrund gesetzlicher Änderungen während der Durchführung des Ressortforschungsprojekts war zunächst auch der Aus- und Neubau überregional und bundesweit bedeutsamer Leitungen als durch einen Raumordnungsplan des Bundes konkretisierungsfähiger Themenbereich beurteilt worden. Nach dem Inkrafttreten des Gesetzes über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus der Elektrizität

tätsnetze (NABEG), dem der Bundesrat am 08.07.2011 zugestimmt hat, war dieser Themenbereich aus der weiteren Betrachtung der konkretisierungsfähigen Inhalte ausgeschieden. Entsprechend des Verlaufs des Forschungsprojekts und wegen der weiteren, damit zusammenhängenden Teilaspekte (Pipelines etc.) wird dieser Themenbereich entsprechend des chronologischen Verlaufs der Ressortforschung in dieser Ergebnisdokumentation an dieser Stelle noch nicht ausgeschieden (vgl. dazu unten H. VII. 11.4 und J. V. 2.2 und 3.).

Soweit bereits durch europäische Richtlinien konkrete Vorgaben für die Planung und Vorhabenzulassung existieren, wie in Bezug auf die Schaffung eines ökologisch wirksamen Freiraumverbundsystems durch die Vogelschutz- und FFH-Richtlinien (79/409/EWG und 92/43/EWG) in Verbindung mit den Vorschriften der §§ 31 ff. BNatSchG, wie in Bezug auf den Hochwasserschutz durch die Richtlinie 2007/60/EG über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken i. V. mit § 72 ff. WHG und in Bezug auf den Schutz der Allgemeinheit vor Lärm durch die Richtlinie 2002/49/EG über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm sowie die Richtlinien über die Luftreinhaltung (2001/81/EG, 85/203/EWG etc.) i. V. mit den immissionsschutzrechtlichen Vorschriften ist in dem Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG kein Bedürfnis für eine Konkretisierung dieser Belange durch einen raumplanerischen Grundsatz der Raumordnung festzustellen. Dies gilt auch für die Verkehrswegeplanung, da insoweit in der Verkehrswegeplanung die Prioritäten und der Bedarf festgelegt werden, wobei dabei dem Belang der Raumordnung in § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 6 ROG Rechnung zu tragen ist. Da der Bau und Ausbau des nationalen Straßennetzes von den Ländern im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung realisiert wird und die räumliche Erfordernisse der Teilräume sowohl bei der Linienbestimmung als auch im Planfeststellungsverfahren zum Tragen kommen, ist insofern eine Konkretisierung des in § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 6 ROG über den Regelungsgehalt des bundesgesetzlichen Grundsatzes hinaus nicht gegeben. Lediglich soweit die Integration der nationalen Fernverkehrswege in das europäische Fernverbindungsnetz zu verbessern sein sollte und ein integriertes Verkehrssystem zu entwickeln wäre, könnte in Bezug auf die Integrationsanforderungen ein Konkretisierungsbedürfnis für entsprechende gesamtträumliche Verkehrsbelange in einem Raumordnungsplan des Bundes vorhanden sein (siehe dazu die Auffassungen, die zu dem vorstehenden Thema im Rahmen des zweiten Expertenworkshops und im Rahmen der Ressortbesprechung geäußert wurden).

2. Nach Anwendung der rechtlichen Maßstäbe für eine Konkretisierung in einem Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG in Betracht kommende Themenfelder

Auf der Basis der genannten, aus den rechtlichen Rahmenbedingungen abgeleiteten Auswahlkriterien resultierte nach Ausscheidung der für eine weitere raumordnungsplanerische Konkretisierung auf der Bundesebene nicht geeigneten Grundsätze bzw. Teilaspekte die Eingrenzung auf folgende denkbaren, für eine Konkretisierung durch den Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG in Betracht kommenden Regelungsgegenstände:

- Festlegung einheitlicher Maßstäbe in Bezug auf die sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen und kulturellen Verhältnisse, um so den Ausgleichsauftrag für die Länder zu konkretisieren (Teilaspekt nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 1 ROG);
- Festlegung zur Vermeidung weiterer Zerschneidung der freien Landschaft und von Waldflächen und zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme im Freiraum nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 6 ROG;
- Festlegung der Mindeststandards des Zentrale-Orte-Konzepts als Ordnungsmodell (Teilaspekt nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 4 und Nr. 3 S. 2 ROG);
- Festlegungen zur Entwicklung eines großräumig übergreifenden, ökologisch wirksamen Freiraumverbundsystems (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5 2. Hs. ROG);
- Festlegungen bezüglich der Entwicklung und Sicherung von gesamtträumlich relevanten sog. „Kritischen Infrastrukturen“ (Teilaspekt nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4 ROG);
- Festlegungen bezüglich der langfristigen Sicherung von Rohstoffvorkommen von nationaler und internationaler Bedeutung (Teilaspekt nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 3 ROG);
- Festlegungen bezüglich des vorbeugenden Hochwasserschutzes an der Küste und im Binnenland (Teilaspekt nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 5 ROG);
- Festlegungen bezüglich der räumlichen Erfordernisse des Klimaschutzes (Teilaspekt nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 7 ROG);
- Festlegungen bezüglich der Einlagerung klimaschädlicher Stoffe (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 8 ROG);
- Festlegungen bezüglich des Ausbaus und der Netze Erneuerbarer Energien (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 8 ROG) einschließlich der räumlichen Voraussetzungen

für Energiespeicher [bis zum Inkrafttreten des Gesetzes über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus der Elektrizitätsnetze (NABEG), dem der Bundesrat am 08.07.2011 zugestimmt hat, wurde dieses Themenfeld als konkretisierungsfähig und –bedürftig betrachtet, vgl. dazu oben H. VII. 1.4, unten H. VII. 11.4 und J. V. 2.2 und 3.];

- Festlegungen bezüglich des Aus- und Neubaus überregional und bundesweit bedeutsamer Leitungen (z. B. Stromleitungen, Gaspipelines, Breitbandverkabelung und Fernwasserleitungen) nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 5, Nr. 6 S. 8 i. V. mit § 2 Abs. 2 Nr. 8 S. 1 ROG);
- Festlegungen bezüglich Fernverkehrswegen (z. B. bundesweites, mit den Nachbarn abgestimmtes Netz) nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 5 und 6 sowie Nr. 8 S. 1 ROG und
- Festlegungen bezüglich des Freiraumverbundsystems (z. B. bundesweites, mit den Nachbarn abgestimmtes Netz) nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5 i. V. mit Nr. 8 S. 1 ROG.

I. Planungsrechtliche Analyse der für eine Konkretisierung durch einen Raumordnungsplan des Bundes prinzipiell in Betracht kommenden Themenfelder

I. Funktion der vorauslaufenden planungsrechtlichen Analyse und die Auswirkungen von zwischenzeitlich eingetretenen Gesetzesänderungen auf Teilergebnisse des Forschungsprojekts

Die nachfolgenden Ausführungen dienen als Hintergrundinformationen und zur Vorbereitung der Expertenworkshops. Im Rahmen der Expertenworkshops wurden die darin enthaltenen Ausführungen zu den rechtlichen Rahmenbedingungen und daraus resultierenden Fragestellungen mit den Experten diskutiert. Nicht mehr in diesem Bericht enthalten sind die vorläufigen fachlichen Einschätzungen hinsichtlich der Konkretisierungsfähigkeit und der Konkretisierungsbedürftigkeit der Themenfelder, da diese durch die Schlussfolgerungen nach Durchführung der Expertenworkshops ersetzt worden sind (vgl. dazu unten Abschnitt J.).

Noch in der nachfolgenden Analyse enthalten sind Themenfelder, die im Laufe der Durchführung des Ressortforschungsprojekts durch Gesetzesänderungen überholt worden sind und die daher später nicht mehr Gegenstand der Ressortbesprechung waren, obwohl deren Konkretisierungsbedürftigkeit durch einen Raumordnungsplan des Bundes aufgrund der vorangegangenen Analyse und im Rahmen der durchgeführten Expertenworkshops zunächst prinzipiell bejaht worden sind. Dies betrifft vor allem die Themenbereiche

- Festlegungen bezüglich der Einlagerung klimaschädlicher Stoffe (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 8 ROG) und
- Festlegungen bezüglich des Ausbaus und der Netze Erneuerbarer Energien (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 8 ROG).

- II. Ergebnisse der planungsrechtlichen Analyse in Bezug auf die verschiedenen für eine Konkretisierung in Betracht kommenden Themenfelder**
- 1. Festlegung einheitlicher Maßstäbe in Bezug auf die sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen und kulturellen Verhältnisse, um so den Ausgleichsauftrag für die Länder zu konkretisieren (Teilaspekt nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 1 ROG)**
- 1.1 Der raumfunktionale Ausgleichsauftrag als Handlungsfeld der Raumordnung und seine gesamträumliche Relevanz**

Während die Leitvorstellung einer „nachhaltigen Raumentwicklung“ in Deutschland nach § 1 Abs. 2 ROG gleichwertige Lebensverhältnisse in den Teilräumen postuliert, verlangt der gesetzliche Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 1 ROG, der die Ausgleichsfunktion der Raumordnung zum Regelungsgegenstand hat, „ausgeglichene Verhältnisse“ im Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen und bezieht neben den sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Funktionen zusätzlich die infrastrukturellen und kulturellen Verhältnisse mit ein. Diesem übergreifenden allgemeinen Grundsatz der Raumordnung hat der Gesetzgeber eine Leitfunktion für die Raumordnung beigemessen (vgl. Begründung zum Regierungsentwurf, BT-Drs. 13/6392). Im Vergleich mit der Leitvorstellung der Raumordnung von der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse enthält der bundesgesetzliche Grundsatz Ausgleichsanforderungen, die zu einem darauf gerichteten Handeln anhalten. Der Ausgleichsauftrag gem. § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 1 ROG erstreckt sich auf ausgeglichene Verhältnisse im Gesamttraum sowie in den Teilräumen in sämtlichen genannten Bereichen und setzt der Vorstellung von der räumlichen Funktionsteilung folglich gewisse Grenzen (vgl. Runkel, in Bielenberg/Runkel/Spannowsky, § 2 Rn. 56). Auf die Regelung des allgemeinen Grundsatzes in Satz 1 folgen einzelne Teilaspekte des Ausgleichskonzeptes in den folgenden Sätzen. Weitere spezielle Ausprägungen des Nachhaltigkeitsgrundsatzes bzw. des Ausgleichsauftrags zu verschiedenen Themenbereichen enthalten zudem die Grundsätze der Nummern 2 bis 8. Andererseits betont beispielsweise Grundsatz 2 in Bezug auf die Raum- und Siedlungsstrukturen zugleich die Aufgabe der Sicherung der prägenden Vielfalt des Gesamttraums und seiner Teilräume (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 1 ROG). Insofern wird auch umgekehrt das Prinzip der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Gestalt ausgeglichener Funktionsräume ergänzt und eingeschränkt durch das Konzept der funktionsräumlichen Arbeitsteilung. Letztlich handelt es sich um einen Kompromiss zwischen zwei unterschiedlichen

räumlichen Ordnungsvorstellungen (vgl. dazu Spannowsky, in: Spannowsky/ Runkel/Goppel, ROG, § 2 Rn. 49). Dieser ausbalancierende Gesamtansatz gibt der Raumordnungsplanung des Bundes in Bezug auf die Ausgestaltung des auf den Gesamttraum bezogenen Ausgleichsauftrags einen großen Gestaltungsspielraum.

Der Bundesgesetzgeber hat im Wege der gesetzlichen Teilkonkretisierung den allgemeinen Ausgleichsauftrag des § 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG mit bestimmten Konkretisierungen versehen. So hat er in § 2 Abs. 2 Nr. 1 und 2 ROG in raumstruktureller Hinsicht, in § 2 Abs. 2 Nr. 3 in Bezug auf die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, in § 2 Abs. 2 Nr. 4 unter dem Aspekt der „Herstellung einer wettbewerbsfähigen und räumlich ausgewogenen Wirtschaftsstruktur und wirtschaftsnahen Infrastruktur“, in § 2 Abs. 2 Nr. 5 bezüglich der Kulturlandschaften und in § 2 Abs. 2 Nr. 6 in Bezug auf die ökologisch-funktionale Ausgeglichenheit der Raumentwicklung selbst eine Präzisierung vorgenommen. Hinsichtlich dieser Teilaspekte kommt prinzipiell jeweils eine Konkretisierung in Bezug auf den Gesamttraum in Betracht. Ob und inwieweit eine Konkretisierungsfähigkeit und -bedürftigkeit gegeben ist, ist jedoch für jeden dieser in die Form eines bundesgesetzlichen Grundsatzes gegossenen Teilaspekte getrennt zu untersuchen.

1.2 Ausgleichsauftrag und Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen in der Landesplanung

Aussagen zur raumordnerischen Aufgabe der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen bzw. gleichwertiger raumfunktionaler Verhältnisse werden in den landesweiten Raumordnungsplänen teilweise als Ziele und Grundsätze der Raumordnung (vgl. z.B. LEP IV Rheinland-Pfalz; LEP Niedersachsen; Verordnungsentwurf des LEP Sachsen-Anhalt) und teilweise in Gestalt raumordnerischer Leitbilder getroffen (vgl. z.B. LEP Baden-Württemberg; LEP Thüringen; LEP Schleswig-Holstein). Angestrebt werden danach gleichwertige und ausgewogene Lebensverhältnisse in allen Teilräumen des jeweiligen Bundeslandes mit der Festlegung, die Erreichbarkeit, einen ausreichenden Umfang und die Qualität der Versorgungsstrukturen (Daseinsvorsorge), insbesondere auch im ländlichen Raum, sicherzustellen.

1.3 Möglichkeiten der Konkretisierung des Grundsatzes der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG – allgemeiner raumordnerischer Ausgleichsauftrag (S. 1)

Obwohl das Konzept ausgeglichener Funktionsräume im Gesamtraum und in seinen Teilräumen gleichermaßen gilt, hat der Bund keine Befugnis, verbindliche gesamtstaatliche raumordnerische Festlegungen zu treffen (vgl. auch Runkel, in Bielenberg/Runkel/Spannowsky, § 2 Rn. 57). Ob und inwieweit der Bund die gem. § 17 Abs. 1 ROG eröffnete Möglichkeit zur Konkretisierung dieses gesetzlichen Grundsatzes durch die Bundesraumordnungsplanung in Anspruch nehmen kann und dies auch sollte, ist zweifelhaft. Prinzipiell dürfte eine Konkretisierungsfähigkeit des allgemeinen raumordnerischen Ausgleichsauftrags angesichts der Folgen des demographischen Wandels, die auch ein gesamtstaatliches Handlungsfeld betreffen, gegeben sein. So könnten z. B. entsprechende Standards und Indikatoren festgelegt werden, die von den nachfolgenden Planungsebenen und bei raumbedeutsamen Maßnahmen im Interesse der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland zu berücksichtigen wären. Dabei ist jedoch zu beachten, dass dieses prinzipielle Konkretisierungsbedürfnis durch die bundesgesetzlichen Grundsätze der Nr. 1, 2, 3 und 4, die bezüglich einzelner Teilaspekte Differenzierungen enthalten, die auf die regionalen Gegebenheiten abstellen, eingeschränkt ist. Denn soweit der Gesetzgeber auf die regionalen und teilräumlichen Unterschiede verwiesen hat, scheidet eine gesamtträumliche Standardisierung, die dazu im Widerspruch stehen würde, aus.

Als Anknüpfungspunkt für eine koordinierende Konkretisierung von für die gesamtträumliche Entwicklung und Ordnung erforderlichen Mindeststandards kommt jedoch auf Bundesebene das Zentrale-Orte-Prinzip in Betracht. Insofern wird an dieser Stelle auf die nachfolgenden Ausführungen zum Themenbereich „Festlegung von Mindeststandards, die zentrale Orte der verschiedenen Stufen nach dem Zentrale-Orte-Konzept erreichen sollen (Teilaspekt nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 4 und Nr. 3 S. 2 ROG)“, verwiesen.

Als weiterer Teilaspekt des Ausgleichskonzepts, für den ebenfalls eine Konkretisierung durch die Bundesraumordnungsplanung erwogen werden könnte, ist der Themenbereich „räumlich ausgewogene Wirtschaftsstruktur und wirtschaftsnahe Infrastruktur“ in Grundsatz 4 zu nennen. Allerdings wird diesbezüglich durch den Koor-

dinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ die fachlich-inhaltliche Koordinierung in Bezug auf die Regionalförderung übernommen. Die Grundsätze der Raumordnung sind als räumliche Teilaspekte des Förderungsinstrumentariums in Bezug auf Projekte zu berücksichtigen. Bis 2010 sah der Rahmenplan als Förderkriterium für wirtschaftsnahe Infrastruktur vor, dass beim Investitionsvorhaben u.a. die Grundsätze der Raumordnung zu berücksichtigen sind (vgl. B. 1.4.1 des 36. Rahmenplans der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 2007 bis 2010). Zwischenzeitlich hat der Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 2009 (vgl. BT-Drs. 16/13950) diese Koordinierungsfunktion übernommen. Aufgrund des zweiten Mittelstandsentlastungsgesetzes (BT-Drs. 16/4764), das am 14.09.2007 in Kraft getreten ist, wurde das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ geändert. Damit ist die Erstellung eines jährlich fortzuschreibenden Rahmenplans entfallen. Der jährliche Rahmenplan wurde durch einen mehrjährig gültigen Koordinierungsrahmen ersetzt. An dem Erfordernis, dass eine Abstimmung von Fördermaßnahmen und Standortentscheidungen von Bund und Ländern mit den Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung zu erfolgen hat, hat sich insofern nichts geändert (vgl. Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Teil I, 3.3). Die Raumverträglichkeit der Fördermaßnahmen wird insofern dadurch sichergestellt, dass nach Teil II, A. 1.4 vor der Gewährung von GRW-Mitteln zu prüfen ist, ob beim Investitionsvorhaben die Ziele der Raumordnung beachtet sowie die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung berücksichtigt worden sind. Sollten die räumlichen Erfordernisse in Bezug auf die räumliche Ausgewogenheit der Wirtschaftsstruktur oder die wirtschaftsnahe Infrastruktur in einem Raumordnungsplan des Bundes durch entsprechende Grundsätze der Raumordnung konkretisiert werden, wären diese ebenfalls bei der Entscheidung über die Gewährung von GRW-Mitteln zu berücksichtigen. Jedoch verweist der bundesgesetzliche Grundsatz in § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG auf teileräumliche und regionale Gegebenheiten, die zu berücksichtigen sind. Die Konkretisierung wird daher überwiegend auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung zu erfolgen haben.

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch der „Nationale Strategische Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutsch-

land“ in der Förderperiode 2007-2013. Dieser knüpft an die gemeinsame Förderbasis von Bund und Ländern aufgrund der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ an, überlässt es aber den Bundesländern, ob sie bei der Aufstellung der regionalen Förderstrategien aus dem EFRE primär auf die Gemeinschaftsaufgabe als Kofinanzierungsinstrument zurückgreifen oder ob sie ergänzende Maßnahmen über spezielle Förderrichtlinien des Landes vorsehen und dabei das gesamte Förderspektrum des EFRE ausnützen (vgl. 2.2 des aktuellen „Nationalen Strategischen Rahmenplans für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland, S. 14). Insofern könnte es ein Anliegen der Raumordnung des Bundes sein, dass auch für die raumrelevanten Vorhaben, die von den Bundesländern außerhalb der GA-Förderung nach den Prioritäten der Landesförderung unterstützt werden, an die Grundsätze der Raumordnung des Bundes gebunden werden. Dies ist weder durch den Nationalen Strategischen Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds noch durch das Gesetz über die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur oder den Koordinierungsrahmen sichergestellt. Die Schaffung einer solchen Raumordnungsklausel ist jedoch nicht im Wege der Raumordnungsplanung des Bundes zu erreichen.

2. Festlegung von Mindeststandards, die zentrale Orte der verschiedenen Stufen nach dem Zentrale-Orte-Konzept erreichen sollen (Teilaspekt nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 4 und Nr. 3 S. 2 ROG)

2.1 Das Zentrale-Orte-Prinzip als Themenfeld der Raumordnung und seine gesamträumliche Relevanz

Die Ausweisung Zentraler Orte gehört gemäß § 8 Abs. 5 S. 1 Nr. 1b) ROG zu den Kerninhalten eines landesweiten Raumordnungsplans, eines Regionalplans und eines regionalen Flächennutzungsplans. Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 4 ROG ist die Siedlungstätigkeit räumlich zu konzentrieren und vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten. In § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 2 ROG ist zudem festgelegt, dass die soziale Infrastruktur vorrangig in Zentralen Orten zu bündeln ist und dass die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien flexibel an regionalen Erfordernissen auszurichten ist. Weiter verlangt § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 3 ROG, dass die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen sind. Gemäß § 8 Abs. 5 ROG sollen Raumordnungspläne Festlegungen zur Raumstruktur enthalten.

Wegen des Wortlauts des § 8 Abs. 5 ROG ist umstritten, ob und inwieweit es sich bei der Ausweisung Zentraler Orte um einen rechtsverbindlich vorgegebenen Festlegungsinhalt handelt. Goppel (Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 8 Rn. 58) ist der Meinung, dass es sich bei den Zentralen Orten ebenfalls nur um eine lediglich beispielhafte Aufzählung von Kerninhalten handelt. Er leitet dies aus der Soll-Formulierung und daraus ab, dass die Regelungsinhalte in den bundesgesetzlichen Grundsätzen nicht zwingend vorgegeben seien, sondern lediglich als berücksichtigungsbedürftige Belange und damit durch Abwägung zu überwinden seien. Dem ist entgegenzuhalten, dass das diesem bundesgesetzlichen Grundsatz zukommende objektive Gewicht für die räumliche Entwicklung des Gesamttraums verkannt wird, wenn bei der Raumordnungsplanung in den landesweiten Raumordnungsplänen ohne fundierte sachliche Begründung von dem strukturprägenden und in den bundesgesetzlichen Grundsätzen vorausgesetzten und in § 8 Abs. 5 ROG als Sollensanforderung formulierten Element der Raumordnungsplanung abgesehen wird. Da das Zentrale-Orte-Prinzip immerhin als Sollensanforderung formuliert und immerhin mit dem Gewicht eines bundesgesetzlich verankerten Abwägungsbelangs sowie als Bestandteil der nachhaltigen Raumentwicklung im ROG verankert ist, ist die Anknüpfung an das Zentrale-Orte-Prinzip ein tragendes Element der Raumstruktur (vgl. dazu Spannowsky, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, K § 7, Rn. 47).

Es ist jedoch nicht nur die rechtliche Tragweite des Zentrale-Orte-Prinzips umstritten, sondern auch in planungswissenschaftlicher Hinsicht seine Tragfähigkeit als raumfunktionelles oder raumprägendes Strukturelement. In der planungswissenschaftlichen Literatur sind insofern vereinzelt insbesondere in Bezug auf die Steuerung großflächiger Einzelhandelsbetriebe Unzulänglichkeiten der Basistheorie im Hinblick auf das Konsumenten- und Unternehmerverhalten kritisiert worden. Das Meinungsspektrum in der fachlichen Diskussion reichte schon in der Vergangenheit von der Forderung nach Abschied vom Zentrale-Orte-Prinzip über die Korrektur durch Dynamisierung bis hin zur Verteidigung dieses bewährten Planungs- und Ordnungsmodells (vgl. dazu Deiters Informationen zur Raumentwicklung, 10.1996, S. 631 und Gebhardt, Forschungsdefizite und neue Aufgaben der Zentralitätsforschung, Informationen zur Raumentwicklung, 10.1996, S. 6931 ff. [696] sowie differenzierend Blotevogel, Informationen zur Raumentwicklung, 10.1996, S. 647 ff. [655]).

Hinsichtlich der instrumentellen Ausgestaltung hat der ARL-Arbeitskreis empfohlen, von der in der Planungspraxis üblichen Bindung des Zentrale-Orte-Begriffs an Gemeinden, wie er im Einklang mit der geographisch-landeskundlichen Forschung sowie Raumordnung auf der Ebene der Landesplanung seit den Entschlüssen der MKRO vom 08.02.1968 und vom 15.06.1972 der zentralörtlichen Gliederung zugrunde gelegen hat, abzugehen und den allgemeinen Zentrale-Orte-Begriff losgelöst von der siedlungsstrukturellen Lokalisation als Cluster zentralörtlicher Einrichtungen zu verwenden. Mit dieser Definition sollte nach der Planungstheorie die Möglichkeit eröffnet werden, sowohl innerstädtische Zentrale Orte wie z. B. Stadtteilzentren als auch transkommunale zentralörtliche Standorträume wie z. B. Oberzentren mit Nachbargemeinden in das Ordnungsmodell zu integrieren. Hinsichtlich der zentralörtlichen Stufung wurde empfohlen, an der weit verbreiteten Klassifikation von Grund-, Mittel- und Oberzentren festzuhalten, wobei eine Differenzierung der Grundtypen durch Zwischen- und Sonderformen für entbehrlich gehalten wurde. Auf der anderen Seite wurde empfohlen, die dreistufige Klassifikation nach oben durch die gesonderte Kategorie der „Metropolregion“ zu erweitern, um deren immer wichtiger werdende Bedeutung für die Landes- und Regionalplanung angemessen zu berücksichtigen. In der Konsequenz bedeutet sowohl die „Clusterbildung“ zu „funktionsteiligen Zentralen Orten“ als auch die Einbeziehung von „Metropolregionen“, dass von dem auf einzelne Gemeinden mit raumfunktioneller und siedlungsstruktureller Bedeutung bezogenen Ordnungsmodell auf einen raumbezogenen Ansatz im Sinne von „transkommunalen zentralörtlichen Standorträumen“ übergegangen wird (so zutreffend Blotvogel, a.a.O., S. 1314). Allerdings fehlen dafür bisher auf Bundes- und Landesebene sachgerechte und standardisierte Kriterien für die Funktionszuweisung an solche Standorträume. Dies liegt daran, dass sich die MKRO letztmals in den Entschlüssen von 1968 und 1972, also in Zeiten der siedlungsstrukturellen und raumfunktionellen Wachstumsphase, eingehender mit dem Zentrale-Orte-Prinzip befasst hat. In der Zwischenzeit haben sich die Rahmenbedingungen jedoch durch den demographischen Wandel und raumstrukturelle Veränderungen grundlegend verändert. Die strukturellen Rahmenbedingungen und damit auch die räumlichen Wirkungen dieser Entwicklungen werden sich nach den vorliegenden Prognosen hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung weiter erheblich verändern.

2.2 Das Zentrale-Orte-Prinzip in der Landesplanung

Das Zentrale-Orte-Prinzip bildet in den meisten Bundesländern einen Kernbestandteil in den landesweiten Raumordnungsplänen und in den Regionalplänen. Von diesem Ordnungsmodell wird die raumstrukturelle Schwerpunktsetzung im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung, der Versorgung, der Siedlungsentwicklung, des Ausbaus und der Erhaltung der kulturellen, der Bildungs-, der sozialen und der Sportinfrastruktur sowie der Verwaltungsinfrastruktur abhängig gemacht. Damit verbunden ist die Ausweisung von Entwicklungsachsen und die Einbindung in ein leistungsfähiges Straßennetz, mitunter wie in Baden-Württemberg „die Einbindung in das Netz der Technologie- und Gründerzentren“ sowie die Steuerung der Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben. Allerdings wird das Zentrale-Orte-Prinzip neuerdings in der Landesplanung der verschiedenen Bundesländer in unterschiedlicher Weise verwendet und weiterentwickelt. Dies führt im Gesamttraum zu einer heterogenen Anknüpfungsbasis und nimmt dem Zentrale-Orte-Prinzip seine Ordnungsfunktion im Gesamttraum.

Unterschiede gibt es schon im räumlichen Bezugspunkt des Zentralen Ortes. So sind in Sachsen-Anhalt Zentrale Orte „im Zusammenhang bebaute Ortsteile“ in ihrer Eigenschaft „als zentrale Siedlungsgebiete einer Gemeinde einschließlich seiner Erweiterungen im Rahmen einer geordneten städtebaulichen Entwicklung“. Die Definition bezieht sich nach 2.1 LEP Sachsen-Anhalt „ausschließlich auf die Konzentration von überörtlichen Versorgungseinrichtungen im zentralen Siedlungsgebiet“. „Die Ansiedlung und Entwicklung von Industrie und Gewerbe ist weiterhin im gesamten Hoheitsgebiet der Gemeinde, in der sich ein Zentraler Ort befindet, möglich, wenn der Standort mit den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung vereinbar ist“. Das zentralörtliche System in Schleswig-Holstein umfasst die klassischen Zentralen Orte, aber auch Stadtrandkerne bis hin zu baulich zusammenhängenden Siedlungsgebieten. Es ist unterteilt in: Oberzentren, Mittelzentren, Mittelzentren im Verdichtungsraum, Unterzentren mit Teilfunktionen von Mittelzentren, Unterzentren, ländliche Zentralorte, Stadtrandkerne I. und II. Ordnung sowie Stadtrandkerne I. Ordnung mit Teilfunktionen von Mittelzentren (2.2, 1 Z des Landesentwicklungsplans 2010 von Schleswig-Holstein). Zentraler Ort oder Stadtrandkern ist nach Z 2.2, 2 Z das baulich zusammenhängende Siedlungsgebiet der zentralörtlich eingestuftten Gemeinde. Die baulich zusammenhängenden Siedlungsgebiete sind danach in den Regionalplänen festzulegen. Wie in den meisten anderen Bundesländern

dienen die zentralörtlichen Zielfestlegungen als Basis zur Steuerung der Siedlungs-, Verkehrs- und Einzelhandelsentwicklung sowie der Gewährleistung und Sicherstellung eines Daseinsvorsorgestandards. Demgegenüber ist Berlin im brandenburgischen LEP I gemäß 2.2 und in der zeichnerischen Darstellung als „Metropole“ „mit zentralörtlicher Bedeutung im europäischen Maßstab“ aufgeführt. Infolgedessen fallen schon die Maßstäbe bezüglich der Einstufung von Städten als Zentrale Orte auseinander.

Dazu kommt, dass die Kriterien der Einstufung teilweise verbindlich, teilweise als Orientierungshilfe und teilweise als Mindeststandards qualifiziert sind. Während im bayerischen LEP 2006 (Zentralitätskriterien im Anhang 4 mit Festlegungen, welche Zentralitätskriterien die Zentralen Orte mindestens erfüllen müssen) und im LEP Mecklenburg-Vorpommern (vgl. dort unter 3.2 (4)) festgelegt ist, dass Gemeinden bestimmte Anforderungen erfüllen müssen, um als Zentrale Orte eingestuft werden zu können, behandelt Baden-Württemberg den dort aufgeführten umfangreichen Kriterienkatalog für Ober- und Mittelzentren als unverbindlich. Dort heißt es nämlich ausdrücklich: „Die vorstehende Darstellung typischer oberzentraler Einrichtungen dient der beispielhaften Erläuterung der zentralörtlichen Funktionsstufe und stellt keinen verbindlichen Ausstattungskatalog dar“ (vgl. Begründung im LEP BW 2002 zu 2.3.2). Im LEP IV von Rheinland-Pfalz ist ein Orientierungsrahmen für Mindestversorgungsstandards festgelegt. In der Tabelle des Anhangs V sind den Zentralitätsstufen Mindestversorgungsstandards zugeordnet. Ob und inwieweit die Einstufungskriterien im Verhältnis zu den betroffenen Kommunen überhaupt unverbindlich sein können, ist fraglich, zumal dies Konsequenzen im Hinblick auf das Erfordernis kommunaler Gleichbehandlung hat.

Die Einstufungskriterien unterscheiden sich nicht nur dann, wenn eine andere räumliche Anknüpfung gewählt wird, ein im Zusammenhang bebauter Ortsteil oder eine Metropolregion gewählt wird, sondern auch dann, wenn grundsätzlich von einem dreistufigen Zentrale-Orte-Modell ausgegangen wird und unabhängig davon teilweise auch in der praktischen Anwendung.

Im LEP BW 2002 wird von einem Oberzentrum - wenngleich unverbindlich - folgende Ausstattung vorausgesetzt: „Oberzentren sind als Standorte großstädtischer Prägung mit einem Angebot an hoch qualifizierten und spezialisierten Einrichtun-

gen, Dienstleistungen und Arbeitsplätzen zur Deckung des höheren spezialisierten Bedarfs Schwerpunkte von regionaler, häufig auch überregionaler Bedeutung. Zu ihrer Ausstattung gehören z.B. Fachschulen, Fachhochschulen, Hochschulen und Universitäten, zentrale Bibliotheken, Theater, Konzerthäuser, Großraum- und Kongresshallen, Museen und Galerien, Sporthallen und Stadien, Krankenhäuser der Zentral- und der Maximalversorgung, Niederlassungen von Kreditinstituten, Versicherungen, Organisationen und Verbänden, umfassende Einkaufsmöglichkeiten in Spezial-Fachgeschäften und Großkaufhäusern, Haltepunkt des Eisenbahnfernverkehrs, internationaler Flughafen bzw. Verkehrslandeplatz, Behörden und Gerichte“.

Mit Mittelzentren wird im LEP BW 2002 folgende Ausstattung verbunden: „Mittelzentren verkörpern jene Funktionsstufe, die durch ein breites Spektrum von höherwertigen Einrichtungen im Bereich öffentlicher und privater Dienstleistungen einschließlich übergemeindlich fungierender Verwaltungsbehörden sowie durch ein reichhaltiges Arbeitsplatzangebot gekennzeichnet ist. Zu ihrer Ausstattung gehören z.B. mehrzünftig geführte weiterführende allgemein bildende (Realschule, Gymnasium) und berufsbildende Schulen, Fachschulen, Einrichtungen der Erwachsenenbildung (Volkshochschule) und der Jugendarbeit, größere Bibliothek, Altenheim, ein Spektrum an Fachärzten, Krankenhaus der Regional- und der Zentralversorgung, Sport- und Großveranstaltungshalle, Stadion, mehrere Kreditinstitute, Geschäftsstellen von Versicherungen, Handels- und Wirtschaftsorganisationen, vielseitige Einkaufsmöglichkeiten des gehobenen Bedarfs und Kaufhäuser, freie Berufe und Dienstleistungen mit differenziertem Angebot, Behörden und Gerichte“.

Nicht nur in diesen konzeptionellen Ansätzen ist das Zentrale-Orte-Prinzip zwischenzeitlich auf der Länderebene unterschiedlich ausgeformt, sondern auch in Bezug auf die infolge des demographischen Wandels für das Zentrale-Orte-Modell folgenden Konsequenzen.

Als Grundsatz der Raumordnung ist im LEP von Sachsen Anhalt festgelegt, dass insbesondere in dünn besiedelten Räumen und in schwer erreichbaren Gebieten die zentralörtlichen Funktionen zur Versorgung der Bevölkerung zwischen benachbarten Orten oder Orten mit gemeinsamem Verflechtungsbereich aufgeteilt werden kann. Auch die Steuerung der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsgebiete ist in Sachsen-Anhalt an Zentrale Orte gebunden (vgl. Z 46). Die Zentralen Orte sind zu-

dem Schwerpunkte für die Entwicklung von Industrie und Gewerbe. Nach Z 66 sind die Verkehrsinfrastruktur und die Verkehrsangebote so zu entwickeln, dass die Erreichbarkeit der Zentralen Orte in optimaler Qualität gewährleistet wird. Gemäß G 99 wird die Konzentration der Versorgungseinrichtungen auf Zentrale Orte erstrebt, um einer Zersiedelung der Landschaft entgegenzuwirken und Verkehr zu vermeiden.

Wie nach der bisherigen Konzeption der Zentralen Orte sind in Thüringen (LEP IV, 2.1.1) Zentrale Orte Gemeinden, die aufgrund ihrer Einwohnerzahl, ihrer Lage im Raum, ihrer Funktion und ihrer zentralörtlichen Ausstattung Schwerpunkte des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens bilden. Sie übernehmen entsprechend ihrer Funktion und ihrer Einstufung im zentralörtlichen System Aufgaben für die Gemeinden ihres jeweiligen Versorgungsbereiches. Gemeinsam mit den Zentralen Orten werden Entwicklungsachsen genutzt. Sie ergänzen das Zentrale-Orte-System. Ihnen wird eine Ordnungs- und Ergänzungsfunktion beigemessen. Ergänzend ist in einigen Bundesländern vorgesehen, dass zentralörtliche Funktionen arbeitsteilig von mehreren Gemeinden aufgrund eines raumordnerischen Vertrags bzw. durch Zusammenschluss zu einem Planungsverband wahrgenommen werden können (funktionsteilige Zentrale Orte). Im Landesentwicklungsplan Thüringen 2004 heißt es dazu: „Um das mit dem Konzept der Zentralen Orte verfolgte Konzentrationsprinzip nicht zu gefährden, können funktionsteilige Zentrale Orte nur in Ausnahmefällen in Betracht kommen“. Weiter heißt es dort (2.2.4, B S. 7): „Städteverbände mit weit auseinander liegenden Städten werden nicht als funktionsteilige Zentrale Orte ausgewiesen“.

Brandenburg und Rheinland-Pfalz sind zur zentral-örtlichen Funktionsteilung zwischen Zentralen Orten in Form von Zentren in Funktionsteilung und kooperierenden Zentren übergegangen. In Rheinland-Pfalz werden nach dem LEP IV Verbände kooperierender Zentren mit Kooperationsverpflichtung und mit Kooperationsempfehlung unterschieden.

Nach dem saarländischen LEP Siedlung spielen die demographischen Veränderungen bei der Überprüfung des Zentrale-Orte-Konzepts eine wesentliche Rolle. Bei dem Rückgang der Bevölkerung stelle sich die Finanzierung zentralörtlicher Strukturen aufgrund eintretender Minderauslastungen schwierig dar. Wie die meisten

anderen Bundesländer ist das Zentrale-Orte-Modell ebenfalls dreistufig ausgestaltet. Das Zentrale-Orte-Prinzip ist für die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe, für die Verkehrsentwicklung und für die Erhaltung und Weiterentwicklung zentralörtlicher Versorgungseinrichtungen von Bedeutung. Als Grundsatz der Raumordnung ist festgelegt, dass dann, wenn eine ausreichende Tragfähigkeit zentralörtlicher Einrichtungen nicht mehr gegeben sei, im Rahmen von Kooperationen mit Nachbarorten bzw. -gemeinden Lösungsansätze gesucht werden. Außerdem sollen zwischen zentralen Orten städtische Vernetzungen sowie interkommunale Kooperationen ausgebaut werden. Es wird überdies hinsichtlich der Wohnsiedlungsentwicklung auf die jeweilige zentralörtliche Gliederungsstruktur abgestellt; sowohl hinsichtlich der Anzahl der Wohnungen pro 1.000 Einwohner als auch in Bezug auf die Siedlungsdichte 40 Wohnungen pro ha in der Kernstadt des Oberzentrums gegenüber 15 Wohnungen pro ha in den nicht-zentralen Gemeindeteilen im ländlichen Raum.

Nach dem Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 2008 sollen die Einrichtungen räumlich und funktionell wie bisher an Zentrale Orte angebunden sein. Zentrale Orte sind wie im bisherigen System Oberzentren, Mittelzentren und Grundzentren. Unter 2.2 0.1, S. 7 heißt es: „Hochstufungen dürfen nicht zu Lasten benachbarter Zentraler Orte erfolgen“. Zentrale Orte sind nach 2.2.02 „in den Regionalen Raumordnungsprogrammen im Benehmen mit den Gemeinden räumlich als zentrale Siedlungsgebiete festzulegen“. „Die Leistungsfähigkeit der Zentralen Orte ist der jeweiligen Festlegung entsprechend zu sichern und zu entwickeln“ (2.2.03 S. 2). „Zwischen räumlich und funktional verflochtenen Zentralen Orten ist eine Aufgabenteilung und gegenseitige Ergänzung im Verbund möglich. Der Verbund soll der Stärkung des jeweiligen Teilraumes und der Sicherung und Entwicklung einer tragfähigen Versorgungsstruktur bei angemessener Erreichbarkeit dienen. Die regionalen Ziele für den Zentrenverbund sowie Prüf- und Abstimmungserfordernisse sollen im Rahmen der Regionalplanung konkretisiert werden“ (2.2.03). Wie in den meisten Bundesländern erfolgt in Niedersachsen über das Ordnungsmodell des Zentrale-Orte-Prinzips nach dem landesweiten Raumordnungsplan auch die Steuerung der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe.

Das LEPro NRW geht hinsichtlich der siedlungsstrukturellen Entwicklung von der zentralörtlichen Gliederung aus. Gemäß § 23 LEPro ist die Gesamtentwicklung des

Landes ausgehend von der zentralörtlichen Gliederung auf ein System von Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen auszurichten. Die Steuerung der Einzelhandelsentwicklung ist nach dem LEPro NRW allerdings nicht auf das zentralörtliche Gliederungssystem gestützt. Entsprechend der gesetzlichen Vorgaben im LEPro NRW enthält der Landesentwicklungsplan Festlegungen zu den Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen. Der Landesentwicklungsplan legt alle Gemeinden des Landes, deren mittelzentraler Versorgungsbereich mindestens 25.000 Einwohner umfasst, als Entwicklungsschwerpunkte fest (vgl. 2.3 LEP NRW) und bestimmt, dass diese deckungsgleich mit den Mittel- und Oberzentren seien. Außerdem bestimmt 2.5 LEP NRW, dass regionale Entwicklungsachsen den bedarfsgerechten Leistungsaustausch zwischen Gemeinden mit mittelzentraler Bedeutung gewährleisten sollten.

Das bayerische LEP 2006 unterscheidet nach A II 2.1.3.2 zwischen Kleinzentren, Unterzentren, möglichen Mittelzentren, Mittelzentren, möglichen Oberzentren und Oberzentren. Klein- und Unterzentren wurden bislang in den Regionalplänen bestimmt. In Bezug auf „mögliche Mittelzentren“ ist als Ziel der Raumordnung festgelegt, dass sie einzelne Funktionen von Mittelzentren, insbesondere im Bildungswesen, bei der gesundheitlichen Versorgung, im Einzelhandel und bei der Bereitstellung von Arbeitsplätzen, wahrnehmen. „Mögliche Mittelzentren sollen gestärkt und weiter entwickelt werden, sofern dies für eine dauerhafte Verbesserung der mittelzentralen Versorgung des ländlichen Raumes erforderlich ist und die Funktionsfähigkeit mittelzentraler Einrichtungen in benachbarten Zentralen Orten höherer Stufe nicht beeinträchtigt wird“. Nach Z 2.1.3.3 sollen zwei oder mehr Zentrale Orte gleicher Stufe „die zentralörtlichen Aufgaben für einen einheitlichen Verflechtungsbereich gemeinsam wahrnehmen (Zentrale Doppel- oder Mehrfachorte), wenn dies räumlich oder funktional erforderlich ist“. „Die Erfüllung gemeinsamer zentralörtlicher Aufgaben soll bei allen ab dem 01.04.2003 neuen und aufgestuften Zentralen Doppel- und Mehrfachorten mittels eines landesplanerischen Vertrages zwischen den Partnern gewährleistet werden. In diesen Fällen wird die Bestimmung des zentralörtlichen Status zeitlich auf fünf Jahre befristet. Vor Ablauf dieses Zeitraumes soll geprüft werden, ob die zentralörtlichen Funktionen gemeinsam wahrgenommen werden“.

In Sachsen wird nach dem LEP 2003 zwischen Zentralen Orten und Verbänden unterschieden. Im LEP 2003 sind die Ober- und Mittelzentren und in den Regionalplänen die Grundzentren ausgewiesen. Verbände von Zentralen Orten sind nach 2.3 dieses LEP zwei oder mehrere Gemeinden, die auf Grund ihrer Lage im Raum, ihrer vergleichbaren Einwohnerzahl, ihrer zentralörtlichen Ausstattung und Leistungskraft sowie einer eigenständigen Ausprägung eines Verflechtungsbereichs gemeinsam die Funktion eines Ober- bzw. Mittelzentrums ausüben. Bezüglich der Verbände von Mittelzentren wird zudem gefordert, dass die Zusammenarbeit nach § 204 Abs. 1 BauGB verstetigt sein muss. Im LEP 2003 wird zwischen Entwicklungsfunktionen und Handlungsfeldern zentraler Orte unterschieden.

Das Landesraumentwicklungsprogramm 2005 von Mecklenburg-Vorpommern geht wie die anderen Landesentwicklungsprogramme bzw. -pläne von den Raumfunktionen aus, die Zentrale Orte erfüllen sollen. Unter 3.2 (1) ist dementsprechend festgelegt: „Zentrale Orte sollen überörtliche Bündelfunktionen übernehmen und als Schwerpunkte der wirtschaftlichen Entwicklung, Versorgung, Siedlungsentwicklung, kulturellen, Bildungs-, sozialen und Sportinfrastruktur, Verwaltungsinfrastruktur vorrangig gesichert und ausgebaut werden“. Jedoch enthält dieses Landesraumentwicklungsprogramm unter 3.2 (3) folgende Sonderregelung für regionale Schrumpfungsprozesse: „Sofern ein Rückbau von Infrastruktur erforderlich wird, hat dieser zunächst außerhalb der Zentralen Orte zu erfolgen. Falls ein darüber hinausgehender Rückbau erforderlich wird, können Zentrale Orte dann einbezogen werden, wenn die Versorgung durch einen benachbarten Zentralen Ort sichergestellt wird“.

2.3 Möglichkeiten zur Konkretisierung des Grundsatzes nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 4 und Nr. 3 S. 2 ROG

Auffällig ist, dass das Zentrale-Orte-Prinzip in den Bundesländern in unterschiedlicher Weise flexibilisiert worden ist und dass die Ausweisungsstandards sowie die Art und Weise, wie Verbände bzw. Cluster hergestellt werden, verschieden geregelt worden sind. Während im brandenburgischen LEP I eine Metropolregion als Zentraler Ort qualifiziert wird, wird in Sachsen-Anhalt ein „im Zusammenhang bebauter Ortsteil“ als Zentraler Ort eingestuft. Die Maßstäbe für die Mindeststandards fallen entsprechend weit auseinander. In Bezug auf die Metropolregion wird auf die europäische Bedeutung und im Fall eines „im Zusammenhang bebauten Ortsteils“ auf

die Bedeutung, die das Siedlungsgebiet erfüllt, abgestellt. Angesichts dieser Heterogenität der Maßstäbe im Gesamtraum kann das Zentrale-Orte-Prinzip seine Funktion als raumstrukturelles Ordnungsmodell, das eine Ordnungsgerechtigkeit im Bundesgebiet gewährleisten soll, nicht mehr erfüllen; erst Recht nicht, wenn aus dem Ordnungsmodell weitere Rechtsfolgen abgeleitet werden (Steuerung der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe oder Lastenausgleich im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs). Es erscheint möglich und geboten, eine konkretisierende Festlegung der Mindeststandards, den Zentrale Orte nach dem zentralörtlichen Ordnungsmodell für den Gesamtraum erfüllen müssen, vorzunehmen. Dabei wären die Funktion des Zentrale-Orte-Modells unter den gewandelten raumstrukturellen Rahmenbedingungen des demographischen Wandels und die Kriterien, nach denen eine Ausweisung erfolgen soll, zu überprüfen.

3. Festlegungen bezüglich des Freiraumverbundsystems (z. B. bundesweites, mit den Nachbarn abgestimmtes Netz) nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5 i. V. mit Nr. 8 S. 1 ROG

3.1 Das Freiraumverbundsystem als Themenfeld der Raumordnung und seine gesamträumliche Relevanz

Nach dem Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5 ROG ist der Freiraum durch übergreifende Freiraum-, Siedlungs- und weitere Fachplanungen zu schützen, und es ist ein großräumig übergreifendes, ökologisch wirksames Freiraumverbundsystem zu schaffen. In den Raumordnungsplänen der Länder und der Regionen ist dieser Grundsatz nach § 8 Abs. 5 S. 1 Nr. 2a ROG zu konkretisieren, indem in den Raumordnungsplänen Festlegungen zum Freiraum getroffen werden sollen. In diesem Zusammenhang steht ferner der Grundsatz § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 6 ROG, nach dem die weitere Zerschneidung der freien Landschaft und Waldflächen dabei so weit wie möglich zu vermeiden und die Flächeninanspruchnahme im Freiraum zu begrenzen ist.

Ziel der Schaffung eines Freiraumverbundsystems ist der Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft sowie die Bildung eines Ausgleichs zu den Siedlungsflächen. Ein Freiraumverbundsystem setzt sich aus mehreren Freiraumfestlegungen zusammen. In erster Linie geschieht dies durch Festlegungen von nationalen Natur- und Regionalparks, aber auch durch die europarechtlich geprägten Natura 2000-

Gebiete. Die Naturparke machen den größten Anteil in einem Freiraumverbund aus. Zwischen diesen Gebietsarten bestehen funktionelle Unterschiede in ihrem Schutzzweck. Außerdem sind diverse gesetzliche Vorschriften (vgl. I. II. 3. 3.2) auf der Bundes- und Landesebene einschlägig. Zudem sind verschiedene Träger zur Festlegung dieser Gebiete verantwortlich.

Natura 2000-Gebiete (vgl. die Legaldefinition des § 7 Abs. 1 Nr. 8 BNatSchG) sind Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (sog. FFH-Gebiete) und Europäische Vogelschutzgebiete. Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung sind gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 6 BNatSchG die in die Liste nach Art. 4 Abs. 2 UAbs. 3 der Richtlinie 92/43/EWG aufgenommenen Gebiete. Das Hauptziel dieser Richtlinie ist die Erhaltung der biologischen Vielfalt unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und regionalen Anforderungen. Europäische Vogelschutzgebiete sind Gebiete im Sinne des Art. 4 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 79/409/EWG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, die zuletzt durch die Richtlinie 2008/102 EG geändert worden ist, § 7 Abs. 1 Nr. 7 BNatSchG. Die Vorgaben für die Natura 2000-Gebiete sind ausschließlich auf europäischer Ebene geprägt, jedoch erfolgt die Festlegung von Natura 2000-Gebieten hauptsächlich durch die Bundesländer, vgl. § 32 BNatSchG (näheres dazu unter I. II. 3. 3.2). Die Einflussmöglichkeit des Bundes, Regelungen und Festlegungen zu den Natura 2000-Gebieten zu erlassen, ist weitestgehend beschränkt. Eine gesamtäumliche Relevanz des Freiraumverbundsystems durch den Teilaspekt Natura 2000-Gebiet könnte vornehmlich in staatsgrenzüberschreitenden Abstimmungen mit den Nachbar-Mitgliedstaaten liegen, die allerdings ebenfalls an diese Regelungen gebunden sind.

Im Falle der Naturparke steht die Entwicklung von Natur- und Erholungsräumen und der dort befindlichen Umweltschutzgüter (Fauna, Flora, Habitate, Vögel, geschützte Landschaftsbestandteile, Naturdenkmäler) im Vordergrund. Ein Naturpark besteht überwiegend aus Landschaftsschutzgebieten und Naturschutzgebieten (vgl. § 27 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG). Weiterhin dienen Naturparke der Verbindung dieses Schutzgedankens mit der Erholungsfunktion, der Unterstützung von umweltverträglichem Tourismus und einer dauerhaft umweltverträglichen Landnutzung. Aufgrund ihrer Zielsetzung, den Schutz und die Nutzung der Kulturlandschaften miteinander zu verbinden, sollen Naturparke verstärkt Funktionen im Rahmen einer integrierten nachhaltigen Entwicklung von Regionen wahrnehmen. Naturparke sind nach den

Grundsätzen und Zielen der Raumordnung und der Landesplanung für die Erholung oder den Fremdenverkehr vorgesehen.

Die großräumig bedeutsamen ökologischen Funktionszusammenhänge im Naturhaushalt sind durch die Ausdehnung der Siedlungsbereiche, durch neue Trassen für Netzinfrastrukturen und durch die großräumige Intensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung zunehmend gefährdet. Die MKRO hat in mehreren Entschlüssen einen verbesserten Freiraumschutz und die Realisierung eines großräumigen Freiraumverbundes gefordert. In diesen Räumen soll danach eine weitgehend ungestörte Entwicklung von Flora und Fauna erfolgen, um die immer stärkere Isolation von Öko-Systemen und Biotopen zu verhindern. Vgl. dazu Bundesamt für Naturschutz: (http://www.bfn.de/0308_np.html, 02.02.2011): „Nach wie vor besteht eine große Heterogenität unter den deutschen Naturparken: Das gesetzlich vorgegebene Ziel der Pflege und Entwicklung wird in den einzelnen Naturparken und Bundesländern sehr unterschiedlich verfolgt. Ursachen hierfür liegen u.a. in den von Trägern und Ländern geschaffenen strukturellen Rahmenbedingungen, an je nach Land unterschiedlichen Gesetzesvorgaben und Schwerpunktsetzungen in den Naturpark-Konzepten und Naturparksatzungen oder auch an den unterschiedlichen Ausrichtungen der Naturpark-Trägerorganisationen. Teilweise sind die Naturparkverwaltungen Bestandteil der Landesumweltverwaltung, teilweise haben Vereine und Zweckverbände die Naturparkträgerschaft übernommen. In einigen Bundesländern ist die Erstellung von Naturparkplänen vorgeschrieben. Eine ausreichende finanzielle und personelle Ausstattung möglichst eigenständiger Verwaltungen sollte ebenso gewährleistet werden wie die Erstellung regelmäßig fortzuschreibender Naturparkpläne“.

Nach dem Bericht des Bundesamts für Naturschutz befasst sich mit der Standardisierung in fachlich-qualitativer Hinsicht auch die "Europäische Charta für nachhaltigen Tourismus in Schutzgebieten". Außerdem wurde nach den Angaben des Bundesamts für Naturschutz mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit ein bundesweit einheitlicher Kriterienkatalog zur Evaluierung der deutschen Naturparke im Rahmen eines Forschungsprojekts erarbeitet.

Landschafts- und Regionalparke weisen im Unterschied zu Naturparken die Besonderheit auf, dass sie die Kulturlandschaft im Kernraum der Region bilden und dass sie als Agglomerationsräume im Übergang zwischen den Natur- und Erholungsräumen und den Siedlungsräumen als Freizeit- und Naherholungsgebiete für die Wohnbevölkerung in benachbarten Siedlungsräumen dienen. Sie nehmen dadurch zum einen eine der Wohnbevölkerung dienende Funktion und zum anderen eine Pufferfunktion zwischen den Naturräumen und den Siedlungsräumen wahr. Räume, die für die Ausweisung eines regionalen Landschafts- oder Regionalparks Bedeutung erlangen können, sind oftmals durch eine hohe Bevölkerungs- und Besiedlungsdichte sowie die Kulturlandschaft dominierende Industrie- und Gewerbebranchen geprägt. Kennzeichnend für solche Räume ist, dass sie eine dichte Verkehrs- und Versorgungsinfrastruktur, eine oft in die freie Landschaft ausgreifende Siedlungsstruktur und eine intensive landwirtschaftliche Flächennutzung aufweisen. Wesentliches Merkmal der Regionalparke ist ihre Projektorientierung in den Bereichen Naherholung, Sport, Landschaftskunst, Erhalt des Kulturerbes, urbane Landwirtschaft oder Naturschutz. Regionalparke sind lokale und interkommunale Freiraumprojekte. Als Leitprojekte bündeln und vernetzen sie dezentrale Maßnahmen der Landschaftsentwicklung. Regionalparke generieren Leitbilder und Maßnahmen für die Qualifizierung der Stadtlandschaft. Sie eröffnen Potenziale dafür, neue Gestaltungs- und Nutzungsqualitäten für die Verzahnung von Freiraum und bebautem Raum in der Kulturlandschaft einer Stadtregion zu entwickeln.

Darüber hinaus sind als Bestandteile eines „ökologisch wirksamen großräumigen Freiraumverbunds“, wie er nach den Landesentwicklungsprogrammen einiger Bundesländer angestrebt wird, auch Gebiete zu rechnen, die aus unzerschnittenen Räumen mit hohem Wald- und Biotopanteil, Gewässer mit besonderer Bedeutung für den Arten- und Biotopschutz und Gewässerlandschaften, Gebiete mit besonderen natürlichen Bodenfunktionen, Gebiete mit besonderen Waldfunktionen, Gebiete mit besonderer Funktion für die Trinkwasserversorgung und Gebiete mit hoher Klimawirksamkeit sowie Gebiete mit besonderer Bedeutung für die Erhaltung und Entwicklung der Tier- und Pflanzenwelt sowie der Landschaftspflege zu rechnen.

Gesamträumliche Relevanz im Zusammenhang mit der Aufgabe der Raumordnung kann das Thema der Ausweisung von Landschafts- und Regionalparken und die Formulierung integrierter Anforderungen für das Freiraumverbundsystem in seiner

Gesamtheit haben. Diese gehören zum Gegenstand der Raumordnungsplanung. In Betracht kommen könnte aus gesamträumlicher Perspektive der Entwicklung des Bundesgebiets die Festlegung von Anforderungen, die die Vereinheitlichung der Ausweisung der Landschafts- und Regionalparke oder die Entwicklung landes- oder staatsgrenzenüberschreitender Landschafts- und Regionalparke zum Gegenstand haben. Dabei wäre allerdings zu beachten, dass z. B. in Frankreich die „parcs naturels“ inhaltlich eher den Charakter von Regionalparks haben (vgl. dazu Spannowsky (Hrsg.), Ausweisung von Natur- und Regionalparks – Konsequenzen für die Entwicklung des Raumes, Schriftenreihe zum Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Bd. 9, Kaiserslautern, 2007, S. 171 ff.).

Es könnte zwar auch ein für die Entwicklung des Bundesgebiets räumlich relevantes Anliegen sein, dass das umfassende nationale Freiraumverbundsystem mit den vergleichbaren nationalen Freiraumverbundsystemen der europäischen Nachbarstaaten harmonisiert wird. Allerdings kann dies nicht Gegenstand der Raumordnungsplanung des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG sein, weil dieses Anliegen damit nicht gefördert werden kann.

3.2 Fachrechtliche Rahmenbedingungen

Die rechtlichen Grundlagen der einzelnen Schutzgebiete sind sehr unterschiedlich. Auch die Anforderungen, die an diese Gebiete in den Gesetzen gestellt werden, sind sehr verschieden. Die Regelungen zu diesen Gebieten finden sich in dem Bundesnaturschutzgesetz sowie in den Naturschutzgesetzen der Länder (Natura 2000-Gebiete und Naturparke) und im Raumordnungsgesetz (Regionalparke).

Seit der Föderalismusreform I. hat sich das Gesetzgebungskompetenzgefüge von Bund und Ländern aufgrund des Gesetzes vom 28.08.2006 u.a. im Bereich des Naturschutzrechts und des Raumordnungsrechts geändert. Die bis dahin geltende Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes wurde abgeschafft und dem Bund wurde eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz verliehen mit der neuartigen Ausnahme einer Abweichungskompetenz durch die Länder (vgl. Art. 72 Abs. 3 GG). Die Konsequenz ist, dass die Länder trotz einer bundesgesetzlichen Regelung eigene Ländergesetze erlassen können, die einen Geltungsvorrang vor dem Bundesgesetz in dem jeweiligen Bundesland besitzen. Das neue BNatSchG von 2010 wurde wie das neue ROG aufgrund der neuen Gesetzgebungskompetenz des Bundes

erlassen. Wie im Raumordnungsrecht gibt es auch im Bereich des Naturschutzrechts – insbesondere auch zu den Schutzgebietsvorschriften – bereits abweichende Landesregelungen (Schleswig-Holstein – Abweichung zur § 27 durch § 16 Abs. 1 Landesnaturschutzgesetz (LNatSchG) v. 24.2.2010 GVOBl. Schl.-H. S. 301 mWv 1.3.2010 (vgl. BGBl. I 2010, 450); Abweichung zu § 27 Abs. 1 Nr. 2 durch § 20 Abs. 1 Satz 2 Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz (NAGBNatSchG) v. 19.2.2010 Nds. GVBl. S. 104 mWv 1.3.2010 (vgl. BGBl. I 2010, 970); Abweichung zu § 32 Abs. 4 durch § 23 Abs. 2 Landesnaturschutzgesetz (LNatSchG) v. 24.2.2010 GVOBl. Schl.-H. S. 301 mWv 1.3.2010 (vgl. BGBl. I 2010, 450)).

Die Ausweisung der Natura 2000-Gebiete und der Naturparke sind Umweltfachplanungen, für die die jeweiligen Fachplanungsträger zuständig sind. Die Ausweisung von Regionalparks ist zwar eine raumordnerische Entscheidung, die jedoch auf Landes- und Regionalebene getroffen wird.

Die Europäische Union hat inzwischen auch im Naturschutzrecht eine herausragende Bedeutung erlangt. Zur Ausweisung von europäischen Schutzgebieten, sog. Natura 2000-Gebiete, besteht für die Mitgliedstaaten aufgrund der Vogelschutzrichtlinie und der FFH-Richtlinie eine Rechtspflicht. Nach Art. 4 Abs. 1 der Vogelschutzrichtlinie müssen Mitgliedstaaten für die Erhaltung der 181 im Anhang I aufgeführten Vogelarten die zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete unter Schutz stellen. Dieser Schutzzweck wurde durch die später in Kraft getretene FFH-Richtlinie aufgegriffen und umfassend ausgeweitet. Danach sind zur Wiederherstellung und Bewahrung eines günstigen Erhaltungszustandes natürlicher Lebensräume (vgl. Anhang I) und Arten (vgl. Anhang II) besondere Schutzgebiete auszuweisen. Ziel dieser Richtlinie ist es, ein zusammenhängendes ökologisches Netz, das sog. Netz „Natura 2000“, zu schaffen, vgl. Art. 3 der FFH-Richtlinie. Die Umsetzung der Vogelschutz- und der FFH-Richtlinie erfolgte in §§ 31 ff. BNatSchG. Nach § 31 BNatSchG haben der Bund und die Länder die Pflicht, ein Netz "Natura 2000" aufzubauen und zu schützen. § 32 BNatSchG regelt die Ausweisung dieser Schutzgebiete. Demnach erfolgt die Unterschutzstellung in einem dreistufigen Verfahren. Im ersten Schritt wählen die Bundesländer nach § 32 Abs.1 BNatSchG im Benehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) sowie unter Anhörung der fachlich betroffenen Bundesministerien und der Gemein-

den die Gebiete aus, die den Kriterien der Richtlinien entsprechen. Das BMU benennt die ausgewählten Schutzgebiete der EU-Kommission. In einem zweiten Schritt wählt die EU-Kommission aus den gemeldeten Gebieten jene von gemeinschaftlicher Bedeutung aus und nimmt diese Gebiete nach Art. 4 Abs. 2 UAbs. 3 der FFH-Richtlinie unter der Maßgabe des Art. 4 Abs. 4 der FFH-Richtlinie und die nach Art. 4 Abs. 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie benannten Gebiete in die Liste mit auf. Im dritten Schritt erklären die Bundesländer nach § 32 Abs. 2 BNatSchG diese Gebiete entsprechend den jeweiligen Erhaltungszielen zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft im Sinne von § 20 Abs. 2 BNatSchG. Die Kriterien, die eine Festlegung eines Vogelschutz- und FFH-Gebietes ausmachen, sind in den Richtlinien normiert. Das nationale Recht verweist auf diese Richtlinien (vgl. §§ 31 ff. BNatSchG) ohne weitere eigene Kriterien aufzustellen.

In Abweichung zur bundesgesetzlichen Regelung kann nach § 23 Abs. 2 LNatSchG SH die Unterschutzstellung im Gegensatz zu § 32 Abs. 4 BNatSchG nicht unterbleiben, wenn zur Wahrung sonstiger Interessen des Gemeinwohls, auch solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art, besondere Bestimmungen erforderlich sind. Nach § 16 Abs. 1 LNatSchG SH gilt § 27 BNatSchG nicht. Danach kann die oberste Naturschutzbehörde durch Allgemeinverfügung großräumige Gebiete, die zu einem wesentlichen Teil Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete oder Naturdenkmäler enthalten und sich wegen ihrer landschaftlichen Voraussetzungen für die Erholung besonders eignen, zu Naturparks erklären. Gemäß Abs. 2 bestimmt die Erklärung nach Absatz 1 den Träger der Naturparke, den Umfang seiner Aufgaben sowie die Schutz- und Entwicklungsziele. § 22 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG ist nicht anwendbar. Das Landesnaturschutzgesetz von Niedersachsen weicht nur in § 20 Abs. 1 S. 2 NAGB-NatSchG von der bundesgesetzlichen Regelung ab. Demzufolge muss ein Naturpark größtenteils aus Landschaftsschutzgebieten oder Naturschutzgebieten bestehen. Ergänzend zu § 27 Abs. 1 BNatSchG muss der Naturpark einen Träger haben, der diesen zweckentsprechend entwickelt und pflegt.

Die Regionalparke werden auf der Basis der raumordnungsrechtlichen Kompetenz festgelegt. Gemäß § 8 Abs. 5 Nr. 2 ROG gehört es zu den von den Ländern im Rahmen der Raumordnungsplanung zu erfüllenden Aufgaben, die Entwicklung der Freiraumstruktur zu lenken. Dazu gehört auch die Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen und die Entwicklung großräumiger, übergreifender Freiräume und

des Freiraumschutzes, vgl. § 8 Abs. 5 Nr. 2a ROG. Diese Koordinierungs- und Lenkungsfunktion erfüllt die Raumordnungsplanung in der Weise, dass sie einzelnen Gebieten Raumfunktionen zuweist oder bestimmten räumlichen Nutzungen durch Festlegungen von Zielen und Grundsätzen den Vorrang vor anderen gibt. Die Entwicklungskonzepte für Landschafts- und Regionalparke werden in der Regel in einer ersten Phase auf informeller Basis erarbeitet. Die Sicherung der angestrebten Raumfunktionen gegenüber konfligierenden Nutzungen erfolgt dann in der Regel in einer zweiten Phase durch verbindliche Vorgaben in den Raumordnungsplänen. Regional- und Landschaftsparke sind abweichend von den Natura 2000-Gebieten und den Naturparken keine formellen Schutzgebiete. Die Ziele der Regionalparke und deren abgeleitete Planungsinhalte werden zwar häufig in den Raumordnungsplänen übernommen; ihre wesentliche Steuerungswirkung für den Schutz und die Entwicklung der Freiräume entfalten Regionalparke aber nicht über diese formellen Instrumente, sondern über die kooperative Entwicklung und Umsetzung von Projekten.

3.3 Das Freiraumverbundsystem als Regelungsgegenstand in der bisherigen Landesplanung

Nicht in allen Landesentwicklungsplänen und -programmen wird der Begriff „Freiraumverbund“ verwendet. Teilweise werden Festlegungen zum „Biotopverbund“ getroffen. Die Regelungen zum Freiraumverbundsystem an sich betreffen hauptsächlich den Aufbau, die Entwicklung und die Sicherung des Freiraumverbundsystems.

Der Aufbau eines Freiraumverbundes wird zum einen als räumliche Leitvorstellung in den Landesentwicklungsplänen und -programmen festgelegt (vgl. Saarland „Teilabschnitt Umwelt“ S. 7). Bei der saarländischen Festlegung wird nicht deutlich, ob sich der Aufbau des Freiraumverbundes auf nationale oder europäische Schutzgebiete beschränkt oder beide Kategorien beinhaltet. Schleswig-Holstein wiederum befasst sich in seinem Leitbild zum Freiraumverbundsystem lediglich mit den europäischen Natura 2000-Gebieten (vgl. Leitbild 5.1). In NRW wird zudem eine grenzüberschreitende Entwicklung und Sicherung angestrebt. Durch den Freiraumverbund ist weiterhin die Funktionsvielfalt zu sichern und zu entwickeln (z.B. Niedersachsen). Die Festlegung des Freiraumverbundsystems erfolgt maßgeblich durch Vorranggebiete (vgl. Niedersachsen).

Weitere Festlegungen in Landesentwicklungsprogrammen bzw. -plänen:

- Erhaltungsziele bezüglich Natura 2000-Gebieten (Niedersachsen);
- großräumige Freiraumstrukturen vor allem im Verdichtungsraum (LEP Hessen, 5.1);
- zusammenhängende siedlungsnahe Freiräume (LEP Sachsen, Z 2.6.3);
- Konversionsflächen mit bedeutsamen und entwicklungsfähigen Funktion sollen in den Freiraumverbund mit einbezogen werden (Baden-Württemberg, G 3.4.5);
- Gebiete, die Bestandteile eines wirksamen großräumigen Freiraumverbunds sein sollen (Baden-Württemberg, Z 5.1.2);
- Lokale Gebiete sollen durch die Bauleitplanung den Freiraumverbund ergänzen (Baden-Württemberg, G 5.1.4);
- Freiraumverbund soll mit Grünzäsuren /-zügen verbunden werden (SH, Berlin/Brandenburg).

Vielfach spielt im Rahmen der Raumordnungsplanung der Länder der Konfliktausgleich zwischen Bewahrung des Naturraums und entwicklungspolitischen Aufgaben der Freiraumgestaltung („Schaffung eines zusammenhängenden Systems ortsnaher Erholungsräume und der Erhöhung ihres Erholungs-, Erlebnis- und Freizeitwerts“) eine große Rolle. Hierbei wird in konzeptioneller Hinsicht zwischen den verschiedenen Gebieten, die naturschutzfachlichen Anforderungen dienen, und den Gebieten, die als siedlungsnahe Landschaftsräume Bedeutung als Erholungs- und Erlebnisräume haben, unterschieden.

3.4 Möglichkeiten der Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5 und 6 ROG

Nach dem Grundsatz § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 4 2. Hs. ROG soll ein großräumig übergreifendes, ökologisch wirksames Freiraumverbundsystem geschaffen werden. Dieser Grundsatz steht im Zusammenhang mit dem erstrebten Schutz des Freiraums. Daraus folgt für die Planungsträger sowohl eine Aufgabe in Bezug auf die Schaffung des Freiraumverbundsystems als auch im Hinblick auf den Schutz des Freiraums. Ist ein Freiraumverbundsystem einmal geschaffen, muss es dauerhaft gesichert und ggf. ausgebaut werden.

Die Schutzgebietsausweisung der Natura 2000-Gebiete erfolgt unter Beteiligung der EU-Kommission, des Bundes und der Länder. Die Auswahl der Gebiete selbst erfolgt durch die Länder. Der Bund, genauer das BMU, erteilt nur sein Benehmen und die weiteren fachlich betroffenen Bundesministerien werden lediglich angehört. Die Erteilung des Benehmens ist von einem Einvernehmen zu unterscheiden und verlangt lediglich eine Stellungnahme des Bundes. Die Kriterien für die Auswahl der Schutzgebiete können durch die Raumordnungsplanung nicht beeinflusst werden, da sie in den Richtlinien der EU in Bezug auf die Auswahl der Schutzgebiete fachlich vorgegeben sind, vgl. Anhang III der FFH-Richtlinie bzw. Anhang I der Vogelschutzrichtlinie.

Die Ausweisung der Naturparke erfolgt durch die zuständigen Umweltfachbehörden nach Maßgabe der naturschutzrechtlichen Regelungen, aber unter Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung in Bezug auf nachhaltigen Tourismus und Erholung. In diesem Bereich bestünde die prinzipielle Möglichkeit, die unverbindlichen Vorgaben der EU-Charta für nachhaltigen Tourismus in Schutzgebieten und des Leitfadens „Optimierte Umsetzung von Naturparkplänen“ durch eine Grundsatzkonkretisierung zu verbindlicheren Kriterien „aufzuwerten“ und damit einen einheitlichen nationalen Standard zu schaffen (vgl. dazu www.bmu.de/tourismus_sport/doc/2194.php, abgerufen am 03.02.2011). Ob und inwieweit diese Projekte jedoch raumrelevante Auswirkungen in Bezug auf den Schutz des Freiraums, die räumliche Siedlungs- oder Infrastrukturentwicklung haben können, die für den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland von Bedeutung sind, ist nicht erkennbar.

Eine weitere Konkretisierungsmöglichkeit der Grundsätze besteht darin, dass durch eine Erweiterung des Freiraumverbundsystems in der Nähe von Verdichtungs- und Siedlungsräumen auch dem Klimaschutz Rechnung getragen werden kann, indem die Ausweisung bzw. der Ausbau von Freiraumflächen – z. B. in Form der Ausweisung von Regional- und Landschaftsparken – angeregt wird. Ziel ist die Minderung der Überwärmungen und Emissionskonzentrationen in klimatischen Belastungsgebieten. Insbesondere könnten in Verdichtungsräumen, die besonders unter dem demographischen Wandel zu leiden haben – und somit über zahlreiche Brachflächen verfügen –, Flächen, die am Rande der Verdichtungsräume liegen, durch Freiraumrückgewinnung in den Freiraumverbund integriert werden. Des Weiteren wäre

ein Rückbau bei Bauten im Freiraum möglich, wenn diese nicht mehr genutzt werden würden. Eine Festlegung zum Rückbau der Bauten bei siedlungsnahen Flächen und im Freiraum dient dem Schutz vor Versiegelungen im Freiraum und bewirkt im Gegenzug, dass der Freiraum sich entwickeln bzw. ausgebaut werden kann. Der Freiraumverbund kann auch dadurch vergrößert werden, dass ökologisch wertvolle Konversionsflächen mit in den Verbund aufgenommen werden.

Es bestehen zum Teil erhebliche Unterschiede in der konzeptionellen Akzentuierung der Freiraumfunktionen zwischen den Bundesländern, noch mehr aber zwischen den Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene. Vor allem hinsichtlich der Entwicklung abgestimmter landes- und staatsgrenzenüberschreitender Freiraumstrukturen ist eine Festlegung grundsatzkonkretisierender Erfordernisse in Bezug auf die Freiraumentwicklung möglich.

4. Festlegungen zur Vermeidung weiterer Zerschneidung der freien Landschaft und von Waldflächen sowie zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme im Freiraum nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 6 ROG

4.1 Schutz des Freiraums als Themenfeld der Raumordnung und seine gesamt-räumliche Relevanz

Der Schutz vor Zerschneidungen im Freiraum nimmt eine stets größer werdende Rolle ein – auch im gesamträumlichen Bezug -, da der Druck auf den „Freiraum“ durch immer neue Nutzungsansprüche anhält. Die Leitungsnetze müssen zur Bereitstellung der Erneuerbaren Energien beim Verbraucher aus- oder sogar neu gebaut werden (z.B. Offshore-Windkraftenergie muss nach Bayern transportiert werden). Oder es müssen neue Bahntrassen für einen Hochgeschwindigkeits-ICE geplant werden. Diese und zahlreiche weitere Maßnahmen können zu einer Zerschneidung des Freiraums führen.

Im Jahr 2002 wurde in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie das 30-ha-Ziel verankert. Dieses sieht vor, die tägliche Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke von 129 ha im Jahr 2000 auf 30 ha im Jahr 2020 zu reduzieren. Im Berechnungszeitraum 2005 bis 2008 ging die Flächeninanspruchnahme auf 104 ha pro Tag zurück und im letzten verfügbaren Berechnungszeitraum von 2006 bis 2009 auf 94 ha. Es ist jedoch nicht zu erwarten, dass die Flächeninanspruchnahme bis zum Jahr 2020 auch nur annähernd auf 30 ha pro Tag zurückgeht, zumal die in

den Vorschlägen der Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt angestrebten Zwischenziele nicht eingehalten werden können (2007 bis 2010: 80 ha und 2012-2015: 55 ha pro Tag, vgl. Empfehlung der Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt, Flächenverbrauch einschränken – jetzt handeln, Geschäftsstelle der KBU, Dessau-Roßlau, 2009). Eine andere Frage ist freilich, ob die Erreichung dieser quantitativen Zielvorstellung politisch weiter angestrebt wird und ob und inwieweit der Raumordnungsplan des Bundes zur Verwirklichung dieser Zielsetzung einen Beitrag leisten könnte.

Der Schutz des Freiraums vor Versiegelung – als Aspekt einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung – steht im Zusammenhang mit dem Schutz des Freiraums vor Zersiedelung und Zerschneidung.

Eine Konkretisierung der Siedlungsentwicklung durch die Bundesraumordnung hinsichtlich des 30-ha-Ziels besitzt eine gesamträumliche Relevanz, die es ermöglicht, dass dieses unverbindliche Ziel im gesamten Bundesgebiet berücksichtigt werden muss. Zwar sind keine quantitativen Festlegungen möglich, jedoch kann das 30-ha-Ziel in qualitativer Weise konkretisiert werden.

Die Flächenkreislaufwirtschaft ist eine informelle Strategie, die zweckmäßig zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme beitragen kann. Sie beruht auf der Formel „Vermeiden – Verwerten – Ausgleichen“ und „hat vorrangig und systematisch die Ausschöpfung aller bestehenden Flächenpotenziale im Bestand zum Ziel und lässt nur unter bestimmten Bedingungen die Neuinanspruchnahme zu“ (Dosch/Preuß/Jakubowski/Ferber, LKV 2007, 385 (387)). Die Anwendung der Flächenkreislaufwirtschaft leistet einen Beitrag zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Die Umsetzung des Flächenrecyclings spielt zwar auf den unteren Planungsebenen (Regionalplanung und Bauleitplanung) eine größere Rolle als auf der Bundesebene, da die jeweiligen Planungsträger unmittelbaren Einfluss auf eine Inanspruchnahme der Flächen besitzen. Nichtsdestotrotz könnten auch durch die Bundesraumordnung Standards diesbezüglich definiert werden, die auf den unteren Ebenen zu berücksichtigen sind. Eine Ausarbeitung einer „regional abgestimmten Strategie der Flächenentwicklung“, eine Umsetzung „räumlich-differenzierter flächenpolitischer Maßnahmen“ und die Ausweisung der Flächenpotenziale auf kommunaler Ebene müssen jedoch weiterhin durch verfeinernde, auf die raumbezogenen Gegebenheiten zugeschnittene Ausfüllung des Grundsatzes ermöglicht werden können

(Spannowsky, ZAU (Sonderheft 16) 2009, 23 (27)). Die Bezugnahme auf diese Strategie erfolgte bereits auf Bundesebene im Grundsatz § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG.

4.2 Fachrechtliche Rahmenbedingungen

In Bezug auf den Schutz des Freiraums vor Zerschneidungen und Versiegelungen existieren keine speziellen fachrechtlichen Rahmenbedingungen, jedoch hat der Freiraumschutz in diesem Sinne seinen Niederschlag auch im Recht der Bauleitplanung gefunden (vgl. § 1a Abs. 2 und 3 BauGB).

4.3 Der Schutz des Freiraums vor Zerschneidungen und vor unangemessener Flächeninanspruchnahme in der Landesplanung

Die Landesentwicklungspläne enthalten Festlegungen bezüglich „Zerschneidungen im Freiraum“ mit folgenden stichwortartig wiedergegebenen Inhalten:

- Vermeidung der Zerschneidung von notwendigen Freiflächen für den regionalen und überregionalen ökologischen Ausgleich (vgl. Bayern: A I 4.3.2 (Z));
- Zerschneidungen regionaler Gebiete (vgl. Bayern: B VI 4.1 (Z), RLP: zu G 95);
- Durch die Bündelungsfunktion regionaler Entwicklungsachsen können Flächenzerschneidungen und Bodenverbrauch möglichst gering gehalten werden (Sachsen-Anhalt Begründung zu G 9; Thüringen: Begründung zu 2.4.1 (G));
- Die Inanspruchnahme und Zerschneidung (einschließlich Waldzerschneidung (G 128); Sachsen Z 9.4) großräumig unzerschnittener Freiräume soll vermieden werden (Sachsen-Anhalt: G 87; Saarland: 1.3.2 übergeordnete Prinzipien);
- Milderung von negativen Folgen auf Natura 2000-Gebiete durch Vorrang- und Vorbehaltsgebietsfestlegungen zur Vermeidung von Zerschneidungen (Thüringen: 5.1.3 Begründung zu (Z));
- Erhaltung großer unzerschnittener Freiflächen im ländlichen Raum (Saarland Z2.5.12).

In sämtlichen Landesentwicklungsplänen sind ähnliche Festlegungen zur Versiegelung und zur Angemessenheit der Flächeninanspruchnahme zu finden:

- Soweit möglich und zumutbar soll der Boden entsiegelt und renaturiert werden (Bayern: B I 1.2.2 (Z); SH 5 G; Thüringen: 5.1.4 (G));
- Können versiegelte Flächen eine besondere ökologische Bedeutung erlangen, sollen sie möglichst renaturiert werden (Bayern: B I 2.2.8.2 (G));
- Versiegelung von Freiflächen soll möglichst gering gehalten werden (Bayern: B VI 1.1 (G));
- Zersiedelung soll vermindert werden (Bayern: B VI 1.1 (Z) und Hessen (Z) S. 40);
- Verringerung der Inanspruchnahme von Grund und Boden; vorrangig durch Nutzung der vorhandenen Potenziale (z.B. Brachflächen oder Baulandreserven) sowie durch flächensparende Siedlungs- und Erschließungsformen (Bayern: BVI 1.1 (Z); Ziffer 02 zu 3.1.1 (Z));
- Vermeidung der Bodenversiegelung (Sachsen-Anhalt: G 109 und SH: 5 G);
- Versiegelung: Beschränkung auf das notwendige Maß (Thüringen: 5.1.4 (G) und Saarland (22) (Z));
- Reduzierung der Flächeninanspruchnahme mit dem Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung (RLP: Z 31 und Thüringen: 3.1.4 (G));
- Vermeidung von bandartigen Siedlungen und Splittersiedlung (RLP: Z 34 und Berlin/Brandenburg 4.3 (Z));
- Minimierung der Versiegelung zum Erhalt der Schutzfunktion des Bodens (Bayern: B I 1.2.2 (Z) und RLP: Leitbild „Freiraumschutz“ und G 112).

Neben den allgemeinen Festlegungen zum Freiraumschutz finden sich themenbezogen spezielle Ausprägungen in Bezug auf verschiedene Themenfelder.

Festlegungen in Bezug auf den Wasserhaushalt/Klimaschutz:

- Die Erhaltung und Verbesserung der Versickerungsfähigkeit ist insbesondere durch Beschränkung der Bodenversiegelung anzustreben (Bayern: B I 3.2.1.2 (G));
- Durch die Reduzierung der Neuinanspruchnahme von Freiflächen, Rückbau und Entsiegelung, versiegelungsarmes Bauen, Renaturierung und Aufforstung geeigneter Flächen soll zur Verbesserung der Versickerungsmöglichkeit beigetragen werden (Sachsen-Anhalt: G 103);

- Wiedernutzbarmachung bereits versiegelter Flächen (Flächenrecycling); (siehe MV: 5.1.4 (2) (G));
- Siedlungsklimatisch bedeutsame Bereiche sind vor Versiegelungen zu sichern (Sachsen: Begründung zu Z 4.5.1).

Festlegungen in Bezug auf Erneuerbare Energien:

- Flächensparende Ansiedlung von Windenergieanlagen (RLP: G 164);
- Photovoltaikanlagen sollen flächenschonend auf bereits versiegelten Konversionsflächen errichtet werden (RLP: G 166; Berlin/Brandenburg: 4.4 (G));
- Weitestgehende Vermeidung der Errichtung von Photovoltaikanlagen auf landwirtschaftlich genutzten Flächen (Sachsen Anhalt: G 85).

Festlegungen in Bezug auf den Hochwasserschutz:

- Minimierung von Bodenversiegelungen (NRW: 4.1 (Vorbemerkung), 4.36 (Z)).

4.4 Möglichkeiten zur Konkretisierung des Grundsatzes nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 6 ROG

Eine Grundsatzkonkretisierung des § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5 ROG durch die Bundesraumordnung ist im Bereich einer nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung in zweierlei Hinsicht denkbar. Zum einen könnte die Querschnittsfunktion des Aspekts, den Freiraum vor Zerschneidungen zu schützen, akzentuiert werden und zum anderen könnte der Belang, die Flächeninanspruchnahme im Freiraum zu begrenzen, durch quantitative Anforderungen konkretisiert werden. So könnte als Grundsatz der Raumordnung vorgesehen werden, dass die nachfolgenden Planungsebenen in Bezug auf das jeweilige Plangebiet für einen bestimmten Prognosezeitraum quantitative Festlegungen treffen sollen. Dazu enthalten die Regionalpläne einiger Bundesländer entsprechende Festlegungen.

Fraglich ist, ob im Raumordnungsplan des Bundes ebenfalls quantitative Festlegungen in Form eines Grundsatzes der Raumordnung zulässig wären. Dies dürfte zu verneinen sein. Denn dazu müssten nach regionalen Gegebenheiten differenzierte quantitative Festlegungen in Form von Orientierungswerten getroffen werden.

Dies dürfte jedoch nicht von der Ermächtigung des BMVBS für die auf den Gesamt- raum bezogene Konkretisierung der bundesgesetzlichen Grundsätze durch einen Raumordnungsplan gedeckt sein. Denn für quantitative Festlegungen fehlt eine Ermächtigungsgrundlage.

Es kommt zwar eine Konkretisierung des Aspekts „Schutz vor Zerschneidungen im Freiraum“ in Betracht, jedoch dürfte für eine generalisierende weitere Konkretisierung ein Bedürfnis fehlen, weil bei den Themenbereichen, bei denen es durch Raumnutzungen und Funktionszuweisungen zu Zerschneidungen kommen kann, zu diskutieren ist, ob dieser Belang in Bezug auf den jeweiligen Themenbereich zu akzentuieren bzw. weiter zu konkretisieren ist. Von Bedeutung ist dies vor allem in Bezug auf raumstrukturelle Festlegungen für den Bereich der Siedlungsflächenentwicklung, in Bezug auf Zentrale Orte, Trassen (Straßen oder Schienen) und Leitungsnetze sowie Anlagen zur Erzeugung und Nutzung Erneuerbarer Energien.

Denkbar sind planerische Grundsätze der Raumordnung, die eine qualitative Konkretisierung dieses Belangs zum Gegenstand haben, wie z. B. folgende:

- unter welchen Voraussetzungen eine Renaturierung von Brach- oder Konversionsflächen im Siedlungsrandbereich in Betracht zu ziehen ist,
- dass die Siedlungsentwicklung bedarfsgerecht erfolgen soll und nach welchen Kriterien bzw. Maßstäben der Bedarf im Raum zu ermitteln ist,
- dass eine versiegelungsarme Bebauung angestrebt werden soll.

Auf der Bundesraumordnungsebene dürften die Grundsätze § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5 ROG: „Die weitere Zerschneidung der freien Landschaft und Waldflächen ist so weit wie möglich zu vermeiden und die Flächeninanspruchnahme im Freiraum ist zu begrenzen“ und auch der Grundsatz § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG, nach dem die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu vermindern ist, insbesondere durch die vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen, ausreichend konkret sein, um diesen gesamtträumlichen Belangen auf den nachfolgenden Planungsebenen entsprechendes Gewicht verleihen zu können. Weiter gehende regional differenzierte themenbezogene Fest-

legungen fallen grundsätzlich in den Aufgabenbereich der Landes- und Regionalplanung.

Eine weitere Konkretisierung des Belangs, den Freiraum vor unangemessener Inanspruchnahme zu schützen, kann ebenfalls themenspezifisch in Betracht kommen. So kann der Aspekt der Vermeidung unnötiger Flächenversiegelung sowohl in Bezug auf den Hochwasserschutz als auch in Bezug auf den Klimaschutz eine besondere Bedeutung erlangen. Deshalb finden sich in Regionalplänen mitunter Festlegungen, wonach in den besiedelten Bereichen Frischluftschneisen zu berücksichtigen sind. So kann es auch in Bezug auf den Ausbau der Erneuerbaren Energien zu einer vermehrten Flächeninanspruchnahme kommen, z.B. durch neue Flächen für Windkraftanlagen oder Photovoltaik-Anlagen im Freiraum. Insofern muss ein etwaiger Konflikt zwischen verschiedenen Abwägungsbelangen räumlich im Wege der Verfeinerung auf den nachfolgenden Planungsebenen bewältigt werden. In Anbetracht dessen dürfte es kaum sinnvoll sein, wenn diesbezüglich auf der Ebene der Raumordnungsplanung des Bundes eine Festlegung dazu getroffen würde, dass zur Vermeidung von zusätzlichen Zerschneidungen des Freiraums oder einer unangemessenen Inanspruchnahme von Freiflächen vorrangig Brach- und Konversionsflächen genutzt werden sollen.

5. Festlegungen bezüglich der Entwicklung und Sicherung von gesamträumlich relevanten sog. „Kritischen Infrastrukturen“ (Teilaspekt nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4 ROG)

5.1 Kritische Infrastrukturen als Themenfeld der Raumordnung des Bundes und ihre gesamträumliche Relevanz

Zum Themenfeld der Raumordnung des Bundes können Institutionen und Einrichtungen der Kritischen Infrastrukturen dann werden, wenn sie für das gesamtstaatliche Funktionieren von Bedeutung sind. Es fehlt bislang an einer Konkretisierung, welche Bereiche dies betrifft und welche Belange dabei von besonderem Gewicht sind.

5.2 Fachrechtliche Rahmenbedingungen

Auf europäischer Ebene ist durch die Richtlinie 2008/114/EG vom 08. Dezember 2008 über die Ermittlung und Ausweisung europäischer kritischer Infrastrukturen und die Bewertung der Notwendigkeit, ihren Schutz zu verbessern, zunächst einmal

eine Basis für eine entsprechende Strukturanalyse geschaffen worden. Außerdem hat die Kommission in ihrer Mitteilung vom 12. Dezember 2006 über ein Europäisches Programm für den Schutz Kritischer Infrastrukturen ihre diesbezüglichen Überlegungen zur Entwicklung eines gemeinsamen Konzepts und zum Aufbau eines Warn- und Informationsnetzes unterbreitet. Dabei wurde auch der Aspekt der Unterstützung der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Sicherheit Kritischer nationaler Infrastrukturen angesprochen. Angeregt wurde dabei, dass jeder Mitgliedstaat ein nationales Schutzprogramm aufstellen soll. Dabei soll auch der Umfang des betroffenen geographischen Gebiets, die Ermittlung geografischer und sektorspezifischer Abhängigkeiten und die Ausarbeitung von Notfallplänen erfolgen. Dies macht deutlich, dass auf europäischer Ebene von einem Nebeneinander eines europäischen und eines nationalen Schutzsystems mit entsprechenden Vorkehrungen ausgegangen wird. Ob und inwieweit diesbezüglich Entwicklungen im Gesamttraum und seiner Teilräume in Bezug auf Kritische Infrastrukturen notwendig sind, hängt von den fachlichen Feststellungen ab. Dabei sind auch etwaige Geheimhaltungsinteressen zu berücksichtigen.

Die Richtlinie 2008/114/EG vom 08.12.2008 über die Ermittlung und Ausweisung europäischer Kritischer Infrastrukturen und die Bewertung der Notwendigkeit, ihren Schutz zu verbessern, definiert in Art. 2 a) als Kritische Infrastruktur eine in einem Mitgliedstaat gelegene Anlage, ein System oder einen Teil davon, die von wesentlicher Bedeutung für die Aufrechterhaltung wichtiger gesellschaftlicher Funktionen, der Gesundheit, der Sicherheit und des wirtschaftlichen oder sozialen Wohlergehens der Bevölkerung sind und deren Störung oder Zerstörung erhebliche Auswirkungen auf einen Mitgliedstaat hätte. Unter europäischer Kritischer Infrastruktur ist nach Art. 2 b) dieser Richtlinie eine in einem Mitgliedstaat gelegene Kritische Infrastruktur, deren Störung oder Zerstörung erhebliche Auswirkungen in mindestens zwei Mitgliedstaaten hätte, zu verstehen. Um die Schutzwürdigkeit beurteilen zu können, soll die Prüfung relevanter Bedrohungsszenarien im Rahmen einer Risikoanalyse durchgeführt werden, um die Schwachstellen und mögliche Auswirkungen einer Störung oder Zerstörung Kritischer Infrastrukturen bewerten zu können. Als vertraulich werden insofern Informationen über den Schutz Kritischer Infrastrukturen angesehen, die im Fall ihrer Offenlegung zur Planung und Durchführung von Handlungen missbraucht werden könnten. Die Mitgliedstaaten werden durch diese Richtlinie unter anderem verpflichtet, Sicherheitspläne oder gleichwertige Maßnahmen

vorzulegen und diese regelmäßig zu überprüfen. Weder die Risikoanalyse noch die Sicherheitspläne können Gegenstand der Entwicklung, Ordnung und Sicherung durch die Raumordnungsplanung des Bundes sein. Die räumliche Relevanz der Maßnahmen kann darin bestehen, dass Schutzanforderungen bzw. Handlungsaufträge im Sinne räumlicher Erfordernisse festgelegt, dass Schutzbereiche ausgewiesen oder dass Standorte für Kritische Infrastrukturen entwickelt bzw. gesichert werden müssen.

5.3 Kritische Infrastruktur in der Landesplanung

Die landesweiten Raumordnungspläne enthalten bislang keine Festlegungen zur Kritischen Infrastruktur.

5.4 Möglichkeiten zur Konkretisierung des Grundsatzes nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4 ROG

Die Konkretisierungsmöglichkeiten hängen von den fachlichen Feststellungen ab. Der bundesgesetzliche Grundsatz bezüglich der Entwicklung und Sicherung von gesamtträumlich relevanten sog. „Kritischen Infrastrukturen“ ist konkretisierungsfähig. Ein Konkretisierungserfordernis kann gegeben sein, wenn zum Schutz bzw. zur Schaffung Kritischer Infrastrukturen eine räumliche Entwicklungs-, Ordnungs- oder Sicherungsaufgabe zu erfüllen ist. In diesem Fall kann der bundesgesetzliche Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4 ROG seine Steuerungsfunktion auf den nachfolgenden Planungsebenen nur erfüllen, wenn eine weitere Konkretisierung der Planungsanforderungen erfolgt. Ob und inwieweit Geheimhaltungsbedürfnisse zu berücksichtigen sind, ist dabei auf der Bundesebene zu klären.

6. Festlegungen bezüglich Fernverkehrswegen (z. B. bundesweites, mit den Nachbarn abgestimmtes Netz) nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 5 und 6 sowie Nr. 8 S. 1 ROG

6.1 Planung von Fernverkehrswegen als Themenfeld der Raumordnung und ihre gesamtträumliche Relevanz

Dass zwischen den Teilräumen eine gute und verkehrssichere Erreichbarkeit untereinander hergestellt werden soll (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 5), ist schon aufgrund der bundesgesetzlichen Festlegung in einem Grundsatz der Raumordnung ein erheblicher Belang für den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland. Im europäischen Kontext sind die transeuropäischen Netze sowohl von europäischer als auch von nationaler Bedeutung. Von Bedeutung sind insofern nicht nur die Hochge-

schwindigkeitsstrecken der Bahn, sondern auch die Fernstraßenverbindungen. Dieser Aspekt ist in § 2 Abs. 2 Nr. 8 S. 1 ROG angesprochen.

Die Entscheidung über den konkreten Standort und die Zulässigkeit des konkreten Vorhabens fällt grundsätzlich im Rahmen eines speziellen Fachplanungsverfahrens. Anders als bei der städtebaulichen Planung, bei der die Planungsentscheidung und die Vorhabenzulassung in getrennten Verfahren beurteilt werden, wird die räumliche Planungsentscheidung und die Vorhabenzulassung bei der Fachplanung in einem Verfahren vorbereitet und in einer Planfeststellungsentscheidung zusammengefasst. Das Planfeststellungsverfahren ist das Herzstück der Fachplanung. Die Fachplanungsträger sind grundsätzlich ebenfalls nach Maßgabe der §§ 4, 5 ROG an die Erfordernisse der Raumordnung gebunden.

Zum Verhältnis von Raumordnung und Fachplanung gab es früher sehr kontroverse Auffassungen. Teilweise war von einem weitgehenden Vorrang der Raumordnung gegenüber der Fachplanung ausgegangen worden (Vgl. Gruber, Sicherung kommunaler Planungsfreiräume durch Regionalpläne, DÖV 1995, 488 (491 und 492), teilweise von einem umgekehrten Vorrang der Infrastrukturfachplanung (Vgl. Blümel, Die Straßenplanung im System der Raumplanung, in: Bartlspenger/Blümel/Schroeter [Hrsg.], Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung, 1980, S. 309 (335); Lange, Verkehr und öffentliches Recht, 1974, S. 284 und Kodal/Krämer, Straßenrecht, 4. Aufl., 1985, Kap. 32 Anm. 15.6). Inzwischen ist geklärt, dass im Rahmen der Raumordnungsplanung der Länder auch projektbezogene Ziele der Raumordnung festgelegt werden dürfen (Vgl. dazu Goppel, Projektbezogene Ziele der Raumordnung zu Verkehrsvorhaben des Bundes und deren Bindungswirkung, DVBl. 2000, S. 86 [87] und insoweit zustimmend Spannowsky, Grenzen landes- und regionalplanerischer Festlegungen gegenüber Verkehrswegeplanungen des Bundes, UPR 2000/11 und 12, S. 418 ff. [430]). Die Grenze zwischen der Wahrnehmung der Koordinierungsaufgabe durch die Raumordnung und der Wahrnehmung von Fachkompetenz ist allerdings aufgrund der Aufgabenbeschreibung zu ziehen. Dabei ist die Zuständigkeit für die Aufgabenwahrnehmung wechselseitig zu beachten. Während die Fachplanung den Bedarf, die Priorität, den Zeitplan und die Nutzung regelt, soweit die Nutzung von Grund und Boden unmittelbar verbindlich festgelegt wird, ist es die Aufgabe der Raumordnung, die unterschiedlichen flächenbezogenen Nutzungsansprüche im Raum zu koordinieren und im Fall von Nut-

zungskonflikten zum Ausgleich zu bringen. Die Grenzlinie der Raumordnungsplanung im Verhältnis zu Naturschutzfachbehörden hat das BVerwG dort gezogen, wo im Gewand der Raumordnungsplanung naturschutzfachliche Festlegungen getroffen werden (BVerwGE 117, 351 ff. = UPR 2003, 304 ff.). Für das Verhältnis zwischen der Infrastrukturfachplanung bei Bundesfernstraßen und der Raumordnung ist in entsprechender Weise die Grenze für die raumordnungsplanerische Aufgabenwahrnehmung auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung dort zu ziehen, wo Aussagen getroffen werden, die der vorausgehenden Entscheidung des Bundes im Rahmen der Verkehrswegeplanung vorbehalten sind, wie insbesondere die Entscheidung über den Bedarf, die Priorität, den Zeitplan und die Finanzierung (im Ergebnis mit rechtskonformer Auslegung BayVerfGH, Urt. v. 15.07.2002, Vf. 10-VII-00, Vf. 12-VII-00, BayVBI 2003, 109 ff. und Spannowsky, UPR 2000/11 und 12, S. 418 [428]).

6.2 Planung von Fernverkehrswegen als Gegenstand der Fachplanung

Die Planung von Fernverkehrswegen beruht in Deutschland auf einem mehrstufigen Prozess der Fachplanung. Bevor es zu der Entscheidung über das konkrete Vorhaben im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens kommt, werden auf der Bundesebene und auf der jeweiligen Landesebene mehrere Vorentscheidungen getroffen. Der Bundesverkehrswegeplan ist der Investitionsrahmenplan der Bundesregierung, der zunächst für die Zeitdauer von ca. 10 Jahren informell darüber entscheidet, für welche Vorhaben ein Investitionsrahmen vorgesehen ist. Bau und Ausbau der Bundesfernverkehrswege sind Hoheitsaufgaben des Bundes. So sieht z. B. das Bundesfernstraßenausbaugesetz vor, dass das Netz der Bundesfernstraßen nach dem Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen ausgebaut wird. Der Bedarfsplan wird vom Bundesgesetzgeber in Gesetzesform verabschiedet. Soweit eine Autobahn in den Bedarfsplan als Bau- oder Ausbauvorhaben aufgenommen ist, ist damit der Bedarf verbindlich festgestellt. Bei der nachfolgenden Linienbestimmung und der Planfeststellung wird deshalb von der Bedarfsfeststellung ausgegangen. Für die Linienbestimmung ist das BMVBS zuständig. Gem. § 16 FStrG entscheidet es über die Planung und die Linienführung der Bundesautobahnen im Benehmen mit den Landesplanungsbehörden der beteiligten Länder. Bundesfernstraßen dürfen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist. Für die Planfeststellung ist im Geltungsbereich des FStrG die oberste Landesstraßenbaubehörde zuständig,

im Bereich des AEG für Betriebsanlagen der Eisenbahnen des Bundes das Eisenbahn-Bundesamt.

6.3 Fernverkehrswege in der Landesplanung

In den Raumordnungsplänen der Länder sind Aussagen zu allen Funktionen des öffentlichen Verkehrsnetzes zu finden, zu den flächenerschließenden und regionalen Verbindungen, wie dem regionalen Schienennetz sowie den RegioLinien-Busstrecken, den überregionalen Verbindungen, die regionsübergreifend benachbarte Oberzentren miteinander verknüpfen und den großräumigen Verbindungen.

Vor allem die landesplanerischen Aussagen zu den großräumigen Verbindungen sind für die Raumordnungsplanung des Bundes von Interesse. Diese haben die Funktion, Verdichtungsräume in Deutschland und in Europa zu verbinden. Erfüllt wird diese Funktion vor allem durch Schienenfernverkehrsstrecken und Autobahnen. Hierzu sind nicht in allen Bundesländern, aber doch in den Raumordnungsplänen einiger Flächenländer Festlegungen zu finden. Diese Festlegungen reichen von allgemeinen Erfordernissen bis hin zu projektbezogenen Zielen der Raumordnung.

Beispielhaft dafür, warum einige Bundesländer politisch-strategisch die Steuerungswirkung des Raumordnungsplans für das Landesgebiet zum Einsatz bringen, wird folgender Auszug aus der Begründung zu den Festlegungen unter 4.1.13 bezüglich des Landesflughafens Stuttgart und unter 4.1.14 der Regionalflughäfen baden-württembergischen LEP wiedergegeben: „Die weiter zunehmenden Verflechtungen des Landes auf europäischer und globaler Ebene machen eine angemessene Einbindung in internationale Verkehrsnetze notwendig. Gleichzeitig muss das Land seiner wachsenden Bedeutung als Transitland gerecht werden. Wirtschaft und Bevölkerung Baden-Württembergs können die Vorteile des freien Austauschs von Waren und die Freizügigkeit im Personen- und Dienstleistungsverkehr nur dann in vollem Umfang nutzen, wenn die Verkehrsinfrastruktur diesen Möglichkeiten und Herausforderungen angemessen, d.h. unter Berücksichtigung regionaler Gegebenheiten und gesellschaftlicher Bedürfnisse, angepasst wird. Entsprechend ihrer wirtschaftlichen Bedeutung für das Land sind insbesondere die Europäische Metropolregion Stuttgart und der Europäische Verflechtungsraum Oberrhein (vgl. Plansätze 6.2.2 und 6.2.3) sowie die Verdichtungsräume in das Netz der transeuropäischen Verkehre einzubeziehen. Damit sind wichtige Verkehrsbeziehungen innerhalb des

Landes abgedeckt. Zusätzlich müssen die Anschlüsse an den Landesgrenzen und die Transitbeziehungen durch das Land in die transeuropäischen Netze einbezogen werden. Dazu sind klassische Nord-Süd-Verbindungen, insbesondere im Alpen querenden Verkehr, und seit der Öffnung Mittel- und Osteuropas zusätzlich West-Ost-Korridore zu zählen“.

Im Hessischen LEP ist als landesentwicklungspolitisches, strategisches Erfordernis in Form eines Grundsatzes der Raumordnung unter 7.1 bestimmt: „Das Schienenverkehrsnetz ist so auszubauen, dass Hessen optimal in die europäischen Verbindungen eingebunden wird“... „Noch bestehende Bahnübergänge an stark frequentierten Strecken bzw. an Ausbaustrecken für den Hochgeschwindigkeitsverkehr sind vorrangig zu beseitigen“.... Darüber hinaus sind folgende projektbezogene Festlegungen getroffen worden. „Z Die Systemhalte in Frankfurt, Kassel, Darmstadt, Fulda, Hanau, Gießen, Marburg, Limburg und Wiesbaden haben Verknüpfungsfunktionen im Fern- und Nahverkehrsnetz zu übernehmen. Zur Steigerung der Leistungsfähigkeit und Attraktivität des Schienenverkehrsnetzes im Personenverkehr und Gütertransport sind umfangreiche investive Maßnahmen zu planen und zu realisieren. Das Land Hessen will diese Maßnahmen, soweit noch nicht geschehen, in den Bundesverkehrswegeplan und darüber hinaus in den Schienenwegebedarfsplan gemäß Bundesschienenwegeausbaugesetz einbringen“. Weiter ist im Hessischen LEP projektbezogen z. B. wie folgt konkret festgelegt worden: „Köln-Frankfurt/Rhein-Main: Diese ICE-Neubaustrecke ist fertig zu stellen und mit Bahnhöfen in Limburg und am Flughafen Frankfurt Main bis zum Frankfurter Hauptbahnhof zu führen. Die Engpässe im Bereich Frankfurt-Stadion sind zu beseitigen. Der Wiesbadener Hauptbahnhof ist durch einen eigenen zweigleisigen Abschnitt anzubinden. Die Strecke ist nach Mainz in Rheinland-Pfalz weiter zu führen. Südlich von Wallau ist die Realisierung der regionalplanerisch gesicherten Verbindungsspanne weiter zu verfolgen“.

Im LEP Thüringen ist als Grundsatz unter 4.1.7 festgelegt: „G Die Erweiterung des Transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN) soll zu einer Verbesserung der Erreichbarkeit des Landes im Güter- und Personenverkehr führen. Für die A 71 von Erfurt zur A 38 bei Sangerhausen und die A 73 von Suhl zur A 3 bei Nürnberg soll eine Einstufung in dieses Netz erreicht werden“. Und weiter unter 4.1.15: „G Die überregional bedeutsamen Straßenverbindungen sollen als Ergänzungsnetz zu den euro-

päisch und großräumig bedeutsamen Verbindungen sowohl den steigenden Bedarf im Straßenfernverkehr als auch die gleichwertige Entwicklung aller Landesteile sichern. Dabei soll die Erreichbarkeit der Räume mit besonderer Bedeutung für Tourismus und Erholung, die Entlastung bedeutsamer Landschaftsräume und die länderübergreifende Netzbildung berücksichtigt werden“.

Projektbezogen bestimmt und räumlich konkretisiert ist im LEP Sachsen als Ziel der Raumordnung unter 10.4 festgelegt: „Im paneuropäischen Korridor IV ist eine Hochgeschwindigkeitsstrecke für ein Geschwindigkeitsniveau von mindestens 300 km/h zu realisieren. Als Systeme dafür sollen die Rad-Schiene-Technik oder die Magnetbahntechnik in Betracht gezogen werden. Im Falle der Austragung der Olympischen Sommerspiele 2012 in Sachsen ist eine Hochgeschwindigkeitsstrecke unter Einbindung von Leipzig vorzugsweise in der Magnetbahntechnik vorzusehen“.

In dem Bestreben, eine Beschleunigung zu erreichen, ist in 10.8 als Ziel der Raumordnung festgelegt, dass die Fertigstellung der Eisenbahnneubaustrecke Halle/Leipzig-Erfurt über den Flughafen Leipzig/Halle und der Ausbaustrecke Dresden-Leipzig als wichtige Bindeglieder zu nahen Metropolregionen (z. B. Rhein-Main-Gebiet) „schnellstens zu realisieren“ ist.

Bezüglich der transeuropäischen Wasserwege enthält der LEP Sachsen unter Z 10.17 die Festlegung: „Die Nutzung der Elbe als transeuropäische Wasserstraße ist im bisherigen Rahmen ohne weitere Ausbauten im Freistaat Sachsen zu gewährleisten“.

Der LEP Bayern regelt unter der Überschrift Fernverkehr mit Z gekennzeichnet: „Zur Verbesserung der Verkehrswege in die Schweiz, nach Österreich sowie zum Mittelmeerraum sollen ferner die Alpen querenden Schienenverkehrsverbindungen und die zugehörigen bayerischen Zulaufstrecken, hauptsächlich – München – Rosenheim – Kiefersfelden“ „ausgebaut werden“.

Zum Thema Ziviler Luftverkehr bestimmt 1.6.1 des LEP Bayern als Ziel der Raumordnung: „Der Verkehrsflughafen München soll die interkontinentale Luftverkehrsverbindung ganz Bayerns und die nationale und kontinentale Luftverkehrsanbindung Südbayerns langfristig sicherstellen. Für einen leistungsfähigen und bedarfs-

gerechten Ausbau des Verkehrsflughafens München als Drehkreuz von europäischem Rang soll langfristig Vorsorge getroffen werden“.

6.4 Möglichkeiten zur Konkretisierung des Grundsatzes nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 5, 6 und 7 sowie Nr. 8 S. 1 ROG

Der gesamträumliche Belang, ein integriertes Verkehrssystem zu schaffen (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 5 ROG), wird durch die Bundesverkehrswegeplanung und die Infrastrukturfachplanungen im Bereich des Verkehrswesens, die mit der gesamträumlichen Planung über die verschiedenen Planungsstufen verzahnt sind, unter verkehrsfachlichen Gesichtspunkten sichergestellt, ohne dass es einer weiteren Konkretisierung des bundesgesetzlichen Grundsatzes durch die Raumordnungsplanung bedarf. Die vorhandenen Raumordnungsklauseln dürften insoweit ausreichen. Soweit es die Schnelligkeit und Reibungslosigkeit des Personen- und Güterverkehrs anbelangt, sind in § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 6 ROG Teilaspekte angesprochen, welche die Raumordnung nur beeinflussen kann, soweit das Infrastrukturnetz unzureichend ist und die räumlichen Voraussetzungen zu deren Verbesserung geschaffen werden müssen. Nach ihrer Aufgabenstellung kann die Raumordnung hingegen die Betriebsabläufe, die nur durch Einflussnahme auf das Betriebsunternehmen verändert werden können, nicht steuern. Die Verlagerung von Verkehr auf umweltverträgliche Verkehrsträger wie Schiene und Wasserstraße im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 7 ROG kann die Raumordnung ebenfalls nur steuern, soweit dazu Veränderungen an der Verkehrsinfrastruktur notwendig sind. Jedoch machen die oben aufgeführten landesplanerischen Festlegungen deutlich, dass in Bezug auf die Schaffung eines integrierten Verkehrssystems die Frage aufzuwerfen ist, ob nicht auch aus der gesamträumlichen Perspektive des Bundes als Ganzem zur Integration des Bundesgebietes in den paneuropäischen Korridor bzw. das transeuropäische Verkehrsnetz politisch-strategisch Schwerpunkte in Bezug auf die Schaffung der räumlichen Voraussetzungen hierfür gesetzt werden müssen. Ein exemplarisches Themenfeld hierfür kann der Ausbau und die Erweiterung der europäischen Hochgeschwindigkeitsstrecken mit dem auf europäischer Ebene angestrebten Geschwindigkeitsniveau von mindestens 300 km/h sein. Bei dem angestrebten integrierten Verkehrssystem muss überdies der Blick auf das Beziehungsgefüge und die räumlich-funktionelle Vernetzung der verschiedenen Verkehrsträger gerichtet werden. Denn es ist auch der Frage nachzugehen, wie und in welcher Weise Schienen-, Wasserwege, Flughäfen und Straßen weiterzuentwickeln sind, um die räumlich-strukturelle Integration in das

europäische Verkehrssystem nachhaltig, d. h. sowohl ökologisch als auch wirtschaftlich tragfähig und konkurrenzfähig möglichst optimal erreichen zu können. Dabei ist der Frage nachzugehen, ob und inwieweit der Raumordnungsplan des Bundes einen Beitrag dazu leisten kann, dass dem gesamtäumlichen Belang der Schaffung eines integrierten Verkehrssystems, insbesondere angesichts bestehender räumlicher Nutzungskonkurrenzen, durch eine Konkretisierung dieses Grundsatzes mehr Durchsetzungskraft verliehen werden kann.

Insofern ist zu klären, ob § 17 Abs. 2 ROG einer Grundsatzkonkretisierung in Bezug auf den bundesgesetzlichen Grundsatz, ein integriertes Verkehrssystem zu schaffen, entgegensteht. § 17 Abs. 2 ROG eröffnet dem BMVBS die Möglichkeit, im Rahmen von Raumordnungsplänen Festlegungen zu länderübergreifenden Standortkonzepten für See- und Binnenhäfen sowie für Flughäfen als Grundlage für ihre verkehrliche Anbindung im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung zu treffen, kann damit aber nur eine Selbstbindung erzeugen, nicht aber eine Bindung der Bundesländer. § 17 Abs. 2 ROG steht jedoch einer bindungsauslösenden Grundsatzkonkretisierung nicht entgegen. Denn die Festlegungen nach 17 Abs. 2 ROG beziehen sich inhaltlich auf die Standortkonzeptionen für die genannten Infrastruktureinrichtungen (See- und Binnenhäfen sowie Flughäfen), nicht aber auf die Verkehrsinfrastruktur im Übrigen.

Folgt man dieser Auffassung, ist es möglich, dass das BMVBS durch einen Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG zur Konkretisierung des bundesgesetzlichen Grundsatzes, ein integriertes Verkehrssystem zu schaffen, Abwägungsbelange in Grundsatzform festlegt, die im Rahmen der Raumordnungsplanung auf der Ebene der Bundesländer, der kommunalen Bauleitplanung und der Fachplanung mit dem ihm zukommenden Gewicht eines für die Entwicklung des Bundesgebiets relevanten öffentlichen Belangs zu berücksichtigen sind. Die raumordnungsplanerische Grundsatzkonkretisierung kann ein politisch-strategisches Mittel sein, das mit seiner Steuerungskraft einen Mehrwert gegenüber dem Bundesverkehrswegeplan erzeugt.

7. Festlegungen bezüglich der langfristigen Sicherung von Rohstoffvorkommen von nationaler und internationaler Bedeutung (Teilaspekt nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG)

7.1 Rohstoffe als Themenfeld der Raumordnung des Bundes und ihre gesamt-räumliche Relevanz

Deutschland ist als eines der führenden Industrieländer ein Großverbraucher mineralischer Rohstoffe (so ausdrücklich Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (Hrsg.), Bundesrepublik Deutschland, Rohstoffsituation, Rohstoffwirtschaftliche Länderstudien, Heft XXXIX, 2010, S. 35). Die für die Industrieproduktion bedeutsamen sog. Industrierohstoffe werden überwiegend aus anorganischen und fossilen Ressourcen gewonnen. Überwiegend werden diese Ressourcen als Bodenschätze im Bergbau zu Tage gefördert (vgl. § 2 Abs. 1 BBergG). Nach ihrem Verwendungszweck werden Rohstoffe für die Bau- und Keramikindustrie, für die Metallindustrie, für die chemische Industrie und für die Energiegewinnung unterschieden. Kiese und Sande machen mengenmäßig gemeinsam mit den Natursteinen mehr als die Hälfte der gewonnenen Rohstoffe aus (Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, ebenda S. 35). Neben Sand und Kies sind für die Bauindustrie Tonmineral, Kaolin und Werksteine von Bedeutung. Eisen, Aluminium und Stahl bilden als Produkte aus Eisen und Stahlveredlern die Grundrohstoffe für die Produktion von Maschinen, Schiffen und Automobilen. Die Grundrohstoffe werden aus Erzen hergestellt, die als Metallrohstoffe gewonnen werden.

Edelmetalle wie Gold, Silber und Platin werden für die Schmuckindustrie und Edelmetalle wie Kupfer, Zinn und Halbleiter werden als Grundrohstoffe für die Elektroindustrie und Elektronik benötigt. Energierohstoffe wie Erdöl, Erdgas, Kohle und Uran bilden die Grundlage für die Energieproduktion. Für die chemische Industrie sind chemische Rohstoffe wie Kalk oder Salz erforderlich (zur Gewinnung und Verwendung vgl. <http://de.wikipedia.org/wiki/Rohstoff>, 05.02.2011).

Die verschiedenen Rohstoffe werden in unterschiedlichem Maße zunehmend knapper. Dazu tragen das Wachstum der Bevölkerung und der Anstieg des Lebensstands bei. Bei einigen Rohstoffen, wie zum Beispiel Zink, ist die Wiederverwertbarkeit eingeschränkt. Einige besonders seltene Metalle wie z. B. Indium und Gallium und sog. Seltene Erden bzw. Gewürzmetalle, die zur Herstellung elektronischer Bauelemente und anderer Hightech-Geräte eingesetzt werden, sind schon in absehbarer Zeit besonders knapp (so ebenfalls wikipedia a.a.O. m. w. N.).

7.2 Fachlich-rohstoff-geologische Feststellungen

Hinsichtlich der fachlich-rohstoff-geologischen Beurteilung wird auf die von der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe herausgegebene Publikation „Bundesrepublik Deutschland, Rohstoffsituation, Rohstoffwirtschaftliche Länderstudien“ (Heft XXXIX, 2010) Bezug genommen. Diese enthält eine umfassende Analyse hinsichtlich der Rohstoffsituation und der Rohstoffvorkommen in Deutschland. Angesichts der Knappheit der Rohstoffe ist die Thematik der Rohstoffsicherung zu einem zentralen Themengegenstand für die Industrienationen geworden. Bei vielen Primärrohstoffen, insbesondere bei Metallen, ist Deutschland heute nahezu vollständig von ausländischen Lieferquellen abhängig. D. h., dass zur Sicherung dieser Primärrohstoffe, für die es in Deutschland keine Lagerstätten gibt, die Raumordnungsplanung auch keinen Beitrag leisten kann. Soweit jedoch auf nationaler Ebene benötigte Rohstoffressourcen bestehen, ist deren Verfügbarkeit mitunter eingeschränkt.

Welchen Beitrag die Raumordnung des Bundes zur Sicherung der national bedeutsamen Rohstoffe leisten kann, hängt davon ab, welche Rohstoffpotentiale in Deutschland vorhanden sind, in welchen Bereichen verfügbarer Rohstoffe mittel- bis langfristig Engpässe auftreten können und wo Beschränkungen hinsichtlich der räumlichen Verfügbarkeit in Deutschland gegeben sind. Schließlich ist zu klären, welchen Beitrag ggf. die Raumordnungsplanung des Bundes zur Verbesserung der Rohstoffsicherung im Gesamttraum leisten kann. Ausgehend von den Empfehlungen der Staatlichen Geologischen Dienste der Bundesrepublik Deutschland in dem Zustandsbericht zur „Rohstoffsicherung in der Bundesrepublik Deutschland vom 31.12.2008“ (vgl. www.infogeo.de/dokumente/download.../rohstoffsicherung_2008.pdf) ist es ein fachliches Anliegen, dass die Rohstoffsicherung landesübergreifend stärkere Berücksichtigung in Raumordnungs- und Bauleitplänen erfahren soll. Es heißt dort wörtlich: „Eine Verbesserung der Möglichkeiten der Ausweisung von Rohstoffsicherungsflächen und deren stärkere Berücksichtigung in Raumordnungs- und Bauleitplänen wie auch die fachgesetzliche Ausweisung von Rohstoffschutzgebieten könnte der bisherigen Benachteiligung der Rohstoffsicherung gegenüber anderen Raumnutzungsansprüchen entgegenwirken. Rohstoffsicherung muss auch länderübergreifend betrieben werden, da die Bedarfsdeckung aufgrund der Lagerstättensituation nicht bei allen Rohstoffen innerhalb der Ländergrenzen möglich ist“. Dies spricht für das Erfordernis einer Koordinierung auf der Bundesebene.

7.3 Rohstoffe in der Landesplanung

Die Sicherung der Rohstoffvorkommen erfolgt bislang auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung; überwiegend durch Festlegungen in Form von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten. In Form von Vorbehaltsgebieten „Rohstoffe“ wird auf der Ebene der landesweiten Raumordnungsplanung vor allem die erforderliche Rohstoffgewinnung zur mittelfristigen Versorgung der Wirtschaft im jeweiligen Landesgebiet gesichert. Darüber hinaus werden teilweise zudem Lagerstätten mineralischer Rohstoffe gesichert, die im Landesgebiet mengenmäßig begrenzt zur Verfügung stehen.

Auf der Ebene der Landesplanung ist man sich des Stellenwerts der Rohstoffe durchaus bewusst: So heißt es zum Beispiel im LEP NRW unter der Vorbemerkung C. IV. 1: „Heimische Bodenschätze sind für die Versorgung der Wirtschaft und der Bevölkerung mit energetischen und nichtenergetischen Rohstoffen (z.B. Kies, Sand, Ton, Formsand, Kalkstein, Sandstein) und damit für die Entwicklung des Landes von hochrangiger Bedeutung. Der volkswirtschaftliche Wert der heimischen Bodenschätze, von Steinkohle und Braunkohle für die Energiewirtschaft, von Kies, Sand und Ton für die Bauwirtschaft, von Steinsalz und Industriemineralen für die chemische Industrie, macht die raumordnerische Sicherung von abbauwürdigen Lagerstätten notwendig. Die Vorkommen heimischer Bodenschätze sind begrenzt, ortsgebunden und nicht vermehrbar. Dies verpflichtet zu verantwortungsvollem und sparsamem Umgang mit den Bodenschätzen. Bei Nutzungskonflikten mit anderen raumbedeutsamen Belangen sind die der Bodenschätze zu berücksichtigen. Der Abbau von Bodenschätzen, insbesondere bei oberflächennahen Lagerstätten, ist eine Nutzung des Raumes auf begrenzte Zeit. Im Einzelfall können deren Auswirkungen langfristiger, zum Teil dauerhafter Art sein“.

Ähnliche Formulierungen finden sich auch in den Vorbemerkungen und Begründungen der Landesentwicklungsprogramme anderer Bundesländer. Dennoch gibt es erhebliche Unterschiede in der Praxis der Länder zur Sicherung der vorhandenen Rohstoffe. Von Bedeutung ist dabei insbesondere, wie mit Nutzungskonflikten umgegangen wird; insbesondere mit dem Konflikt zwischen der Sicherung von Rohstofflagerstätten und der Nutzung von Potentialflächen für die Windkraftnutzung oder für andere Außenbereichsnutzungen oder für Infrastrukturmaßnahmen oder im

Konflikt mit städtebaulichen Planungsvorstellungen. Teilweise gibt es eine massive kommunale Abwehrhaltung gegenüber dem Abbau von Rohstoffen. In diesen Fällen werden denkmalschutzrechtliche Gründe und Belange des Landschaftsschutzes angeführt, um den Rohstoffabbau einzudämmen. Dafür gibt es einige Beispiele. Auch der Konflikt mit den naturschutzfachlichen Belangen führt vielfach zur Zurückdrängung des Abbaus von Rohstoffen.

Unterschiede gibt es vor allem auch in der Steuerungsfunktion der landesweiten Raumordnungspläne. Teilweise werden dort die Vorrang- und Vorbehaltsgebiete selbst festgelegt, teilweise wird diese Festlegungen der Regionalplanung überlassen, wodurch es wegen der unterschiedlichen Akzentuierung dieses Belangs im Rahmen der Regionalplanung hinsichtlich der Steuerungs- und Sicherungsfunktion erhebliche Unterschiede geben kann (zur Verweisung auf die Festlegungen auf der Ebene der Regionalplanung vgl. z.B. den LEP Schleswig-Holstein 2010 unter 3.6 und LEP Mecklenburg-Vorpommern 2006).

7.4 Möglichkeiten zur Konkretisierung des Grundsatzes nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG

Vor allem im Hinblick auf die Bewältigung von Nutzungskonflikten kann die Konkretisierung des Grundsatzes nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG von Bedeutung sein. Denn insofern kann die Bedeutung und Wichtigkeit bestimmter Rohstoffe für die nationale Wirtschaft im Hinblick auf die Abwägung im Rahmen nachfolgender Planungsentscheidungen herausgestellt werden. Damit kann auch den Empfehlungen der staatlichen geologischen Dienste gemäß des Zustandsberichts „Rohstoffsicherung in der Bundesrepublik Deutschland“ vom 31.12.2008 Rechnung getragen werden.

8. Festlegungen bezüglich des vorbeugenden Hochwasserschutzes an der Küste und im Binnenland (Teilaspekt nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 5 ROG)

8.1 Hochwasserschutz als Themenfeld der Raumordnung und seine gesamtäumliche Relevanz

Entsprechend der Leitvorstellung einer „nachhaltigen Raumentwicklung“ gem. § 1 Abs. 2 ROG sieht § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 5 ROG als Grundsatz der Raumordnung vor, dass an der Küste und im Binnenland für den vorbeugenden Hochwasserschutz zu sorgen ist, und dies im Binnenland vor allem durch Sicherung oder Rückgewinnung von Auen, Rückhalteflächen und Entlastungsflächen zu erfolgen hat. Dieser bun-

desrechtlich geregelte Grundsatz der Raumordnung ist in den Raumordnungsplänen der Länder zu konkretisieren. In § 8 Abs. 5 S. 1 Nr. 2d ROG ist hierzu geregelt, dass die Raumordnungspläne der Länder hinsichtlich der Festlegungen zur anzustrebenden Freiraumstruktur auch Freiräume zur Gewährleistung des vorbeugenden Hochwasserschutzes beinhalten sollen. Zu den Strategien des vorsorgenden Hochwasserschutzes, die sich als eine Querschnittmaterie erweist und neben dem Wasserhaushaltsrecht und dem Baurecht auch das Raumordnungsrecht einschließt, gehört insbesondere die Identifizierung von Gebieten mit signifikantem Hochwasserrisiko (Risikogebiete), die Begrenzung der Versiegelung des Bodens auf das notwendige Maß, sowie die Rückgewinnung von Überflutungsräumen. Der hochwasserschutzbezogene Regelungsauftrag der Raumordnung besteht folglich darin, Freiräume zur Gewährleistung des vorbeugenden Hochwasserschutzes zu sichern und die auf die einzelnen Gewässer oder Gewässerabschnitte bezogenen fachrechtlichen Festsetzungen von Überschwemmungsgebieten in ein räumliches Gesamtkonzept für den Planungsraum einzubinden. In Ergänzung zur hochwasserschutzrechtlichen Flächenvorsorge kommen weitere planerische Steuerungsgegenstände, wie der Schutz und die Erweiterung von Retentionsräumen, die Schadensvorsorge in deichgeschützten Gebieten, die Koordination von Gefahr und Raumnutzung in den Risikogebieten sowie der Rückhalt von Niederschlagswasser durch Maßnahmen im Siedlungsbereich und im Freiraum in Betracht (Heiland, Peter, Vorsorgender Hochwasserschutz durch Raumordnung, 2002, S. 60; Handlungsempfehlungen – Vorbeugender Hochwasserschutz durch die Raumordnung, Beschluss der MKRO vom 14. Juni 2000 (GMBl. S. 514)).

8.2 Fachrechtliche Rahmenbedingungen des Hochwasserschutzes

Das Wasserhaushaltsgesetz in der Fassung vom 31. Juli 2009 (WHG), mit dem der Bundesgesetzgeber u.a. die Vorgaben aus der EU-Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie vom 23. Oktober 2007 in nationales Recht umgesetzt hat, hält an der bisherigen im Hochwasserschutzrecht angelegten Systematik im Wesentlichen fest und enthält weiterhin ein Planungsverbot, Restriktionen für die Zulassung von Einzelvorhaben und das Erhaltungsgebot (vgl. Abschnitt 6 „Hochwasserschutz“ – §§ 72 ff. WHG). Die zentrale Vorschrift des Hochwasserschutzrechts im WHG bildet § 76 WHG, der den Begriff der Überschwemmungsgebiete an oberirdischen Gewässern definiert (vgl. § 76 Abs. 1 WHG) und hieran anknüpfend bestimmt, dass die Landesregierung durch Rechtsverordnung innerhalb der Risikogebiete mindes-

tens die Gebiete, in denen ein Hochwasserereignis statistisch einmal in 100 Jahren zu erwarten ist, bis zum 22. Dezember 2013 (vgl. § 76 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 WHG) und auch für Hochwasserentlastung und Rückhaltung beanspruchte Flächen als Überschwemmungsgebiete förmlich festzusetzen hat (vgl. § 76 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 WHG). Darüber hinaus sind die Länder fachrechtlich befugt, die Festsetzungen auch auf Gebiete auszudehnen, in denen nur bei seltenen Hochwasserereignissen Schäden entstehen (vgl. „mindestens“ in § 76 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 WHG).

Zur Verringerung und Bewältigung der Hochwasserrisiken in entsprechenden Flussgebieten, Bewirtschaftungseinheiten oder Teilen eines internationalen Flussgebiets sind zudem auf der Grundlage der vorzunehmenden Risikobewertung und der zu erstellenden Gefahren- und Risikokarten Hochwasserrisikomanagementpläne bis zum 22. Dezember 2015 aufzustellen. Gem. § 75 Abs. 2 WHG dienen Risikomanagementpläne dazu, nachteilige Folgen, die an oberirdischen Gewässern mindestens von einem Hochwasser mittlerer Wahrscheinlichkeit und beim Schutz von Küstengebieten mindestens von einem Extremereignis ausgehen, zu verringern. Daraus können weitere Anforderungen für die Ebene der Landes- und Regionalplanung resultieren.

8.3 Hochwasserschutz in der Landesplanung

Der vorbeugende Hochwasser- und Küstenschutz erfolgt auf der Ebene der Landesplanung durch Festlegungen in Raumordnungsplänen. Als Festlegungen im Rahmen der Steuerung der Freiraumentwicklung bzw. nachhaltigen Wasserwirtschaft treffen die Landesentwicklungspläne und -programme Aussagen zur Sicherung von Freiräumen und Freiraumfunktionen für den vorbeugenden Hochwasserschutz und zur Minderung von hochwasserbedingten Schadensrisiken. Hierzu ist in den Ländern mit zweistufiger Raumordnungsplanung geregelt, dass in den Regionalplänen zum vorbeugenden Hochwasserschutz Überschwemmungsbereiche als Vorranggebiete und überschwemmungsgefährdete Bereiche als Vorbehaltsgebiete Hochwasserschutz auszuweisen sowie vorsorgend Standorte für Anlagen des technischen Hochwasserschutzes zu sichern sind. Teilweise ist zur Vermeidung von Verschärfungen des Hochwasserabflusses und zur Minimierung von Schadensrisiken außerhalb wasserrechtlich festgesetzter Überschwemmungsgebiete ergänzend die Ausweisung von regionalen Grünzügen vorgesehen. Der Verordnungsentwurf über den Landesentwicklungsplan des Landes Sachsen-Anhalts aus dem Jahre

2010 z.B. enthält darüber hinaus konkrete flussgebietsbezogene Festlegungen von Vorranggebieten für Hochwasserschutz (vgl. Z 124 LEP-Entwurf 2010 Sachsen-Anhalt). In den Küstenländern sind ferner durch die Regionalplanung vorsorgende Flächen für Deichbau und Küstenschutzmaßnahmen zu sichern und weitere Ziele der Raumordnung zu Küstenschutzmaßnahmen und Deichlinien zu konkretisieren.

Zusätzlich enthalten die landesweiten Raumordnungspläne raumordnerische Grundsätze, mit denen die Erhaltung und Verbesserung der Rückhalte- und Speicherfähigkeit der Landschaft durch naturnahe Gewässerentwicklung, Vermeidung und Rücknahme von Versiegelungen sowie entsprechenden Nutzungsanpassungen angestrebt wird. Im Landesentwicklungsprogramm IV des Landes Rheinland-Pfalz (2008) und Landesentwicklungsplan des Landes Thüringen (2004) sind z.B. das Ziel, Niederschlagswasser, wenn möglich, vor Ort zu belassen und zu versickern, enthalten (vgl. Z 111 LEP IV RP und 5.1.14 LEP Thüringen).

8.4 Möglichkeiten der Konkretisierung des Grundsatzes der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG – Teilaspekt vorbeugender Hochwasserschutz (S. 5)

Die Raumordnung leistet bereits einen wesentlichen Beitrag zum Hochwasserflächenmanagement, indem auf der Grundlage grenz- und fachübergreifender Zusammenarbeit in Landes- und Regionalplänen unterstützende und ergänzende gebietsbezogene Festlegungen und andere Maßnahmen des vorbeugenden Hochwasserschutzes getroffen werden. Entsprechende durch die MKRO länderübergreifend abgestimmte Handlungsempfehlungen für hochwasserschutzbezogene Festlegungen in Raumordnungsplänen aus dem Jahre 2000 stellen sicher, dass auf Landes- und Regionalplanungsebene vergleichbare Anforderungen und Zielsetzungen hinsichtlich des vorbeugenden Hochwasserschutzes im Binnenland bestehen. Von der MKRO wurde damals weder eine über diese Vergleichbarkeit hinausgehende begriffliche, methodische und instrumentelle Vereinheitlichung noch eine absolute Vereinheitlichung der Umsetzungsstrategien für erforderlich gehalten (vgl. Handlungsempfehlungen – Vorbeugender Hochwasserschutz durch die Raumordnung, Beschluss der MKRO vom 14. Juni 2000 (GMBl. S. 514)).

Vor dem Hintergrund der unter Berücksichtigung der Klimaprognosen zu erwartenden weiter zunehmenden Hochwasser- und Überflutungsrisiken ergeben sich jedoch neue klimaschutzstrategische Anforderungen (vgl. dazu auch den Beschluss

der MKRO vom 19. Mai 2010 zur „Konkretisierung und Weiterentwicklung der Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland“). Im Sinne der Unterstützung der Raumordnung auf Landesebene empfiehlt daher der Beirat für Raumordnung (jetzt Raumentwicklung, vgl. § 24 ROG) in seiner Stellungnahme zu § 17 Abs. 1 GeROG vom 29. Juni 2009 eine bundesweite räumliche wie sachliche Konkretisierung der Hochwasserrisiken und die Ausarbeitung Ländergrenzen übergreifender Vorschläge für raumordnerisch relevante Maßnahmen.

Im Bericht des Hauptausschusses der MKRO vom 10. Juni 2009 zum Beschluss Klimawandel wird als Voraussetzung für eine Fortentwicklung des hochwasser-schutzbezogenen Flächenmanagements hingegen zunächst eine Überprüfung der bestehenden vorsorgenden Hochwasserschutzmaßnahmen in Flussgebieten auf der Grundlage der von der wasserwirtschaftlichen Fachplanung zu erstellenden Hochwasserrisikomanagementpläne für erforderlich gehalten. Als konkrete Handlungserfordernisse für den Küstenschutz werden in dem Bericht des Hauptausschusses neben der Erforschung, Entwicklung und Erprobung von alternativen Küstenschutzstrategien z.B. die Festlegung von überschwemmungsgefährdeten Bereichen hinter Küstenschutzdeichen und die Kennzeichnung von Flächen mit Versalzungs- und Vernässungsrisiko in Betracht gezogen.

9. Festlegungen bezüglich der räumlichen Erfordernisse des Klimaschutzes (Teilaspekt nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 7 ROG)

9.1 Klimaschutz als Themenfeld der Raumordnung und seine gesamträumliche Relevanz

Ausgehend von der Leitvorstellung einer „nachhaltigen Raumentwicklung“ hat der Bundesgesetzgeber das Thema Klimaschutz als bundesgesetzlichen Grundsatz der Raumordnung im ROG aufgegriffen. Gem. § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 1 ROG ist es Aufgabe der Raumordnung, den Raum in seiner Bedeutung für das Klima einschließlich seiner Wechselwirkungen zur Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts sowie der Tier- und Pflanzenwelt zu sichern oder, soweit erforderlich, möglich und angemessen, wiederherzustellen. Hierbei ist den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes Rechnung zu tragen, sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 7 ROG). Im Rahmen der Landes- und Regi-

onalplanung sind bei der räumlichen Entwicklung somit auch die Erfordernisse des allgemeinen Klimaschutzes zu berücksichtigen.

Die Minderung der Folgen des Klimawandels durch die Reduzierung des Ausstoßes von Treibhausgasen und die vorsorgliche Anpassung an die Auswirkungen des nicht mehr zu vermeidenden Klimawandels werden als gleichberechtigte Strategieelemente der Raumordnungspolitik von Bund und Ländern betrachtet (vgl. MKRO, Beschluss am 19. Mai 2010, S. 4). Zu den Kernaufgaben des Klimaschutzes durch Raumordnung gehört es, den räumlichen Erfordernissen der ressourcenschonenden Energieerzeugung, der Steigerung der Energieeffizienz und der Nutzung Erneuerbarer Energien Rechnung zu tragen. Zudem soll die Raumordnung die räumlichen Voraussetzungen für den Erhalt und die Entwicklung natürlicher Senken, wie z.B. Wälder und Feuchtgebiete (vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 13/6392), für klimaschädliche Stoffe (Kohlendioxid) und für die Einlagerung dieser Stoffe schaffen (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 7 ROG).

9.2 Fachrechtliche Rahmenbedingungen des Klimaschutzes

Klimaschutzbezogene Ziele und Instrumente finden sich in zahlreichen Regelungsmaterialien des Umwelt- und Planungsrechts wieder. Aufgrund der globalen Folgen der Klimaveränderungen durch anthropogene Einwirkungen werden maßgebliche Regelungen zum Klimaschutz auf völkerrechtlicher und europarechtlicher Ebene getroffen. Innerhalb des bestehenden fachrechtlichen Rechtssystems lassen sich als dem Klimaschutz dienende Regulierungsziele quantifizierte Pflichten zur Emissionsreduktion von Treibhausgasen, sektorenspezifische quantifizierte Vorgaben für Energieeffizienzsteigerungen und quantifizierte Vorhaben für den Einsatz Erneuerbarer Energien ausmachen. Zu den klimaschützenden Instrumenten gehören der internationale und europäische Treibhausgashandel, sektorenspezifische ordnungsrechtliche Regulierungsregime, ökonomische Anreizinstrumente sowie das Planungsrecht. Betrachtet man das Klimaschutzrecht aufgrund der spezifischen Zielorientierung, der Instrumente und Strukturen als eigenständiges Rechtsgebiet, wird der Querschnittcharakter der Regelungsmaterie deutlich.

9.3 Klimaschutz in der Landesplanung

Bislang sind die Aussagen, die Bezug zum Klimaschutz aufweisen, verschiedenen Sachthemen in den Landesentwicklungsplänen und -programmen gemäß dem

räumlich-funktionalen Aufgabenbestand der Raumordnung oder medienbezogen zugeordnet. Klimaschutz wird im Zusammenhang mit der Aufgabe der Luftreinhaltung in Bezug auf klimatisch und lufthygienisch belastete Siedlungsbereiche und als Folge des Klimawandels unter den Aspekten des Hochwasserschutzes, der Energieeffizienz, der Förderung Erneuerbarer Energien sowie von Fernwärme und Kraft-Wärme-Koppelung angesprochen. Hervorgehoben wird schließlich häufig die besondere Bedeutung des Freiraums für den Klimaschutz, insbesondere des Waldes.

Im Unterschied hierzu wird das Thema Klimaschutz/Klimawandel im aktuellen Entwurf des Landesentwicklungsplans von Sachsen-Anhalt z.B. als wesentlicher Bestandteil einer nachhaltigen Raumentwicklung und integrative Aufgabe der Raumordnung, die Maßnahmen zum Klimaschutz und Anpassungsstrategien an den Klimawandel in allen Fachbereichen erfordert, zusätzlich zusammenfassend behandelt und dargestellt (vgl. 4.1.4. LEP-Entwurf 2010 Sachsen-Anhalt). Entsprechende klimaschutzbezogene Grundsätze der Raumordnung werden gebündelt unter dem Blickwinkel möglicher Beiträge einer integrierten und energiesparenden Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung, der Flächensicherung für den weiteren Ausbau regenerativer Energien, angepasster Freiraumnutzungskonzepte sowie der Sicherung eines übergreifenden Freiraumschutzes zum Klimaschutz im Sinne einer raumordnerischen Gesamtstrategie erörtert (vgl. Begründung G 98 bis 108 LEP-Entwurf 2010 Sachsen-Anhalt). Dies schließt den im Entwurf vorgesehenen Grundsatz der Raumordnung, dass alle Fachplanungen bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die Möglichkeiten zur Minderung des Energieverbrauchs, der Erhöhung der Energieeffizienz und zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes ausschöpfen sollen, mit ein (vgl. G 98 LEP-Entwurf 2010 Sachsen-Anhalt). Ebenfalls im Verordnungsentwurf über den LEP in Sachsen-Anhalt ist z.B. vorgesehen, eine näher bezeichnete fast erschöpfte Erdgaslagerstätte durch Zielfestlegung für die CO₂-Speicherung zu sichern (vgl. Z 106 LEP-Entwurf 2010 Sachsen-Anhalt).

9.4 Möglichkeiten der Konkretisierung des Grundsatzes der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 Nr. 7 ROG – Teilaspekte Klimaschutz

Nach dem derzeitigen Kenntnisstand bezüglich der zu den zu erwartenden Klimaveränderungen und den damit verbundenen möglichen Auswirkungen (vgl. dazu z.B. Grünbuch zur „Anpassung an den Klimawandel in Europa – Optionen und Maßnahmen der EU“ aus dem Jahr 2007 und „Deutsche Anpassungsstrategie an

den Klimawandel“ des Bundeskabinetts vom 17.12.2008) hat die 35. MKRO am 29.4.2008 ein „Eckpunktepapier zu den räumlichen Konsequenzen des Klimawandels“ beschlossen. Auf dieser Basis wurde ein „Handlungskonzept der Raumordnung zu Vermeidungs-, Minderungs- und Anpassungsstrategien“ vorgelegt (vgl. Bericht des Hauptausschusses der MKRO vom 10.6.2009), das zum einen weitere Handlungserfordernisse aufzeigt und zum anderen insbesondere die Rolle der Regionalplanung bei der Umsetzung der Vermeidungs- und Minderungsstrategien sowie Anpassungsstrategien unterstreicht. Ferner wurde beschlossen, im Zuge der anstehenden Fortschreibung und Ergänzung der im Jahre 2006 verabschiedeten Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, die räumlichen Erfordernisse des Klimaschutzes und der Energieversorgung als eines von drei Schwerpunktthemen in den Mittelpunkt der Betrachtung und Diskussion zu rücken und in die bestehenden raumordnungspolitischen Leitbilder zu integrieren (vgl. Beschluss der MKRO am 19.5.2010 „Konkretisierung und Weiterentwicklung der Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland“; vgl. auch die gutachterliche Stellungnahme hierzu in: Klimawandel als Handlungsfeld der Raumordnung, BMVBS-Forschungen 2010, Heft 144, S. 110).

Nach einer Empfehlung des Beirats für Raumordnung (jetzt Raumentwicklung, vgl. § 24 ROG) zu „Klimaschutz, Klimafolgen, Regenerative Energien und Raumentwicklung“ vom 14. Juli 2008 ist es erforderlich, die raumrelevanten Vermeidungs- und Anpassungsstrategien sinnvoll miteinander zu kombinieren. Als konkrete und zentrale Aufgabe der Raumordnung/Raumplanung auf Bundes-, Landesebene und regionaler Ebene wird die Aufgabe genannt, Leitbilder und Anforderungen für Raumstrukturen zu formulieren, die auf Extremereignisse und potenzielle Schäden des Klimawandels robust und flexibel reagieren (S. 8) und neue Instrumente wie „Vorranggebiete für den Klimaschutz“ und weitere raumplanerische Kategorien kritisch zu prüfen (S. 9). Aus der Sicht des Beirats werden zudem eine bundesweite räumliche Konkretisierung der Folgen des Klimawandels sowie Grundlagen für eine inhaltliche wie räumliche Schwerpunktsetzung raumordnerisch relevanter Maßnahmen zur Anpassung an die Klimaveränderungen für hilfreich angesehen (Stellungnahme des Beirats zu § 17 Abs. 1 GeROG vom 29.6.2009, S. 7).

10. Festlegungen bezüglich der Einlagerung klimaschädlicher Stoffe (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 8 ROG)

10.1 Einlagerung klimaschädlicher Stoffe als Themenfeld der Raumordnung und ihre gesamträumliche Relevanz

Einen Beitrag zum Klimaschutz soll die unterirdische Einlagerung von klimaschädlichen Stoffen (Kohlendioxid) leisten. Technologisch erfordert die langfristige Einlagerung von Kohlendioxid ein Verfahren, mit dem klimaschädliches Gas von Industrieanlagen, wie z.B. Kohlekraftwerken, abgeschieden, verflüssigt, transportiert und mit großem Druck in geeignete Lagerstätten in tiefe geologische Formationen gepresst wird. Das sog. CCS-Verfahren (CCS steht für Carbon Capture and Storage) befindet sich noch in der Phase der Erforschung und Erprobung. Derzeit wird die CCS-Technologie in Ketzin bei Potsdam getestet. Gem. § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 8 ROG ist es Aufgabe der Raumordnung, die räumlichen Voraussetzungen für die Speicherung von Treibhausgasen in geeigneten Lagerstätten zu schaffen. Für die gesamträumliche Entwicklung kann es von Bedeutung sein, dass die CCS-Technologie nur in einzelnen Teilräumen erprobt bzw. realisiert oder gesamträumlich verteilt wird.

10.2 Fachrechtliche Rahmenbedingungen bezüglich der Einlagerung klimaschädlicher Stoffe

Zur Umsetzung der EU-Richtlinie über die geologische Speicherung von Kohlendioxid (2009/31/EG) hat die Bundesregierung dem Bundestag im April 2011 einen Gesetzentwurf zur Regelung von Abscheidung, Transport und dauerhafter Speicherung von Kohlendioxid („CCS-Gesetz“) unterbreitet. Der Bundestag hat den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf am 07.07.2011 angenommen. Nach diesem Gesetzentwurf bedürfen die Errichtung und der Betrieb von Kohlendioxidleitungen sowie -speicher der Planfeststellung. Der Gesetzentwurf sieht ferner vor, dass es Aufgabe des Bundes ist, im gesamten Bundesgebiet geeignete Lagerstätten zu analysieren und in einem Register zu führen (vgl. § 5 KSpG). Es kann für die gesamträumliche Entwicklung von Bedeutung sein, dass die CCS-Technologie nur in einzelnen Teilräumen erprobt bzw. realisiert oder gesamträumlich verteilt wird. Nach einer Einschätzung der Bundesanstalt für Geowissenschaften (GBR) kommen als künftige Tiefenspeicher nach geologischen Kriterien ca. 400 Standorte in der Bundesrepublik Deutschland in Frage.

10.3 Einlagerung klimaschädlicher Stoffe in der Landesplanung

Auf Länderebene wurde das Thema CO₂-Speicherung bislang noch nicht aufgegriffen. Entsprechende Aussagen in den Landesentwicklungsprogrammen bzw. -

plänen fehlen. Der aktuelle Verordnungsentwurf über den LEP in Sachsen-Anhalt sieht jedoch z.B. vor, eine näher bezeichnete fast erschöpfte Erdgaslagerstätte durch Zielfestlegung für die CO₂-Speicherung zu sichern (vgl. Z 106 LEP-Entwurf 2010 Sachsen-Anhalt).

10.4 Möglichkeiten der Konkretisierung des Grundsatzes der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 8 ROG – Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für die Einlagerung von klimaschädlichen Stoffen

Im Kontext der Vermeidungs- und Verminderungsstrategien der Raumordnung kann zur Unterstützung der CCS-Technologie die Notwendigkeit bestehen, nach entsprechender wissenschaftlicher und fachlicher Prüfung frühzeitig die Korridore und Standorte für den Transport und die Einlagerung von Kohlendioxid zu sichern (vgl. Bericht des Hauptausschusses der MKRO vom 10.6.2009, S. 16). Dazu könnten in erster Linie entsprechende Sicherungsanforderungen für die Landes- und Regionalplanung festgelegt werden. Ggf. kommt auch die Festlegung von Vorbehaltsgebieten in Betracht. Diese Vorbehaltsgebiete müssten sich sowohl auf den oberirdischen als auch den unterirdischen Raum beziehen. Wie bereits oben ausgeführt, setzt dies jedoch voraus, dass sich der für den Gesamttraum bedeutsame Belang räumlich differenziert festlegen lassen muss. Zweifelhaft ist dabei aber auch, ob die Raumordnungsplanung des Bundes, die als strategisches Instrument auf die Mittel- bis Langfristigkeit ausgelegt sein sollte, für die Steuerung vorübergehender Maßnahmen in einer Pilotphase geeignet ist.

Eine neue Aufgabe der Raumordnung könnte sein, bei unterirdischen Nutzungen eine Koordinierungsfunktion zu übernehmen. Denn es könnten im Untergrund Nutzungskonflikte zwischen verschiedenen Arten von Nutzungen entstehen (Rohstoffabbau, Grundwasserressourcen, CO₂-Speicherung etc.). Insofern könnten allgemeine textliche Konkretisierungen sowie zeichnerische räumlich-differenzierende raumordnungsplanerische Vorgaben des Bundes in Betracht kommen.

Aufgrund des von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurfs wurde die Konkretisierungsfähigkeit und –bedürftigkeit sowohl vom Auftragnehmer als auch von den Experten im Rahmen der Workshops (zunächst, siehe dazu unten) als nicht mehr gegeben angesehen. Denn in der Begründung zu § 2 Abs. 5 des Gesetzes zur Demonstration und Anwendung von Technologien zur Abscheidung, zum Transport und zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid hieß es: „§ 2 Absatz

5 ermächtigt die Länder sowohl zu Positiv- als auch zu Negativausweisungen von Gebieten für die dauerhafte Speicherung“. Nach diesem Gesetzentwurf blieb es somit den Ländern vorbehalten, auch nur Negativ- oder nur Positivausweisungen vorzunehmen. Damit wurden die Handlungsmöglichkeiten der Länder gestärkt. Damit wurde der Ausschluss von Gebieten im gesamten Landesgebiet durch eine fachgesetzliche Landesregelung rechtlich ermöglicht. § 2 Abs. 5 dieses Gesetzentwurfs ermöglichte es den Ländern, aus entgegenstehenden Belangen heraus einen Ausschluss der Kohlendioxid-Speicherung in fachlich geeigneten Gebieten zu rechtfertigen, auch wenn der Bund der Kohlendioxid-Speicherung in diesen Gebieten grundsätzlich Raum geben wollte bzw. würde. Damit war die Möglichkeit ausgeschlossen, dass der Bund eine Abwägungsvorgabe im Rahmen der Raumordnungsplanung des Bundes macht, um die Abwägung der zuständigen Länderbehörden zu beeinflussen. Denn nach der Regelung des § 2 Abs. 5 dieses Gesetzes soll im Verhältnis zwischen Bund und Ländern die Entscheidung darüber, wo eine Kohlendioxid-Speicherung zulässig oder unzulässig sein soll, ausschließlich in der Zuständigkeit der Länder liegen.

Der Bundesrat hat nunmehr in seiner Sitzung am 23.09.2011 zwischenzeitlich nach Durchführung der Expertenworkshops und der Ressortbesprechung im Rahmen dieses Ressortforschungsprojekts entschieden, dem Gesetz gemäß Art. 84 Abs. 1 S. 5 und 6 GG nicht zuzustimmen. Dies kann, worauf unten noch einzugehen sein wird, Einfluss auf die Beurteilung der Konkretisierungsfähigkeit und –bedürftigkeit dieses Themenfeldes durch die Raumordnungsplanung des Bundes haben. Denn damit kommt die grundsatzkonkretisierende Raumordnungsplanung des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG wieder als alternatives Steuerungsinstrument des Bundes in Betracht.

11. Festlegungen bezüglich des Ausbaus und der Netze Erneuerbarer Energien (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 8 ROG)

11.1 Erneuerbare Energien als Themenfeld der Raumordnung und ihre gesamt-räumliche Relevanz

Die Europäische Union hat mit der Richtlinie 2001/77/EG (zuletzt geändert aufgrund des Beitritts von Bulgarien und Rumänien zur EU durch die Richtlinie 2006/108/EG, ABl. L 363 v. 20.12.2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. September 2001 (zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energie-

quellen im Elektrizitätsbinnenmarkt) einen Gemeinschaftsrahmen zur Steigerung des Anteils erneuerbarer Energiequellen an der Stromerzeugung geschaffen. Danach sollen in der EU der 27 Mitgliedstaaten bis 2010 auf Erneuerbare Energien 19 Prozent der Stromerzeugung entfallen. Bislang ist die Wasserkraft die wichtigste, aber kaum mehr ausbaufähige, erneuerbare Energiequelle. Die Windkraft-, Biomasse- und die Solarenergie gehören zu den noch weitaus stärker ausbaufähigen Energiequellen. Davon ist die Europäische Kommission auch in ihrer Mitteilung vom 10. Januar 2007 zum „Fahrplan für Erneuerbare Energien im 21. Jahrhundert“ „Größere Nachhaltigkeit in der Zukunft“ ausgegangen (vgl. dazu [KOM (2006) 484 und den Bericht über den Fahrplan für die Erneuerbare Energien, Stand: 09.02.2007 unter <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/127065.htm>, abgerufen am 18.02.2009). Sie hat darin vorgeschlagen, ein verbindliches Ziel von 20 Prozent für den Anteil Erneuerbarer Energien am Energieverbrauch in der EU bis zum Jahr 2020 sowie ein verbindliches Mindestziel eines Anteils von 10 Prozent Biokraftstoffen festzulegen. Außerdem hat die Kommission vorgeschlagen, einen neuen Rechtsrahmen zu schaffen, mit dem die Förderung und Einbindung erneuerbarer Energiequellen in das Stromnetz gestärkt werden solle. Am 09. März 2007 beschlossen die Staats- und Regierungschefs daraufhin im Rahmen ihrer Frühjahrstagung auf der Basis des von der europäischen Kommission am 10. Januar 2007 vorgelegten „Energiepakets“ einen umfassenden strategischen Aktionsplan. Mit diesem wurde die europäische Energiepolitik mit der Strategie zum Klimawandel verknüpft. Die Treibhausgasemissionen sollen nach den strategischen Entscheidungen des Europäischen Rates bis zum Jahr 2020 um 20 Prozent gesenkt werden. Der Europäische Rat hat darüber hinaus die Auffassung vertreten, dass die entwickelten Länder sich weitergehend verpflichten müssten, gemeinsam ihre Emissionen bis 2020 um rund 30 Prozent zu senken und bis zum Jahr 2050 um 60 bis 80 Prozent. Er ist übereingekommen, darüber hinaus insbesondere folgende im Rahmen eines Aktionsplans zur Energiepolitik vorgeschlagene Ziele zu unterstützen: die Steigerung der Energieeffizienz, die Steigerung des Anteils erneuerbarer Energieträger am Gesamtenergieverbrauch der EU und die Steigerung des Anteils der Biokraftstoffe am Gesamtkraftstoffverbrauch. Es bleibt allerdings abzuwarten, wie sich auf europäischer Ebene die Krise im Bereich der Finanzwirtschaft auf die erstrebte Festlegung verbindlicher Ziele und den Umsetzungswillen der Mitgliedstaaten auswirken wird. Im Zuge der Umsetzung dieser europäischen strategischen Zielsetzungen legte die Bundes-

regierung im August 2007 29 Eckpunkte für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm fest.

Dem Ausbau der Erneuerbaren Energien kommt beim Klimaschutz besondere Bedeutung zu. Zur effektiven Verminderung des Kohlendioxidausstoßes gilt es, die Potentiale der Nutzung Erneuerbarer Energien umfänglich auszuschöpfen. Dieser Teilaspekt des Klimaschutzes und der Bekämpfung des Klimawandels ist in § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 6 ROG als Grundsatz der Raumordnung verankert, wonach den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes, sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, Rechnung zu tragen ist und durch § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 7 ROG weiter konkretisiert. Danach ist es Aufgabe der Raumordnung, die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der Erneuerbaren Energien zu schaffen. Die Förderung Erneuerbarer Energien als Teilaspekt des Klimaschutzes erfordert zudem den Ausbau von Energienetzen für Strom aus erneuerbaren Energiequellen, insbesondere die Planung eines deutschen Overlay-Netzes („Stromautobahnen“). Daher hat die Raumordnung auch die räumlichen Erfordernisse einer leistungsfähigen Netzinfrastruktur zu berücksichtigen (vgl. hierzu auch den Grundsatz der Raumordnung in § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 5 ROG). Ergänzend sieht § 8 Abs. 5 Nr. 3b ROG für die Raumordnung in den Ländern vor, dass Raumordnungspläne entsprechende Festlegungen zu den zu sichernden Standorten und Trassen für Energieleitungen enthalten sollen.

11.2 Fachrechtliche Rahmenbedingungen der Erneuerbaren Energien

Für den Bereich der Substitution fossiler Energieträger durch Erneuerbare Energien ist die Erneuerbare-Energien-Richtlinie der EU, die Nachhaltigkeitsanforderungen für den Anbau von nachwachsenden Rohstoffen enthält, und das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) zu nennen, das Stromnetzbetreiber verpflichtet, Strom aus Erneuerbaren Energien vorrangig einzuspeisen und mit einem staatlich festgesetzten Preis zu vergüten. Hinzu tritt das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EE-WärmG) mit der Verpflichtung, den Wärmebedarf anteilig durch Erneuerbare Energien zu decken. Mit dem Ziel, fossile Kraftstoffe zu ersetzen, wurden eine verbindliche Biokraftstoffquote eingeführt und zugleich die europarechtlichen Nachhaltigkeitsanforderungen mit der Biokraftstoffnachhaltigkeitsverordnung umgesetzt. Ergänzend zum Fachrecht enthält auch das Bauplanungs- und Bauordnungsrecht

Regelungen zur Förderung von Vorhaben zur Nutzung Erneuerbarer Energien. Eine deutschlandweite Netzausbauplanung mittels eines zwischen allen Netzbetreibern abgestimmten verbindlichen zehnjährigen Netzausbauplans soll Grundlage für einen von der Bundesregierung im Rahmen einer Bundesfachplanung vorzulegenden Bundesnetzplan werden, der für die Planungsträger der Länder verbindlich den prioritären energiewirtschaftlichen Bedarf festlegt und die Ausbautrassen sichern soll. Ferner ist beabsichtigt, ein „Zielnetz 2050“ zur Bedarfsermittlung zu entwickeln (vgl. Energiekonzept der Bundesregierung vom 28. September 2010).

11.3 Erneuerbare Energien in der Landesplanung

Mit dem Ziel die Umwelt, die Ressourcen und das Klima zu schützen, treffen Landesentwicklungspläne und -programme vielfältige Aussagen zur nachhaltigen Energieversorgung und -gewinnung. Um die Stromerzeugung und Wärmeversorgung aus Erneuerbaren Energien auszubauen, geben die landesweiten Raumordnungspläne in Form eines Grundsatzes der Raumordnung regelmäßig vor, Erneuerbare Energien – Wasserkraft, Biomasse, direkte und indirekte Sonnenergienutzung, Windkraft und Geothermie – verstärkt zu erschließen und zu nutzen. Die raumordnerische Sicherung von Flächen und Standorten für Erneuerbare Energien erfolgt in den Ländern mit zweistufiger Raumordnungsplanung grundsätzlich durch die Regionalplanung. Für die Ansiedlung und das Repowering von Windenergieanlagen können in den Regionalplänen Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete bzw. auch Vorranggebiete, die zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten haben, festgelegt werden. Teilweise wird die Aufgabe zur regionalplanerischen Absicherung von Standorten für Windenergieanlagen auch als Ziel der Raumordnung qualifiziert (vgl. Z 11.4 LEP Sachsen). Das Landesentwicklungsprogramm des Landes Rheinland-Pfalz greift zudem das Thema der Standortsicherung von raumbedeutsamen Geothermieanlagen auf und regelt, dass die Regionalplanung entsprechende Standortbereiche ausweisen kann (vgl. G 165 LEP IV RP). Hinsichtlich der räumlichen Steuerung von großflächigen Photovoltaikanlagen in Form von Ziel- und Grundsatzfestlegungen finden sich ebenfalls nur vereinzelt landesplanerische Aussagen. Sie betreffen die Sicherung der Raumverträglichkeit durch Konzentration der Errichtung von großflächigen Photovoltaikanlagen auf konfliktarmen vorzugsweise vorbelasteten oder versiegelten Gebieten und die Schonung des Außenbereichs (vgl. G 166 LEP IV RP, 6.4 (7); LEP MV und Z 116, G 84 u. 85; LEP-Entwurf Sachsen-Anhalt).

Daneben ist beispielsweise im Landesentwicklungsprogramm des Landes Rheinland-Pfalz die Aufstellung von Nutzungskonzepten für die energetische Nutzung nachwachsender Rohstoffe für den Bereich der Land- und Forstwirtschaft auf regionaler und kommunaler Ebene vorgesehen (vgl. G 168 LEP IV RP). Im Leitbild „Nachhaltige Energieversorgung“ wird zudem die zunehmende Bedeutung regionaler Energiekonzepte für den Ausbau der Erneuerbarer Energien hervorgehoben (vgl. 5.2 LEP IV). Und auch im Verordnungsentwurf über den Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalts ist als Grundsatz der Raumordnung aufgeführt, dass die Regionalplanung zur Umsetzung des Landesenergiekonzepts und des Klimaschutzprogramms des Landes Konzepte erarbeiten soll (vgl. G 78 LEP-Entwurf).

Schließlich wird von Seiten der Landesplanung des Landes Sachsen-Anhalts auch explizit eine bessere Integration der Erneuerbaren Energien in das Netz der Energie- und Produktenleitungen angestrebt (vgl. G 81 LEP-Entwurf). Der Verordnungsentwurf über den Landesentwicklungsplan des Landes Sachsen-Anhalt weist insofern überdies die Besonderheit auf, dass er zwecks Ausbaus des Anteils Erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung konkrete Neu- bzw. Ersatzneubaumaßnahmen von Stromleitungen als Ziele der Raumordnung verankert (vgl. Z 107 und Z 108 LEP-Entwurf).

11.4 Möglichkeiten der Konkretisierung des Grundsatzes der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG – Teilaspekt Ausbau der Erneuerbaren Energien (S. 8)

Die MKRO hat sich im Zusammenhang mit der anstehenden Fortschreibung der Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland dafür ausgesprochen, zur Förderung des Ausbaus regenerativer Energien durch die Raumordnung regionale Energiekonzepte zu unterstützen und in die Raumordnungspläne zu integrieren (vgl. Beschluss der 37. MKRO zur „Konkretisierung und Weiterentwicklung der Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland“, S. 4). Als weitere Handlungsschwerpunkte der Raumordnung (Landes- und Regionalplanung) werden u.a. die Sicherung von großräumigen Korridoren für Energietrassen durch textliche und zeichnerische Festlegungen sowie die räumliche Sicherung von Standorten für Pumpspeicherkraftwerke gesehen (vgl. Bericht des Hauptausschusses der MKRO vom 10.6.2009, S. 16/17).

Der Beirat für Raumordnung (jetzt Raumentwicklung, vgl. § 24 ROG) sieht einen gesamtstaatlichen Handlungsbedarf der Raumordnung auf dem Gebiet des raumverträglichen Ausbaus der Nutzung Erneuerbaren Energien. Er schlägt vor, dass der Bund Serviceleistungen für die Bundesländer erbringen könnte, in dem durch Bundesraumordnungsplanung nach § 17 Abs. 1 ROG Grundlagen und Empfehlungen zur Nutzung regenerativer Energien unter Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsstrategie und der unterschiedlichen länderbezogenen Voraussetzungen erarbeitet werden (vgl. Stellungnahme des Beirats für Raumordnung zu § 17 Abs. 1 GeROG vom 29.6.2009, S. 7).

In engem sachlichem Zusammenhang mit der Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für Erneuerbare Energien steht die Frage der Speicherung dieser Energien. Insofern besteht prinzipiell ebenfalls unter dem Aspekt der Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für die Erneuerbaren Energien eine Möglichkeit zur Konkretisierung durch die Bundesraumordnung.

Im August 2009 ist das Energieleitungsausbaugesetz (EnLAG) in Kraft getreten. Dieses Gesetz ist für Vorhaben nach § 43 EnWG anwendbar, die sich im Bereich der Höchstspannungsnetze mit einer Netzspannung von 380 Kilovolt oder mehr wiederfinden, die der Anpassung, Entwicklung und dem Ausbau der Übertragungsnetze dienen und für die ein vordringlicher Bedarf besteht. Die vordringlichen Vorhaben in diesem Sinne sind in einem Bedarfsplan in der Anlage dieses Gesetzes aufgeführt.

In der rechtlichen Analyse vor Durchführung der Expertenworkshops hat das Gesetz über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus der Elektrizitätsnetze (NABEG), dem der Bundesrat am 08.07.2011 (BR-Drs. 394/11) zugestimmt hat, noch keine Berücksichtigung gefunden. Dessen Inkrafttreten hat jedoch nach Durchführung der Workshops zu der Schlussfolgerung geführt, dass sich damit das Konkretisierungsbedürfnis für den Aspekt der Beschleunigung des Ausbaus der Stromübertragungsnetze erledigt hat (vgl. dazu auch unten J. II.), weil dadurch diesem für die gesamträumliche Entwicklung gewichtigen Belang des beschleunigten Netzausbaus in der sektoralen Fachplanung zur Durchsetzung verholfen worden ist.

12. Festlegungen bezüglich des Aus- und Neubaus überregional und bundesweit bedeutsamer Leitungen (z. B. Stromleitungen, Gaspipelines, Breitbandverkabelung und Fernwasserleitungen) nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 5, Nr. 6 S. 8 i. V. mit § 2 Abs. 2 Nr. 8 S. 1 ROG)

12.1 Leitungsnetze als Themenfeld der Raumordnung und ihre gesamträumliche Relevanz

Das Themenfeld „Leitungsnetze“ beinhaltet Fernversorgungsleitungen wie Stromleitungen (Hoch- und Höchstspannungsleitungen), Rohrleitungen (Gaspipelines und Fernwasserrohrleitungen) sowie die Breitbandverkabelung. Der Bau eines Netzes bezüglich Erneuerbarer Energien wird hier nicht mehr ausdrücklich behandelt (vgl. dazu die Ausführungen zu dem Themenfeld „Erneuerbare Energien“). Allerdings kann es sein, dass in diesem Teil behandelte Aspekte auch bezüglich der Netze für Erneuerbare Energien gelten (sog. „Netz-Sharing“). Der Ausbau der Erneuerbaren Energien erfordert, um auch beim Verbraucher anzukommen, einen Aus- oder Neubau von Leitungsnetzen, damit z.B. die gewonnene Energie der Off-Shore-Anlagen durch (neue) Leitungsnetze in das nationale und europäische Binnenland transportiert werden kann. Weiterhin hat die Bundesregierung eine Breitbandstrategie entwickelt, nach der die Verbreitung der Breitbandverkabelung in der Bundesrepublik Deutschland vorangebracht werden soll, um vor allem eine flächendeckende Nutzung in den ländlichen Räumen zu ermöglichen, die teilweise bisher über keine ausreichende Abdeckung mit Breitband verfügen. Diese Entwicklungen haben nicht nur ländergrenzüberschreitende, sondern auch staatsgrenzüberschreitende Auswirkungen, die durch bundesweite Vorgaben einheitlich festgelegt werden können. Auch Pipelines durchziehen häufig mehrere Bundesländer und Nachbarstaaten.

Die Bundesregierung hat dem bundesweiten Ausbau von Leitungen Nachdruck verliehen, indem sie ihre Ziele in Konzepten niederlegte. Das Energiekonzept der Bundesregierung fordert die Planung eines deutschen Overlay-Netzes, welches in die europäischen Verbundnetze integriert werden soll. Demnach ist der Bau von Nord-Süd Trassen besonders dringlich, um den im Norden durch Windenergie gewonnenen Strom zum Verbraucher zu transportieren. Aufbauend auf dem gegenwärtigen Bestandsnetz und den im EnLAG normierten Trassen wird die Bundesregierung ein weiteres informelles Konzept „Zielnetz 50“ entwickeln, um daraus den Bedarf für zukünftig erforderliche Leitungsnetze abzuleiten.

Gemäß den Grundsätzen des ROG ist in Bezug auf Stromleitungen und Gaspipelines den räumlichen Erfordernissen für eine kostengünstige, sichere und umweltverträgliche Energieversorgung einschließlich des Ausbaus von Energienetzen Rechnung zu tragen (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 5 ROG). In diesem Zusammenhang steht ferner auch der Grundsatz § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 6 ROG, nach dem die weitere Zerschneidung der freien Landschaft und Waldflächen dabei so weit wie möglich zu vermeiden und die Flächeninanspruchnahme im Freiraum zu begrenzen ist. Gerade durch die Hoch- und Höchstspannungsleitungen kann eine Zerschneidung der Landschaft entstehen. Außerdem besteht die Gefahr, dass die zahlreichen unterschiedlichen Trassen (z.B.: Straßen, Schienen oder Stromleitungen) zu einer Erweiterung der Flächeninanspruchnahme führen, wenn sie nicht gebündelt werden. Auch der unterirdische Ausbau von Pipelines führt zu einer Inanspruchnahme des Bodens und kann zu räumlichen Nutzungskonflikten führen, die Veranlassung für eine „unterirdische Raumordnung“ sein können. Der bundesgesetzliche Grundsatz gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 5 ROG ist durch die Planungsträger in den weiteren Raumordnungsplänen der Länder und der Regionen nach § 8 Abs. 5 S. 1 Nr. 3b ROG zu konkretisieren. Danach sollen die Raumordnungspläne Festlegungen zu den zu sichernden Standorten und Trassen für Ver- und Entsorgungsinfrastruktur enthalten.

Ebenso wie der Neu- und Ausbau der Stromnetze besitzt auch der Ausbau von Gaspipelines eine gesamträumliche Relevanz. Denn es müssen länderübergreifende (z.B. Ethylen-Pipeline Süd als Teilstück eines europäischen Ethylen-Pipelinetzes) und staatsgrenzenüberschreitende (Nord Stream-Pipeline) Großprojekte geplant werden, die durch gesamträumliche Vorgaben verknüpft werden können. Diese Entwicklungen besitzen nicht nur ländergrenzenüberschreitende, sondern auch staatsgrenzenüberschreitende Auswirkungen, die durch bundesweite Vorgaben einheitlich festgelegt werden können.

Hinsichtlich Fernwasserleitungen kann hingegen eine Konkretisierung nicht über § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 5 ROG erfolgen, da Wasserleitungen nicht zur Energieversorgung beitragen können. Fernwasserleitungen dienen der Ver- und Entsorgung der Bevölkerung. Diesbezüglich könnte allenfalls eine Konkretisierung des Grundsatzes nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 1 ROG (Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastruktur zur Daseinsvorsorge) in Betracht kommen. Eine Konkretisierung dieses bundesgesetzlichen Grundsatzes könnte prinzipiell in Erwägung gezogen werden, weil § 2 Abs. 2

Nr. 3 ROG „Gewährleistung der Daseinsvorsorge“ keine ausdrücklichen Aussagen zur Wasserversorgung enthält.

In der Bundesrepublik Deutschland wird die Aufgabe der Versorgung mit Wasser vor allem auf lokaler oder regionaler Ebene wahrgenommen. Zwar gibt es auch Akteure, die überregional hinsichtlich der Wasserversorgung tätig werden, jedoch ist dies eher eine Ausnahme (z.B. Gelsenwasser AG). In der Bundesrepublik Deutschland ist die Wasserversorgung überwiegend kommunal geprägt. Die Errichtung, die Erhaltung und der Betrieb von Trinkwasserleitungen erfolgt durch die Kommunen, Wasserverbände oder -genossenschaften oder durch privatwirtschaftliche Unternehmen. Es gibt zwar Wasserverbände (z.B. Rhön-Maintal-Gruppe), die eine Vielzahl von Orten mit Trinkwasser versorgen. Die Leitungslänge für Fernleitungen beträgt im Fall der Rhön-Maintal-Gruppe 212 km. Diese Leitungen können freilich eine Raumbedeutsamkeit auslösen, allerdings nicht für den Gesamttraum. Die Wasser- ver- und entsorgung richtet sich nach örtlichen oder regionalen Gegebenheiten, so dass diesbezüglich eine Konkretisierungsdürftigkeit zum Zweck der Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums ausscheiden dürfte, zumal die Trinkwasserversorgung in der Bundesrepublik Deutschland flächendeckend gewährleistet ist, weshalb diesbezüglich eine „Servicefunktion der Raumordnungsplanung des Bundes“ nicht erforderlich ist.

Im Bereich der Breitbandverkabelung ist es schon schwierig, einen Grundsatz zu finden, der dieses Themenfeld erfasst. § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 2 ROG möchte sicherstellen, dass die vielfältigen Aufgaben für die Gesellschaft durch die Städte und Gemeinden erfüllt werden. Der Grundsatz nach Nr. 2 hat jedoch übergeordnet die raumstrukturelle Steuerung des Verhältnisses zwischen Gesamttraum und Teilräumen zum Ziel und umfasst nicht die Versorgung mit Breitband. Nach dem Grundsatz § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 1 ROG ist die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastruktur zur Daseinsvorsorge zu gewährleisten. Der Begriff „Daseinsvorsorge“ umschreibt die staatliche Aufgabe zur Bereitstellung der für ein sinnvolles menschliches Dasein notwendigen Güter und Leistungen zur Grundversorgung. Dazu gehören u.a. öffentliche Einrichtungen für die Allgemeinheit wie Verkehrs- und Beförderungswesen oder Gas, Wasser, Elektrizitätsversorgung. Eine flächendeckende Nutzung des Breitbands fällt nicht unter die Grundversorgung, so dass auch dieser Grundsatz nicht einschlägig ist. Das Gleiche gilt für die weiteren Grundsätze des § 2 Abs. 2 ROG. § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG befasst sich mit der Raumentwicklung im Hin-

blick auf eine langfristig wettbewerbsfähige und räumlich ausgewogene Wirtschaftsstruktur und richtet sich an öffentliche Stellen. Nr. 4 begründet keine Bindungswirkung gegenüber privaten Wirtschaftsakteuren, auch wenn die Maßnahmen Privater bzw. Unternehmer die erstrebte positive Wirkung auf die Raumordnung haben können. Ob die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Breitband zur Wirtschaftsstruktur – genauer gesagt: zum Dienstleistungssektor – gehört, kann dahingestellt bleiben, da sich dieser Grundsatz explizit auf die einzelnen Teilräume bezieht und eine gesamträumliche Konkretisierung aufgrund der besonderen regionalen Gegebenheiten nicht möglich ist.

12.2 Fachrechtliche Rahmensetzung

Die Planung von Leitungen hinsichtlich der Elektrizitäts- und Gasversorgung fällt in den Bereich der Fachplanung. Für den Bau von Strom- und Gasleitungen finden sich die Rechtsgrundlagen im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) und für die Errichtung und den Betrieb von Rohrleitungen (Pipelines) in § 20 i. V. mit Nr. 19.3. bis 19.7 Anlage 1 zum UVPG. Gemäß §§ 43 ff. EnWG bedürfen die Planungen der Leitungen zur Elektrizitäts- und Gasversorgung der Planfeststellung. Dieses Gesetz dient der Umsetzung der Richtlinie 2003/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt, die ihrerseits durch die Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 aufgehoben wurde, sowie der Umsetzung der Richtlinie 2003/55/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 98/30/EG, der Richtlinie 2004/67/EG des Rates vom 26. April 2004 über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Erdgasversorgung und der Richtlinie 2006/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen zur Aufhebung der Richtlinie 93/76/EWG des Rates. Welche Behörden für die Planfeststellung zuständig sind, richtet sich nach dem jeweiligen Landesrecht, vgl. § 43 Abs. 1 S. 1 EnWG.

Für die Errichtung und den Betrieb von Rohrleitungen ist gemäß § 20 UVPG i. V. mit Nr. 19.3 bis 19.7 Anlage 1 zum UVPG ebenfalls eine Planfeststellung bzw. Plangenehmigung erforderlich.

Die Raumordnungsplanung ist insofern von Bedeutung für die Standort- und Trassen-sicherung (BVerwG Urt. v. 16.03.2006 – Az.: 4 A 1001/04) und für die Gewährleistung der Raumverträglichkeit solcher Vorhaben. Geprüft wird die Raumverträglichkeit solcher Vorhaben prinzipiell im Raumordnungsverfahren nach § 15 ROG. Diese Planfeststellungen sind raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen i.S.v. § 1 ROV, die einem Raumordnungsverfahren nach § 15 ROG zu unterziehen sind. In diesem Abstimmungsverfahren werden die raumbedeutsamen Auswirkungen der Planungen und Maßnahmen unter überörtlichen Gesichtspunkten, insbesondere die Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Raumordnung und die Abstimmung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen überprüft (§ 15 Abs. 1 S. 2 ROG); auch hinsichtlich der Standort- und Trassenalternativen (§ 15 Abs. 1 S. 3 ROG). Sinn und Zweck dieses Verfahrens ist es, eine Lösung bei der Standort- und Trassenauswahl von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, die mit den Zielen und Grundsätzen in den Raumordnungsplänen übereinstimmen. Zuständig für die Durchführung eines solchen Verfahrens ist die für Raumordnung zuständige Landesbehörde, vgl. § 15 Abs. 1 S. 1 ROG.

Für die Errichtung und den Betrieb von Wasserfernleitungen und künstlichen Wasserspeichern ist gemäß § 20 Abs. 1 i. V. mit Nr. 19.8 und 9 Anlage 1 zum UVP ab einer bestimmten Länge bzw. einem bestimmten Volumen eine Planfeststellung erforderlich. Vorhabenträger sind die Wasserversorgungsunternehmen. Die Organisation erfolgt nach den örtlichen Gegebenheiten und dem regionalen Trinkwasservorkommen.

Der Aus- und Neubau erfolgt durch die Telekommunikationsdienstleister selbst und orientiert sich an marktwirtschaftlichen Interessen der Dienstleister. Mit der Aufhebung des Telegraphenwegegesetzes ist das Planfeststellungsverfahren für die Verlegung von Telekommunikationslinien weggefallen. Dies schließt freilich nicht aus, dass gegebenenfalls zusätzliche behördliche Genehmigungen bzw. Zustimmungen nach sonstigen Vorschriften einzuholen sind. So ist gemäß § 68 Abs. 3 TKG für die Verlegung neuer und die Änderung vorhandener Telekommunikationslinien die schriftliche Zustimmung der Träger der Wegebauart notwendig. Diese Leitungen werden in der Regel unterirdisch verlegt und in den Verkehrswegen.

Nach einer Empfehlung der EU-Kommission vom 6. April 2005 zur elektronischen Breitband-Kommunikation über Stromleitungen (Amtsblatt Nr. L 093 vom 12/04/2005 S. 0042 – 0044), die sich auf die Richtlinie 2002/21/EG stützt, sollen Stromleitungen im Bereich der elektronischen Kommunikation verwendet werden, um eine wettbewerbsorientierte Bereitstellung der elektronischen Kommunikation herbeizuführen. Diese Empfehlung der Kommission ist zwar begrüßenswert, aber nicht verbindlich. Die Förderung dieses Ansatzes fällt aber auch nicht in den Aufgabenbereich der Raumordnungsplanung.

12.3 Leitungsnetze in der Landesplanung

Die Festlegungen in den jeweiligen Plänen und Programmen variieren zwischen Aussagen, die sehr allgemein sind und solchen, die bis hin zu regionalbedingten Detailregelungen durch Standort- und Trassenfestlegungen reichen (z.B. Bayern: B V: 3.5 (Z): „Die transalpine Rohölleitung soll erhalten bleiben.“).

In den meisten Plänen und Programmen sind Festlegungen wie folgende zu finden: „Die Leitungen sind mit anderen Trassen (z.B. Verkehr- oder Leitungstrassen) zu bündeln“; „Beeinträchtigungen in der Landschaft bzw. landwirtschaftlicher Betriebe, des Arten- und Naturschutzes sind zu vermeiden“ bzw. „die Flächeninanspruchnahme ist so gering wie möglich zu halten“ (vgl. Bayern B I; LEP Saarland „Teilabschnitt Umwelt“ Ziel 53; LEP Berlin/Brandenburg Ziel 2.0.8, Hessen S. 50). Eine Ausnahme der Bündelung wird im Einzelfall bei Sicherheitsrisiken gemacht (LEP Berlin/Brandenburg).

Zum Teil werden in den Raumordnungsplänen für das Landesgebiet auch Festlegungen zum Verhältnis von Ausbau und Neubau getroffen. So heißt es im Landesraumordnungsprogramm von Niedersachsen, dass der Ausbau der Leitungen vor dem Neubau voranzutreiben und zu sichern sowie zu entwickeln sei. Des Weiteren werden auch unterirdische Leitungen mit aufgezählten Ausnahmen und bestimmte Abstände zu Wohngebieten gefordert (Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen, Hessen S. 51).

Die aufgezählten Festlegungen in den Plänen und Programmen hinsichtlich der Leitungsnetze haben primär den Schutz des Freiraums zum Ziel, damit Zerschneidungen und Versiegelungen des Freiraums so gering wie möglich gehalten werden.

Teilweise werden in den Raumordnungsplänen der Länder auch strategische Querbezüge zu anderen Regelungsbereichen hergestellt. So findet sich in Rheinland-Pfalz ein Grundsatz (G 169) zur interkommunalen Abstimmung. Und in Schleswig-Holstein hat die Landesplanung durch den Grundsatz G 8 eine Verknüpfung mit dem vorbeugenden Gesundheitsschutz hergestellt. Denn danach sind die Belange des vorbeugenden Gesundheitsschutzes der Bevölkerung, der Siedlungsentwicklung und des Städtebaus zu berücksichtigen.

Speziell zu Wasserfernleitungen gibt es in den Landesentwicklungsplänen keine Festlegungen. Soweit in den Raumordnungsplänen der Länder Festlegungen zu diesem Bereich existieren, beziehen sich diese auf die Sicherstellung der Trinkwasserversorgung (Thüringen: 4.2.1 (G); Niedersachsen: 3.2.4 Ziffer: 06) und auf einen regionalen Ausbau (Thüringen: 4.2.1 (G)). In der Regel sind die Festlegungen in den Raumordnungsplänen der Länder an die Träger der Regionalplanung adressiert. Dabei wird häufig die allgemeine Vorgabe gemacht, dass dem Trinkwasserschutz durch die Ausweisung von Vorrang- oder Vorbehaltsgebieten Rechnung getragen werden soll (Thüringen: 5.1.3 (Z); MV: 5.5; Saarland, Teilabschnitt Umwelt Z 56; SH: 5.4.1 (2Z); 5.4.2 (1Z)). Manche Festlegungen beziehen sich auf den Trinkwasserschutz im Allgemeinen (Thüringen: 5.1.7 (G); Berlin/Brandenburg/Sachsen-Anhalt).

Festlegungen zum Thema „Breitband“ gibt es in den Raumordnungsplänen der Länder nur in Form von Grundsätzen der Raumordnung; zum Teil ist dieser Aspekt lediglich Bestandteil eines Leitbildes (vgl. Rheinland-Pfalz, LEP IV: Leitbild „Telekommunikation und Postdienste“). Die Festlegungen in den Raumordnungsplänen der Länder beziehen sich vor allem auf die flächendeckende Breitbandversorgung im ländlichen Raum bzw. darauf, dass in allen Teilen des Landes die Versorgung gleichermaßen gewährleistet sein soll (so z.B. Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Bayern).

12.4 Möglichkeiten zur Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 5, Nr. 6 S. 8 i. V. mit § 2 Abs. 2 Nr. 8 S. 1 ROG

Im Bereich des Neubaus und des Ausbaus von Stromnetzen und Rohrleitungen sind Festlegungen in einem Raumordnungsplan des Bundes zur Förderung dieser

Aspekte denkbar. Im Hinblick auf die nachfolgenden Planungsverfahren und das Raumordnungsverfahren nach § 15 ROG ist möglich, dass dem Aus- und Neubau der Leitungsnetze ein besonderes Gewicht beigemessen wird und Entwicklungsachsen zur Förderung des Baus bzw. Ausbaus von Leitungsnetzen vorgesehen werden.

Festlegungen hinsichtlich eines Abstimmungs- und Kooperationsgebots (länder- und staatsgrenzenüberschreitend) sind zwar prinzipiell möglich, jedoch kaum durchsetzbar. Dass bei einer länder- oder staatsübergreifenden Planung einer Pipeline eine Abstimmung erfolgen muss, da verschiedene gesetzliche Vorschriften einschlägig sind, ist logisch, allen bewusst und wird auch durchgeführt.

Detailliertere Vorgaben erscheinen insofern aufgrund der regionalen Gegebenheiten und der gesetzlichen Unterschiede als nicht gerechtfertigt. Im Bereich der Fernwasserleitungen dürften nur Festlegungen auf der Basis der konkreten regionalen Gegebenheiten in Betracht kommen. Diese werden jedoch auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung getroffen bzw. können dort getroffen werden.

Die Möglichkeiten der Raumordnungsplanung, auf die Entwicklung der Breitbandversorgung Einfluss zu nehmen, sind ebenfalls beschränkt. Die Ausbaualternativen zur flächendeckenden Breitbandversorgung (Satellit oder Funk) ohne Raumbezug sind der Raumordnung aufgrund ihrer Aufgabenstellung von vornherein nicht zugänglich. Und bei den raumrelevanten Maßnahmen (Bau von Funkmasten oder Glasfasernetzen) handelt es sich im Regelfall um keine raumbedeutsamen Maßnahmen. Zudem liegt die Entscheidung, durch welche Mittel (Glasfaserkabelnetz, Funk oder Satellit) der Breitbandausbau erfolgt, beim jeweiligen Anbieter der Telekommunikationsdienstleistungen. Auf diese Entscheidungen kann allenfalls indirekt über Fördermaßnahmen Einfluss genommen werden. Die Breitbandstrategie der Bundesregierung sowie die dahingehenden Initiativen der Länder sind überdies adäquate Lösungsansätze, eine flächendeckende Verbreitung des Breitbandnetzes zu fördern. Einen Raumbezug weisen diese Maßnahmen der Breitbandstrategie der Bundesregierung nur insofern auf, als sie dem Ausbau der Breitbandverkabelung in ländlichen (unterversorgten) Räumen, die Mitbenutzung bestehender Infrastrukturen (z.B. Straßen) und Einrichtungen mit Hilfe des geplanten Infrastrukturatlases (um Kosten zu senken und die Flächeninanspruchnahme so gering wie möglich zu

halten) und die bedarfsgerechte Mitverlegung von Leerrohren sowie Kooperationen beim Aufbau von Infrastrukturen (Orientierung am Beispiel der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung) erstreben. Allerdings können diese Maßnahmen nicht unmittelbar durch die Raumplanung beeinflusst werden.

J. Die wesentlichen Ergebnisse der am 29.03.2011, am 28.04.2011 und am 12.05.2011 durchgeführten Expertenworkshops und ihre Auswertung

I. Zeitablauf, Organisation und Themenauswahl

Am 29.03.2011, am 28.04.2011 und am 12.05.2011 wurden ganztägig Expertenworkshops durchgeführt. An den Expertenworkshops nahmen neben den Vertretern des Auftraggebers sowie neben dem Auftragnehmer und seinen beiden Mitarbeitern Rechts- und Planungswissenschaftler, Rechtsanwälte, Vertreter der thematisch einschlägigen Bundesämter, Vertreter der Landesplanung, insbesondere Mitglieder des Rechtsausschusses der MKRO, Vertreter von Bundesverbänden, Vertreter der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen sowie Vertreter des Beirats für Raumentwicklung teil. Wegen der Vielfalt der unterschiedlichen Themenfelder, die im Rahmen der drei Expertenworkshops erörtert wurden, unterschieden sich die jeweiligen Workshops weitgehend in der Zusammensetzung der Berichterstatter und als Experten eingeladenen Teilnehmer.

Zur Vorbereitung der jeweiligen Workshops wurden vom Auftragnehmer an die Teilnehmer Unterlagen verschickt, die themenbezogene Auszüge aus den im Vorfeld durchgeführten Analysen bezüglich der für eine Konkretisierung in Betracht kommenden Handlungsfelder enthielten. Über die Ergebnisse der drei Workshops wurden vom Auftragnehmer mit Unterstützung seiner beiden Mitarbeiter Dr. jur. Andreas Hofmeister und Ivonne Schlesinger jeweils mit den Teilnehmern abgestimmte Protokolle hergestellt (vgl. dazu die Programme mit den jeweiligen Ergebnisprotokollen in den Anlagen 1 bis 3).

Die Themenauswahl erfolgte in Abstimmung mit dem Auftraggeber auf der Basis der vorausgegangenen planungsrechtlichen Analyse. Der dritte Workshop war zudem zunächst so themenoffen konzipiert, dass eine Ergänzung um Themenfelder möglich war, deren Konkretisierungsbedürftigkeit sich während der Durchführung

der Expertenworkshops noch herausstellen sollte. Deshalb wurden als weitere Thematik auf Anregung eines Teilnehmers die Themen „Raumordnungsplanung des Bundes im Kontext konkurrierender Nutzungsansprüche an den unterirdischen Wirtschaftsraum“ und „Energiespeicher – technische und standortbezogene Anforderungen an Pumpspeicherkraftwerke, Druckluftspeicherkraftwerke und Wasserstoffspeicher“ als weitere Themengegenstände im Rahmen des dritten Workshops aufgegriffen.

II. Berichterstatter, Teilnehmer und wesentliche Ergebnisse des ersten Expertenworkshops

Zunächst standen im Rahmen des ersten Expertenworkshops am 29.03.2011 der vom Auftragnehmer durch gutachterliche Analyse im Vorfeld dieses Workshops ermittelte rechtliche Rahmen für die konkretisierende Raumordnungsplanung des Bundes und die Gründe für die Auswahl der Handlungs- bzw. Themenfelder auf dem Prüfstand. Deshalb waren zu diesem Workshop eine größere Anzahl an Experten des Planungsrechts eingeladen.

Zu den Ergebnissen der rechtlichen Analyse, die im ersten Zwischenbericht dokumentiert wurden, hat zunächst der Auftragnehmer Prof. Dr. jur. Willy Spannowsky, TU Kaiserslautern, berichtet.

Im Rahmen dieses Workshops wurden zudem zwei aufgrund der vorausgegangenen planungsrechtlichen Analyse als konkretisierungsfähig angesehene Themenfelder unter Beteiligung von Vertretern des thematisch einschlägigen Fachkreises ausgeleuchtet. An diesem ersten Workshop haben folgende Experten teilgenommen:

Rolf Bäumler	Ministerium des Innern und für Sport, Rheinland-Pfalz
Matthias Bergmeier	Land Hessen, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung
Prof. Dr. Rainer Danielzyk	Leibniz Universität Hannover, Institut für Umweltplanung
Golo Eckhardt	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Klaus Einig	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Jörg Finkeldei	Land Brandenburg, Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft
Tine Fuchs	Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Prof. Dr. Konrad Goppel	Universität Augsburg, Ministerialdirigent a.D. im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie
Ulrike Groenewald	Gemeinsame Landesplanung Berlin/Brandenburg
Prof. Dr. Reinhard Hendler	Universität Trier, Inhaber des Lehrstuhl für öffentliches Recht, insbesondere Umweltrecht, Direktor des Instituts für Umwelt und Technikrecht
Prof. Dr.-Ing Jörg Knieling	HafenCity Universität Hamburg, Leiter des Fachgebiets Stadtplanung und Regionalentwicklung
Wolf Müller	Geschäftsführer Recht, Bundesverband für Baustoffe – Steine und Erden e.V.
Michael Nimphius	Rechtsanwalt
Prof. Dr. Christian-W. Otto	Technische Universität Berlin, Fachgebietsleiter im Institut Stadt- und Regionalplanung, Fachgebiet Bau-, Planungs- und Umweltrecht
Luise Rau	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Frank Reitzig	Rechtsanwalt
Dr. Heinz-Norbert Schächter	Vereinigung Rohstoffe und Bergbau
Dr. Holger Schmitz	Rechtsanwalt
Karl Schumacher	Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie
Hannes Seidl	Deutsche Energie Agentur GmbH
Prof. Dr. Willy Spannowsky	Technische Universität Kaiserslautern, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht
Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß	Technische Universität Kaiserslautern, Inhaberin des Lehrstuhls Regionalentwicklung und Raumordnung
Prof. Dr.-Ing. Dirk Vallée	RWTH Aachen University, Inhaber des Lehrstuhls und Instituts für Stadtbauwesen und Stadtverkehr.

Auf der Basis der Impulsreferate von Wolf Müller, Geschäftsführer Recht, Bundesverband für Baustoffe – Steine und Erden e. V. sowie Dr.-Ing. Heinz Norbert Schächter, Vereinigung Rohstoffe und Bergbau e. V., Berlin, wurde zunächst die Thematik „Die Belange der Rohstoffwirtschaft für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung des Bundesgebiets unter Berücksichtigung möglicher gesamtträumlicher Koordinierungs- und Konkretisierungsanforderungen erörtert“. In die Thematik „Erneuerbare Energien und Netze – welchen Beitrag kann der grundsatzkonkretisierende Raumordnungsplan des Bundes zu deren Entwicklung und Sicherung leisten

ten?“ hat Dipl.-Ing. Klaus Einig, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung und in die Thematik „Transformation des Energiesystems: Ausbau Erneuerbarer Energien und Übertragungsnetze“ hat Hannes Seidl, Deutsche Energie-Agentur GmbH, eingeführt.

Die Erörterungen dieser Themenbereiche des ersten Workshops führten kurz zusammengefasst im Wesentlichen zu folgenden Ergebnissen (ausführlicher dazu siehe das Programm des Workshops vom 29.03.2011 mit dem Ergebnisprotokoll, Anlage 1): Hinsichtlich der inhaltlichen Grundlagen eines Raumordnungsplans des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG gab es teilweise unterschiedliche Auffassungen darüber, ob Aussagen zu einem Raumentwicklungskonzept des Bundes oder zu gesamtträumlichen strategischen Aspekten zum Inhalt eines Raumordnungsplans des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG gemacht werden sollten. Dies wurde zwar für möglich gehalten, jedoch bestünden dagegen Bedenken vor allem deshalb, weil mit der Aufnahme allgemeiner konzeptionell-programmatischer Erwägungen, die nicht den Inhalt von Festlegungen in Form von Grundsätzen der Raumordnung zum Gegenstand hätten, die Steuerungskraft dieser Art von Raumordnungsplan verloren gehen könne. Es handele sich bei dem Raumordnungsplan des Bundes nach der gesetzlichen Konzeption des § 17 Abs. 1 ROG nicht um einen allgemeinen programmatischen Plan, sondern schon seiner Natur nach von vornherein um einen inhaltlich knappen, sachlichen Teilplan, der die Konkretisierung „einzelner Grundsätze“ zum Gegenstand habe und sich somit auf die Normkonkretisierung einzelner, für die gesamtträumliche Entwicklung bedeutsamer Teilaspekte beschränke.

Teilweise unterschiedliche Auffassungen gab es auch zu der Frage, welche Rolle die informellen Instrumente der Bundesraumordnung neben dem förmlichen Raumordnungsplan einnehmen. Überwiegend wurde diesbezüglich die Ansicht vertreten, dass die informellen Instrumente neben dem förmlichen Raumordnungsplan weiterhin ihre Bedeutung und ihren bisherigen Stellenwert behalten. Sie könnten teilweise planvorbereitend wirken und teilweise die Erfüllung der Konkretisierungsaufgabe ergänzend unterstützen.

Hinsichtlich der Rohstoffsicherung gelangten die Teilnehmer dieses Workshops überwiegend zu dem Ergebnis, dass in diesem Bereich grundsätzlich kein Steuerungsbedarf gesehen werde, weil die Rohstoffsicherung bereits weitgehend auf der Ebene der Landes- und vor allem der Regionalplanung gewährleistet sei. Ausnah-

men könne es im Hinblick auf die Langfristigkeit des Sicherungsbedarfs bei einzelnen Rohstoffen geben. Dies sei insbesondere im Bereich der energetischen Rohstoffe und besonders seltener und wertvoller Rohstoffe von nationaler Bedeutung möglich, hänge aber von einer diesbezüglich gesondert einzuholenden fachlich-geologischen Beurteilung ab. Bei der nach dieser Maßgabe insoweit ggf. im Rahmen eines Raumordnungsplans des Bundes erforderlichen Konkretisierung des bundesgesetzlichen Grundsatzes, wonach Rohstoffvorkommen von nationaler und internationaler Bedeutung langfristig zu sichern sind, können nach Auffassung der Teilnehmer des Workshops zwei Konzeptionen zur Konkretisierung des bundesgesetzlichen Grundsatzes durch einen Grundsatz der Raumordnung in Betracht kommen: eine planerische Festlegung in Form eines an die Länder gerichteten Handlungsauftrags, der abhängig von der fachlich-geologischen Beurteilung auf die Sicherung einzelner besonders seltener und langfristig besonders bedeutsamer Rohstoffe von nationaler oder internationaler Relevanz abzielt, oder die planerische Festlegung von Vorbehaltsgebieten für bestimmte, besonders seltene und wertvolle Rohstoffe. Bei der letztgenannten Festlegung waren sich die Teilnehmer einig, dass bei einer solchen räumlich-differenzierenden gebietsbezogenen Festlegung erhöhte Anforderungen an die planerische Abwägung zu stellen seien.

Bezüglich des Themenfeldes „Erneuerbare Energien und Netze“ haben die Teilnehmer vor allem auch wegen der zeitlichen Dringlichkeit grundsätzlich erhöhten Steuerungsbedarf bejaht. Hierfür kämen in einem Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG ebenfalls zwei Arten von Festlegungen in Betracht: entweder eine Festlegung in Form eines an die Länder gerichteten konkretisierten Handlungsauftrags, die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der Erneuerbaren Energien und Netze zu schaffen, oder eine Festlegung von Korridorräumen in Analogie zu den Entwicklungsachsen. Dabei haben die Teilnehmer einhellig den Nachteil eines an die Länder gerichteten Handlungsauftrags im Vergleich mit der Festlegung von Korridorräumen vor allem in Bezug auf den Ausbau der Netze darin gesehen, dass mit dem an die Länder gerichteten Handlungsauftrag die Problematik, dass sich die Länder über die Art und Weise der Vernetzung und die Übergabepunkte nicht einigen könnten, nicht gelöst würden. Mit der Festlegung von Korridorräumen in Form eines Grundsatzes der Raumordnung könne diese Problematik zwar auch nicht abschließend gelöst werden, aber immerhin ein Abwägungsbelang des Bundes, falls erforderlich mit Gewichtungsvorgabe, in die Waagschale gewor-

fen werden. Einigkeit bestand unter den Teilnehmern überdies darin, dass durch eine Konkretisierung dieses Abwägungsbelangs eine Beschleunigung des Netzausbaus nicht zu erreichen sei, wohl aber eine Konfliktbereinigung durch vorauslaufende Koordinierung.

III. Berichtstatter, Teilnehmer und wesentliche Ergebnisse des zweiten Expertenworkshops

Gegenstand des zweiten Expertenworkshops am 28.04.2011 waren die Themenfelder „Fernverkehrswege als möglicher Themengegenstand für die Raumordnungsplanung des Bundes“, „Freiraumverbundsystem als möglicher Themengegenstand für die Raumordnungsplanung des Bundes“, „Gesamträumliche Vorsorge zum Schutz vor Hochwasser?“ und „Kritische Infrastrukturen – ihre nationale Bedeutung und was die Raumordnungsplanung des Bundes zu deren Entwicklung und Sicherung beitragen kann“.

Nach der Reihenfolge der genannten Themenfelder führten, nachdem der Auftragnehmer die Kriterien für die Auswahl der Handlungsfelder und die Maßstäbe für deren Konkretisierungsbedürftigkeit kurz darstellt hatte, folgende Referenten in die jeweilige Thematik ein: Bernd Buthe, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Matthias Herbert, Abteilungsleiter Natur und Landschaft in Planungen und Projekten, Leiter der BfN-Außenstelle Leipzig, Bundesamt für Naturschutz, und Jürgen Strauß, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.

An diesem Workshop haben folgende Experten teilgenommen:

Bernd Buthe	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Prof. Dr. Rainer Danielzyk	Leibniz Universität Hannover, Institut für Umweltplanung
Golo Eckhardt	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Dipl.-Ing. Klaus Einig	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Jörg Finkeldei	Land Brandenburg, Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft
Tine Fuchs	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
Regina Heiß	Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie

Matthias Herbert	Bundesamt für Naturschutz
Prof. Dr.-Ing Jörg Knieling	HafenCity Universität Hamburg; Leiter des Fachgebiets Stadtplanung und Regionalentwicklung
Frank Reitzig	Rechtsanwalt
Luise Rau	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Wolfgang Rembierz	Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen, Referat Landesentwicklung
Dr. Natalie Scheck	Land Hessen, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung
Prof. Dr. Willy Spannowsky	Technische Universität Kaiserslautern, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht
Jürgen Strauß	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
Prof. Dr. Michael Uechtritz	Rechtsanwalt
Prof. Dr.-Ing. Dirk Vallée	RWTH Aachen University, Inhaber des Lehrstuhls und Instituts für Stadtbauwesen und Stadtverkehr.

In Kurzform zusammengefasst führte der Expertenworkshop zu folgenden wesentlichen Ergebnissen (ausführlicher dazu das Programm und Ergebnisprotokoll von dem Workshop am 28.04.2011, Anlage 2):

Die Mehrheit der Teilnehmer des Workshops bejahte in Bezug auf den gesetzlichen Grundsatz, wonach die räumlichen Voraussetzungen für ein integriertes Verkehrssystem zu schaffen seien, das Bedürfnis und die Möglichkeit einer Konkretisierung in einem grundsatzkonkretisierenden Raumordnungsplan des Bundes, soweit es den Ausbau- und Ergänzungsbedarf sowie die Festlegung der räumlichen Integrationsanforderungen anbelangt. Dabei sei die Konkretisierungsbefugnis auf bundesrelevante Verkehrsinfrastrukturen begrenzt. Die raumordnungsplanerische Grundsatzkonkretisierung ermögliche eine vorgeschaltete raumordnerische Akzentuierung, durch die die einseitige sektorale Betrachtung im Rahmen der Verkehrswegeplanung im Interesse einer nachhaltigen Entwicklung des Gesamttraums des Bundesgebietes überwunden werde. Ausgelöst werde insofern mit der grundsatzkonkretisierenden Raumordnungsplanung eine raumordnerische Selbstbindung, die mit

einem Anspruch an planerische Kontinuität verbunden sei. Dieser Effekt könne auch politisch-strategische Bedeutung erlangen.

Soweit es die Konkretisierung der bundesgesetzlichen Grundsätze anbelangt, wonach ein übergreifendes zusammenhängendes Freiraumverbundsystem zu schaffen und die Flächeninanspruchnahme im Freiraum zu begrenzen sei, bestand unter den Teilnehmern im Ergebnis weitgehend Einigkeit darüber, dass diese bundesgesetzlichen Grundsätze in einem Raumordnungsplan des Bundes nicht konkretisierungsfähig und –bedürftig seien, weil die Steuerungswirkung einer raumordnungsplanerischen Festlegung des BMVBS für den Gesamttraum nicht weiter gehen könne als die bereits vorhandenen fachgesetzlichen Festlegungen. In Bezug auf die Aufgabe der Raumordnung werde die räumlich-differenzierte Steuerungsfunktion im Übrigen auf der Ebene der Bundesländer durch entsprechende Festlegungen in den Raumordnungsplänen der Länder und in den Regionalplänen wahrgenommen.

Hinsichtlich des Grundsatzes, wonach für den vorbeugenden Hochwasserschutz an der Küste und im Binnenland zu sorgen ist, bestand Einigkeit darin, dass ein Teil der räumlichen Koordination in Bezug auf die vorsorgende Perspektive bereits auf der Ebene der Fachplanung geleistet werde. Eine weiterreichende raumordnungsplanerische Vorsorgekonzeption könne für überschwemmungsgefährdete Gebiete und hinsichtlich der Schaffung von Retentionsräumen erforderlich sein. Einigkeit bestand darin, dass die erforderliche räumlich-differenzierte Koordinierungs- und Steuerungsfunktion in Bezug auf den vorbeugenden Hochwasserschutz weiterhin auf der Ebene der Raumordnungsplanung der Länder und der Regionalplanung wahrgenommen werden müsse, obwohl inzwischen nach der EU-rechtlichen Harmonisierung weitreichende bundeswasserrechtliche Regelungen (mit einem wasserrechtlichen Erlaubnisvorbehalt für die Bauleitplanung und die Vorhabenzulassung) vorhanden seien. Für den Bereich der grundsatzkonkretisierenden Raumordnung des Bundes sei zu erwägen, ob Festlegungen hinsichtlich der Ober- und Unterlieger-Problematik zu treffen seien, weil diese Problematik landes- und staatsgrenzenüberschreitende Bedeutung habe. Dabei sei allerdings zu bedenken, dass in § 78 Abs. 2 Nr. 6 WHG bereits weitreichende fachgesetzliche Anforderungen existieren und dass etwaige diesbezüglich festzustellende Vollzugsdefizite nicht durch die Raumordnungsplanung ausgeräumt werden könnten. Im Übrigen falle es in die politisch-strategische Entscheidungskompetenz festzulegen, ob im Bereich

des Hochwasserschutzes über den EU-rechtlich harmonisierten Vorsorgestandard hinaus eine erhöhte räumliche Vorsorge getroffen werden solle.

In Bezug auf den bundesgesetzlichen Grundsatz des Schutzes Kritischer Infrastrukturen erzielten die Teilnehmer dieses Expertenworkshops Übereinstimmung darüber, dass dieser Grundsatz konkretisierungsfähig und -bedürftig sei, zumal bislang nicht abschließend geklärt ist, welche Kritischen Infrastrukturen national bedeutsam sind. Dass die Konkretisierung teilweise auch mit der Steuerungsfunktion eines Raumordnungsplans des Bundes verbunden werden kann, wurde ebenfalls grundsätzlich bejaht. Zum Beispiel könne unter dem Aspekt des Schutzes der Kritischen Infrastruktur eine Konkretisierung in Form einer Einschränkung des Grundsatzes, wonach eine weitere Zerschneidung der freien Landschaft und von Waldflächen so weit wie möglich zu vermeiden ist, in Betracht kommen. Denn im Interesse des Katastrophenschutzes könne es zum Schutz von Kritischen Infrastrukturen geboten sein, dass die Schneidung von Pipelines mit Verkehrswegen unter Durchbrechung des Prinzips der Bündelung von Versorgungsleitungen vermieden werden müsse. Aus Gründen des Schutzes der Kritischen Infrastruktur könne auch die Notwendigkeit zur Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für Notfallinfrastrukturen, wie z. B. Parallelleitungen, bestehen. Außerdem könne unter dem Aspekt des Schutzes Kritischer Infrastrukturen z. B. die Schlussfolgerung zu ziehen sein, dass die Wasserversorgung nicht zentralisiert werden dürfe. Einig waren sich die Teilnehmer auch darin, dass zunächst über planvorbereitende Schritte und den Einsatz informeller Instrumente zur Konkretisierung des Schutzes Kritischer Infrastrukturen nachgedacht werden müsse (z. B. über die Herstellung eines „Infrastrukturkatalogs“, über Handreichungen der MKRO und über die Abfassung von Leitfäden), bevor eine raumordnungsplanerische Konkretisierung des bundesgesetzlichen Grundsatzes der Raumordnung in Betracht gezogen werden sollte.

IV. Berichterstatter, Teilnehmer und wesentliche Ergebnisse des dritten Expertenworkshops

Der dritte Workshop fand am 12.05.2011 statt. An diesem Workshop haben folgende Experten teilgenommen:

Prof. Dr. Hans-Jörg Birk

Rechtsanwalt

Prof. Dr. rer. nat. Hans Blotevogel	TU Dortmund, Fakultät Raumplanung, ehem. Fachgebietsleiter
Prof. Dr. Rainer Danielzyk	Leibniz Universität Hannover, Institut für Umweltplanung
Golo Eckhardt	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Tine Fuchs	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
Dr. Johannes Peter Gerling	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
Prof. Dr. Stefan Greiving	Technische Universität Dortmund, Geschäftsführender Leiter des Instituts für Raumplanung
Ulrike Groenewald	Gemeinsame Landesplanung Berlin/Brandenburg
Dr. Martin Kleimaier	Consultant
Helmuth von Nicolai	Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern
Martin Orth	Land Hessen, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung
Luise Rau	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Frank Reitzig	Rechtsanwalt
Gerd Rojahn	Ministerium des Innern und für Sport, Rheinland-Pfalz
Dr. Holger Schmitz	Rechtsanwalt
Prof. Dr. Willy Spannowsky	Technische Universität Kaiserslautern, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht
Jürgen Strauß	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß	Technische Universität Kaiserslautern, Inhaberin des Lehrstuhls Regionalentwicklung und Raumordnung
Prof. Dr.-Ing. Dirk Vallée	RWTH Aachen University, Inhaber des Lehrstuhls und Instituts für Stadtbauwesen und Stadtverkehr
Rainer Veit	Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie.

Nachdem der Auftragnehmer die Kriterien für die Auswahl der Handlungsfelder und Maßstäbe für die Konkretisierungsbedürftigkeit erläutert hatte, führte zunächst Prof. Dr. Danielzyk, Leibniz Universität Hannover, in das Themenfeld „Der Ausgleichauftrag und seine Bedeutung für die Entwicklung des Gesamttraums der Bundesrepublik Deutschland“ ein. Danach berichtete Prof. Dr. Hans H. Blotevogel zum Thema „Mindeststandards für Zentrale Orte?“ und unterbreitete hierzu einen Konkretisierungsvorschlag. Danach hielt Prof. Dr.-Ing. Stefan Greiving, Geschäftsführender Leiter des Instituts für Raumplanung, Technische Universität Dortmund, ein Impulsreferat zum Thema „Klimaschutz als möglicher Themengegenstand für die Raumordnungsplanung des Bundes“. In das Themenfeld „CO₂-Speichermöglichkeiten als möglicher Themengegenstand für die Raumordnungsplanung des Bundes im Kontext konkurrierender Nutzungsansprüche an den unterirdischen Wirtschaftsraum“ führte Dr. Johannes Peter Gerling, Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, mit seinem Impulsreferat ein. Schließlich berichtete Dr.-Ing. Marin Kleimaier, Consultant, Essen, über den Stand der Entwicklungen im Themenbereich „Energiespeicher – technische und standortbezogene Anforderungen an Pumpspeicherkraftwerke, Druckluftspeicherkraftwerke und Wasserstoffspeicher“.

Kurzgefasst führte der dritte Workshop im Wesentlichen zu folgenden Ergebnissen (ausführlicher dazu das Programm und das Ergebnisprotokoll, Anlage 3):

Nach weitgehend einhelliger Auffassung der Teilnehmer des dritten Expertenworkshops ist bezüglich aller angesprochenen Themenfelder des Workshops ein raumordnerisches Koordinierungs- und Steuerungserfordernis sichtbar geworden. Zugleich ist jedoch deutlich geworden, dass in den raumrelevanten Themenbereichen der CO₂-Speicherung und der Energiespeicher eine große politisch-strategische und fachliche Abhängigkeit von der nationalen Energiepolitik und von den entsprechenden fachgesetzlichen Regelungen festzustellen ist, so dass die Bundesraumordnung in diesen Bereichen zum Zeitpunkt nach der Durchführung der Expertenworkshops - ausgehend von den Diskussionsergebnissen des 3. Workshops (vgl. dazu Anlage 3) - noch über keine ausreichende Beurteilungsbasis für die Raumordnungsplanung nach § 17 Abs. 1 ROG verfügte. Dazu kam, dass die Letztentscheidung darüber, ob im Bereich der CO₂-Speicherung räumliche Entwicklungspotentiale geschaffen werden, nach dem Stand des Gesetzgebungsverfahrens bezüglich des Entwurfs zu dem „Gesetz zur Demonstration und Anwendung von

Technologien zur Abscheidung, zum Transport und zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid“ bei den betroffenen Bundesländern liegen sollte.

In Bezug auf den bundesgesetzlichen Ausgleichsauftrag ist zwar von den Teilnehmern des Expertenworkshops ein Konkretisierungsbedürfnis bejaht worden, soweit es die Festlegung von Mindeststandards und die anzuwendenden Indikatoren anbelangt. Es ist jedoch auch deutlich geworden, dass es von einer politisch-strategischen Entscheidung abhängig ist, ob diese Konkretisierungsaufgabe durch einen Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG oder informell, etwa durch Festlegung eines Orientierungsrahmens des Bundes oder einen Beschluss der MKRO, vorgenommen werden solle. Hingegen bestand unter den Teilnehmern des Expertenworkshops eine einhellige Meinung darüber, dass das Zentrale-Orte-Konzept auf der Ebene der Bundesraumordnung konkretisierungsbedürftig sei, wenn es seine bisherige Steuerungs- und Ausgleichsfunktion, die in fachlich-inhaltlicher Hinsicht nicht in Frage gestellt wurde, weiterhin vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen nicht nur für die Teilräume, sondern auch für den Gesamttraum erfüllen können soll, zumal auch der Bundesgesetzgeber an diesem Modell der Ordnungsgerechtigkeit für die Entwicklung des Gesamttraums festgehalten habe.

V. Auswertung der Ergebnisse der Expertenworkshops

1. Meinungsbild in Bezug auf die Konkretisierungsfähigkeit und -bedürftigkeit der einzelnen Themenfelder aufgrund der durchgeführten Expertenworkshops

Nach Einschätzung der Experten, die im Rahmen der am 29.03.2011, am 28.04.2011 und am 12.05.2011 durchgeführten Workshops angehört wurden, wurden folgende Themenfelder als konkretisierungsbedürftig eingestuft:

1. die Festlegung von Mindeststandards in Bezug auf das für den Gesamttraum raumstrukturell bedeutsame Zentrale-Orte-Modell gem. § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 3 ROG und
2. die Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der Erneuerbaren Energien durch den Bau von Stromübertragungsnetzen gem. § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 5, Nr. 6 S. 8 i. V. mit § 2 Abs. 2 Nr. 8 S. 1 ROG.

Für die konkretisierende Festlegung des Mindeststandards in Bezug auf das für den Gesamttraum raumstrukturell bedeutsame Zentrale-Orte-Modell wurde als geeignetes Instrumente für die Konkretisierung der Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG und/oder eine EntschlieÙung der MKRO angesehen.

In Bezug auf das Themenfeld „Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der Erneuerbaren Energien durch den Bau von Stromübertragungsnetzen“ im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 5, Nr. 6 S. 8 i. V. mit § 2 Abs. 2 Nr. 8 S. 1 ROG wurde der Raumordnungsplan des Bundes als geeignetstes Instrumentarium der Bundesraumordnung für die Konkretisierung angesehen. Es wurde jedoch auch betont, dass damit alleine eine Beschleunigung des Netzausbaus nicht sichergestellt werden könne, weil der Bund mit dem Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG nur die Möglichkeit hat, einen Abwägungsbelang durch Hervorhebung dessen gesamträumlicher Bedeutung mit einer bestimmten Gewichtungsvorgabe zu versehen.

Als nur unter bestimmten Voraussetzungen und nur in bestimmter, sachlich eingrenzter Hinsicht konkretisierungsbedürftig wurden im Rahmen der Workshops folgende Themenbereiche eingestuft:

1. Ausgleichsauftrag gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 1 ROG in Bezug auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, soweit es die Festlegung von Mindeststandards und die anzuwendenden Indikatoren anbelangt,
2. Schaffung eines großräumig übergreifenden, ökologisch wirksamen Freiraumverbundsystems im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5 2. Hs. i. V. mit Nr. 8 S. 1 ROG,
3. Entwicklung und Sicherung national bedeutsamer „Kritischer Infrastruktur“ im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4 ROG,
4. Schaffung eines integrierten Verkehrssystems, soweit es den Ausbau- und Ergänzungsbedarf sowie die Festlegung der räumlichen Integrationsanforderungen anbelangt im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 5 und 6 sowie Nr. 8 S. 1 ROG,
5. Vorsorgende Sicherung standortgebundener Rohstoffe sowie deren geordnete Aufsuchung und Gewinnung im Bereich besonders seltener und

- wertvoller Rohstoffe von nationaler Bedeutung im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG,
6. Vorbeugender Hochwasserschutz im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 5 i. V. mit § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4, Nr. 6 S. 7 ROG, soweit über die wasserrechtlichen Hochwasserschutz-, Risikomanagementkonzeption (HQ 100) und das wasserrechtliche Sicherungskonzept hinaus weitergehende und mittel- bis langfristige räumliche Vorsorge wegen des Klimawandels und vor allem zum Schutz „Kritischer Infrastrukturen“ oder anderer besonders schutzbedürftiger Sach- und Rechtsgüter geboten ist,
 7. Räumliche Erfordernisse des Klimaschutzes im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 7 ROG, vor allem im Zusammenhang mit 3. und 6.
 8. Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für Energiespeicher und die damit zusammenhängenden Verbindungsleitungen als Teilaspekt des Themenfeldes „Ausbau Erneuerbarer Energien“ im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 5, Nr. 6 S. 8 i. V. mit § 2 Abs. 2 Nr. 8 S. 1 ROG.

Wegen der Einzelheiten der von den Teilnehmern im Rahmen der Workshops vertretenen Auffassungen zu den Voraussetzungen im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 8 ROG wird auf die in der Anlage beigefügten Protokolle über die Ergebnisse der drei durchgeführten Workshops verwiesen.

2. Schlussfolgerungen nach Durchführung der Workshops

2.1 Schlussfolgerungen zu den Grundlagen

Die nachfolgend themenbezogen begründeten Schlussfolgerungen basieren auf folgenden grundlegenden Prämissen, welche die teilnehmenden Experten nahezu einhellig geteilt haben: Für eine Konkretisierung der bundesgesetzlichen Grundsätze der Raumordnung kommen prinzipiell sowohl informelle Instrumente der Raumordnung als auch der Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG in Betracht. Teilweise müssen konkretisierende förmliche Planungsentscheidungen durch den Einsatz informeller Instrumente vorbereitet oder flankiert werden. Teilweise müssen, bevor eine förmliche Konkretisierung in Form eines Raumordnungsplans des Bundes erfolgen kann, noch in tatsächlicher Hinsicht Ermittlungen angestellt oder politisch-strategische Weichenstellungen vorgenommen werden. Der Vorteil des Raumordnungsplans des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG besteht im

Vergleich mit den informellen Instrumenten (Handlungsempfehlung, Orientierungsrahmen, Beschluss der MKRO, Leitbildfestlegung etc.) darin, dass er durch die Konkretisierung in Form eines Raumordnungsplans die rechtliche Steuerungskraft der bundesgesetzlichen Grundsätze erhöht und in Bezug auf nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen einen Abwägungsbelang festlegt, der bei diesen zu berücksichtigen ist. Dabei kann der Raumordnungsplan verschiedene Steuerungsfunktionen erfüllen: eine sachlich auf einzelne Grundsätze beschränkte Konkretisierungs- und Koordinierungsfunktion, eine auf die konkretisierten Teilaspekte beschränkte Vorlauf- und Servicefunktion für die verschiedenen Fachplanungen und für die Landesplanungen und diesbezüglich eine abwägungsbeeinflussende rechtliche Steuerungsfunktion, indem der Bund diejenigen Belange mit konkretem Aussageinhalt und überdies ggf. mit abwägungsrelevanten Gewichtungsvorgaben versieht, die er im Hinblick auf die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Entwicklung des Gesamttraums als besonders bedeutsam einstuft. Der Raumordnungsplan des Bundes ermöglicht insofern eine politisch-strategische Prioritätsentscheidung zugunsten der gesamträumlichen Entwicklung mit gewisser beschränkter Bindungswirkung für nachfolgende teilträumlich verfeinernde Planungs- und Zulassungsentscheidungen.

Mit dem Wesen der förmlichen Planung ist das Element der Kontinuität verknüpft. Dies hat überdies zur Folge, dass die mit der Konkretisierung des bundesgesetzlichen Grundsatzes vorgenommene politisch-strategische Akzentsetzung Bindungswirkung über die jeweilige Legislaturperiode hinaus entfaltet.

Der in der jeweiligen Grundsatzkonkretisierung liegende Abwägungsbelang kann, falls für die räumliche Entwicklung des Bundesgebiets erforderlich, mit differenzierten Gewichtungsvorgaben versehen werden. Es gibt einfache, normative und qualifizierte Gewichtungsvorgaben. Durch die Konkretisierung der bundesgesetzlichen Grundsätze, die normative Grundsätze sind, wird ein für den Gesamttraum des Bundesgebiets bedeutsamer Abwägungsbelang in seiner Gewichtigkeit herausgestellt. Denn damit wird der normative Gehalt des bundesgesetzlichen Grundsatzes geschärft und somit in seiner Bedeutung für nachfolgende Planungs- und Zulassungsentscheidungen verstärkt. Eine qualifizierte Gewichtungsvorgabe wird dadurch herbeigeführt, dass zudem eine räumlich-differenzierte Festlegung vorgenommen wird (durch Festlegung von Vorbehaltsgebieten oder Korridorräumen),

weil dies nur dann sachlich gerechtfertigt ist, wenn auch die Festlegung des Abwägungsbelangs in Form eines planerischen Grundsatzes wiederum das Ergebnis einer räumlich-differenzierten Abwägungsentscheidung ist.

Im Verhältnis zu einer nachfolgenden Fachplanung übernimmt die Raumordnungsplanung des Bundes nicht nur eine auf den jeweiligen thematischen Teilaspekt beschränkte gesamträumliche Koordinierungsfunktion, sondern ermöglicht darüber hinaus auch eine fachlich-inhaltliche Verbindung der sektoralen, projektbezogenen Konzeption mit der gesamträumlichen Planung.

Für eine parametrische bzw. quantitative Steuerung im Wege der Raumordnungsplanung des Bundes in dem Sinne, dass bestimmte räumliche Entwicklungsziele quantitativ festgelegt werden (wie z. B. das 30-ha-Ziel bezüglich der Steuerung des Flächenverbrauchs oder die Festlegung eines Prozentanteils bezüglich der Nutzung Erneuerbarer Energien oder der Festlegung einer Begrenzung des CO₂-Ausstoßes) fehlt bisher eine rechtliche Ermächtigungsgrundlage der Bundesraumordnung. Diese könnte freilich ohne rechtliche Bindungswirkung als politisch-strategisches Ziel Gegenstand einer informellen Planung sein.

Die Konkretisierung eines bundesgesetzlichen Grundsatzes kann inhaltlich in Form von an die Träger der nachfolgenden raumbedeutsamen Planungen oder raumbedeutsamen Maßnahmen gerichteten Handlungsaufträgen oder in Form räumlich-differenzierter Abwägungsdirektiven vorgenommen werden, die im Rahmen der Abwägung bei nachfolgenden raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu berücksichtigen sind (z. B. in Form der Festlegung von Vorbehaltsgebieten).

2.2 Schlussfolgerungen hinsichtlich der Konkretisierungsfähigkeit und –bedürftigkeit der einzelnen Themenfelder

Ausgehend von der Einschätzung der im Rahmen der Workshops angehörten Experten werden nur diejenigen Teilaspekte als konkretisierungsbedürftig eingestuft, die auch nach der fachlichen Einschätzung der Experten, ohne dass weitere Ermittlungen und vorausgehende Schritte durchgeführt werden, als für eine Konkretisierung durch einen Raumordnungsplan des Bundes geeignet beurteilt wurden. Demgegenüber werden diejenigen Teilaspekte als eingeschränkt konkretisierungsbedürftig beurteilt, bei denen aus den nachfolgend genannten Gründen noch weitere

Prüfungen vorgenommen und/oder vorbereitende Maßnahmen und/oder informelle Planungen ergriffen werden müssen, um deren Eignung zur Konkretisierung in einem Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG abschließend beurteilen zu können.

Als durch die Bundesraumordnung konkretisierungsfähig und –bedürftig einzustufen ist gegenwärtig folgender Teilaspekt:

1. die Festlegung von Mindeststandards in Bezug auf das für den Gesamttraum raumstrukturell bedeutsame Zentrale-Orte-Modell im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 3 ROG.

Überholt ist inzwischen (nach Verabschiedung des Gesetzes über Maßnahmen die Beschleunigung des Netzausbaus [Netzausbaubeschleunigungsgesetz NABEG]; vgl. zustimmender Beschluss des Bundesrats vom 08.07.2011, BR-Drs. 394/11) die Beurteilung, wonach auch

2. die Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der Erneuerbaren Energien durch den Bau von Stromübertragungsnetzen gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 5, Nr. 6 S. 8 i. V. mit § 2 Abs. 2 Nr. 8 S. 1 ROG

ein konkretisierungsbedürftiger Teilaspekt ist.

Für das Themenfeld „Festlegung der Mindeststandards in Bezug auf das für den Gesamttraum raumstrukturell bedeutsame Zentrale-Orte-Modell (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 3 ROG)“ besteht ein Konkretisierungsbedürfnis, weil es sich dabei um ein zentrales Element der Steuerung durch Raumordnungsplanung handelt, das zugleich Bedeutung für die Konkretisierung raumstruktureller Mindeststandards im Hinblick auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Gesamttraum hat (vgl. zum Ausgleichsauftrag § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 1 ROG). Im Hinblick auf das Gleichwertigkeitspostulat ist die Festlegung eines Mindeststandards mit einer Richtungsentscheidung verbunden, durch die in räumlich-funktionaler und raumstruktureller Hinsicht ein „Sockelausgleich“ gewährleistet wird (vgl. dazu das Protokoll über die Ergebnisse des 3. Workshops). Soweit die Bundesländer daran rechtliche Steuerungsfunktionen knüpfen, wie die Steuerung der Siedlungs- und Einzelhandelsentwicklung, die

Gewährleistung einer infrastrukturellen Daseinsvorsorgeausstattung entsprechend der zentralörtlichen Gliederungsstruktur sowie des kommunalen Finanzausgleichs, besteht das Erfordernis einer „moderaten Vereinheitlichung“ (so zutreffend Blotevogel, vgl. Protokoll über die Ergebnisse des 3. Expertenworkshops, S. 5, dem sich Experten insoweit einhellig angeschlossen haben), zumal auch der Bundesgesetzgeber in dem neuen Raumordnungsgesetz an diesem Modell der Ordnungsgerechtigkeit und des raumstrukturellen Ausgleichs für die Entwicklung des Gesamt-raums festgehalten hat. Eine Konkretisierung der Mindeststandards ist, wie die Diskussion im Rahmen des Workshops gezeigt hat, ausgehend von den bisherigen Entschlüssen der MKRO unter Berücksichtigung der infolge des demographischen Wandels veränderten Rahmenbedingungen auf der Basis des Vorschlags von Blotevogel (Ergebnisprotokoll über den 3. Workshop, S. 5) möglich. Vgl. hinsichtlich der Beurteilung der Konkretisierungsbedürftigkeit und bezüglich der Konkretisierungsmöglichkeiten bereits oben I.II. 2.

Wenn das Zentrale-Orte-Prinzip, dem die Vorstellung von einem Modell der räumlichen Ordnungsgerechtigkeit zugrunde liegt, weiterhin im Bundesgebiet sowohl als Ordnungsmodell als auch als Anknüpfungsbasis für die Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit in Bezug auf die Ausstattung mit Daseinsvorsorgeeinrichtungen, in Bezug auf die Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung und in Bezug auf die Gewährung von Finanzausweisungen genutzt werden soll, so erscheint es notwendig, dass die Mindeststandards dieses Modells bundeseinheitlich festgelegt werden. Zu diesen Mindeststandards gehört die Entscheidung darüber, ob und inwieweit räumliche Entwicklungen künftig über das Ordnungsmodell der Zentralen Orte beeinflusst werden sollen, welche Gliederung diesem Ordnungsmodell im Gesamttraum und in den Teilräumen zugrunde gelegt werden soll (zwei-, drei- oder mehrstufiges Modell zentraler Orte?). Dazu gehört weiter, welche Raumfunktionen die Zentralen Orte der jeweiligen Stufe in den verschiedenen, zu definierenden Versorgungsbereichen (Verflechtungs- bzw. Ordnungsbereichen) unter Berücksichtigung des demographischen Wandels künftig erfüllen sollen, ob und unter welchen Voraussetzungen mehrere „Orte“ zu einem solchen Zentralen Ort zusammengefasst werden können und unter welchen Voraussetzungen eine gemeinsame Hochstufung mehrerer Zentraler Orte als Verbund zulässig sein soll sowie binnen welcher Zeit die Einstufung zu überprüfen ist.

In Bezug auf das Erfordernis einer gesamträumlich vernetzten, räumlich-strategischen und koordinierten Förderung des Anliegens zur Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der Erneuerbaren Energien wurde allgemein zur Zeit der Durchführung der Workshops noch ein dringendes Konkretisierungsbedürfnis hinsichtlich des Themenfeldes „Ausbau der Erneuerbaren Energien durch den Bau von Stromübertragungsnetzen“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 5, Nr. 6 S. 8 i. V. mit § 2 Abs. 2 Nr. 8 S. 1 ROG) bejaht. Der Bund sollte nach Auffassung der Experten, die an den durchgeführten Workshops teilgenommen haben, das von seiner Seite aus Mögliche zu veranlassen. Es wurde empfohlen, dass die fachlichen Erfordernisse mit den Mitteln und den Rechtswirkungen der Raumordnungsplanung optimiert werden sollten.

Bezüglich des Themenfeldes „Erneuerbare Energien und Netze“ haben die Teilnehmer vor allem auch wegen der zeitlichen Dringlichkeit grundsätzlich erhöhten Steuerungsbedarf bejaht. Hierfür kämen in einem Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG zwei Arten von Festlegungen in Betracht: entweder eine Festlegung in Form eines an die Länder gerichteten konkretisierten Handlungsauftrags, die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der Erneuerbaren Energien und Netze zu schaffen, oder eine Festlegung von Korridorräumen in Analogie zu den Entwicklungsachsen. Dabei haben die Teilnehmer einhellig den Nachteil eines an die Länder gerichteten Handlungsauftrags im Vergleich mit der Festlegung von Korridorräumen vor allem in Bezug auf den Ausbau der Netze darin gesehen, dass mit dem an die Länder gerichteten Handlungsauftrag die Problematik, dass sich die Länder über die Art und Weise der Vernetzung und die Übergabepunkte nicht einigen könnten, nicht gelöst würden. Mit der Festlegung von Korridorräumen in Form eines Grundsatzes der Raumordnung könne diese Problematik zwar auch nicht abschließend gelöst werden, aber immerhin ein Abwägungsbelang des Bundes in die Waagschale geworfen werden, die ggf. zusätzlich mit einer Gewichtungsvorgabe versehen werden kann. Einigkeit bestand allerdings auch darin, dass eine Beschleunigung des Netzausbaus durch die Raumordnungsplanung des Bundes nicht erreicht werden könne, weil diese auf die Verwirklichung der Grundsätze durch nachfolgende Planungen, insbesondere die Fachplanung, angewiesen ist.

Jedoch ist der Steuerungsbedarf durch die Raumordnungsplanung des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG bezüglich des Themenfeldes „Netzausbau der Elektrizitäts-

netze“ zwischenzeitlich nach Verabschiedung des Gesetzes über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus (Netzausbaubeschleunigungsgesetz NABEG) dadurch überholt worden, dass die Prüfung der Raumverträglichkeit der Bundesnetzagentur zugeordnet worden ist und den mit diesem Gesetz verfolgten nationalen Belangen durch Schaffung einer befristeten Sonderregelung entsprechendes Gewicht beigemessen worden ist. So gehört es gemäß § 5 Abs. 1 NABEG zu den Aufgaben der Bundesnetzagentur, in der Bundesfachplanung unter überörtlichen Gesichtspunkten die Raumverträglichkeit der Trassenkorridore von im Bedarfsplan aufgeführten Höchstspannungsleitungen im Hinblick auf die in den Grundsätzen des § 2 Abs. 2 ROG genannten Belange zu prüfen. Durch diese gesetzliche Regelung wird dem Belang „Beschleunigung des Ausbaus der Netze von überregionaler und europäischer Bedeutung“ die ihm zugedachte Bedeutung als eines Abwägungsbelangs von besonderem Gewicht mit nationaler Tragweite beigemessen. Eine vergleichbare Regelung in einem Raumordnungsplan des Bundes ist dadurch überflüssig geworden, zumal in der Fachplanung die Trassenfestlegung mit weitergehender Rechtsverbindlichkeit als in einem Raumordnungsplan des Bundes vorgenommen werden kann. Auch die räumliche Sicherungsfunktion ist der Bundesfachplanung zugeordnet worden, da für einzelne Trassenabschnitte Veränderungssperren aufgenommen werden können, die eine Trassensicherung bewirken (vgl. § 16 NABEG). Dieser Themenbereich scheidet damit als konkretisierungsbedürftiges Themenfeld wegen der zwischenzeitlich vorgenommenen Gesetzesänderung aus.

Die weiteren Themenbereiche sind nur sachlich-gegenständlich eingeschränkt und nur unter bestimmten Voraussetzungen für eine Konkretisierung durch einen Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG geeignet, weil sie zum Teil von weiteren fachlichen Beurteilungen, von der Erhebung von Daten oder in hohem Maße von einer politisch-strategischen Entscheidung abhängen und/oder weil sie von einer weiteren Planvorbereitung durch Zwischenschaltung informeller Planungsschritte abhängen.

Sämtliche für eine Konkretisierung durch die Bundesraumordnung in Betracht kommenden Themenfelder verlangen zudem neben weiteren fachlichen raumbezogenen Informationen eine politisch-strategische Vorentscheidung sowohl darüber, ob diese Belange mit einer rechtlichen Steuerungs- und Bindungswirkung verknüpft werden sollen, als auch darüber, ob und inwieweit diese Belange im Verhältnis zu

anderen in ihrer Gewichtung hervorgehoben werden und ob sie mit der für einen Raumordnungsplan wesensprägenden Kontinuität versehen werden sollen.

In Bezug auf den Ausbau und die Ergänzung der Verkehrsinfrastruktur kommt die Besonderheit hinzu, dass insofern eine politisch-strategische Entscheidung darüber getroffen werden muss, ob eine „Selbstbindung“ des Planungsträgers herbeigeführt werden soll, um der sektoralen Projektplanung die Perspektive einer gesamtträumlichen integrierten Netzplanung vorzuschalten (vgl. dazu vor allem Buthe, Vallée, Herbert, Reitzig, Knieling und Danielzyk, Protokoll über die Ergebnisse des 2. Workshops vom 28.04.2011, S. 2 ff.).

Vor der Entscheidung für eine raumordnungsplanerische Konkretisierung müssen vor allem in Bezug auf folgende Themenbereiche weitere abwägungsrelevante Tatsachen ermittelt werden: die Schaffung eines großräumig übergreifenden, ökologisch wirksamen Freiraumverbundsystems in Bezug auf den Aufbau von Lebensraumnetzwerken und Lebensraumkorridoren, die Entwicklung und Sicherung national bedeutsamer „Kritischer Infrastrukturen“, die Sicherung der Rohstoffvorkommen von nationaler und internationaler Bedeutung (aufgrund einer gesondert einzuholenden fachlich-geologischen Beurteilung, vgl. dazu das Protokoll über die Ergebnisse des 1. Workshops vom 29.03.2011, S. 4 ff. und S. 10), den vorbeugenden Hochwasserschutz (vgl. dazu die Ausführungen von Greiving, Orth, Vallée und Strauss, Protokoll über die Ergebnisse des 3. Workshops vom 12.05.2011, S. 8 ff.) und in Bezug auf räumliche Vorkehrungen für Energiespeicher und Verbindungsleitungen (vgl. Gerling, Kleimaier, Orth und Fuchs, 3. Workshop vom 12.05.2011, S. 10 f.).

In keinem dieser Bereiche sind bislang ausreichende Informationen vorhanden, um eine räumlich-differenzierende normkonkretisierende Festlegung treffen zu können. Denkbar ist eher, dass für diese Bereiche Planungsanforderungen für die Landes- und Regionalplanung in Form von Grundsätzen der Raumordnung festgelegt werden können. Ob dies in Bezug auf die genannten Themen einen erheblichen Mehrwert hinsichtlich der Steuerungsfunktion erbringen würde, erscheint jedoch fraglich, weil angesichts der grundsätzlichen Standortrelevanz der genannten räumlichen Erfordernisse die Steuerungswirkung der entsprechenden bundesgesetzlichen Grundsätze nur durch eine entsprechende räumliche Differenzierung maßgebend

erhöht werden kann. Die abschließende Beurteilung ist diesbezüglich aber erst nach Vorliegen der für die konkretisierende Raumordnungsplanung erforderlichen Tatsachen möglich.

In Bezug auf die genannten, nur unter bestimmten Voraussetzungen und sachlich-gegenständlich begrenzt geeigneten Themenbereiche ist im Hinblick auf die Ressortbesprechung von folgendem Zwischenergebnis auszugehen:

Zu 1.: Konkretisierung der Ausgleichsanforderungen in Bezug auf den Gesamttraum hinsichtlich der Festlegung von Mindeststandards (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 1 ROG)

Da der Bundesgesetzgeber neben den Ausgleichsanforderungen in § 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG zugleich die Vielfalt des Gesamttraums und seiner Teilräume betont und auch die Standardisierung an den regionalen Erfordernissen ausgerichtet hat, ist der Spielraum für die normkonkretisierende Bundesraumordnung begrenzt. Nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 2 ROG hat der Bundesgesetzgeber den Standard in Bezug auf die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien im Bereich der sozialen Infrastruktur an regionalen Erfordernissen ausgerichtet. In Bezug auf die Ausgewogenheit der Wirtschaftsstruktur sollen regionale Wachstums- und Innovationspotentiale in den Teilräumen gestärkt werden.

Im Übrigen sind die gesetzlichen Anforderungen, wonach die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten ist (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 1 ROG) und wonach die Entwicklungsvoraussetzungen in Räumen, in denen die Lebensverhältnisse in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind oder ein solches Zurückbleiben zu befürchten ist, zu verbessern sind (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 2 ROG), zwar in Bezug auf die Standardisierung der räumlichen Erfordernisse konkretisierungsfähig, im Wesentlichen erfolgt dies jedoch auf der Basis des Zentrale-Orte-Prinzips, so dass in räumlicher Hinsicht eine Festlegung der Mindeststandards in diesem Bereich zugleich eine Standardisierung der räumlichen Erfordernisse in Bezug auf die Verwirklichung der Ausgleichsanforde-

rungen herbeiführen würde. Darüber hinaus ist die Bundesraumordnung zur Verwirklichung dieses Gesetzesauftrags auf das Zusammenwirken mit anderen Fachpolitiken angewiesen. Zudem ist sie in der Steuerungsfunktion darauf beschränkt, räumliche Entwicklungsprozesse zu beeinflussen.

Soweit im Rahmen des Workshops am 12.05.2011 über eine Neuausrichtung des Ausgleichsziels auf ein „Output-orientiertes Indikatoren-Modell“ diskutiert wurde, fehlt bisher eine kompetenzrechtliche Basis, die der Bundesraumordnung die Befugnis zuweisen würde, quantitative Vorgaben zu machen oder quantitative Standardfestlegungen zu treffen. Die Bundesraumordnung verfügt auch über keine strukturpolitischen Förderungsmöglichkeiten, die so ausgestaltet werden könnten, dass die Förderung an die Erreichung bestimmter qualitativer oder quantitativer Ergebnisse geknüpft werden könnte. Jedoch sollte sowohl das Ausgleichsziel als auch das Zentrale-Orte-Modell für den Gesamttraum in der Weise in Wert gesetzt werden, dass die Mindeststandards der mit diesem Steuerungsmodell verknüpften Vorstellungen von Ordnungsgerechtigkeit konkretisiert werden und darüber entschieden wird, ob und inwieweit mit diesem Ordnungsmodell zugleich Rechtsfolgen verknüpft werden sollen. Im Übrigen bleibt es insoweit bei der Beurteilung der Konkretisierungsmöglichkeiten, wie sie bereits im Vorfeld der Expertenworkshops vorgenommen wurde (vgl. oben I. II. 2.).

Zu 2.: Bundesweites ökologisch wirksames Freiraumverbundsystem, soweit es den Aufbau von Lebensraumnetzwerken und Lebensraumkorridoren anbelangt (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5 2. Hs. i. V. mit Nr. 8 S. 1 ROG)

Es bestehen zum Teil erhebliche Unterschiede in der konzeptionellen Akzentuierung der Freiraumfunktionen zwischen den Bundesländern, noch mehr aber zwischen den Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene. Vor allem hinsichtlich der Entwicklung abgestimmter landes- und staatsgrenzenüberschreitender Freiraumstrukturen ist eine Festlegung grundsatzkonkretisierender Erfordernisse in Bezug auf die Freiraumentwicklung denkbar. Anknüpfungspunkt dafür kann die Herausbildung allgemeiner Vorgaben zur Entwicklung von Lebensraumnetzwerken und Lebensraumkorridoren für die nachfolgenden Planungs- und Maßnahmenträger in Form eines Grundsatzes der Raumordnung, ggf. mit Gewichtungsvorgabe, sein. Dieses Themenfeld der Konkretisierung ist unter dem Aspekt der Koordinierungsfunktion

der Raumordnung im Beziehungsverhältnis zu anderen Nutzungsformen des Freiraums von Bedeutung. Denn es kann zum Beispiel das Errichten und die Nutzung von Windkraftanlagen oder gebäudeunabhängigen Photovoltaikanlagen, von Hochspannungsleitungen, von Verkehrswegen oder von Siedlungsflächen in Vogelzugkorridoren oder auf Habitaten, die Bestandteile von Lebensraumkorridoren oder Lebensraumnetzwerken sind, zu raumfunktionellen und -strukturellen Konflikten führen, deren teilräumliche Bewältigung gesamträumlich durch die Grundsätze der Raumordnung gefördert werden könnte. Es besteht insofern die Möglichkeit, den raumordnungsplanerischen Grundsatz im Sinne von § 17 Abs. 1 ROG als ein an die nachfolgenden Planungsträger gerichteten Handlungsauftrag abzufassen, die Kriterien für die Behandlung solcher Konfliktfelder festzulegen oder auch räumliche Festlegungen in Form von Vorbehaltsgebieten zu treffen; allerdings ist Letzteres mit größerem Planungsaufwand verbunden und erfordert eine räumliche Differenzierung.

Die Bundesraumordnung könnte in diesem Themenfeld eine gesamträumliche Koordinierungs- und Servicefunktion für nachfolgende Planungsebenen übernehmen, in dem die räumlichen Vernetzungspotentiale und deren Bedeutung für die gesamträumliche Entwicklung bestimmt werden.

Im Übrigen wird hinsichtlich der Konkretisierungsmöglichkeiten auf die Beurteilung oben I. II. 3. Bezug genommen.

Zu 3.: Bundesweites Konzept zur Sicherung national bedeutsamer „Kritischer Infrastrukturen“ (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4 ROG)

Die Konkretisierungsmöglichkeiten hängen von den fachlichen Feststellungen ab. Der bundesgesetzliche Grundsatz bezüglich der Entwicklung und Sicherung von gesamträumlich relevanten sog. „Kritischen Infrastrukturen“ ist grundsätzlich konkretisierungsfähig. Es ist jedoch noch nicht hinreichend erkennbar, welche räumlichen Erfordernisse zur Entwicklung oder Sicherung Kritischer Infrastrukturen erfüllt sein müssen.

Die Mitgliedstaaten werden durch die Richtlinie 2008/114/EG unter anderem verpflichtet, Sicherheitspläne oder gleichwertige Maßnahmen vorzulegen und diese

regelmäßig zu überprüfen. Weder die Risikoanalyse noch die Sicherheitspläne können Gegenstand der Entwicklung, Ordnung und Sicherung durch die Raumordnungsplanung des Bundes sein. Die räumliche Relevanz der Maßnahmen kann darin bestehen, dass Schutzbereiche ausgewiesen oder Standorte für Kritische Infrastrukturen entwickelt bzw. gesichert werden müssen. Soweit nach der Richtlinie 2008/114/EG der Umfang des betroffenen geographischen Gebiets, die Ermittlung geografischer und sektorspezifischer Abhängigkeiten und die Ausarbeitung von Notfallplänen erfolgen soll, könnte die Bundesraumordnung einen Beitrag zu diesem Thema durch Förderung der länderübergreifenden Koordinierung und die Festlegung entsprechender Handlungsaufträge leisten.

Ein Konkretisierungserfordernis kann überdies gegeben sein, wenn zum Schutz bzw. zur Schaffung Kritischer Infrastrukturen eine räumliche Entwicklungs-, Ordnungs- oder Sicherungsaufgabe zu erfüllen ist. In diesem Fall kann der bundesgesetzliche Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4 ROG seine Steuerungsfunktion auf den nachfolgenden Planungsebenen nur erfüllen, wenn eine weitere Konkretisierung der Planungsanforderungen erfolgt. Ob und inwieweit Geheimhaltungsbedürfnisse zu berücksichtigen sind, ist dabei auf der Bundesebene zu klären.

In gesamträumlicher Hinsicht spricht für das Tätigwerden der Bundesraumordnung in diesem Bereich vor allem, dass die räumlichen Sicherungsfunktionen in Bezug auf Kritische Infrastrukturen von nationaler Bedeutung nicht lediglich sektoral und teilträumlich additiv zur Entfaltung gebracht werden sollten, dass vielmehr dafür die gesamträumliche Steuerungs- und Koordinierungsfunktion der Bundesraumordnung auch und gerade im Verhältnis zu den Ländern förderlich sein kann. Ein spezifisches Konkretisierungsbedürfnis kann sich auch im Schnittfeld zu anderen Themenbereichen ergeben, z. B. im Schnittfeld mit dem Themenbereich des „vorsorgenden Hochwasserschutzes“ (siehe nachfolgend) oder im Schnittfeld mit dem Themenbereich „Einlagerung von klimaschädlichen Stoffen“ oder mit dem Themenbereich „Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen“ oder im Schnittfeld mit dem Themenbereich „Erfordernisse der Verteidigung oder des Zivilschutzes“ ergeben. Eine Abschätzung ist jedoch diesbezüglich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur in Bezug auf das Schnittfeld mit dem vorsorgenden Hochwasserschutz möglich. Hinsichtlich der anderen Schnittfelder fehlen bislang die fachlichen

Beurteilungsgrundlagen. Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu den Konkretisierungsmöglichkeiten oben I. II. 5. verwiesen.

Zu 4.: Bundesweites Konzept für ein integriertes Verkehrssystem gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 5, 6 und Nr. 8 ROG

Soweit es die Schnelligkeit und Reibungslosigkeit des Personen- und Güterverkehrs anbelangt, sind in § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 6 ROG Teilaspekte angesprochen, welche die Raumordnung nur beeinflussen kann, soweit das Infrastrukturnetz Spielräume beinhaltet und die räumlichen Voraussetzungen zu deren Verbesserung geschaffen werden können. Nach ihrer Aufgabenstellung kann die Raumordnung hingegen die Betriebsabläufe, die nur durch Einflussnahme auf das Betriebsunternehmen verändert werden können, nicht steuern. Die Verlagerung von Verkehr auf umweltverträgliche Verkehrsträger wie Schiene und Wasserstraße im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 7 ROG kann die Raumordnung ebenfalls nur steuern, soweit dazu Veränderungen an der Verkehrsinfrastruktur notwendig sind. Jedoch machen die oben aufgeführten landesplanerischen Festlegungen deutlich, dass in Bezug auf die Schaffung eines integrierten Verkehrssystems die Frage aufzuwerfen ist, ob nicht auch aus der gesamträumlichen Perspektive des Bundes als Ganzem zur Integration des Bundesgebietes in den paneuropäischen Korridor bzw. das transeuropäische Verkehrsnetz politisch-strategisch Schwerpunkte in Bezug auf die Schaffung der räumlichen Voraussetzungen hierfür gesetzt werden müssen. Bei dem angestrebten integrierten Verkehrssystem muss überdies der Blick auf das Beziehungsgefüge und die räumlich-funktionelle Vernetzung der verschiedenen Verkehrsträger gerichtet werden. Denn es ist auch der Frage nachzugehen, wie und in welcher Weise Schienen-, Wasserwege, Flughäfen und Straßen weiterzuentwickeln sind, um die räumlich-strukturelle Integration in das europäische Verkehrssystem nachhaltig, d. h. sowohl ökologisch als auch wirtschaftlich tragfähig und konkurrenzfähig möglichst optimal erreichen zu können. Dabei ist auf Bundesebene zu berücksichtigen, dass das BMVBS sowohl für die Raumordnung als auch für die Verkehrswegeplanung zuständig ist. Dennoch könnte die raumordnungsplanerische Vorfestlegung eine Abschichtung im Verhältnis zur Verkehrswegeplanung ermöglichen, indem die gesamträumlichen Erfordernisse zur Schaffung eines integrierten Verkehrssystems, wie die Sicherung von Netzergänzungen und die Festlegung transnationaler europäischer verkehrsinfrastruktureller Erfordernisse im Verhältnis zur Verkehrswege-

planung, aber auch im Verhältnis zu den Ländern als gesamträumlich abgestimmte, raumübergreifende Abwägungsbelange auf der Bundesebene identifiziert und herausgestellt würden.

Zu 5.: Bundesweites Konzept für die vorsorgende Sicherung standortgebundener Rohstoffe sowie deren geordnete Aufsuchung und Gewinnung im Bereich besonders seltener Rohstoffe (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG)

Welchen Beitrag die Raumordnung des Bundes zur Sicherung der national bedeutsamen Rohstoffe leisten kann, hängt davon ab, welche Rohstoffpotentiale in Deutschland vorhanden sind, in welchen Bereichen verfügbarer Rohstoffe mittel- bis langfristig Engpässe auftreten können und wo Beschränkungen hinsichtlich der räumlichen Verfügbarkeit in Deutschland gegeben sind. Vor allem im Hinblick auf die Bewältigung von Nutzungskonflikten könnte die Konkretisierung des Grundsatzes nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG von Bedeutung sein. Denn insofern könnte die Bedeutung und Gewichtigkeit bestimmter Rohstoffe für die nationale Wirtschaft im Hinblick auf die Abwägung im Rahmen nachfolgender Planungsentscheidungen herausgestellt werden.

Die prinzipielle Konkretisierungsfähigkeit dieses bundesgesetzlichen Grundsatzes der Raumordnung ist nach Einschätzung der Experten, die an dem Workshop am 29.03.2011 teilgenommen haben, gegeben. Prinzipiell kommt diesbezüglich sogar eine Ausweisung von Vorbehaltsgebieten im Raumordnungsplan des Bundes in Betracht. Dies setzt jedoch voraus, dass sich die konkretisierungsbedürftigen Belange räumlich eingrenzen lassen und dass sich die Hervorhebung der Bedeutung des Rohstoffvorkommens durch die Ausweisung eines Vorbehaltsgebiets von nationaler Bedeutung gegenüber den in diesem Gebiet vorzufindenden sonstigen Nutzungspotentialen oder Naturschutzbelangen rechtfertigen lässt.

Bei diesem Themenfeld der Bundesraumordnung steht angesichts knapper werdender Rohstoffressourcen die mittel- bis langfristige Sicherungsfunktion zugunsten der nationalen Wirtschaftsentwicklung im Vordergrund. Außerdem könnte die Bundesraumordnung eine Koordinierungsfunktion und damit gleichzeitig eine Vorlauf- und Servicefunktion für die Raumordnungsplanung auf der Ebene der Bundeslän-

der in Bezug auf die Bewältigung von Nutzungskonflikten im Freiraum erfüllen. Dazu auch oben I. II.7.

Zu 6.: Bundesweites Konzept für einen vorbeugenden Hochwasserschutz, soweit über die wasserrechtliche Hochwasserschutz-, Risikomanagementkonzeption (HQ 100) und das wasserrechtliche Sicherungskonzept hinaus weitergehende mittel- bis langfristige Vorsorge wegen des Klimawandels und zum Schutz Kritischer Infrastrukturen oder anderer besonders schutzbedürftiger Sach- und Rechtsgüter geboten ist (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 5 i. V. mit § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4, Nr. 6 S. 7 i. V. mit § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4 ROG)

Es könnte im Umfeld bestimmter Kritischer Infrastrukturen bzw. sonstiger besonders bedeutsamer Schutzgüter in einem bestimmten Radius ein höheres Schutzniveau als HQ 100 zugrunde zu legen sein. Dies könnte in einem Raumordnungsplan des Bundes in Form eines Grundsatzes der Raumordnung festgelegt werden. Überdies könnten raumbedeutsame Kritische Infrastrukturen als Schutzkorridore räumlich mit der Maßgabe festgelegt werden, dass im Umfeld dieser Schutzkorridore besondere Vorkehrungen zum Schutz vor Hochwasser getroffen werden sollen. Darüber hinaus könnten auch im Schnittpunkt zwischen Hochwasserschutz und Klimaanpassung räumlich Sicherungsfunktionen oder raumbedeutsame Maßnahmen erforderlich sein, die ebenfalls in Form eines Grundsatzes der Raumordnung raumordnungsplanerisch auf Bundesebene vorgegeben werden könnten, indem Handlungsaufträge an die Bundesländer als Träger der Landesplanung gerichtet werden. Dies könnte zum Beispiel auch in der Form erfolgen, dass die Länder durch einen Grundsatz der Raumordnung aufgefordert werden, auf der Ebene der Raumordnung der Länder sicherzustellen, dass Vorranggebiete zur Realisierung bestimmter raumbedeutsamer Maßnahmen für Zwecke der Klimaanpassung, wie z. B. des Küstenschutzes, raumbedeutsamer Kritischer Infrastrukturen oder sonstiger Hochwasserschutzmaßnahmen ausgewiesen werden.

Bei diesem Themenfeld, das zugleich im Schnittpunkt anderer raumrelevanter Themenfelder der nachhaltigen Raumentwicklung steht, fällt der Bundesraumordnung eine Steuerungs-, Entwicklungs- und Sicherungsfunktion zu, wobei der Fokus der Bundesraumordnung auf den Gesamttraum gerichtet ist. Dies macht es aber erforderlich, dass die teilräumlichen Maßnahmen gesamträumlich geleitet und koordiniert werden. Gegenstand solcher Handlungsaufträge des Bundes können auch

landesgrenzüberschreitende Maßnahmen und Vorkehrungen sein. Prinzipiell können damit auch staatsgrenzenüberschreitende Maßnahmen an den Außengrenzen des Bundesgebiets beeinflusst werden. Ob und inwieweit dabei konkrete räumliche Vorkehrungen auf dem Bundesgebiet im grenzüberschreitenden Raum im Sinne der gesamträumlichen Aufgabenstellung, die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums zu fördern, beeinflusst werden können, hängt freilich von den transnational abgestimmten Entwicklungskonzeptionen ab.

Im Übrigen wird diesbezüglich auf die obigen Ausführungen unter I.II.4., 5. und I.II.8. verwiesen.

Zu 7.: Festlegungen bezüglich der räumlichen Erfordernisse des Klimaschutzes im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 7 ROG, vor allem im Zusammenhang mit 3. und 6.

Hinsichtlich der Konkretisierungsmöglichkeiten wird auf die Ausführung unter I. II. 9. Bezug genommen. Aufgrund des zweiten und dritten Workshops sind ergänzende Aspekte in Bezug auf die Schnittfelder zwischen den Themenbereichen „vorbeugender Hochwasserschutz“ und „Kritische Infrastrukturen“ hinzugekommen. Siehe insofern die vorstehenden Ausführungen zu 3. und zu 6.

Zu 8.: Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für Energiespeicher und die damit zusammenhängenden Verbindungsleitungen als Teilaspekt des Themenfeldes „Ausbau Erneuerbarer Energien“

Aufgrund der Diskussion im Rahmen der vorausgehenden Workshops wurde im dritten Workshop die Thematik der Energiespeicher und der damit zusammenhängenden Verbindungsleitungen im Zusammenhang mit der Thematik des „Ausbaus der Erneuerbaren Energien“ aufgegriffen. In Übereinstimmung mit den Ergebnissen des Workshops kann auch in Bezug auf dieses Themenfeld ein Konkretisierungsbedürfnis gegeben sein. Allerdings hängt die Konkretisierungsbedürftigkeit letztlich von den energiepolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung ab, weil erst dann feststeht, wie viele und welche Standorte für Energiespeicher benötigt werden und zu welchen Energiespeichern Leitungsverbindungen hergestellt werden müssen (vgl. dazu das Protokoll über die Ergebnisse des Workshops am 12.05.2011).

Das Themenfeld der CO₂-Speicherung ist aufgrund des vorliegenden Entwurfs eines Gesetzes „zur Demonstration und Anwendung von Technologien zur Abscheidung, zum Transport und zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid“ in Übereinstimmung mit den Experten, die im Rahmen des 3. Expertenworkshops angehört wurden, aus dem Kreis der für eine Konkretisierung durch einen Raumordnungsplan des Bundes geeigneten Themenfelder ausgeschieden (vgl. dazu oben I. II. 10.4). Nachdem der Bundesrat dem Entwurf des Gesetzes „zur Demonstration und Anwendung von Technologien zur Abscheidung, zum Transport und zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid“ nicht zugestimmt hat (vgl. BR-Drs. v. 23.09.2011, 487/11) und der Antrag der Bundesländer Brandenburg, Hamburg und Sachsen auf Einberufung des Vermittlungsausschusses vor allem damit begründet worden war (vgl. BR-Drs. v. 21.09.2011, 487/3/11), dass nach diesem Gesetzentwurf ein Ausschluss dieser Technologie pauschal für ein ganzes Landesgebiet auch dann möglich sein sollte, wenn überwiegende öffentliche Interessen dem entgegenstehen, dass dies jedoch sachgerecht nur auf Grundlage einer Abwägung für jeden Einzelfall vorgenommen werden kann, könnte dieses Themenfeld wieder zu einem möglichen Gegenstand eines Raumordnungsplans des Bundes werden.

Unabhängig davon ist im Rahmen der Expertenworkshops erkennbar geworden, dass die Nutzung unterirdischer Räume und dort entstehende Nutzungskonkurrenzen qualitativ-inhaltlich zunehmend eine andere Tragweite für die Bundesraumordnung erlangt.

3. Schlussfolgerungen hinsichtlich der Art und Weise der Konkretisierung

Bei einigen Themenfelder erscheint es sachgerecht, wenn die Konkretisierung zunächst durch einen Prozess der vorbereitenden informellen Entscheidungsfindung, wie z. B. einen Beschluss der MKRO oder über die Ausarbeitung von Handlungsempfehlungen oder die Erarbeitung eines Orientierungsrahmens vorstrukturiert wird und bei einigen Themenfelder dürfte es überhaupt auch in politisch-strategischer Hinsicht sinnvoll sein, anstelle einer Konkretisierung durch einen Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG eine Konkretisierung durch informelle Instrumente der Bundesraumordnung vorzunehmen:

Die Vorbereitung einer Konkretisierung durch einen Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG ist nach Auffassung der Experten insbesondere bei dem neuen Themenbereich der Entwicklung und Sicherung national bedeutsamer „Kritischer Infrastrukturen“ und der Schaffung der räumlichen Erfordernisse für Klimaschutz und Klimaanpassung erforderlich. So könnte z. B. für den Themenbereich der „Kritischen Infrastrukturen“ die Erarbeitung eines planvorbereitenden räumlichen Katasters über national bedeutsame „Kritische Infrastrukturen“ oder die Abfassung eines Leitfadens hilfreich sein (vgl. dazu Einig, Knieling und Vallée, Protokoll über die Ergebnisse des 2. Workshops vom 28.04.2011, S. 11 f.). In Bezug auf den Themenbereich der „Kritischen Infrastrukturen“ sind aber auch schon jetzt raumordnungsplanerische Teilkonkretisierungen denkbar; wie z. B. die Konkretisierung von Planungsanforderungen für die Landes- und Regionalplanung, die Festlegung von Freihaltungsanforderungen, Festlegungen in Bezug auf Schwachstellen beim „Schutz Kritischer Infrastrukturen“, wie z. B. die raumplanerische Verankerung eines Vermeidungsgebots, wonach zu vermeiden ist, dass Pipelines Verkehrswege schneiden, oder Festlegungen in Bezug auf Übertragungsnetze und Pipelines, die für die Funktionsfähigkeit bestimmter „Kritischer Infrastrukturen von nationaler Bedeutung“ relevant sind (vgl. dazu Strauss, Protokoll über die Ergebnisse des 2. Workshops vom 28.04.2011, S. 11; dies dürfte hinsichtlich Hochspannungsleitungen durch das Gesetz zur Beschleunigung des Netzausbaus [NABEG], dem der Bundesrat am 08.07.2011 zugestimmt hat [vgl. BR-Drs. 394/11], überholt sein).

Sollte die vorgreifliche fachlich-geologische Beurteilung in Bezug auf Rohstoffe von nationaler Bedeutung ein Sicherheitsbedürfnis ergeben, so kann eine rechtswirksame Steuerung über eine informelle Planung nicht erzeugt werden. Dies gilt auch für den Bereich des Hochwasserschutzes, wenn diesbezüglich erhöhte Schutzanforderungen, insbesondere in Bezug auf Kritische Infrastrukturen von nationaler Bedeutung gegeben sein sollten.

Dagegen dürfte es auch in politisch-strategischer Hinsicht sinnvoll sein, die Ausgleichsanforderungen in Bezug auf den Gesamttraum hinsichtlich der Festlegung von Mindeststandards in Abstimmung mit den Bundesländern aufgrund eines MKRO-Beschlusses oder eines von der MKRO beschlossenen Orientierungsrahmens oder eines Leitbildkonzeptes vorzunehmen. Denn gerade in diesem Bereich hat der Gesetzgeber für die verschiedenen Aspekte der Herstellung gleichwertiger

Lebensverhältnisse dem räumlichen Differenzierungsbedarf im bundesgesetzlichen Grundsatz Rechnung getragen. Der Übergang zu dem von Danielzyk vorgeschlagenen „Output“-bezogenen Indikatorenmodell ließe sich nach den bisherigen bundesgesetzlichen Grundsätzen, die sich auf die Herstellung ausgeglichener Verhältnisse in sozialer, infrastruktureller, wirtschaftlicher, ökologischer und kultureller Hinsicht beziehen, rechtswirksam nicht erreichen. Denn in den bundesgesetzlichen Grundsätzen werden insofern wertende Anforderungen gestellt, die für die teilräumliche Entwicklung ausgestaltungsoffen sind. Eine Grundlage für eine quantitative bzw. parametrische oder output-orientierte Konkretisierung ist nicht vorhanden (dies war auch überwiegende Auffassung der Experten des 3. Workshops, wenngleich sich einige diesbezüglich für eine Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen ausgesprochen haben, vgl. dazu das Protokoll über die Ergebnisse des 3. Workshops).

Nur soweit mit der Konkretisierung des Zentrale-Orte-Modells zugleich auch eine Konkretisierung des Ausgleichsziels in Bezug auf die Daseinsvorsorge und die dazu erforderliche Infrastrukturausstattung durch Festlegung von Mindeststandards für die Ausweisung Zentraler Orte vorgenommen wird, erscheint eine Konkretisierung in einem Bundesraumordnungsplan im Anschluss an die Ausführungen von Blotvogel sachgerecht und sinnvoll. Es erscheint insbesondere eine Festlegung darüber notwendig, welche Gliederung diesem Ordnungsmodell im Gesamttraum und in den Teilräumen zugrunde gelegt werden soll (zwei-, drei- oder mehrstufiges Modell zentraler Orte?), welche Raumfunktionen die Zentralen Orte der jeweiligen Stufe in den verschiedenen, zu definierenden Versorgungsbereichen (Verflechtungs- bzw. Ordnungsbereichen) unter Berücksichtigung des demographischen Wandels künftig erfüllen sollen, ob und unter welchen Voraussetzungen mehrere „Orte“ zu einem solchen Zentralen Ort zusammengefasst werden können und unter welchen Voraussetzungen eine gemeinsame Hochstufung mehrerer Zentraler Orte als Verbund zulässig sein soll sowie binnen welcher Zeit die Einstufung zu überprüfen ist und welche räumlichen Entwicklungen künftig über das Ordnungsmodell der Zentralen Orte beeinflusst werden sollen.

Zur Konkretisierung der räumlichen Erfordernisse für Klimaschutz und Klimaanpassung sowie zur Festlegung eines Beurteilungsschemas zur Steuerung der Erneuerbaren Energien (z. B. zur Festlegung der Beurteilungskriterien zur raumordnungs-

planerischen Steuerung der Windenergienutzung) erscheint ein informeller Praxisleitfaden des Bundes förderlich und ausreichend. Die Steuerungswirkung des Raumordnungsplans des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG kann derzeit für diese Konkretisierungsbereiche nicht sinnvoll zur Anwendung gebracht werden.

K. Ergebnisse der Ressortbesprechung und ihre Auswertung

I. Die im Rahmen der Ressortbesprechung erörterten Themenfelder

Nach Abstimmung mit dem BMVBS wurden folgende 5 Themenfelder im Rahmen der Ressortbesprechung, die am 11.08.2011 im BMVBS in Berlin stattfand, beraten:

1. Schaffung eines großräumigen übergreifenden, ökologisch wirksamen Freiraumverbundsystems, soweit es den Aufbau von Lebensraumnetzwerken und Lebensraumkorridoren anbelangt (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5 2. Hs. i.V. mit Nr. 8 S. 1 ROG);
2. Entwicklung und Sicherung national bedeutsamer Kritischer Infrastrukturen (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4 ROG);
3. vorbeugender Hochwasserschutz, soweit über die wasserrechtlichen Hochwasserschutz-, Risikomanagementkonzeption (HQ100) und das wasserrechtliche Sicherungskonzept hinaus weitergehende mittel- bis langfristige Vorsorge wegen des Klimawandels und zum Schutz kritischer Infrastrukturen oder anderer besonders schutzwürdiger Sach- und Rechtsgüter geboten ist (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 5 i.V. mit § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4, Nr. 6 S. 7 i.V. mit § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4 ROG);
4. Schaffung eines integrierten Verkehrssystems gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 5, 6 und Nr. 8 ROG und schließlich
5. vorsorgende Sicherung standortgebundener Rohstoffe sowie deren geordnete Aufsuchung und Gewinnung im Bereich besonders seltener Rohstoffe (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG).

II. Die beteiligten, fachlich betroffenen Ressorts und die Teilnehmer der Ressortbesprechung

An der Ressortbesprechung haben teilgenommen (zu den Einzelheiten der Ressortbesprechung vgl. das in der Anlage 4 beigefügte Ergebnisprotokoll).

Dr. Andreas Kulla	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Dr. Gerhard Thissen	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Dr. Gerhard Fisch	Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie
Karin Mack	Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie
Dr. Andrea Müller	Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie
Dr. Christof Sangenstedt	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
Florian Schweighart	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
Alfred Walter	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
Gunnar John	Bundesministeriums der Finanzen
Stefan von Holtey	Bundesministeriums des Innern
Wulf Hülsmann	Umweltbundesamts
Marita Böttcher	Bundesamt für Naturschutz
Jürgen Strauß	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
Dietmar Horn	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Regina Maltry	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Florian Schnoor	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Dr. Ulrich Westerkamp	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Luise Rau	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Golo Eckhardt	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

III. Die wesentlichen Ergebnisse der Ressortbesprechung

Die Ressortbesprechung führte in Bezug auf die erörterten Handlungs- bzw. Themenfelder im Wesentlichen zu folgenden Ergebnissen (wegen der Einzelheiten wird auf das in der Anlage 4 beigefügte Ergebnisprotokoll Bezug genommen):

In grundsätzlicher Hinsicht gab ein Vertreter des BMWi in Bezug auf den Einsatz des Raumordnungsplans des Bundes zu bedenken, dass mit der damit verbundenen Herausstellung einzelner Grundsätze eine Relativierung anderer verbunden sein könnte. Der Grundsatzkatalog enthalte ein ausbalanciertes System der Belange, so dass sich die Frage stelle, nach welchen Kriterien ein bestimmter Belang stärker als andere gewichtet werden könne und welche Spielräume für eine entsprechende Hervorhebung gegeben seien. Überdies äußerten mehrere Zweifel an der instrumentellen Funktionsfähigkeit des Raumordnungsplans, zum einen, weil die Abweichungsbefugnis der Länder, die sich sogar auf die Gesetzgebung im Bereich der Raumordnung beziehe, die rechtlich Steuerungswirkung des Raumordnungsplans des Bundes den Ländern gegenüber ohnehin einschränke, zum anderen, weil eine planerische Grundsatzkonkretisierung konkrete Ergebnisse nicht zeitigen könne.

Zu den einzelnen Themenfeldern, die zum Gegenstand der Erörterungen im Rahmen der Ressortbesprechung gemacht worden sind, äußerten sich die fachlich betroffenen Ressorts im Wesentlichen wie folgt:

Bezüglich des Handlungsfelds „Schaffung eines großräumigen übergreifenden, ökologisch wirksamen Freiraumverbundsystems, soweit es den Aufbau von Lebensraumnetzwerken und Lebensraumkorridoren anbelangt (vgl. § 2 Abs. 2 S. 5 2. Hs. i. V. mit Nr. 8 S. 1 ROG)“ wurde vor allem aus Sicht der Vertreter des fachlich betroffenen Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und des Umweltbundesamts die nach der rechtlichen und fachlich-planerischen Analyse vorgenommene vorläufige Einschätzung bestätigt. Danach könnte bei der Schaffung eines großräumigen übergreifenden, ökologisch wirksamen Freiraumverbundsystems ein Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG, soweit es den

Aufbau und Schutz von Lebensraumnetzwerken und Lebenskorridoren anbelangt, eine die gesamträumliche Entwicklung im Hinblick auf eine nachhaltige Raumentwicklung fördernde Steuerungs-, Konkretisierungs- und Koordinierungsfunktion übernehmen. Für eine Grundsatzkonkretisierung in Form eines an die Länder gerichteten Handlungsauftrags könnten differenzierte Festlegungen in Bezug auf die Schaffung bzw. den Schutz vorhandener Lebensraumkorridore in Betracht kommen. Darüber hinaus können vorhandene Lebensraumkorridore durch eine räumlich-differenzierende Festlegung in Form der Festlegung von Vorbehaltsgebieten bzw. Korridorräumen in ihrer Funktion gesichert werden.

Hinsichtlich der „Entwicklung und Sicherung national bedeutsamer Kritischer Infrastrukturen“ (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4 ROG) wurden verschiedene alternative Handlungsmittel zur Konkretisierung dieses bundesgesetzlichen Grundsatzes erörtert: Die Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffes könne nach Einschätzung der Vertreter des fachlich betroffenen Bundesministeriums des Innern durch die MKRO erfolgen. Da bisher eine fachliche Unterfütterung fehle, könnten informelle Handreichungen weiterhelfen. Ob und inwieweit darüber hinaus zu einem späteren Zeitpunkt zu einzelnen raumrelevanten Teilaspekten dieses Grundsatzes punktuell die Steuerungswirkung des Raumordnungsplans des Bundes zum Einsatz gebracht werden könnte, ist nach dem derzeitigen Sachstand noch offen. Denkbar ist nach der von Seiten der Vertreter des Bundesministeriums des Innern geäußerten fachlichen Einschätzung insbesondere, dass sich der Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG zur Lösung des Konflikts zwischen Belangen bestimmter Kritischer Infrastrukturen und dem Prinzip der Trassenbündelung eignen könnte. Es bestand überdies Konsens darüber, dass eine angemessene Berücksichtigung der Belange Kritischer Infrastrukturen im räumlichen Planungssystem erforderlich sei.

Im Themenfeld des vorbeugenden Hochwasserschutzes einschließlich der Wechselbeziehungen mit den Erfordernissen der Klimaanpassung und dem Schutz Kritischer Infrastrukturen (im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 5 i. V. mit § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4, Nr. 6 S. 7 ROG) haben die Vertreter des fachlich betroffenen Bundesministeriums für Umwelt, Forsten und Reaktorsicherheit die im Rahmen des Forschungsprojekts nach rechtlicher und fachlich-planerischer Analyse gewonnene vorläufige Einschätzung geteilt, dass allenfalls kleine Bereiche offen sind, die für eine Stärkung des Belangs durch eine raumordnungsplanerische Grundsatzkonkretisierung in

Frage kommen. Vor allem vor dem Hintergrund der Erfahrungen bezüglich des politisch schwierigen und sensiblen Verhältnisses von Bund und Ländern auf dem Gebiet des Wasser- und Hochwasserrechts sei - nicht zuletzt auch wegen der bestehenden, sogar legislativen Abweichungsmöglichkeit der Länder - zweifelhaft, ob eine Grundsatzkonkretisierung durch einen Raumordnungsplan des Bundes zielführend und mit einem Mehrwert verbunden sei. Soweit dem Aspekt der Gefährdung bestimmter, zugleich als Kritische Infrastrukturen einzustufender Versorgungseinrichtungen und störanfälliger Anlagen vor den Hochwasserrisiken Rechnung zu tragen sei, sei das Genehmigungsrecht vorzugswürdig.

In Bezug auf das Themenfeld „Schaffung eines integrierten Verkehrssystems“ gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 5, 6 und Nr. 8 ROG bestand prinzipieller Konsens darüber, dass eine stärkere Berücksichtigung raumordnerischer Belange bei der Bundesverkehrswegeplanung erforderlich sei. Dies werde gegenwärtig bereits anlässlich der Überprüfung der Methodik bei der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans geprüft. Ob und inwieweit die räumlichen Erfordernisse aus der Perspektive der gesamträumlichen Entwicklung des Bundesgebiets in Bezug auf die „Schaffung eines integrierten Verkehrssystems“ im Verhältnis zur Landesverkehrswegeplanung einer Konkretisierung bedürfe, ist im Rahmen der Ressortbesprechung offen geblieben. Dies müsste ausgehend von dem bundesgesetzlichen Grundsatz, wonach ein integriertes Verkehrssystem zu schaffen ist, zuvor auch mit den Ländern erörtert werden.

Hinsichtlich des Themenfelds „Vorsorgende Sicherung standortgebundener Rohstoffe“ (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG) bestand Einigkeit darüber, dass eine etwaige Grundsatzkonkretisierende Festlegung in einem Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG zunächst die Feststellung voraussetze, welche Rohstoffe wegen ihrer Ortsgebundenheit, ihrer Seltenheit oder ihres hohen Wertes für die nationale Wirtschaft von gesamträumlicher und damit „von nationaler Bedeutung“ sind. Nach Einschätzung der Vertreter des fachlich betroffenen Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie könnten die dafür erforderlichen Informationen durch eine Zusammenarbeit der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe mit den Geologischen Diensten der Länder gewonnen werden, falls man sich der Meinung anschließe, dass der Raumordnungsplan des Bundes für spezielle Einzelaspekte einzusetzen sei. Werde dies bejaht, so könne unter Umständen auch die Si-

cherung und Gewinnung seltener Rohstoffe als potentiell Thema für einen grundsatzkonkretisierenden Raumordnungsplan in Betracht kommen. Unter dem Aspekt der Versorgungssicherheit sei ein bundespolitisches Interesse vorstellbar, wenn einzelne Rohstoffe, wie zum Beispiel Gas, nur in einem Bundesland vorkommen.

In diesem Zusammenhang wurde auch die Frage erörtert, ob und inwieweit innerhalb dieses Themenbereichs auch das Spannungsverhältnis zwischen Ressourcenschutz und Rohstoffsicherung als konkretisierungsbedürftiger Teilaspekt in Betracht komme.

IV. Auswertung der Ergebnisse der Ressortbesprechung

Hinsichtlich der Themenfelder hat sich an den nach Durchführung der Expertenworkshops gezogenen Schlussfolgerungen (siehe oben zur Auswertung der Ergebnisse der Expertenworkshops) durch die Ressortbesprechung nichts geändert.

Aus Sicht des Auftragnehmers ist jedoch unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Ressortbesprechung im Hinblick auf die Anwendung des Raumordnungsplans des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG resümierend vor allem auf folgende im Rahmen der Ressortbesprechung erörterte grundsätzliche Aspekte bezüglich dessen Funktionsfähigkeit und Wirkungsweise einzugehen:

Erörtert wurde im Rahmen der Ressortbesprechung unter anderem die Grundsatzfrage, ob es sinnvoll sei, einzelne Belange im Wege der Konkretisierung in einem Raumordnungsplan des Bundes gegenüber anderen Belangen herauszustellen. Darauf ist aufgrund der im Rahmen des Ressortforschungsprojekts durchgeführten rechtlichen und fachlich-planerischen Analyse wie folgt zu antworten: Die Konkretisierung eines abstrakten Belangs muss nicht in jedem Fall mit einer Gewichtungsvorgabe verbunden sein. Schon die Konkretisierung selbst kann einem bundesgesetzlichen Grundsatz der Raumordnung eine größere Steuerungswirkung verleihen, weil für die Planungspraxis vielfach nicht zu erkennen ist, welche fachlichen Anforderungen aus den Grundsätzen im Fall der Rechtsanwendung abzuleiten sind. Während bislang in der Regel die Länder die bundesgesetzlichen Grundsätze des ROG in Bezug auf ihr Landesgebiet aufgrund ihrer prinzipiellen raumordnungsrechtlichen Planungspflicht (vgl. § 8 Abs. 1 ROG) durch planerische Ziele und Grundsätze durch einen landesweiten Raumordnungsplan für das Landesgebiet und Raum-

ordnungspläne für die Teilräume der Länder (Regionalpläne) so konkretisiert haben, dass sie im Rahmen der nachfolgenden Planungen und bei der Entscheidung über die Zulässigkeit von raumbedeutsamen Maßnahmen sachangemessen berücksichtigt werden konnten, fehlte dem Bund bislang eine entsprechende Möglichkeit für das Bundesgebiet. Nunmehr hat auch der Bund eine Möglichkeit, bundesgesetzliche Grundsätze der Raumordnung aus der Perspektive eines für das Bundesgebiet zuständigen Planungsträgers so zu konkretisieren, dass die gesamträumliche Perspektive des Bundes in der Planungspraxis deutlich und damit handhabbar wird. Durch die Grundsatzkonkretisierung wird eine rechtliche Bindungswirkung zur Entfaltung gebracht, wie sie bisher allein durch entsprechende landesplanerische Grundsätze der Raumordnung erzeugt werden konnte: D. h. gemäß § 4 Abs. 1 ROG, dass der in einem Raumordnungsplan des Bundes konkretisierte Grundsatz der Raumordnung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen, Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen anderer öffentlicher Stellen sowie bei Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Privatpersonen, die der Planfeststellung oder der Genehmigung mit der Rechtswirkung der Planfeststellung bedürfen, zu berücksichtigen ist.

Eine andere Frage ist, ob ein Teilaspekt, weil er für die räumliche Entwicklung des Bundesgebiets von besonderer Bedeutung ist, mit einer Gewichtungsvorgabe zu versehen ist. Hierbei ist - wie bereits oben unter E. II. ausgeführt - von Bedeutung, dass eine solche Gewichtungsvorgabe im Rahmen der Abwägung keine strikte Bindungswirkung auslösen kann. Je nachdem, ob es sich um eine einfache oder eine qualifizierte Gewichtungsvorgabe handelt, werden die Anforderungen (Begründungs- und Abwägungsanforderungen) für die nachfolgenden Planungs- und Entscheidungsträger, die einen konkretisierten Grundsatz zu berücksichtigen haben, erhöht. Es liegt ein Verstoß gegen das Abwägungsgebot vor, wenn ein Abwägungsbelang nicht gesehen oder er nicht mit dem ihm objektiv zukommenden Gewicht in die Abwägung eingestellt worden ist. Darüber, welches Gewicht einem Abwägungsbelang beizumessen ist, entscheidet der Planungsträger. Hinsichtlich des Abwägungsergebnisses bleibt es aber dabei, dass gemäß § 7 Abs. 2 S. 1 ROG bei der Aufstellung der Raumordnungspläne die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen sind. D. h., dass auf den nachfolgen-

den Planungsebenen noch weitere und vor allem auch andere Belange hinzukommen können, die im Einzelfall dazu führen können, dass der mit Gewichtungsvorgabe versehene öffentlich Belang, der in einem konkretisierten Grundsatz zum Ausdruck kommt, bei den jeweiligen konkreten Gegebenheiten zurückzutreten hat. Dies bedeutet aber auch, dass andere Grundsätze der Raumordnung, die nicht aufgrund des Raumordnungsplans des Bundes, aber ggf. durch die Raumordnung der Länder konkretisiert sind, in der Abwägung dadurch, dass ein für die räumliche Entwicklung des Bundesgebiets erheblicher Abwägungsbelang in einem Raumordnungsplan des Bundes herausgestellt wird, nicht übergangen oder in der konkreten Planungs- bzw. Entscheidungssituation vernachlässigt werden dürfen.

Dass bei der beschriebenen Wirkungsweise und beschränkten Steuerungswirkung eines Grundsatzes der Raumordnung nicht erwartet werden kann, dass dieser unmittelbar konkrete räumliche Ergebnisse zeitigt, versteht sich von selbst. Aber er entfaltet innerhalb seines Geltungsbereichs - bei einem Raumordnungsplan des Bundes ist der Planungsraum das Bundesgebiet - eine nicht unerhebliche Bindungswirkung in Form einer Berücksichtigungspflicht und nimmt dadurch indirekt Einfluss auf die „zu konkreten Ergebnissen“ führenden nachfolgenden Planungs- und Zulassungsentscheidungen im Sinne von § 4 ROG.

Der gegenüber einer Raumordnungsplanung des Bundes angeführte Einwand, wonach eine Grundsatzkonkretisierung wegen der Abweichungsbefugnis der Länder im Bereich der Raumordnung die ihr zugedachte rechtliche Steuerungswirkung nicht oder nur eingeschränkt erfüllen könne, ist nicht durchschlagend. Denn dies setzt voraus, dass die Länder in jedem Fall von der Festlegung eines planerischen Grundsatzes abweichen würden. Dies ist hingegen zum einen nicht zu erwarten. Zum anderen ist dies ein Argument, das auch gegen die gesetzgeberische Tätigkeit des Bundes in diesem Bereich ins Feld geführt werden könnte. Ebenso wenig, wie man aber dem Raumordnungsgesetz des Bundes seine Steuerungswirkung absprechen kann, weil die Länder innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen zur Abweichung befugt sind, wird man auch der Raumordnungsplanung des Bundes die ihm vom Gesetzgeber zugedachte Steuerungswirkung wegen der etwaigen Abweichungsbefugnis absprechen können. Abgesehen davon müssten die Länder von einem Raumordnungsplan des Bundes, der einen Grundsatz der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG konkretisiert, durch Gesetz abweichen, falls sie von ihrer ver-

fassungsrechtlichen Abweichungsbefugnis Gebrauch machen wollten, weil es sich dabei um einen normkonkretisierenden Plan handelt und damit folglich die Abweichung von einem bundesgesetzlichen Grundsatz verbunden wäre. Lediglich durch eine planerische Abweichung in einem Raumordnungsplan für das Landesgebiet könnten sich die Länder infolgedessen von der durch den Raumordnungsplan des Bundes ausgehenden rechtlichen Bindungswirkung des § 4 Abs. 1 ROG nicht lösen. Im Übrigen ist auch aus verfassungsrechtlichen Gründen zweifelhaft, ob die Länder von einem konkretisierten bundesgesetzlichen Grundsatz, durch den der Bund einen für die räumliche Entwicklung des Bundesgebiets erheblichen Abwägungsbelang identifiziert hat, abweichen dürfen. Denn die Konkretisierung einzelner, für die Entwicklung des Bundesgebiets als Ganzem relevanter Abwägungsbelange fällt ihrem Wesen nach in den Aufgabenbereich des Bundes (dazu eingehend Spannowsky, Die Grenzen der Länderabweichungsbefugnis gem. Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG im Bereich der Raumordnung, UPR 2/2007; S. 45 ff. und ders., Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern im Bereich der Raumordnung nach der Föderalismusreform, ZfBR 2007, S. 221 ff. m. w. N.).

Soweit diskutiert wurde, ob und inwieweit es, soweit der Bund den grundsatzkonkretisierenden Raumordnungsplan des Bundes zur Anwendung bringt, sinnvoll ist, dass der Bund sich zuvor mit den Ländern abstimmt oder erst einmal eine politisch-strategische Planungsentscheidung auf der Ebene der Bundesressorts findet, ist diese Frage im Rahmen der Ressortbesprechung nicht ausdiskutiert worden. Sie dürfte aber auch nicht einheitlich zu beantworten sein. Soweit es nämlich Themenfelder anbelangt, bei denen der Schwerpunkt der raumordnerischen Steuerung auf der Ebene der Landesplanung liegt, kann es angezeigt sein, zuvor eine Abstimmung auf der Ebene der MKRO herbeizuführen (wie z. B. hinsichtlich der Konkretisierung der Mindeststandards des Zentrale-Orte-Systems). Andererseits ist für den sachgerechten, dem Koordinierungszweck entsprechenden Einsatz des Raumordnungsplans des Bundes maßgebend, dass auf der Ebene der Bundesregierung eine Abstimmung über die planerischen Kriterien und vor allem auch über die politisch-strategischen Gestaltungsziele vorgenommen wird, die bei dem Einsatz dieses politisch-strategischen Instrumentariums angewendet werden sollen.

Die aufgeworfene Frage, ob und inwieweit es sinnvoll sein könne, andere Mittel bzw. Instrumente mit geringerer Steuerungsfunktion, insbesondere informelle In-

strumente zum Einsatz zu bringen, wurde angesichts der Fokussierung der Ressortbesprechung auf die oben genannten Themenfelder ebenfalls nicht abschließend erörtert. Diese Frage ist auch nicht einheitlich zu beantworten, sondern abhängig von der Funktion, welche instrumentell in Bezug auf das jeweilige Themenfeld zu erfüllen ist (dazu auch nachfolgend unten unter L.). Soweit fachliche Daten Grundlagen für die Erfüllung der Konkretisierungs- und Steuerungsfunktion fehlen, können Ermittlungen durch Einbeziehung der jeweiligen Fachressorts notwendig sein. Außerdem kann es sinnvoll sein, die Raumordnungsplanung in ein gesamt-räumliches Entwicklungskonzept, das durch eine Leitbilddiskussion vorbereitet wird, einzubinden. In Bezug auf einzelne Themenfelder kann es zudem sinnvoll sein, die Koordinierung durch die Abstimmung eines Orientierungs- oder Handlungsrahmens vorzunehmen oder die förmliche Konkretisierung und Steuerung durch einen Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG auf diese Weise vorzubereiten.

Aufgrund der Ressortbesprechung ist aus Sicht des Auftragnehmers die Schlussfolgerung zu ziehen, dass zunächst auf der Ebene der Bundesregierung eine Festlegung darüber herbeigeführt werden sollte, nach welchen Kriterien von dem Raumordnungsplan des Bundes Gebrauch gemacht werden soll, wie verfahrensmäßig sicher gestellt werden kann, dass dem BMVBS als Planungsträger binnen angemessener Zeit die erforderlichen Sachinformationen und etwaigen fachlichen Konkretisierungsvorschläge bezüglich eines bundesgesetzlichen Grundsatzes der Raumordnung seitens der fachlich betroffenen Ressorts zur Verfügung gestellt werden, damit ein entsprechender raumordnungsplanerischer Konkretisierungsvorschlag unterbreitet werden kann, und ob der Raumordnungsplan des Bundes, um damit ggf. auch eine normative Gewichtungsvorgabe verbinden zu können, als Rechtsverordnung erlassen werden sollte.

L. Weitere Alternativen der Bundesraumordnung zur Konkretisierung der verbliebenen Themenfelder der Raumordnung?

Ob und inwieweit der Raumordnungsplan des Bundes zur Anwendung gebracht wird, hängt letztlich von politisch-strategischen Grundentscheidungen ab, die die Bundesressorts innerhalb ihrer Zuständigkeit treffen müssen. Denn das Instrument

des Raumordnungsplans des Bundes ist zwar dem BMVBS wegen der Zuständigkeit für die Raumordnung des Bundes zugeordnet, kann aber wegen dessen Koordinierungs-, Vorlauf- und Servicefunktion sowie dessen Steuerungsfunktion hinsichtlich der gesamträumlichen Entwicklung für die anderen Fachressorts ebenfalls ein geeignetes Instrument zur Verwirklichung von öffentlichen Belangen sein, die ihren Niederschlag in räumlichen Entwicklungen oder Auswirkungen finden. Insbesondere wenn länder- und staatsgrenzenübergreifende konzeptionelle und strukturelle Maßnahmen ergriffen oder räumliche Entwicklungsprozesse in Gang gesetzt werden müssen und der Bund dabei auf eine Realisierung innerhalb der nachfolgenden gesamträumlichen Planungen, Fachplanungen oder im Zuge der Verwirklichung der sonstigen für den Gesamttraum bedeutsamen Maßnahmen angewiesen ist, kann der Raumordnungsplan des Bundes wegen seines abwägungsrelevanten Inhalts einen förderlichen instrumentellen Beitrag leisten.

Das Verhältnis zwischen den sonstigen der Bundesraumordnung zur Verfügung stehenden informellen Planungsinstrumenten (vgl. dazu G. I.) und dem Raumordnungsplan des Bundes lässt sich meistens nicht im Sinne einer echten Alternative beschreiben. Denn die informellen und das förmliche Planungsinstrument unterscheiden sich nicht in den Konkretisierungs-, Koordinierungs-, der Vorlauf- und der Servicefunktion, wohl aber hinsichtlich der rechtlichen Steuerungsfunktion. Die informellen Planungsinstrumente dienen in der Regel der Vorbereitung der förmlichen Planung. Sie können den Raumordnungsplan hinsichtlich der erstrebten räumlichen Entwicklungsperspektive nur ersetzen, wenn keine rechtliche Bindungswirkung zu deren Verwirklichung durch nachfolgende raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen ausgelöst werden muss. Denkbar ist dies im Verhältnis zwischen der Raumordnungsplanung des Bundes und der Länder, wenn sich alle an den im Wege der gemeinsamen Planung auf der Basis der MKRO abgesteckten Rahmen halten. Ist dies nicht der Fall kann der Bund den für die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums als notwendig erkannten Erfordernissen nur im Wege der grundsatzkonkretisierenden Raumordnungsplanung Nachdruck verleihen.

Soweit darauf vertraut werden kann, dass schon die informelle Planung befolgt wird, bedarf es einer förmlichen Planung nicht. Bei Planungsentscheidungen, die einen Beitrag zu Konfliktlösungen auf den nachfolgenden Entscheidungs- bzw. Planungsebenen leisten sollen, oder die einem öffentlichen Belang in Bezug auf die

gesamträumliche Entwicklung Nachdruck verleihen sollen, wird der damit erstrebte Steuerungseffekt besser durch einen förmlichen Raumordnungsplan erreicht. Des-
sen Steuerungsfunktion würde zudem erhöht, wenn nicht nur der konkretisierte ge-
samträumliche Belang auf die Waagschale der Abwägung gebracht würde, sondern
wenn dieser zudem mit einer qualifizierten Gewichtungsvorgabe versehen würde
(vgl. dazu E. II). Allerdings müssen dabei dann auch erhöhte Anforderungen an die
Abwägung des grundsatzkonkretisierenden Raumordnungsplans gestellt werden.

Es ist eine Frage der politisch-strategischen Einschätzung, ob zu erwarten ist, dass
die Verwirklichung des angesteuerten räumlichen Entwicklungszwecks besser
durch die Anwendung eines der oben unter G. genannten informellen Instrumente
der Bundesraumordnung oder durch Anwendung des Raumordnungsplans des
Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG zu erreichen ist. Die Instrumentenwahl liegt im
freien Ermessen des Ministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, das mit
der Erfüllung der raumordnungsplanerischen Konkretisierungsaufgabe betraut ist.

Der förmliche Raumordnungsplan ist vor allem von Bedeutung, wenn strukturelle
Entscheidungen im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung getroffen werden
sollen, die in Bezug auf den Gesamttraum zu einer Verstetigung und Kontinuität in
der Planungspraxis auf den verschiedenen Planungsebenen der Raumordnungs-
planung und raumbedeutsamen Fachplanung sowie bei anderen raumbedeutsamen
Maßnahmen führen sollen. Im Verhältnis zwischen den Träger der Raumordnungs-
planung von Bund und Ländern können die informellen Planungsinstrumente zur
Wahrnehmung der Konkretisierungsaufgabe ausreichen.

Informelle Planungsinstrumente, wie Handlungsprogramme, die Festlegung von
Leitbildern oder eines Orientierungsrahmens für die gesamträumliche Entwicklung,
wie die Beschlüsse der MKRO oder die Ausarbeitung eines Entwicklungskonzepts
für den Gesamttraum und die förmlichen Raumordnungspläne des Bundes nach §
17 ROG ergänzen sich gegenseitig hinsichtlich der Verwirklichung der räumlichen
Entwicklungsaufgabe. Häufig wird es sachgerecht sein, den Einsatz des grundsatz-
konkretisierenden Raumordnungsplans mittels eines derartigen vorauslaufenden
informellen Planungsinstruments vorzubereiten.

Die Vorbereitung kann auch aufgrund eines interministeriell abgestimmten Entwicklungskonzepts bzw. themenbezogenen Konkretisierungsvorschlags erfolgen. Dies gilt vor allem dann, wenn es erforderlich ist, im Vorfeld der Planung fachliche Klärungen herbeizuführen (z. B. Ermittlung der aus geologisch-ökonomischer Sicht national bedeutsamen Rohstoffe, Ermittlung der hinsichtlich der gesamträumlichen Entwicklung des Bundesgebiets zu berücksichtigenden räumlichen Erfordernisse des Schutzes der Kritischen Infrastrukturen und Ermittlung der aus gesamträumlicher Sicht des Umweltschutzes besonders schutzwürdigen Lebensraumkorridore).

Betrachtet man die verbliebenen Themenfelder, ist in Bezug auf das Zentrale-Orte-Modell offenkundig, dass die MKRO-Entschlüsse von 1968 und 1972 unter den heutigen grundlegend veränderten Rahmenbedingungen eine Konkretisierungs-, Koordinierungs-, Vorlauf- und Servicefunktion nicht mehr bzw. allenfalls noch eingeschränkt erfüllen können. Außerdem ist die Entwicklung auf Ebene der Länder so weit auseinandergefallen, dass das Zentrale-Orte-Modell die ihm gesetzlich zugeordnete raumstrukturelle Steuerungsfunktion im Gesamttraum nicht mehr einheitlich erfüllt. Ob es sachgerecht ist, lediglich die MKRO-Entschlüsse von 1968 und 1972 durch eine neuere zu ersetzen, oder ob nicht die grundlegenden, auf der Idee einer raumstrukturellen Ordnungsgerechtigkeit basierenden Mindeststandards des Zentrale-Orte-Modells in dem Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG festgelegt werden sollten, sollte danach beurteilt werden, ob und inwieweit diesem in Zukunft weiterhin eine rechtliche Steuerungsfunktion für die raumfunktionalen und -strukturellen Entwicklungen innerhalb des Gesamttraums beigemessen werden soll. Dabei ist zu bedenken, dass dieses Modell der Ordnungsgerechtigkeit gerade in Bezug auf den demographischen Wandel eine zentrale Funktion im Hinblick auf die nachhaltige Raumentwicklung einnehmen kann. Um die Mindeststandards eines im Bund-Länder-Verhältnis realisierbaren einheitlichen Ordnungsmodells für den Gesamttraum festlegen zu können (zu den festzulegenden Mindeststandards siehe oben J. V. 2.2 und 3. sowie unter N.), dürfte es erforderlich sein, dass die konzeptionellen Eckdaten für die grundsatzkonkretisierende Festlegung der Mindeststandards dieses Ordnungsmodells ggf. auf der Basis eines interministeriell abgestimmten Vorschlags fachlich betroffener Bundesressorts zwischen Bund und Ländern abgestimmt werden. Dafür, dass diese Eckpunkte für eine Standardisierung auch schon im Vorfeld zwischen Bund und Ländern abgestimmt werden sollten, spricht, dass dieses Ordnungsmodell im Rahmen der Raumordnungspla-

nung der Länder weiter konkretisiert werden muss. Die Festlegung der Eckdaten dieses Ordnungsmodells kann entweder durch einen interministeriellen konzeptionellen Vorschlag oder aufgrund einer MKRO-Entscheidung zwischen Bund und Ländern vorbereitet werden.

Zur Erhöhung der Bindungswirkung einer solchen grundsatzkonkretisierenden Standardisierung erscheint dann jedoch letztlich die Festlegung in einem grundsatzkonkretisierenden Raumordnungsplan geboten, zumal den Beschlüssen der MKRO in der Rechtsprechung weder die Bedeutung eines antizipierenden Sachverständigengutachtens noch sonst eine kontrollfähige Maßstabsfunktion zuerkannt wird (vgl. dazu auch oben E. II. und G. I. 1.). Dabei wird freilich nicht übersehen, dass auch die in einem Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG festgelegten Grundsätze der Raumordnung, da sie - anders als „Ziele der Raumordnung“ - nach § 4 Abs. 1 S. 1 ROG für die Planungs- und Maßnahmenträger bei nachfolgenden raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen nur eine Berücksichtigungspflicht auslösen, im Rahmen der Abwägung prinzipiell überwunden werden können, weshalb die Realisierung des gewünschten Ergebnisses durch planerische Festlegung einer Abwägungsdirektive zwar in rechtlich erheblicher Weise gefördert, aber nicht sichergestellt werden kann.

Raumübergreifende, länder- oder staatsgrenzenüberschreitende Lebensraumkorridore, ein integriertes Verkehrssystem und die Sicherung für die Entwicklung des Gesamttraums bedeutsamer Rohstoffe können im föderalen Planungssystem durch einen Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG gefördert werden, weil dazu die räumlichen Erfordernisse konkretisiert und die Pflicht zu deren einheitlicher Berücksichtigung für den Gesamttraum verankert werden. Eine Flankierung durch eine etwaige zwischen den zuständigen Ressorts abgestimmte Ausarbeitung informeller Handlungsanleitungen ist zwar denkbar, aber kann nicht die gleiche Steuerungswirkung erzeugen.

Über die oben beschriebenen themenbezogenen Ermittlungserfordernisse hinaus sind hinsichtlich der Handlungsfelder „Schutz Kritischer Infrastrukturen“ und „Hochwasserschutz unter Beachtung der Klimaanpassungserfordernisse“ weitere planvorbereitende Maßnahmen unerlässlich. Sie können parallel durch informelle Instrumente unterstützt werden können. Soweit es Hochwasserschutzanforderungen

im Zusammenhang mit der Errichtung von störungsanfälligen baulichen oder technischen Anlagen anbelangt, kann das Gefährdungsrisiko im Rahmen des fachbehördlichen Zulassungsrechts bewältigt werden. Anders ist dies, falls eine bestehende Gefährdungslage unter Berücksichtigung der Erfordernisse der Klimaanpassung durch gesamträumlich-konzeptionelle Planungen und Maßnahmen entschärft werden müsste. Dafür könnte auch eine Festlegung in einem Raumordnungsplan des Bundes zur Konkretisierung eines entsprechenden, ggf. auch räumlich-differenzierten Handlungsauftrags in Betracht kommen. Dies setzt freilich die vorherige fachliche Klärung eines entsprechenden am Vorsorgeprinzip orientierten Handlungserfordernisses voraus. Bei der Ressortbesprechung wurde – ausgehend von den bisherigen Erkenntnissen – das Bestehen einer derartigen Gefährdungssituation und dementsprechend ein solches Handlungserfordernis verneint.

M. Möglichkeiten zur Verbesserung der Umsetzung der durch den Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG konkretisierten bundesgesetzlichen Grundsätze

Die Konkretisierung eines bundesgesetzlichen Grundsatzes kann es ermöglichen, dass der Regelungsinhalt auch planungs- und maßnahmenbezogen durch raumordnerische Verträge zwischen den Trägern der Raumordnungsplanung auf der Bundes- und Landesebene oder durch Verwaltungsabkommen zwischen Bundes- und Landesbehörden gefördert wird. Dies könnte z. B. dadurch geschehen, dass der Bund sich an bestimmten Maßnahmen auf der Landesebene beteiligt, wenn die zuständigen Träger der Landesplanung sich verpflichten, für die Verwirklichung eines durch einen Raumordnungsplan des Bundes konkretisierten Grundsatz der Raumordnung die notwendigen planerischen Voraussetzungen herbeizuführen. Auf diese Weise könnte im Verhältnis zwischen Bund und Ländern zur Bewältigung von für die gesamträumliche Entwicklung erforderlichen Planungsaufgaben eine umsetzungsorientierte Kooperationsform im Geiste des kooperativen Föderalismus geschaffen werden.

Es könnten auf Bundesebene die Fördertatbestände so ausgestaltet werden, dass der Bund sich schwerpunktmäßig vor allem an der Verwirklichung von planerisch konkretisierten Grundsätzen der Raumordnung für die räumliche Entwicklung des Gesamttraums auf der Basis vertraglicher Vereinbarungen mit den nachfolgenden Planungs- und Maßnahmenträgern beteiligt. So könnte dem Raumordnungsplan

des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG dadurch mehr Umsetzungskraft verliehen werden, dass die Vergabe von GRW-Mitteln mit der Steuerungswirkung des Raumordnungsplans in Bezug auf die verfolgten energie- und infrastrukturelevanten Anforderungen verbunden wird. So ist im Koordinierungsrahmen eine Förderung der Verwirklichung von Erfordernissen der Raumordnung für den Bereich von Tourismusvorhaben wie folgt vorgesehen:

„Touristische Infrastrukturvorhaben werden vorrangig in Tourismusräumen gefördert, die im Landesraumentwicklungsprogramm bzw. in den Regionalen Raumordnungsprogrammen festgelegt sind. Hierbei wird der Schwerpunkt auf die Qualitätsverbesserung und Saisonverlängerung gelegt“.

In ähnlicher Weise könnte die Vergabe von GRW-Mitteln daran geknüpft werden, ob die Verwirklichung von Festlegungen im Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG gefördert wird.

Dieses Anreizsystem zur Verwirklichung politisch-strategischer Grundsätze für den Gesamttraum wäre damit mit dem System in Frankreich vergleichbar, wonach die nationalen Sektorenpläne bzw. Entwicklungsprogramme bzw. Aktionspläne durch nachfolgende „contrats de plan“, also Planverträge, oder Maßnahmenverträge, die auf den verschiedenen staatlichen Ebenen mit den Akteuren abgeschlossen werden, der Verwirklichung zugeführt werden.

Die raumordnerischen Verträge, die der Verwirklichung von Raumordnungsplänen dienen, haben im neuen Raumordnungsrecht in § 13 Abs. 2 ROG als Realisierungsinstrumente einer auf Umsetzung angelegten Raumordnungsplanung eine zusätzliche Akzentuierung dadurch erfahren, dass gemäß § 13 Abs. 2 S. 1 ROG auch die Übernahme von Kosten, die dem Träger der Landes- oder Regionalplanung bei der im Interesse des Vertragspartners liegenden Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen entstehen, Gegenstand einer vertraglichen Vereinbarung, insbesondere zur Koordinierung oder Verwirklichung von raumordnerischen Entwicklungskonzepten und zur Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen, sein können. Dabei war zwar insbesondere daran gedacht, dass Kosten, die den Planungsträgern z. B. infolge einer Abweichung von Zielen der Raumordnung entstehen, durch eine vertragliche Kostenregelung auf die Vor-

habenträger abgewälzt werden können. Diese Regelung kann jedoch auch für eine Kombination von Fördertatbeständen und Kostenbeteiligungsregelungen zwischen Bund und Ländern auf der Basis von raumordnerischen Verträgen nutzbar gemacht werden.

N. Zusammenfassung

Soweit das Ressortforschungsprojekt mit dem Titel „Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung durch die Bundesraumordnung“ überschrieben ist, ist nur die Konkretisierungsfunktion der Raumordnung angesprochen. Diese Funktion kann sowohl durch informelle Instrumente als auch durch den mit diesem Zweck verbundenen aufgrund des neuen Raumordnungsgesetzes eingeführten normkonkretisierenden Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG erreicht werden. Soll aber mit der Konkretisierung zugleich eine - wenngleich rechtlich beschränkte - Steuerungs- bzw. Bindungswirkung in Form einer Berücksichtigungspflicht durch normkonkretisierende raumordnungsplanerische Grundsätze der Raumordnung im Sinne von § 4 Abs. 1 S. 1 ROG ausgelöst werden, kommt dafür nur der Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG in Betracht. Denn darin unterscheiden sich die informellen Instrumente der Bundesraumordnung von dem förmlichen Planungsinstrument, dem Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG.

Es ist eine Frage der politisch-strategischen Einschätzung, ob zu erwarten ist, dass die Verwirklichung des angesteuerten räumlichen Entwicklungszwecks besser durch die Anwendung eines der oben unter G. und L. genannten informellen Instrumente der Bundesraumordnung oder durch Anwendung des Raumordnungsplans des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG zu erreichen ist. Die Instrumentenwahl liegt im freien Ermessen des Ministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, das mit der Erfüllung der raumordnungsplanerischen Konkretisierungsaufgabe betraut ist.

Der förmliche Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG kommt als Instrumentarium vor allem in Betracht, wenn strukturelle Entscheidungen im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung getroffen werden sollen, die in Bezug auf den Gesamttraum zu einer Verstetigung und Kontinuität in der Planungspraxis auf den verschiedenen Planungsebenen der Raumordnungsplanung und raumbedeutsamen Fachplanung sowie bei anderen raumbedeutsamen Maßnahmen führen sollen. Im Verhältnis

zwischen den Träger der Raumordnungsplanung von Bund und Ländern können die informellen Planungsinstrumente zur Wahrnehmung der Konkretisierungsaufgabe ausreichen.

Informelle Planungsinstrumente, wie Handlungsprogramme, die Festlegung von Leitbildern oder eines Orientierungsrahmens für die gesamträumliche Entwicklung, wie die Beschlüsse der MKRO oder die Ausarbeitung eines Entwicklungskonzepts für den Gesamttraum und die förmlichen Raumordnungspläne des Bundes nach § 17 ROG ergänzen sich gegenseitig hinsichtlich der Verwirklichung der räumlichen Entwicklungsaufgabe. Häufig wird es sachgerecht sein, den Einsatz des grundsatzkonkretisierenden Raumordnungsplans mittels eines derartigen vorauslaufenden informellen Planungsinstruments vorzubereiten.

Die durch einen Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG konkretisierten bundesgesetzlichen Grundsätze sind nach § 4 Abs. 1 ROG bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen, Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen anderer öffentlicher Stellen und bei Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts, die der Planfeststellung oder der Genehmigung mit der Rechtswirkung der Planfeststellung bedürfen, zu berücksichtigen. Dies gilt nicht nur bei der Neuaufstellung von Plänen sondern auch bei deren Fortschreibung durch Änderung oder Ergänzung.

Obwohl der Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung aufzustellen ist, handelt es sich nicht allein um ein Instrument, das nur dem BMVBS als Träger der Raumordnungsplanung zur Verfügung steht. Vielmehr ist er auch anderen fachlich betroffenen Bundesressorts im Sinne einer Vorlauf- und Servicefunktion zu dienen bestimmt, soweit die Verwirklichung eines fachlichen Belangs durch seine Berücksichtigung im Rahmen der Raumplanung auf den verschiedenen Ebenen des föderalen Planungssystems gefördert werden kann, es sich dabei um einen Belang handelt, der für die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums der Bundesrepublik Deutschland von Bedeutung ist und er seinen Niederschlag in einem der bundesgesetzlichen Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG gefunden hat (wie z. B. die Sicherung von Rohstoffen im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 3 ROG, die für die ge-

samträumliche Entwicklung von Bedeutung sind, oder die Pflege und Entwicklung von Lebensraumkorridoren als Bestandteilen eines großräumig übergreifenden, ökologisch wirksamen Freiraumverbundsystems im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5 i. V. mit § 2 Abs. 2 Nr. 8 S. 1 ROG). Deshalb ist die Konkretisierung eines fachlichen Belangs durch einen Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG auch an das Einvernehmen des fachlich betroffenen Ministeriums gebunden. Darin kommt zudem zum Ausdruck, dass auch das fachlich betroffene Bundesministerium den fachlichen Impuls für den Einsatz des Raumordnungsplans geben kann.

Im Verhältnis zu den Ländern weist der Raumordnungsplan des Bundes grundsätzlich keine Überschneidung zur Raumordnungsplanung auf, da sein Einsatz nach § 17 Abs. 1 ROG darauf beschränkt ist, dass „einzelne Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 für die räumliche Entwicklung des Bundesgebiets“ konkretisiert werden. D. h., dass die Planungskompetenz des Bundes - ausgehend von der schon vorher vorhandenen Kompetenz des Bundes für den Gesamttraum - in Abgrenzung zu der Zuständigkeit der Länder lückenschließend ausgestaltet worden ist. Daraus resultiert für das BMVBS als Planungsträger eine gesetzliche Ermächtigungsschranke, die eine Erforderlichkeitsprüfung unter dem Aspekt der Planrechtfertigung notwendig macht. Beschränkungen resultieren hieraus in zweierlei Richtung: Zum einen darf der Bund seine Planungsaufgabe für den Gesamttraum nur insoweit wahrnehmen, als die additive teilräumliche Aufgabenwahrnehmung durch die Länder Defizite in Bezug auf die Raumordnung im Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland hinterlässt oder bei neu auftretenden Themen erwarten lässt. Zum anderen scheidet eine Konkretisierung bis ins Detail schon deshalb aus, weil die Aufgabenstellung der Raumordnung im bundesstaatlichen Planungssystem auf eine fortschreitende Konkretisierung angelegt ist und die Konkretisierung nach § 17 Abs. 1 ROG auch nur durch einen planerischen Grundsatz und nicht durch ein Ziel der Raumordnung vorgenommen werden kann (inhaltliche Regulierungsgrenze/Übermaßverbot, siehe H. IV. 11.).

Im Verhältnis zur EU stößt die Raumordnungsplanung des Bundes an Grenzen, soweit eine abschließende Regelung auf europäischer Ebene besteht, welche eine weitere oder eine abweichende Konkretisierung ausschließt.

Der Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG ist ein politisch-strategisches Gestaltungsinstrument, das - wie die Landesentwicklungspläne bzw. -programme für die Landesgebiete - eine Akzentuierung bestimmter für die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums bedeutsamer Belange ermöglicht; nur mit dem Unterschied, dass damit die räumliche Entwicklung des Bundesgebiets gefördert werden soll.

Da es sich bei dem Raumordnungsplan des Bundes um einen normkonkretisierenden Plan handelt, ist er an die Voraussetzungen und Schranken rechtsstaatlicher Planung gebunden (insbesondere an das Erfordernis einer Planrechtfertigung, an das Abwägungsgebot und an das Übermaßverbot).

Die rechtliche Steuerungswirkung eines Raumordnungsplans des Bundes kann darin liegen, dass ein Abwägungsbelang, der für die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums aus Sicht des Bundes erheblich ist, einfach nur präzisiert wird, ohne mit einer qualifizierten Gewichtungsvorgabe verbunden zu werden. Schon mit dieser Konkretisierung einzelner bundesgesetzlicher Grundsätze der Raumordnung ist eine normkonkretisierende Akzentverstärkung dieser Grundsätze verbunden. Dadurch wird das Gewicht, das diesem Abwägungsbelang im Rahmen der Abwägung bei nachfolgenden Planungen beizumessen ist, erhöht. Weiter verstärkt wird die Gewichtungsvorgabe durch eine räumlich-differenzierende Festlegung. Wird im Rahmen der grundsatzkonkretisierenden Raumordnungsplanung des Bundes von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, muss die Raumordnungsplanung des Bundes hinsichtlich der räumlich-differenzierenden Konkretisierung jedoch ihrerseits erhöhte Abwägungsanforderungen erfüllen. Eine weitere Erhöhung der Gewichtungsvorgabe zu einer qualifizierten und, falls eine entsprechende Ermächtigung dafür geschaffen wird, auch in formeller Hinsicht normativen Gewichtungsvorgabe, ist überdies in der Weise denkbar, dass festgelegt wird, dass einem Belang bestmöglich Rechnung getragen werden muss. Jede gewichtungserhöhende Abwägungsdirektive hat zur Folge, dass die Planungsträger auf den nachfolgenden Ebenen, wenn sie diesen Belang bei der Abwägung gegenüber anderen Belangen zurückstellen wollen, erhöhte Begründungsanforderungen erfüllen müssen, weil sie sich mit dieser Gewichtungsvorgabe in der Begründung eingehend auseinandersetzen müssen, und dass sie den Belang mit der ihm danach zukommenden

Gewicht unter Berücksichtigung der Gegebenheiten der konkreten Planungssituation in die Abwägung eingestellt haben müssen (dazu eingehend oben E. II.).

Im Zuge der Durchführung des Ressortforschungsprojekts, das über die Dauer von ca. einem Jahr lief, ist der prozesshafte Charakter eines Planungsprozesses „spürbar“ geworden. Denn während dessen Verlauf hat sich die Beurteilungsgrundlage bezüglich zweier Themenfelder, nämlich der Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für einen beschleunigten Ausbau der Energienetze und für die Speicherung von Kohlendioxid, die nach der rechtlichen und fachlich-planerischen Analyse als konkretisierungsbedürftig eingestuft wurden, durch darauf bezogene bundesgesetzliche Regelungen geändert. Infolgedessen ist das Konkretisierungsbedürfnis bezüglich dieser Themenfelder zwischenzeitlich während der Durchführung des Ressortforschungsprojekts entfallen. Bezüglich des Themenfeldes „Speicherung von Kohlendioxid“ hat sich die Beurteilungsgrundlage erneut dadurch geändert, dass der Bundesrat seine Zustimmung mit Beschluss vom 23.09.2011 zu dem Gesetzentwurf versagt hat. Nachdem der Bundesrat dem Entwurf des Gesetzes „zur Demonstration und Anwendung von Technologien zur Abscheidung, zum Transport und zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid“ nicht zugestimmt hat (vgl. BR-Drs. v. 23.09.2011, 487/11) und der Antrag der Bundesländer Brandenburg, Hamburg und Sachsen auf Einberufung des Vermittlungsausschusses vor allem damit begründet worden war (vgl. BR-Drs. v. 21.09.2011, 487/3/11), dass nach diesem Gesetzentwurf ein Ausschluss dieser Technologie pauschal für ein ganzes Landesgebiet auch dann möglich sein sollte, wenn überwiegende öffentliche Interessen dem entgegenstehen, dass dies jedoch sachgerecht nur auf Grundlage einer Abwägung für jeden Einzelfall vorgenommen werden kann, könnte dieses Themenfeld wieder zu einem möglichen Gegenstand eines Raumordnungsplans des Bundes werden. Diesbezüglich ist folglich eine abschließende Beurteilung zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts (Ende September 2011) noch nicht möglich.

Bezüglich einiger Themenfelder hat sich im Zuge der fachlich-planerischen Analyse herausgestellt, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt ohne eine weitere Klärung bestimmter Voraussetzungen eine Konkretisierung des an sich konkretisierungsbedürftigen bundesgesetzlichen Grundsatzes durch einen Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG derzeit nicht oder allenfalls partiell in Betracht kommt. Die Anzahl der Themenfelder, die für eine zeitnahe Konkretisierung durch

einen Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 BauGB in Betracht kommen, wurde infolgedessen im Verlauf der Durchführung der fachlich-planerischen Analyse sukzessive geringer.

Nach der planungsrechtlichen Analyse, bei der eine Einschränkung der Auswahl der für eine Konkretisierung in Betracht kommenden Themenbereiche nach rechtlichen Kriterien vorgenommen wurde, waren ausgehend von einem weiten fachlich-planerischen und politisch-strategischen Gestaltungsrahmen zunächst 11 Themenbereiche in die nachfolgende fachlich-planerische Analyse genommen worden. Im Verlauf dieser überwiegend auf der Basis der durchgeführten Expertenworkshops vorgenommenen fachlich-planerischen Analyse ist zwar das Thema „Energiespeicher, insbesondere Pumpspeicherkraftwerke, Druckluftspeicherkraftwerke und Wasserstoffspeicher“ als weiteres Themenfeld hinzugekommen, jedoch reduzierten sich die identifizierten Themenfelder, die ein Konkretisierungsbedürfnis durch einen Raumordnungsplan des Bundes erkennen ließen, aufgrund der fachlich-planerischen Analyse auf 7 Themenfelder, wobei bezüglich 2 Themenfeldern die Eignung zur Konkretisierung aufgrund eines Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG als erfüllt angesehen wurde, und bezüglich 5 weiterer Themenfelder eine beschränkte Eignung bejaht wurde, weil diese sich nur unter bestimmten Voraussetzungen für eine Konkretisierung durch einen Raumordnungsplan des Bundes eignen.

Als konkretisierungsbedürftig waren aufgrund der rechtlich- und fachlich-planerischen Analyse gestützt auf die Ergebnisse der Expertenworkshops folgende 2 Themenbereiche zu beurteilen:

1. die Festlegung von Mindeststandards in Bezug auf das für den Gesamttraumraumstrukturell bedeutsame Zentrale-Orte-Modell im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 3 ROG und
2. die Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der Erneuerbaren Energien durch den Bau von Stromübertragungsnetzen gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 5, Nr. 6 S. 8 i. V. mit § 2 Abs. 2 Nr. 8 S. 1 ROG.

Nachdem der Bundesrat dem Gesetz über Maßnahmen die Beschleunigung des Netzausbaus [Netzausbaubeschleunigungsgesetz NABEG] mit Beschluss vom

08.07.2011, BR-Drs. 394/11, zugestimmt hat, konnte die Beurteilung, wonach es sich bei dem bundesgesetzlichen Grundsatz, die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der Erneuerbaren Energien durch den Bau von Stromübertragungsnetzen zu schaffen, um einen für die Konkretisierung durch einen Raumordnungsplan des Bundes in Betracht kommenden Teilaspekt handelt, nicht mehr aufrechterhalten werden.

Bei den für eine Konkretisierung durch einen Raumordnungsplan des Bundes noch übrig gebliebenen potentiell geeigneten Themenfeldern (siehe dazu oben J. II. 2.2) hängt die Wahl dieses Instrumentariums von politisch-strategischen Entscheidungen ab, weil diesbezüglich auch andere informelle Instrumente der Bundesraumordnung zur Verfügung stehen, die entweder anstelle des Raumordnungsplans nach § 17 Abs. 1 ROG oder planvorbereitend oder parallel zu diesem zum Einsatz gebracht werden können.

Wenn das Zentrale-Orte-Prinzip, dem die Vorstellung von einem Modell der räumlichen Ordnungsgerechtigkeit zugrunde liegt, weiterhin im Bundesgebiet sowohl als Ordnungsmodell als auch als Anknüpfungsbasis für die Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit in Bezug auf die Ausstattung mit Daseinsvorsorgeeinrichtungen, in Bezug auf die Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung und in Bezug auf die Gewährung von Finanzausweisungen genutzt werden soll, so erscheint es notwendig, dass die Mindeststandards dieses Modells bundeseinheitlich festgelegt werden. Zu diesen Mindeststandards gehört die Entscheidung darüber, welche Gliederung diesem Ordnungsmodell im Gesamttraum und in den Teilräumen zugrunde gelegt werden soll (zwei-, drei- oder mehrstufiges Modell zentraler Orte?). Dazu gehört weiter, welche Raumfunktionen die Zentralen Orte der jeweiligen Stufe in den verschiedenen, zu definierenden Versorgungsbereichen (Verflechtungs- bzw. Ordnungsbereichen) unter Berücksichtigung des demographischen Wandels künftig erfüllen sollen, ob und unter welchen Voraussetzungen mehrere „Orte“ zu einem solchen Zentralen Ort zusammengefasst werden können und unter welchen Voraussetzungen eine gemeinsame Hochstufung mehrerer Zentraler Orte als Verbund zulässig sein soll sowie binnen welcher Zeit die Einstufung zu überprüfen ist.

Nach Abstimmung mit den Vertretern des BMVBS sind unter Berücksichtigung politisch-strategischer Einschätzungen folgende Themenfelder in die Ressortbesprechung gebracht worden:

1. Schaffung eines großräumigen übergreifenden, ökologisch wirksamen Freiraumverbundsystems, soweit es den Aufbau von Lebensraumnetzwerken und Lebensraumkorridoren anbelangt (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5 2. Hs. i.V. mit Nr. 8 S. 1 ROG);
2. Entwicklung und Sicherung national bedeutsamer Kritischer Infrastrukturen (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4 ROG);
3. vorbeugender Hochwasserschutz, soweit über die wasserrechtlichen Hochwasserschutz-, Risikomanagementkonzeption (HQ100) und das wasserrechtliche Sicherungskonzept hinaus weitergehende mittel- bis langfristige Vorsorge wegen des Klimawandels und zum Schutz kritischer Infrastrukturen oder anderer besonders schutzwürdiger Sach- und Rechtsgüter geboten ist (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 5 i.V. mit § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4, Nr. 6 S. 7 i.V. mit § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4 ROG);
4. Schaffung eines integrierten Verkehrssystems gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 5, 6 und Nr. 8 ROG und schließlich
5. vorsorgende Sicherung standortgebundener Rohstoffe sowie deren geordnete Aufsuchung und Gewinnung im Bereich besonders seltener Rohstoffe (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG).

Der Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG wurde von den Teilnehmern zurückhaltend und skeptisch aufgenommen. Insbesondere wurden Vorbehalte hinsichtlich der Steuerungswirkung des Raumordnungsplans geäußert. In der vorläufigen Einschätzung dieser Ressortbesprechung wurde jedoch nicht ausgeschlossen, dass sich ein Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG partiell und unter bestimmten Voraussetzungen für eine raumordnungsplanerische Konkretisierung eignen könne. Da die Ressortbesprechung einerseits noch mit dem Zweck einer Erstinformation über die Ergebnisse des Ressortforschungsprojekts verbunden war und sie andererseits dem Zweck diene, eine weitere fachliche Sondierung herbeizuführen, war eine politisch-strategische Festlegung über die Einleitung des Verfahrens über die Raumordnungsplanung des Bundes noch nicht zu erwarten.

Für den Einsatz des grundsatzkonkretisierenden Raumordnungsplans nach § 17 Abs. 1 ROG zur Konkretisierung der genannten Themenfelder spricht, dass damit für die räumliche Entwicklung des Bundesgebiets neben der Konkretisierungsfunktion dieses Raumordnungsplans auch die Koordinierungs-, Vorlauf- und Servicefunktion sowie vor allem auch die freilich beschränkte rechtliche Steuerungsfunktion dieses politisch-strategischen Planungsinstruments genutzt werden kann. Diese für die räumliche Entwicklung des Bundesgebiets fördernden Funktionen können in den konkretisierungsbedürftigen Themenfeldern weder durch die sektoralen Fachplanungen noch durch die fachgesetzliche Erweiterung der anlagenbezogenen Zulassungsvoraussetzungen noch durch teilräumliche Planungen auf der Ebene der Bundesländer ersetzt werden.

Literaturverzeichnis

- Battis/Kersten: Die Raumordnung nach der Föderalismusreform, DVBl. 2007, 152 f.
- Blotevogel, Hans: Informationen zur Raumentwicklung, 10.1996, S. 647 ff. (655)
- Blümel, Willi: Die Straßenplanung im System der Raumplanung, in:
Bartlsperger/Blümel/Schroeter [Hrsg.], Ein Vierteljahrhundert Straßenrechts-
gesetzgebung, Hamburg 1980, S. 309 (335)
- Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (Hrsg.), Bundesrepublik
Deutschland, Rohstoffsituation, Rohstoffwirtschaftliche Länderstudien, Heft
XXXIX, 2010, S. 35
- Dehne, Peter: Leitbilder in der räumlichen Entwicklung, in: ARL (Hrsg.), Handwör-
terbuch der Raumordnung, Hannover 2005, S. 608 ff.
- Deiters, Jürgen: Informationen zur Raumentwicklung, 10.1996, S. 631
- Di Fabio, Udo: Die Struktur von Planungsnormen, in: Erb-
guth/Oebbecke/Rengeling/Schulte (Hrsg.), Planung, Festschrift für Werner
Hoppe zum 70. Geburtstag, München 2000, S. 75 (85)
- Dosch/Preuß/Jakubowski/Ferber: Flächenkreislaufwirtschaft als Strategie zur Steu-
erung der Siedlungsentwicklung im Bund und in Thüringen, LKV 2007, 385
(387)
- Durner, Wolfgang: Konflikte räumlicher Planungen, Tübingen, 2005
- Gebhardt, Hans: Forschungsdefizite und neue Aufgaben der Zentralitätsforschung,
Informationen zur Raumentwicklung, 10.1996, S. 693 ff.
- Goppel, Konrad: in Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, München 2010
- Goppel, Konrad: Projektbezogene Ziele der Raumordnung zu Verkehrsvorhaben
des Bundes und deren Bindungswirkung, DVBl. 2000, S. 86 [87]
- Gruber, Meinhard: Sicherung kommunaler Planungsfreiräume durch Regionalpläne,
DÖV 1995, 488 (491 und 492)
- Heiland, Peter: Vorsorgender Hochwasserschutz durch Raumordnung, interregiona-
le Kooperation und ökonomischer Lastenausgleich, Darmstadt, 2002
- Hoppe, Werner: "Ziele der Raumordnung und Landesplanung" und "Grundsätze der
Raumordnung und Landesplanung" in normtheoretischer Sicht, DVBl. 1993,
681 (683)
- Kodal/Krämer: Straßenrecht, 4. Aufl., München, 1985

- Lange, Klaus: Verkehr und öffentliches Recht. Öffentlich-rechtliche Strukturen und Probleme des Binnenverkehrssystems der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen, 1974
- Luhmann, Niklas: Politische Planung , in: ders., Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, 2. Aufl., 1975, Frankfurt, S. 66 f.
- Michel, Dieter in: ARL (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, 2005
- Roellecke, Gerd: Ein Rechtsbegriff der Planung, DÖV 1994, S. 1024 ff.
- Runkel, Peter in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG Kommentar, München 2010
- Runkel, Peter in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Loseblattausgabe, Frankfurt (Main) 2011
- Sachs, Michael: Grundgesetz, Kommentar, 5.Auflage, München, 2009
- Schmidt-Assmann, Eberhardt: Planung als administrative Handlungsform und Rechtsinstitut in FS für Otto Schlichter, Tübingen, 2006, S. 3 f.
- Spannowsky, Willy in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG Kommentar, München, 2010
- Spannowsky, Willy: Der Planer als Rechtsgestalter, DÖV 1996, 1017 ff.
- Spannowsky, Willy: Die Grenzen der Länderabweichungsbefugnis gem Art 72 Abs 3 Nr 4 GG im Bereich der Raumordnung, UPR 2007, 41 ff.
- Spannowsky, Willy: Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern im Bereich der Raumordnung nach der Föderalismusreform, ZfBR 2007, S. 221 ff.
- Spannowsky, Willy in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Frankfurt (Main), 2011
- Spannowsky, Willy (Hrsg.): Ausweisung von Natur- und Regionalparks – Konsequenzen für die Entwicklung des Raumes, Schriftenreihe zum Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Bd. 9, Kaiserslautern 2007, S. 171 ff.
- Spannowsky, Willy: Rahmenbedingungen für den Aufbau eines Flächenmanagements, ZAU (Sonderheft 16) 2009, 23 ff.
- Spannowsky, Willy: Grenzen landes- und regionalplanerischer Festlegungen gegenüber Verkehrswegeplanungen des Bundes, UPR 2000/11 und 12, S. 418 ff.
- Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschlands III, München 2000, S. 814 ff.

Streich, Bernd: Grundzüge einer städtebaulichen Leitbildtheorie. Beiträge zu Städtebau und Bodenordnung. Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik, Bonn, 1988

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
Anm.	Anmerkung
ABI. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft
ABI. EU	Amtsblatt der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBK	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
Bd.	Band
Beschl.	Beschluss
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium des Inneren
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMWI	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BR	Bundesrat
Bsp.	Beispiel
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BWA	Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CSS-Gesetz	Gesetz zur CO ₂ -Speicherung
Dena	Deutsche Energie Agentur GmbH
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammer- tag
Drs.	Drucksache
EG	Europäische Gemeinschaft
et al.	et alii = und weitere
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
evtl.	eventuell
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FFH-Richtlinie	Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie
f. / ff.	und folgende (Seite / Seiten)
Fn.	Fußnote
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
Hrsg.	Herausgeber
i.V.	in Verbindung
Kap.	Kapitel
Komm.	Kommentar
Lit.	Literatur

LPIG	Landesplanungsgesetz
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
n. F.	neue Fassung
NABEG	Gesetz über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus der Elektrizitätsnetze
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungsreport (Zeitschrift)
OVG	Oberverwaltungsgericht
Rh.-Pf.	Rheinland-Pfalz
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
ROV	Raumordnungsverordnung
S.	Seite(n)
sog.	sogenannt
Urt.	Urteil
UVPG	Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
z.B.	zum Beispiel

**Die Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung
durch die Bundesraumordnung**

Programm: 1. Workshop am 29. März 2011

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Krausenstraße 17 - 20
10117 Berlin
Raum 2.101 und 2.101a

- 09.30 Uhr **Einführung in das Forschungsprojekt**
Golo Eckhardt, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
- 09.45 Uhr **Rechtlicher Rahmen für die konkretisierende Raumordnungsplanung des Bundes und Gründe für die Auswahl der Handlungsfelder**
Prof. Dr. Willy Spannowsky, Technische Universität Kaiserslautern
- 10.45 Uhr **Diskussion**
- 11.15 Uhr **Rohstoffsicherung – Ergebnisse einer deutschlandweiten Analyse**
Dipl.-Ing. Klaus Einig, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
- 11.35 Uhr **Die Belange der Rohstoffwirtschaft für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung des Bundesgebiets unter Berücksichtigung möglicher gesamtträumlicher Koordinierungs- und Konkretisierungsanforderungen**
Wolf Müller, Geschäftsführer Recht, Bundesverband für Baustoffe – Steine und Erden e.V.

Dr.-Ing. Heinz-Norbert Schächter, Vereinigung Rohstoffe und Bergbau e.V., Berlin
- 12.15 Uhr **Diskussion**
- 13.00 Uhr **Mittagspause – Buffet**
- 13.45 Uhr **Erneuerbare Energien und Netze – welchen Beitrag kann der grundsatzkonkretisierende Raumordnungsplan des Bundes zu deren Entwicklung und Sicherung leisten?**
Dipl.-Ing. Klaus Einig, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
- 14.05 Uhr **Diskussion**
- 15.00 Uhr **Transformation des Energiesystems: Ausbau Erneuerbarer Energien und Übertragungsnetze**
Hannes Seidl, Deutsche Energie-Agentur GmbH
- 15.20 Uhr **Diskussion**
- 16.00 Uhr **Ende der Veranstaltung**

Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung durch Bundesraumordnung

1. Workshop am 29. März 2011

- Zusammenfassung der zentralen Aussagen der Expertenrunde -

1. Thema:

Rechtlicher Rahmen für die konkretisierende Raumordnungsplanung des Bundes und Gründe für die Auswahl der Handlungsfelder

Nach der Eröffnung des Workshops durch den Vertreter des BMVBS Golo Eckhardt, in der er auf die Entstehungsgeschichte des § 17 Abs. 1 ROG und den Sinn und Zweck der Regelung einging, stellte Prof. SPANNOWSKY - gestützt auf den 1. Zwischenbericht und die den Teilnehmern des Workshops zur Vorbereitung auf diesen zugeleiteten Unterlagen bezüglich der Themenfelder Rohstoffsicherung, Erneuerbare Energien und Netze – in seinem Referat zum 1. Themenbereich den aus seiner Sicht bei der Auswahl der Themenfelder und bei der Anwendung des Raumordnungsplans des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG zu berücksichtigenden rechtlichen Rahmen dar. Es seien unter dem Aspekt der Konkretisierung der Grundsätze nicht nur der Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG, sondern auch sonstige Instrumente wie Leitbilder, MKRO-Beschlüsse über Handlungsempfehlungen und Orientierungsrahmen etc. zu betrachten. Ausgehend von dem Wortlaut des § 17 Abs. 1 ROG, dem Sinn und Zweck dieser gesetzlichen Regelung und der begrenzten Steuerungsfunktion des normkonkretisierenden Raumordnungsplans des Bundes erläuterte er die Voraussetzungen, unter denen von der gesetzlichen Ermächtigung zur Aufstellung eines Raumordnungsplans des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG Gebrauch gemacht werden dürfe. Die Inanspruchnahme der Ermächtigung des § 17 Abs. 1 ROG hänge von formellen und materiellen Voraussetzungen ab. Er ging auf die Steuerungsfunktion dieses Raumordnungsplans des Bundes und die Reichweite und Grenzen der Befugnis zur Konkretisierung der bundesgesetzlichen Grundsätze ein. Im Unterschied zu den informellen Instrumenten der Raumordnung des Bundes bestehe die wesentliche Bedeutung in dem auf fortschreitende Konkretisierung und Verfeinerung der Planaussagen angelegten deutschen Raumplanungssystem darin, dass mit der Konkretisierung die bundesgesetzlichen Grundsätze im Hinblick auf nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen geschärft und mit einer Gewichtungsvorgabe versehen würden. Es werde für nachfol-

gende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen ein Grundsatz der Raumordnung als für den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland bedeutsamer Belang hervorgehoben. Der Raumordnungsplan des Bundes diene nicht lediglich der Normkonkretisierung, da er nicht wie eine Norm auf Geltung, sondern wie ein Plan auf Entwicklung und Erfüllung angelegt sei. Dies bedeute aber auch, dass die Anforderungen und Grenzen der Planung einzuhalten seien (insbesondere Rechtsbindung, Planrechtfertigung, Abwägungsgebot). Daraus und auch aus der auf „einzelne Grundsätze“ begrenzten Steuerungsfunktion des Raumordnungsplans des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG folgten auch hinsichtlich der Auswahl der konkretisierungsbedürftigen Themenfelder Beschränkungen. Innerhalb dieses Rahmens verbleibe aber ein weitreichender politisch-strategischer Gestaltungsspielraum für die Ausgestaltung der grundsatzkonkretisierenden Raumordnungsplanung. Möglich seien sowohl textliche als auch zeichnerische Festlegungen. Je konkreter und räumlich differenzierter die planerischen Festlegungen würden, desto mehr würden die Anforderungen an die Abwägung solcher Festlegungen in Form eines Grundsatzes der Raumordnung zunehmen. Seiner Ansicht nach stünden die Raumordnungsplanung des Bundes und die sonstigen Instrumente in einem Ergänzungsverhältnis. Das Besondere an dem Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG sei die dadurch bewirkte Rechtswirkung und damit verbundene Steuerungsfunktion. Bezüglich der weiteren Inhalte wird auf die in der Anlage beigefügte Präsentation verwiesen.

In seinem Statement sprach sich Prof. HENDLER dafür aus, verschiedene Kategorien von Grundsätzen der Raumordnung zu unterscheiden. Grundsätze der Raumordnung ließen sich in sog. einfache Grundsätze, in Grundsätze in Form von Festlegungen als Vorbehaltsgebiete (mit textlichen Aussagen und zeichnerischen Darstellungen) sowie in Grundsätze mit Gewichtungsvorgaben einteilen, wobei hinsichtlich der dritten Kategorie wiederum zwischen Grundsätzen mit einfacher Gewichtungsvorgabe und mit qualifizierter Gewichtungsvorgabe zu differenzieren sei.

Prof. GOPPEL führte aus, dass Grundsätze der Raumordnung allgemeine Aussagen seien und daher gebietsscharfe, zeichnerische Festlegungen auf Bedenken stießen, weil sie in hohem Maße bestimmt seien. Betrachte man Vorbehaltsgebiete jedoch als Grundsätze der Raumordnung, könne der Bund nach seiner Auffassung gestützt auf § 17 Abs. 1 ROG in einem Bundesraumordnungsplan auch Vorbehalts-

gebiete festlegen, für die die gleichen Regeln und Voraussetzungen gälten, wie für die Länder. Prof. HENDLER und Rechtsanwalt REITZIG hielten textliche und zeichnerische Darstellungen ebenfalls für möglich. REITZIG unterstrich die rechtliche und politisch-strategische Steuerungsfunktion des Raumordnungsplans des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG. In Bezug auf das Verhältnis zwischen Leitbildern und informellen Aussagen verwies er darauf, dass diese mittelbar über das Abwägungsgebot bei der Aufstellung eines Raumordnungsplans des Bundes Berücksichtigung fänden.

Prof. GOPPEL und Prof. HENDLER betonten unter Hinweis auf § 1 Abs. 1 ROG die Legitimation des Bundes, Aussagen in Form einer Bundesplanung zu treffen, sofern eine fachliche Notwendigkeit für eine gesamträumliche Bundesplanung bestehe. Zudem wurde von beiden die Auffassung vertreten, dass sich der Konkretisierungsauftrag des Bundes nicht in Vorlauf- und Serviceleistungen erschöpfe, auch wenn Zielfestlegungen in einem Bundesraumordnungsplan nach § 17 ROG nicht getroffen werden könnten und folglich die Steuerungswirkung gesetzlich begrenzt sei. Frau FUCHS bewertete die Beschränkung in § 17 Abs. 1 ROG auf die planerische Konkretisierung von Grundsätzen der Raumordnung als Defizit und sah hier gesetzgeberischen Handlungsbedarf.

Prof. GOPPEL plädierte für eine selbstbewusste Wahrnehmung der Kompetenz zur Bundesraumordnungsplanung und sprach von einer Verpflichtung des Bundes, wenn eine Grundsatzkonkretisierung im gesamtstaatlichen Interesse notwendig sei. BERGMEIER verwies zudem darauf, dass der Mehrwert des Instruments auch bei den Serviceleistungen gegenüber den (Bundes-)Fachplanungen sowie in einer Beschleunigungswirkung zu sehen sei. FUCHS und BERGMEIER vertraten die Auffassung, dass § 17 Abs. 1 ROG zum Zweck der Erhöhung der Steuerungswirkung geändert werden solle, um damit dem Interesse an Beschleunigung Rechnung zu tragen.

Übereinstimmend wurde von Prof. GOPPEL, Prof. HENDLER, REITZIG und BERGMEIER herausgestellt, dass der Bundesraumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG keinen Gesamtplan darstelle. Dem Plan läge kein umfassender Ansatz bzw. kein planerisches Gesamtkonzept zugrunde, sondern er könne nur einzelne Grundsätze selektiv behandeln und damit in Gestalt eines sachlichen Teilplans prio-

risieren, indem er Abwägungsbelange zur Konfliktlösung benenne, die für den Gesamttraum von besonderer Bedeutung seien.

Vor dem Hintergrund des selektiven und punktuellen Charakters des Raumordnungsplans nach § 17 Abs. 1 ROG wurde von Prof. KNIELING und Prof. VALLÉE die Frage aufgeworfen, ob im Interesse des Gestaltungsanspruchs des Bundes und der Außenwahrnehmung des Plans eine Verknüpfung mit Leitbildern und anderen informellen Aussagen in Betracht komme. Die Diskussion ergab, dass sich ein solcher integrativer Ansatz als Inhalt des Raumordnungsplans des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG aus formalen und inhaltlichen Gründen und wegen der einerseits auf „einzelne Grundsätze“ begrenzten, aber andererseits auch durch eine Akzentuierung einzelner für die Entwicklung des Gesamttraums besonders bedeutsamer Abwägungsbelange erstrebten Steuerungsfunktion nicht empfehle und für informelle Instrumente in Abstimmung mit den Länderinteressen genügend Raum verbleibe. Nach übereinstimmender Auffassung ergänzten sich die erstrebte rechtliche Steuerungsfunktion des Raumordnungsplans des Bundes und die Funktion der informellen Planungsinstrumente (Leitbilder und Raumentwicklungskonzept) sowie der MKRO-Beschlüsse.

Unter Bezugnahme auf die Aspekte der „kooperativen Raumordnung“ und des „kooperativen Föderalismus“ sprach sich EINIG für ein gemeinsames Vorgehen von Bund und Ländern aus und verwies dabei auch auf das Erfordernis, dass bei der Planaufstellung das Benehmen mit den Ländern herzustellen sei (vgl. § 17 Abs. 1 S. 3 ROG). BERGMEIER ergänzte, dass im Falle von Defiziten im Bereich der Raumordnung, die sich auf die Entwicklung des Gesamttraums auswirkten, der Bund entscheiden müsse und dies nunmehr aufgrund des Raumordnungsplans des Bundes auch könne; genau dies sei mit der Einführung dieses strategischen Planungsinstrumentes gewollt gewesen.

Der Auswahl der Handlungsfelder, die in den drei Workshops behandelt werden sollen, stimmten die Teilnehmer einhellig zu.

2. Thema:

Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 3 ROG).

In die Thematik leitete das Impulsreferat von Dipl.-Ing. Klaus EINIG, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, zum Thema „Rohstoffsicherung – Ergebnisse einer deutschlandweiten Analyse“ ein (s. auch PP-Foliensatz im Anhang).

EINIG kam zu der Einschätzung, dass ein Handlungsbedarf bei den Rohstoffen, die von nationaler Bedeutung sind, gegeben sei, da eine ausschließlich regionale oder landesweite Steuerung ihres Abbaus rasch an Grenzen stoße. Erforderlich seien daher länderübergreifende Sichtweisen und bundesweit einheitliche fachliche Grundlagen zur Abschätzung des Bedarfs und zur Einschätzung bundesweit bedeutsamer Herkunftsräume und ggf. zu Substitutionsmöglichkeiten. Der Export und Import von Rohstoffen und der Abbau nichtmineralischer Rohstoffe (z. B. Braunkohle) bedürfe auf Grund bundesweiter Bedeutung intensiverer länderübergreifender Abstimmung.

Im Anschluss referierten Dr.-Ing. Heinz-Norbert SCHÄCHTER, Vereinigung Rohstoffe und Bergbau e.V., Berlin, und Wolf MÜLLER, Geschäftsführer Recht, Bundesverband für Baustoffe – Steine und Erden e.V. über das Thema „Die Belange der Rohstoffwirtschaft für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung des Bundesgebiets unter Berücksichtigung möglicher gesamträumlicher Koordinierungs- und Konkretisierungsanforderungen“ (s. auch PP-Foliensatz im Anhang).

An die Raumordnung wurden von MÜLLER und Dr. SCHÄCHTER folgende Petiten adressiert: Es müsse eine gleichrangige Abwägung der Nachhaltigkeitsbelange sichergestellt werden und dabei die Besonderheiten der Rohstoffgewinnung berücksichtigt werden. Die Ausweisung von Lagerstätten müsse zudem bedarfsunabhängig unter Weiterentwicklung auf der Grundlage des europäischen Naturschutzrechts erfolgen, wobei eine anderweitige, zwischenzeitliche Nutzung potentieller Gewinnungsbereiche nur in Betracht kommen dürfe, wenn die künftige Gewinnung von Rohstoffen nicht unzumutbar erschwert werde. Dr. SCHÄCHTER forderte ferner, Rohstoffe von nationaler Bedeutung durch die Bundesraumordnungsplanung zu

sichern. Hierzu zählten nach seiner Einschätzung insbesondere Seltene Erden und energetische Rohstoffe.

Auf einhellige Zustimmung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer stieß die von Prof. GOPPEL geäußerte Einschätzung, wonach es für die Konkretisierung des Grundsatzes der räumlichen Sicherung von Rohstofflagerstätten des Nachweises einer bundesweit begründbaren Notwendigkeit bedürfe. Bezug nehmend auf das Referat von EINIG über die Ergebnisse einer deutschlandweiten Analyse zur Rohstoffsicherung kam Prof. GOPPEL zu dem Schluss, dass die Sicherung der standortgebundenen Rohstoffe weitgehend auf der Ebene der Regionalplanung geleistet werde.

Prof. VALLÉE sah die Konkretisierungsmöglichkeiten durch den Bundesraumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG auf dem Gebiet der Sicherung der räumlichen Voraussetzungen für den Rohstoffabbau grundsätzlich in den Bereichen der Nutzungskonfliktlösung, der Standortgebundenheit und der Festlegung von Abbaueiträumen. Frau FUCHS hielt zudem eine Priorisierung für möglich und versprach sich von einer Grundsatzkonkretisierung einen Beschleunigungseffekt. Prof. HENDLER wies im Zusammenhang mit möglichen Konkretisierungsinhalten auf den Interessenkonflikt zwischen der Erleichterung für den Rohstoffabbau durch Sicherung neuer Flächen einerseits und dem Vorrang der Kreislaufwirtschaft (sekundäre Rohstoffe) andererseits hin, weshalb eine frühzeitige Ressortabstimmung mit dem BMU zu empfehlen sei.

Nach Einschätzung von Prof. KNIELING und BERGMEIER ist ein Regelungsbedarf auf Bundesebene im Rahmen des Workshops nicht sichtbar geworden. Es wurde jedoch die Auffassung von Prof. VALLÉE geteilt, nach der ein nationales Interesse im Sinne einer Planrechtfertigung, für „Seltene Erden“ und ggf. energetische Rohstoffe (Vorbehaltsgebiete für Stein- und Braunkohle) unter Umständen im Hinblick auf die langfristigen Sicherungsfunktion der Raumordnungsplanung des Bundes aufgrund der Konsequenzen aus etwaigen bevorstehenden Entscheidungen im Bereich der Energieerzeugung in Betracht kommen könne, was jedoch einer weiteren Prüfung auf der Basis geologischer Rohstoffdaten bedürfe. Frau Prof. TROEGER-WEIß machte zudem darauf aufmerksam, dass auch die Dynamik der zukünftigen Nachfragestruktur sowie die Rohstoffsicherung der deutschen Industrie im Ausland berücksichtigt werden müsse. Hinsichtlich der Erwartung einer Beschleunigung hielt

Prof. GOPPEL eine verbindliche Integration von Abbaufrietenplänen in Regionalplänen für zielführender.

Als möglicher bundesweiter Belang wurde ferner der Vorschlag von Prof. VALLÉE erörtert, den Ländern eine regionale Eigenversorgung mit standortgebundenen Rohstoffen bzw. eine Pflicht zur regionalen Rohstoffsicherung durch Grundsatzkonkretisierung (u.U. mit quantitativen Angaben) vorzugeben. Der Ansatz wurde jedoch insgesamt kritisch beurteilt.

Die von Herrn Prof. KNIELING empfohlene parametrische Steuerung wurde weitgehend übereinstimmend als ein mittels des Raumordnungsplans des Bundes nicht geeigneter Steuerungsansatz angesehen.

Prof. OTTO schloss sich der Auffassung an, dass die Länder durch einen Bundesgrundsatz in Form eines Handlungsauftrags in die Mitwirkung der Sicherung der räumlichen Voraussetzungen für den Rohstoffabbau eingebunden werden sollten.

3. Thema:

Es sind die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der Erneuerbaren Energien zu schaffen (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 8 ROG).

Dipl.-Ing. Klaus EINIG, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, hielt das Impulsreferat zum Thema „Erneuerbare Energien und Netze – welchen Beitrag kann der grundsatzkonkretisierende Raumordnungsplan des Bundes zu deren Entwicklung und Sicherung leisten?“ (s. auch PP-Foliensatz im Anhang).

In seinem Fazit kam EINIG zunächst auf die Vorschläge des Bundesverbands Windenergie zu sprechen, wonach – ausgehend vom jeweiligen Windpotenzial der Länder, ein Bundesraumordnungsplan bestimmte Zielvorgaben – eine zu installierende Mindestmenge an Windenergieleistung oder bereitzustellende Mindestflächen an Raumordnungsgebieten für jedes Bundesland festgelegt werden sollten. Alternativ dazu werde ein gemeinsamer Beschluss der MKRO, in dem sich jedes Bundesland zu bestimmten Ausbauzielen bekennt, empfohlen. Darüber hinaus unterbreitete EINIG folgende Vorschläge:

- Die Ausbauziele für die Windenergie könnten ausgehend von der Einschätzung des Energiekonzepts der Bundesregierung nur durch eine Intensivierung des Repowerings und eine zusätzliche Ausweisung von Konzentrationszonen erreicht werden.
- Es sollten bundesweit einheitliche Maßstäbe für die Ermittlung der für die Windenergienutzung besonders geeigneten Standorte festgelegt werden. Eine Bund-Länder-Kommunen-Initiative solle hierbei vermitteln.
- Das vorhandene geologische Speicherpotenzial für CO₂ müsse räumlich verortet werden.
- Es sollten die Stromtrassen, auf die sich die Netzbetreiber in einem Bundesnetzplan geeinigt haben, in räumlicher Hinsicht gesichert werden.

Konsens unter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Workshops bestand in der Einschätzung, dass das Thema „Beitrag der Bundesraumordnungsplanung zum Ausbau der Erneuerbaren Energien“ eines der zentralen Themengebiete für den Bundesraumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG darstelle. Die Teilnehmer schlossen sich auf Nachfrage einhellig der Auffassung an, dass im Bereich der Fernwasserleitungen und der Breitbandverkabelung keine Erforderlichkeit für eine Raumordnungsplanung des Bundes gegeben sei, dass aber bei den Stromnetzen erhöhter Steuerungsbedarf bestehe und bei den über Landesgrenzen hinwegverlaufenden Pipelines prinzipiell ebenfalls Steuerungsbedarf gegeben sei.

Prof. GOPPEL sah in Bezug auf die Steuerung des Einsatzes der Erneuerbaren Energien und des Ausbaus der Netze Handlungsfelder sowohl auf dem Gebiet der Windenergie und der Photovoltaik als auch bei der Trassensicherung für Stromleitungen. Nach Ansicht von BERGMEIER seien die Länder bei der Förderung des Ausbaus Erneuerbarer Energien (Flächen für Windenergie) bereits zunehmend aktiv.

BERGMEIER, Prof. VALLÉE und Prof. KNIELING sahen den größten Handlungsbedarf und die besten Handlungsmöglichkeiten bei den Stromnetzen. Eine Positionierung der Bundesraumordnungsplanung beim Ausbau der Stromnetze wurde auch von Frau FUCHS für dringend erforderlich gehalten. Dies habe höchste Priorität. Prof. OTTO sprach sich ebenfalls dafür aus, eine bundesrechtliche Gewichtung zugunsten von Netzen in einem Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG festzulegen.

Prof. KNIELING führte zudem die Aspekte internationale Schnittstellen, Konfliktausgleich und Mediation, Stromspeicher sowie quantitative Vorgaben an. Von dem Vorschlag, Kapazitäten quantitativ festzulegen, riet Prof. GOPPEL ab. Den Bedenken hinsichtlich der Zulässigkeit quantitativer Festlegungen schloss sich eine Reihe der Teilnehmer an.

In Bezug auf die möglichen inhaltlichen Festlegungen wurden gebietscharfe Trassenkorridore diskutiert. BERGMEIER forderte Aussagen bzw. Entscheidungen zu Erdkabeln und frei geführten Leitungen sowie zu Abständen von Siedlungsgebieten, da eine Abstimmung der Länder untereinander nicht ausreiche. Die notwendige länderübergreifende Abstimmung könne nach Auffassung von Prof. VALLÉE auch das Instrument des Raumordnungsverfahrens nicht leisten. Ebenso wenig sei der Bundesnetzplan hierfür geeignet. Weiteren Diskussionsbedarf meldete Prof. GOPPEL für die Frage an, ob die planerische Grundsatzkonkretisierung auch gebietscharfe räumliche Aussagen und zeichnerische Festlegungen umfassen dürfe. Nach seiner (bisherigen) Einschätzung seien Gebietsfestlegungen der Landes- und Regionalplanung vorbehalten. Als weitere Option schlug Prof. GOPPEL vor, an die Länder Handlungsaufträge zu richten, entsprechende Korridorfestlegungen für Stromleitungen mit Zielcharakter zu treffen.

Auf Nachfrage von Frau RAU hinsichtlich des Kostenaspekts der Erdverkabelung bestätigte Prof. HENDLER die Auffassung, dass die Wirtschaftlichkeit raumordnerischer Entscheidungen ein rechtliches Kriterium sei und daher nach der Rechtsprechung eine wirtschaftliche Auskömmlichkeit gewährleistet werden müsse.

Ein weiterer Diskussionspunkt war die Forderung von Frau FUCHS, die Regelung des § 17 Abs. 1 ROG „umzubauen“, um die Effizienz der Steuerung mittels des Raumordnungsplans des Bundes zu erhöhen. Zur Unterstützung der Trassenplanung für Stromleitungen durch die Bundesraumordnungsplanung müsse eine gesetzliche Grundlage im ROG für Festlegungen mit Zielcharakter geschaffen werden. Prof. GOPPEL und Prof. OTTO stimmten dieser Einschätzung zu und vertraten zusammen mit BERGMEIER die Auffassung, dass sich dieser Regelungsinhalt wegen des Fehlens der Bindung der Länder auch nicht in § 17 Abs. 2 ROG integrieren lasse. BERGMEIER betonte in diesem Zusammenhang erneut, dass zur Gewährleis-

tung einer beschleunigten landesgrenzüberschreitenden Realisierung der erforderlichen Stromleitungen auch eine Änderung des § 17 Abs. 1 ROG erwogen werden müsse, um dem Raumordnungsplan des Bundes die dafür erforderliche Steuerungswirkung zu verleihen.

Dr. SCHMITZ widersprach der Forderung nach einer Gesetzesnovellierung und hielt auch eine Bundesplanung nicht für zielführend. Die Bundesraumordnung müsse vielmehr eine Verständigung mit den Ländern in der MKRO erzielen und zusätzlich mit den privaten Netzbetreibern ein informelles Commitment schließen. Prof. GOPPEL griff diesen Gedanken auf, betonte jedoch, dass sich informelle und formelle Instrumente ergänzten und nicht gegenseitig ausschlossen. Diese Einschätzung wurde von den übrigen Teilnehmerinnen und Teilnehmern geteilt.

4. Zusammenfassung der Ergebnisse:

Prof. SPANNOWSKY fasste die wesentlichen Ergebnisse der Diskussionsrunde in Bezug auf die Konkretisierungsbedürftigkeit und –eignung der erörterten Themenfelder abschließend wie folgt zusammen:

Überwiegend seien die Teilnehmer des Workshops hinsichtlich der Rohstoffsicherung zu dem Ergebnis gelangt, dass in diesem Bereich grundsätzlich kein Steuerungsbedarf gesehen werde, weil die Rohstoffsicherung bereits weitgehend auf der Ebene der Landes- und vor allem der Regionalplanung gewährleistet sei. Ausnahmen könne es im Hinblick auf die Langfristigkeit des Sicherungsbedarfs bei einzelnen Rohstoffen geben. Dies sei insbesondere im Bereich der energetischen Rohstoffe und besonders seltener und wertvoller Rohstoffe von nationaler Bedeutung möglich, hänge aber von einer diesbezüglich gesondert einzuholenden fachlich-geologischen Beurteilung ab. Bei der nach dieser Maßgabe insoweit ggf. im Rahmen eines Raumordnungsplans des Bundes erforderlichen Konkretisierung des bundesgesetzlichen Grundsatzes, wonach Rohstoffvorkommen von nationaler und internationaler Bedeutung langfristig zu sichern sind, könnten nach Auffassung der Teilnehmer des Workshops zwei Konzeptionen zur Konkretisierung des bundesgesetzlichen Grundsatzes durch einen Grundsatz der Raumordnung in Betracht kommen: eine planerische Festlegung in Form eines an die Länder gerichteten Handlungsauftrags, der abhängig von der fachlich-geologischen Beurteilung auf die Sicherung einzelner besonders seltener und langfristig besonders bedeutsamer Roh-

stoffe von nationaler oder internationaler Relevanz abzielt, oder die planerische Festlegung von Vorbehaltsgebieten für bestimmte, besonders seltene und wertvolle Rohstoffe. Bei der letztgenannten Festlegung waren sich die Teilnehmer einig, dass bei der einer solchen räumlich-differenzierenden gebietsbezogenen Festlegung erhöhte Anforderungen an die planerische Abwägung zu stellen seien.

Bezüglich des Themenfeldes „Erneuerbare Energien und Netze“ haben die Teilnehmer vor allem auch wegen der zeitlichen Dringlichkeit grundsätzlich erhöhten Steuerungsbedarf bejaht. Hierfür kämen in einem Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG ebenfalls zwei Arten von Festlegungen in Betracht: entweder eine Festlegung in Form eines an die Länder gerichteten konkretisierten Handlungsauftrags, die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der Erneuerbaren Energien und Netze zu schaffen, oder eine Festlegung von Korridorräumen in Analogie zu den Entwicklungsachsen. Dabei haben die Teilnehmer einhellig den Nachteil eines an die Länder gerichteten Handlungsauftrags im Vergleich mit der Festlegung von Korridorräumen vor allem in Bezug auf den Ausbau der Netze darin gesehen, dass mit dem an die Länder gerichteten Handlungsauftrag die Problematik, dass sich die Länder über die Art und Weise der Vernetzung und die Übergabepunkte nicht einigen könnten, nicht gelöst würden. Mit der Festlegung von Korridorräumen in Form eines Grundsatzes der Raumordnung könne diese Problematik zwar auch nicht abschließend gelöst werden, aber immerhin ein Abwägungsbelang des Bundes mit Gewichtungsvorgabe in die Waagschale geworfen werden.

Unterschiedliche Auffassungen gab es teilweise darüber, ob Aussagen zu einem Raumentwicklungskonzept des Bundes oder zu gesamträumlichen strategischen Aspekten zum Inhalt eines Raumordnungsplans des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG gemacht werden sollten. Dies wurde zwar für möglich gehalten, jedoch bestünden dagegen Bedenken vor allem deshalb, weil damit die Steuerungskraft dieser Art von Raumordnungsplan verloren gehen könne und weil neben dem förmlichen Raumordnungsplan unterstützend auch die informellen Instrumente ihre Bedeutung und ihren bisherigen Stellenwert behalten.

**Die Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung
durch die Bundesraumordnung**

Programm: 2. Workshop am 28. April 2011

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Krausenstraße 17 - 20
10117 Berlin
Raum 2.101 und 2.101a

-
- | | |
|-----------|--|
| 10.00 Uhr | Einführung in das Forschungsprojekt
<i>Golo Eckhardt, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung</i> |
| 10.15 Uhr | Kurzdarstellung der Kriterien für die Auswahl der Handlungsfelder und Maßstäbe für deren Konkretisierungsbedürftigkeit
<i>Prof. Dr. Willy Spannowsky, Technische Universität Kaiserslautern</i> |
| 10.45 Uhr | Fernverkehrswege als möglicher Themengegenstand für die Raumordnungsplanung des Bundes
<i>Bernd Buthe, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung</i> |
| 11.00 Uhr | Diskussion |
| 11.30 Uhr | Freiraumverbundsystem als möglicher Themengegenstand für die Raumordnungsplanung des Bundes
<i>Matthias Herbert, Abteilungsleiter Natur und Landschaft in Planungen und Projekten, Leiter der BfN-Außenstelle Leipzig, Bundesamt für Naturschutz</i> |
| 12.00 Uhr | Diskussion |
| 12.45 Uhr | Mittagspause – Buffet |
| 13.30 Uhr | Gesamträumliche Vorsorge zum Schutz vor Hochwasser?
<i>Dipl.-Ing. Klaus Einig, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung</i> |
| 14.00 Uhr | Diskussion |
| 14.30 Uhr | Kritische Infrastrukturen – ihre nationale Bedeutung und was die Raumordnungsplanung des Bundes zu deren Entwicklung und Sicherung beitragen kann
<i>Jürgen Strauß, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe</i> |
| 15.00 Uhr | Diskussion |
| 16.00 Uhr | Ende der Veranstaltung |

Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung durch Bundesraumordnung

2. Workshop am 28. April 2011

- Zusammenfassung der zentralen Aussagen der Expertenrunde -

Einleitung:

Zusammenfassung des rechtlichen Rahmens für die konkretisierende Raumordnungsplanung des Bundes und der Ergebnisse des 1. Workshops

Nach der Eröffnung des Workshops durch den Vertreter des BMVBS Golo ECKHARDT, in der er auf die Entstehungsgeschichte des § 17 Abs. 1 ROG und den Sinn und Zweck der Regelung einging, gab Prof. SPANNOWSKY für die Teilnehmer des 2. Workshops einen kurzen Überblick über die Ergebnisse des 1. Workshops, insbesondere in Bezug auf die rechtlichen Rahmenbedingungen, die bei der grundsatzkonkretisierenden Raumordnungsplanung zu beachten sind. Im Anschluss an die Ergebnisse des 1. Workshops betonte er vor allem, dass eine grundsatzkonkretisierende Bundesraumordnungsplanung nach einhelliger Auffassung der Teilnehmer des 1. Workshops nicht nur eine Vorlauf- und Serviceleistung für die Bundesländer wahrzunehmen habe, dass es sich vielmehr bei dem Raumordnungsplan des Bundes um ein strategisches Planungsinstrument des Bundes handle, in dem der Bund Belange, die für die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraums von zentraler Bedeutung sind, mit einer besonderen Gewichtung und zugleich mit einer planerischen Kontinuität in Bezug auf die gesamträumliche Entwicklung versehen könne. In einem Bundesraumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG könnten sowohl textliche als auch zeichnerische Festlegungen getroffen werden. Die räumlich-differenzierende Steuerung in Form der konkretisierenden Festlegung bestimmter Belange führe zwar zu einer qualifizierten Gewichtungsvorgabe, jedoch seien dabei im Rahmen der planerischen Abwägung auf der Bundesebene höhere Anforderungen zu erfüllen. Die Instrumente der informellen und förmlichen Raumordnungsplanung ergänzten und unterstützten sich wechselseitig. Für die Themen des 2. Workshops hob Prof. SPANNOWSKY die relevanten Fragestellungen hervor. Neben der Frage nach der Konkretisierungsbedürftigkeit einzelner Themenfelder solle vor allem über die Form und den Inhalt einer möglichen Konkretisierung diskutiert werden. Hinsichtlich der Themenfelder im Speziellen sei aus sei-

ner Sicht in erster Linie zu erörtern, ob Festlegungen zur Schaffung eines integrierten Verkehrssystems und von Korridorräumen zur Verbesserung der transeuropäischen Vernetzung erforderlich seien. In Bezug auf die Themenfelder „Freiraumverbundsystem“ und „vorbeugender Hochwasserschutz“ stehe im Mittelpunkt, ob fachrechtlich ergänzende grundsatzkonkretisierende Festlegungen zur räumlichen Entwicklung und Sicherung eines Freiraumverbundsystems bzw. zum Hochwasserschutz erforderlich seien. Beim Themenfeld „Kritische Infrastrukturen“ bestehe wegen fehlender fachrechtlicher Regelungen zur Entwicklung und Sicherung grundsätzlich ein Konkretisierungsbedürfnis. Diskutiert werden solle darüber, ob die Raumordnung diesbezüglich einen Beitrag leisten könne. Zu klären sei insbesondere, welche für die räumliche Entwicklung des Gesamttraums der Bundesrepublik Deutschland bedeutsamen Festlegungen zur Entwicklung und Sicherung von gesamträumlich relevanten Kritischen Infrastrukturen notwendig seien. Wegen der weiteren Einzelheiten verwies er auf das vorbereitende Papier, das den Teilnehmern des Workshops im Vorfeld zugeleitet worden ist.

1. Thema:

Fernverkehrswege als möglicher Themengegenstand für die Raumordnungsplanung des Bundes (z.B. bundesweites, mit den Nachbarn abgestimmtes Netz) gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 5 und 6 sowie Nr. 8 S. 1 ROG)

Bernd BUTHE, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, erläuterte die Methodik der Aufstellung eines Bundesverkehrswegeplans und dessen Funktion. Er erläuterte, welche Steuerungsfunktion der Bundesraumordnungsplan neben dem Verkehrswegeplan des Bundes erfüllen könne. Ansätze für eine grundsatzkonkretisierende Raumordnungsplanung des Bundes im Bereich der Fernverkehrswege gebe es unter zwei Aspekten: unter dem Aspekt der Herstellung eines einheitlichen integrierten Verkehrssystems und unter dem Aspekt einer etwaigen erforderlichen Korrektur des bestehenden Verkehrsnetzes unter demographischen Gesichtspunkten. Sein Vorschlag hinsichtlich der Raumordnungsplanung des Bundes beruht auf der Idee, dass ein raumordnerisches Idealnetz für ein integriertes Verkehrssystem auf der Basis des Zentrale-Orte-Systems entwickelt werden könnte, das den Anforderungen der EU-Ebene in Bezug auf die ESPON-Klassifizierung (Megas, FUAs) und die Richtlinien für integrierte Netzgestaltung (Bestimmung der Kategorien der Netzabschnitte, Bewertung der verbindungsbezogenen Angebotsqualität, Bewertung der

Netzabschnitte anhand der Qualitätsvorgaben) Rechnung trägt. Probleme könnten dabei die Darstellung des Güterverkehrs durch das Zentrale-Orte-System, die Qualitätsbewertung im Güterverkehr und eine starke Gewichtung der Erreichbarkeiten und der Zeiten bereiten. Das Ziel einer Festlegung in einem Bundesraumordnungsplan müsse auch sein, eine raumordnerische Beurteilung von Verbindungsqualitäten (Verteilungs- und Entwicklungsziele) sowie die Abschätzung möglicher Wirkungen von Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen zu erreichen (vgl. dazu näher die Powerpoint-Präsentation von BUNGE).

Prof. SPANNOWSKY leitete in die Diskussion mit der Frage ein, ob der Grundsatz in § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 6 ROG, der auf eine Hinwirkungspflicht abstellt, und ob der Aspekt der Verringerung der Verkehrsbelastung, der eine teilräumliche Analyse und eine Berücksichtigung des demographischen Wandels voraussetze, noch weiter konkretisiert werden könne und solle. Er warf weiter die Frage auf, ob im Themenbereich der Fernverkehrswege eine grundsatzkonkretisierende Steuerung des Bundes sachgerecht sei, zumal der Bund sich nach einer erforderlichen ressortübergreifenden Abstimmung bei den Fernverkehrswegen nur selbst binden könne.

FUCHS sprach sich für eine Grundsatzkonkretisierung für transeuropäische Verkehrsnetze aus und stellte zu dem Einführungsvortrag die Nachfrage, wie die Raumordnung und die Bundesverkehrswegeplanung nach dem Vorschlag von BUTHE zusammenwirke, wie das Finanzierungssystem aussehe und welcher Netzplan benötigt werde. BUTHE hob hervor, dass die Raumordnung in Bezug auf die Verkehrswegeplanung des Bundes „vor die Klammer“ gezogen werden müsse, weil nur so die Defizite erkannt und ausgeräumt werden könnten, die auf der Bundesebene verbesserungswürdig seien. Darauf könne dann das Investitionsprogramm des Verkehrswegeplans und die Bedarfs- und Prioritätsentscheidung gestützt werden. Ein Idealbild könne in Verbindung mit der Verflechtungsprognose entstehen.

Eine integrierte Netzplanung sei nach Prof. VALLÉE sinnvoll und eventuell in einem Bundesraumordnungsplan möglich. Ein Aspekt könnte die integrierte Betrachtung von privatem und öffentlichem Verkehr sein. Eine Grundsatzkonkretisierung in einem Bundesraumordnungsplan sei hinsichtlich Kontinentalverbindungen und großräumigen Verkehrsnetzen in Analogie zu den Netzen für Erneuerbare Energien denkbar. Die Raumordnungsplanung des Bundes könne unter dem Aspekt der

Schaffung eines integrierten Verkehrssystems eine Steuerungsfunktion in Bezug auf Kapazitätsengpässe, transeuropäische Netze und Hochgeschwindigkeitsstrecken eine bedeutsame Steuerungsfunktion für den Gesamttraum erlangen. HERBERT sprach sich ebenfalls dafür aus, dass die raumordnerischen Belange frühzeitig mit dem ihnen zukommenden Gewicht in den weiteren Entscheidungsprozess über Priorität, Bedarf und Finanzierung Eingang finden müssten. Die Verkehrswegeplanung sei durch eine rein sektorale Betrachtung gekennzeichnet, während bei der Raumordnung die Schaffung eines integrierten Verkehrssystems im Vordergrund stehe. Dabei sei bei der Raumordnungsplanung des Bundes allerdings nur die bundesrelevante Infrastruktur als gesamträumliche Angelegenheit zu betrachten.

Auf die Nachfrage von Prof. SPANNOWSKY, ob der Bund diesbezüglich nicht genauso gut intern eine „hausinterne Abstimmung“ entsprechend organisieren könne, vertrat Prof. VALLÉE die Ansicht, dass die Raumordnung in Bezug auf die Erfordernisse der Entwicklung des Gesamttraums mehr leisten könne, weil die sektorale Planung bei einem integrierten System überfordert sei. Die Raumordnung solle übergreifende Vorgaben machen. Die Raumordnung setze einen Schritt vor der Bundesverkehrswegeplanung an. Auf die Frage von ECKHARDT, ob die Koordinierungsfunktion durch einen Raumordnungsplan erfolgen müsse oder ob dies nicht auch mit demselben Ergebnis im Rahmen einer hausinternen Stellungnahme abgestimmt werden könne, betonte Prof. UECHTRITZ, dass mit der Grundsatzkonkretisierung ein selbständiger Abwägungsbelang in Form von Leitlinien geschaffen werde. Dadurch könne im Verhältnis zur Verkehrswegeplanung eine raumordnerische Akzentuierung vorgeschaltet werden, wodurch nachgeordnete sektorale Partikularinteressen diszipliniert werden könnten. REITZIG sah den Mehrwert eines Bundesraumordnungsplans darin, dass die Raumordnung einem gesamtplanerischen Ansatz folge, während die Bundesverkehrswegeplanung stets einer sektoralen Betrachtung unterworfen sei. REMBIERZ machte deutlich, dass die Bundesverkehrswegeplanung „Bundessache“ sei. Es könne nicht mehr um den Bau eines „neuen Netzes“ gehen, allenfalls da und dort um eine „Netzergänzung“. Deshalb könne auch die Raumordnung lediglich ergänzend tätig werden. Prof. VALLÉE unterstrich demgegenüber, dass zwar das Bundesverkehrswegenetz stehe, dass bei dieser Betrachtung allerdings nicht die Kapazitätsengpässe berücksichtigt seien. In einem Raumordnungsplan, der die Anforderungen, ein integriertes Verkehrsnetz zu schaf-

fen, zu konkretisieren habe, könnten Aussagen getroffen werden, ob und inwieweit ein belastetes Netz ausgebaut oder ergänzt werden solle. Man müsse von der sektoralen Projektplanung zur gesamträumlichen Netzplanung kommen.

Prof. DANIELZYK merkte an, dass der Netzausbau lediglich aus westdeutscher Sicht ausreichend sei. Die ostdeutschen Bundesländer könnten dies vielfach nicht bestätigen. Sollten Mängel bei der grenzüberschreitenden Verkehrswegeplanung bestehen, könnten diese durch eine entsprechende Grundsatzkonkretisierung in einem Raumordnungsplan des Bundes korrigiert werden. Das gleiche könne für die Frage nach der Mobilität gelten.

ECKHARDT warf darauf die weitere Frage auf, ob in Bezug auf die Bundesverkehrswege eine textliche oder zeichnerische (z.B. Trassenkorridor) Festlegung in Betracht gezogen werden solle und ob und inwieweit nach Einschätzung der Teilnehmer Defizite im Istzustand durch einen Bundesraumordnungsplan kompensiert werden könnten. Prof. VALLÉE bejahte diese Fragen. Die Raumordnung könnte bei der Bundesverkehrswegeplanung berücksichtigt werden, dies sei bis jetzt nicht in ausreichendem Maße der Fall. Es könnte eine Leitbildkarte in Form eines integrierten Verkehrswegenetzes aufgestellt werden, die konkreteren Details könnten später geregelt werden. So könnten Defizite hinsichtlich des grenzüberschreitenden Netzes sowie in dem Netz in Ostdeutschland ausgeglichen werden. Prof. UECHTRITZ verglich die Steuerungsfunktion, die durch einen planerischen Grundsatz in einem Raumordnungsplan des Bundes für die Verkehrswegeplanung ausgelöst werden könne, mit der Steuerungsfunktion, die die strategische Umweltprüfung im Verhältnis zu einem Bauleitplan erfülle. Es erfolge dadurch eine Vorstrukturierung des Entscheidungsprozesses, indem die Belange der Raumordnung „vor die Klammer gezogen“ und für sich betrachtet würden. In einem weiteren Schritt könne das Ergebnis dann mit den anderen Belangen zusammengeführt werden.

ECKHARDT gab insofern zu bedenken, dass dadurch hausintern eine Formalisierung und Selbstbindung ausgelöst würde, die sich politisch kaum rechtfertigen lassen dürfte. Prof. VALLÉE sah die Außenwirkung in der Begründung und Formulierung eines Grundsatzes. RAU unterstrich, dass ein Konsens bestehe, dass die Raumordnung einen Beitrag für die Bundesverkehrswegeplanung leisten könne. Fraglich sei nur, ob das Instrument des grundsatzkonkretisierenden Raumord-

nungsplans des Bundes das Richtige sei. Ein Bundesraumordnungsplan, der lediglich die eigenen Reihen binde, werde wohl auf Bedenken stoßen. Auf die weitere Frage von Frau RAU, wie weit die Raumordnungsplanung des Bundes in Bezug auf integrierte Verkehrskonzepten gehen könne oder ob nicht eine Weiterentwicklung der Leitbilder vorzuziehen wäre, erwiderte REITZIG, dass eine Grundsatzkonkretisierung in Form eines an die Länder gerichteten Handlungsauftrags vorgenommen werden könne, der sich auf die Festlegung der Verknüpfungspunkte beziehen könne. Dadurch würde nicht nur eine Selbstbindung entstehen, sondern im Interesse der nachhaltigen Entwicklung des Gesamtraums auch eine Außenwirkung des Bundesraumordnungsplanes den Ländern gegenüber. REMBIERZ verwies darauf, dass Gegenstand etwaiger grundsatzkonkretisierender Festlegungen in einem Raumordnungsplan des Bundes mit Steuerungswirkung für den Gesamtraum auch Festlegungen sein könnten, die sich auf das Thema „Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene“ beziehen. Denn hierfür könne zumindest teilweise der Ausbau von Bahntrassen nötig sein.

Prof. KNIELING und Prof. DANIELZYK erwiderten auf den Einwand der Selbstbindung, dass die Bereiche der Bundesverkehrswegeplanung und der Raumordnung nicht zwingend auf Dauer von einem Ministerium geleitet werden müssten. Prof. VALLEE unterstrich die politisch-strategische Wirkung eines Bundesraumordnungsplanes im Gegensatz zur Bundesverkehrswegeplanung, die lediglich die Dringlichkeit und Priorität der Projekte festlege.

2. Thema:

Freiraumverbundsystem als möglicher Themengegenstand für die Raumordnungsplanung des Bundes (z.B. bundesweites, mit den Nachbarn abgestimmtes Verbundsystem) nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5 i.V. mit Nr. 8 S. 1 ROG)

Matthias HERBERT, Bundesamt für Naturschutz, ging in seinem Vortrag zum Freiraumverbundsystem als möglichem Themengegenstand der Bundesraumordnungsplanung auf die verschiedenen naturschutzfachlichen Schutzgebietskategorien und damit zusammenhängenden Schutzregime ein und verdeutlichte deren Zusammenhang mit dem in die Form eines bundesgesetzlichen Grundsatzes gegossenen Erfordernisse der Schaffung eines großräumig übergreifenden, ökologisch wirksamen Freiraumverbundsystems. Die Aufgabe der Raumordnung sah er

insofern vor allem darin, den Aufbau von „Lebensraumnetzwerken“ und „Lebensraumkorridoren“ durch Schaffung der erforderlichen räumlichen Voraussetzungen zu unterstützen (vgl. dazu die Powerpoint-Präsentation von HERBERT).

FUCHS unterbreitete HERBERT die Frage, welche Funktion die Bundesraumordnungsplanung hinsichtlich des Freiraumverbundsystems erfüllen solle. Auf den Punkt gebracht stelle sich doch die Frage, ob nicht die Gefahr geschaffen würde, dass durch die Festlegung weiterer, über die fachlichen Regelungen hinausgehenden allgemeinen Anforderungen weitere Hindernisse für eine Siedlungs-, insbesondere Gewerbeflächenentwicklung entstünden, die im Einzelfall notwendige teilräumliche Entwicklungen verhindern würden. REMBIERZ betonte, dass Naturparke als Teile des Freiraumverbundsystems auch Siedlungsräume umfassen würden. Festlegungen bezüglich der Regionalparke müssten auf regionaler Ebene getroffen werden, nicht jedoch auf Bundesebene. Einen Ansatzpunkt für die Bundesraumordnungsplanung könnten jedoch Lebensraumkorridore bilden. Dafür könnten in Form eines Grundsatzes der Raumordnung Vorbehaltsgebiete für Biotopschutz oder Erholung festgelegt werden, für die auf den nachfolgenden Planungsebenen jegliche Bebauung auch von Energienetzen oder Windkraftanlagen ausgeschlossen werden soll. Festlegungen zur Entwicklung und Sicherung des Freiraumverbundsystems selbst gehörten demgegenüber auf die Regionalplanungsebene.

HERBERT empfahl darüber hinaus quantifizierte Festlegungen, um den Freiraum zu schützen, da der Freiraum eine endliche Ressource sei. Eine Festlegung von Korridoren ergänze zudem die Länderregelungen. Ebenfalls sei eine konkretisierende Zielvorstellung in Leitbildern denkbar.

Dem widersprach EINIG mit der Begründung, dass ein grundsatzkonkretisierender Bundesraumordnungsplan nur abstrakt-generelle Festlegungen treffen könne, der Freiraum jedoch räumlich-differenziert zu konkretisieren sei. Ein prioritärer Ansatzpunkt könne im Zusammenhang mit dem Netzausbau die Festlegung von Räumen zur Vermeidung von Zerschneidungen der Landschaft sein. EINIG bezweifelte jedoch, ob dies planerisch-programmatisch zu bewältigen sei.

SCHECK vertrat die Auffassung, dass die Raumordnung zwar über das Fachrecht hinaus Verbindungsstrukturen zum Freiraumschutz schaffen könne, dies setze auf Bundesebene jedoch hinreichend räumlich-differenzierte Datengrundlagen voraus.

Prof. KNIELING favorisierte eine quantitative Festlegung des „30 ha-Ziels“ in einem Bundesraumordnungsplan. Dabei solle vorgesehen werden, dass die Länder über die Art und Weise der Umsetzung des „30-ha-Ziels“ innerhalb ihres Landesgebiets selbst entscheiden könnten. EINIG hielt eine Aufteilung des „30 ha-Ziels“ auf die Länder für möglich, bezweifelte jedoch, ob der Bund die Kompetenz besitze, Vorgaben für die Länder in Bezug auf die Flächeninanspruchnahme zu machen. Seiner Ansicht nach wäre eine abgestimmte Kontingentierung denkbar, die jedoch praktisch kaum umzusetzen sei.

Prof. DANIELZYK bemerkte dazu, dass es immer noch Wachstumsregionen gebe, in denen das „30 ha-Ziel“ nicht zielführend sei. Eine quantitative Festlegung des „30 ha-Ziels“ müsse demnach mit Ausnahmen für Wachstumsregionen versehen werden. Die entsprechende räumliche Differenzierung könne aber sachgerecht nur auf der Regionalplanungsebene vorgenommen werden.

Letztlich schloss sich auch HERBERT der Auffassung an, dass die bundesgesetzlichen Grundsätze im Zusammenhang mit dem Freiraumschutz über die naturschutzfachlichen Regelungen hinaus zwar nicht in der gebotenen räumlichen Differenziertheit auf der Ebene der Raumordnungsplanung des Bundes zu konkretisieren seien. Dennoch empfahl er – aufbauend auf einem Vorschlag von EINIG – das vorliegende, bundeseinheitliche Fachkonzept der Lebensraumnetzwerke (Hänel, K. et al., 2006 und 2010) als Fachplanungsbeitrag der Bundesebene aufzugreifen. Daraus ließen sich konkretisierte Leitbilder für prioritär zu entwickelnde Lebensraumkorridore sowie für prioritär zu vernetzende Bereiche formulieren.

3. Thema:

(Vorbeugender) Hochwasserschutz an der Küste und im Binnenland als möglicher Themengegenstand der Raumordnungsplanung des Bundes gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 5 ROG

Dipl.-Ing. Klaus EINIG, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, leitete mit seinem Impulsreferat in die „gesamträumliche Vorsorge zum Schutz vor Hochwasser“ ein. EINIG hielt folgende Möglichkeiten zur Grundsatzkonkretisierung in einem Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG für diskussionswürdig: die Festlegung eines einheitlichen Maßstabs für das Monitoring auf der Bundesebene in Bezug auf den vorbeugenden Hochwasserschutz, die Festlegung eines Mindeststandards für den Flächenschutz und das Bemessungshochwasser sowie eine Durchsetzung von Mindeststandards für die Risiko- und Schadenskartierung. Außerdem sei zu erörtern, ob die Raumordnung in Anbetracht des Klimawandels auf mittel- bis langfristiger Beurteilungsbasis über die hochwasserschutzfachlichen Anforderungen hinaus eine Vorsorge auch für ein Hochwasserereignis treffen solle, das statistisch einmal in 200 Jahren zu erwarten ist (vgl. dazu die Powerpoint-Präsentation von EINIG).

Im Rahmen der anschließenden Diskussion verdeutlichte REMBIERZ in seiner Stellungnahme, dass sich die fachgesetzlichen Regelungen bislang an den Maßnahmen der Raumordnung zum Hochwasserschutz orientiert und diese umgesetzt hätten. Dass das Fachrecht, die Vorgaben der Raumordnung übernommen habe, sei ein Erfolg für die Raumordnung. Im Bereich des (vorbeugenden) Hochwasserschutzes sei die vorsorgende Sicherungsfunktion der Raumordnung zwischenzeitlich jedoch aufgrund der weiter reichenden fachrechtlichen Anforderungen zum Hochwasserschutz in Bezug auf Pläne und Projekte weitgehend entbehrlich.

Prof. DANIELZYK wandte dagegen ein, dass trotz der fachrechtlichen Regelungen, die Raumordnung nicht enden müsse, zumal in der Praxis problematische Siedlungsentwicklungen in Überschwemmungsgebieten weiterhin stattfänden. Die Raumordnung solle insbesondere im Fall der „Ober-/Unterlieger-Problematik“ tätig werden, zumal diese nur gesamträumlich gelöst werden könne. Regelungen in einem Bundesraumordnungsplan seien diesbezüglich möglich und erforderlich. Der Hochwasserschutz in der Raumordnung habe der Politik in der Vergangenheit die grenzüberschreitende Relevanz der Raumordnung deutlich machen können. Auch die Festlegung von Standards zum vorbeugenden Hochwasserschutz falle in den Aufgabenbereich der Raumordnung. Auch Prof. VALLÉE sprach sich dafür aus; vor allem faktische Überschwemmungsgebiete, bei denen noch eine fachrechtliche Sicherung fehle, müssten durch die Raumordnung vorbeugend gesichert werden. Die

Raumordnung setze zu einem früheren Zeitpunkt ein als der fachliche Hochwasserschutz. Die Ausführungen von Prof. DANIELZYK zur Ober- und Unterlieger-Problematik fanden auch bei Prof. VALLÉE und Prof. KNIELING Unterstützung.

ECKARDT gab demgegenüber zu bedenken, dass die von Prof. VALLÉE genannten Punkte Regelungsgegenstände landesweiter Raumordnungspläne sein könnten, nicht aber eines Bundesraumordnungsplans. Demgegenüber sah auch STRAUSS die Raumordnung in der Pflicht, Festlegungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz zu treffen. Das frühe Ansetzen der Raumordnung sei bei der Polderfestsetzung, bei länderübergreifenden Festlegungen und bei der Ober-/Unterlieger-Problematik zweckmäßig. Allerdings bezweifelte STRAUSS, ob diese Festlegungen Inhalt eines Bundesraumordnungsplanes sein könnten.

REMBIERZ vertrat die Ansicht, dass zwar Festlegungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz in Gestalt von Vorbehaltsgebieten für gefährdete Überschwemmungsgebiete in Betracht kommen könnten, allerdings könne durch einen Bundesraumordnungsplan keine zwingende Verbindlichkeit für die Eigentümer und Kommunen geschaffen werden. Lediglich bei der Ober-/Unterlieger-Problematik könne die Raumordnung mehr leisten. Allerdings existierten bereits Regelungen, wonach die Oberlieger nichts unternehmen dürften, was den Unterliegern schadet. Es sei jedoch möglich, Festlegungen zu treffen, wonach die Oberlieger Retentionsräume zu schaffen hätten.

SCHECK war der Meinung, dass die Raumordnung hinreichende Möglichkeiten über das Fachrecht hinaus habe. Eine geeignete Grundlage dafür sei die MKRO-Entscheidung aus dem Jahr 2000, die hinsichtlich der identifizierten Handlungsschwerpunkte und den ihnen zugeordneten raumordnerischen Instrumenten nach wie vor aktuell sei (vgl. Handlungsempfehlungen der MKRO zum vorbeugenden Hochwasserschutz vom 14. Juni 2000, Gemeinsames Ministerialblatt, Ausgabe Nr. 27/2000). Durch die Verpflichtung zur Erstellung von Gefahren- und Risikokarten sowie Risikomanagementplänen (§§ 74, 75 WHG) stünden der Raumordnung zukünftig aktualisierte Datengrundlagen zur Verfügung.

Prof. UECHTRITZ und Prof. SPANNOWSKY erwiderten auf die Ausführungen von Prof. DANIELZYK, VALLÉE und KNIELING, dass bestehende Vollzugsdefizite nicht

über einen Bundesraumordnungsplan gelöst werden könnten. Die Raumordnung könne bei der Ober-/Unterlieger-Problematik lediglich einen Beitrag zur besseren Vorsorge leisten. Auch HERBERT sah lediglich beim länderübergreifenden vorbeugenden Hochwasserschutz Möglichkeiten für die Raumordnung. Er ließ allerdings offen, welches Instrument das Zweckmäßige sei.

Prof. SPANNOWSKY vertrat die Meinung, dass die Ober-/Unterlieger-Problematik bereits fachrechtlich ausreichend in § 78 Abs. 2 Nr. 7 WHG geregelt sei und dass es in den Bereich der politisch-strategischen Entscheidung falle, ob über den EU-rechtlich gewährleisteten und durch die Richtlinie vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken hinaus im nationalen Recht ein höherer Standard der Hochwasserschutzvorsorge erstrebt werden solle. REITZIG schloss sich dieser Auffassung an. Ein Grundsatz zur Konkretisierung des vorsorgenden Hochwasserschutzes in einem Bundesraumordnungsplan könne darüber hinaus nicht mehr leisten. Er könne allenfalls für Gebiete Bedeutung erlangen, die fachrechtlich bislang nicht festgesetzt seien, könne aber das fachrechtliche Umsetzungsdefizit nicht kompensieren. Prof. SPANNOWSKY ergänzte dies mit dem Hinweis darauf, dass der strikte wasserrechtliche Erlaubnisvorbehalt für die Bauleitplanung und Vorhabenzulassung nach § 78 Abs. 6 WHG auch für ermittelte, in Kartenform dargestellte und vorläufig gesicherte Gebiete entsprechend gelte. In diesem Zusammenhang wies REITZIG überdies auf die Überleitungsvorschrift des § 106 Abs. 3 WHG hin, wonach auch "vor dem 1. März 2010 festgesetzte, als festgesetzt geltende oder vorläufig gesicherte Überschwemmungsgebiete (...) als festgesetzte oder vorläufig gesicherte Überschwemmungsgebiete im Sinne von § 76 Absatz 2 oder Absatz 3 (gelten)", die somit ebenfalls dem wasserrechtlichen Erlaubnisvorbehalt der Vorschrift des § 78 WHG unterworfen sind.

4. Thema:

Kritische Infrastrukturen (z.B. nationale Bedeutung, Entwicklung und Sicherung) als möglicher Themengegenstand der Raumordnungsplanung des Bundes nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4 ROG

Das Impulsreferat von Jürgen STRAUSS, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, über „Kritische Infrastrukturen und ihre nationale Bedeutung und was die Raumordnungsplanung des Bundes zu deren Entwicklung und Sicherung

beitragen kann“ führte in die Thematik ein, hob aber zugleich hervor, dass die nationale bedeutsame Kritische Infrastruktur bislang nicht abschließend identifiziert sei. Es zeichne sich aber ab, dass die Bundesraumordnungsplanung einen Beitrag zum Schutz der Kritischen Infrastruktur unter folgenden Gesichtspunkten leisten könne: als fachübergreifendes Instrument zur Abwehr von Risiken für Kritische Infrastrukturen, im Zusammenhang mit der Abstimmung zwischen Raumordnung, Fachplanung und Bevölkerungsschutz, bei der Festlegung von Kriterien zur Identifizierung nationaler Kritischer Infrastrukturen, im Zusammenhang mit der Beteiligung des Bevölkerungsschutzes in raumplanerischen Verfahren auf den verschiedenen Hierarchieebenen sowie im Zusammenhang mit der Beteiligung der Betreiber Kritischer Infrastrukturen. Erforderlich sei eine räumliche Schwachstellenanalyse. Außerdem müsse über Freihaltungspflichten nachgedacht werden, die verhindern, dass Pipelines Verkehrswege schneiden und es dadurch zu Katastrophen kommen könne. In Bezug auf Übertragungsnetze und Pipelines seien raumordnerische Aussagen des Bundes im Zusammenhang mit dem Schutz Kritischer Infrastrukturen zu erwägen (vgl. dazu näher die Powerpoint-Präsentation von STRAUSS).

Prof. KNIELING stimmte STRAUSS insoweit zu, als in Bezug auf die Vernetzungsstrukturen gesamträumliche Aussagen sinnvoll seien.

Im Hinblick auf die erforderliche Sicherungsfunktion hielt STRAUSS dezentrale Festlegungen zum Schutz Kritischer Infrastrukturen grundsätzlich für besser geeignet. Prof. VALLÉE war angesichts der fehlenden fachlichen Konkretisierung und Identifizierung der Kritischen Infrastrukturen skeptisch, wie ein Grundsatz der Raumordnung diesbezüglich konkret abgefasst werden könne bzw. was er bewirken könne. Zwar seien die Kritischen Infrastrukturen im Hinblick auf die Daseinsvorsorge sicherzustellen und diese müssten auch erreichbar sein, allerdings führten katastrophale Folgeerscheinungen, wie im Beispiel der AKW in Fukushima, zu Schwierigkeiten, die nicht durch die Raumordnung gelöst werden könnten. Ein konkretisierender Grundsatz könne diesbezüglich zu keinem höheren Erkenntnisgewinn führen. Zudem warf Prof. VALLÉE die Frage auf, was die Kritischen Infrastrukturen für die Planungsprinzipien zu bedeuten hätten bzw. ob die Planungsprinzipien zu hinterfragen seien. Ein Ansatzpunkt für die Raumordnung könne die Notfallversorgung mit Trinkwasser sein, jedoch sei zweifelhaft, ob eine solche Festlegung nicht besser auf regionaler Ebene bzw. in einem Fachgesetz geregelt werden sollte.

Er gab überdies zu bedenken, ob insofern nicht die Veröffentlichung von Informationen wegen der Geheimhaltungsbedürftigkeit kritisch sein könnte. STRAUSS bemerkte dazu, dass dies hinsichtlich der Notbrunnen kein Problem darstelle, da diese ohnehin bekannt seien. EINIG schlug daraufhin die Aufstellung eines räumlichen Katasters für Kritische Infrastrukturen vor, auf das die Planer einen Zugriff haben sollten. In einem Bundesraumordnungsplan könnten Planleitsätze – z.B. Prinzipien – für Kritische Infrastrukturen festgelegt werden. Der Bundesraumordnungsplan könne ein Überbrückungsinstrument sein, das auf dem noch unbekanntem Gebiet der Kritischen Infrastrukturen eine Hilfe sein könne.

RAU wies auf das ggf. raumordnungsplanerisch zu bewältigende Dilemma hin, dass einerseits die Flächeninanspruchnahme aufgrund des „30-ha-Ziels“ zu begrenzen sei, andererseits aber der Netzausbau für Erneuerbare Energien oder die Flächen für die Kritischen Infrastrukturen wiederum mehr Fläche in Anspruch nähmen.

Ausgehend von der rechtlichen Prämisse, dass bei der gesetzlichen Regelung in § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4 ROG, wonach dem Schutz der Kritischen Infrastruktur Rechnung zu tragen sei, kein Anwendungsbeispiel festgelegt worden ist, unterbreitete ECKHARDT die weitere Frage, ob anstelle einer förmlichen raumordnungsplanerischen Festlegung in einem Bundesraumordnungsplan nicht eine Handreichung durch die MKRO für die Konkretisierung dieses gesetzlichen Grundsatzes der Raumordnung zweckmäßiger sei. Darin könnten die Kritischen Infrastrukturen, Konfliktsituationen sowie zu beachtende Aspekte erläutert werden. Prof. VALLÉE und Prof. KNIELING stimmten dem zu. Prof. VALLÉE sah einen Leitfaden als mögliches Konkretisierungsinstrument, schloss aber einen entsprechenden Ansatz über die fachrechtliche Ebene nicht aus. Prof. KNIELING vertrat hingegen die Ansicht, dass letztlich ein Leitfaden oder ein Beschluss der MKRO nicht ausreiche, vielmehr könne diese Thematik durch grundsatzkonkretisierende Festlegungen in seiner Steuerungsfunktion verstärkt werden. Prof. VALLÉE stimmte dem zu.

Abschließend fasste Prof. SPANNOWSKY die wesentlichen Ergebnisse des zweiten Workshops wie folgt zusammen:

1. In Bezug auf den gesetzlichen Grundsatz, wonach die räumlichen Voraussetzungen für ein integriertes Verkehrssystem zu schaffen seien, komme nach Ein-

schätzung der Mehrheit der Teilnehmer des Workshops eine Konkretisierung in einem Grundsatzkonkretisierenden Raumordnungsplan des Bundes in Betracht, soweit es den Ausbau- und Ergänzungsbedarf sowie die Festlegung der räumlichen Integrationsanforderungen anbelangt. Dabei sei die Konkretisierungsbefugnis auf bundesrelevante Verkehrsinfrastrukturen begrenzt. Die raumordnungsplanerische Grundsatzkonkretisierung ermögliche eine vorgeschaltete raumordnerische Akzentuierung, durch die die einseitige sektorale Betrachtung im Rahmen der Verkehrswegeplanung im Interesse einer nachhaltigen Entwicklung des Gesamttraums des Bundesgebietes überwunden werde. Ausgelöst werde insofern mit der Grundsatzkonkretisierenden Raumordnungsplanung eine raumordnerische Selbstbindung, die mit einem Anspruch an planerische Kontinuität verbunden ist. Dieser Effekt könne auch politisch-strategische Bedeutung erlangen.

2. Soweit es die Konkretisierung der bundesgesetzlichen Grundsätze anbelangt, wonach ein übergreifendes zusammenhängendes Freiraumverbundsystem zu schaffen und die Flächeninanspruchnahme im Freiraum zu begrenzen sei, habe unter den Teilnehmern im Ergebnis weitgehend Einigkeit darin bestanden, dass diese bundesgesetzlichen Grundsätze in einem Raumordnungsplan des Bundes nicht konkretisierungsfähig und –bedürftig seien, weil die Steuerungswirkung einer raumordnungsplanerischen Festlegung des BMVBS für den Gesamttraum nicht weiter gehen könne als die bereits vorhandenen fachgesetzlichen Festlegungen. In Bezug auf die Aufgabe der Raumordnung werde die räumlich-differenzierte Steuerungsfunktion im Übrigen auf der Ebene der Bundesländer durch entsprechende Festlegungen in den Raumordnungsplänen der Länder und in den Regionalplänen wahrgenommen.

3. Hinsichtlich des Grundsatzes, wonach für den vorbeugenden Hochwasserschutz an der Küste und im Binnenland zu sorgen ist, habe Einigkeit darin bestanden, dass ein Teil der räumlichen Koordination in Bezug auf die vorsorgende Perspektive bereits auf der Ebene der Fachplanung geleistet werde. Eine weiterreichende raumordnungsplanerische Vorsorgekonzeption könne für überschwemmungsgefährdete Gebiete und hinsichtlich der Schaffung von Retentionsräumen erforderlich sein. Einigkeit habe auch darin bestanden, dass die erforderliche räumlich-differenzierte Koordinierungs- und Steuerungsfunktion in Bezug auf den vorbeugenden Hochwasserschutz weiterhin auf der Ebene der Raumordnungsplanung der Länder und der Regionalplanung wahrgenommen werden müsse, obwohl inzwi-

schen nach der EU-rechtlichen Harmonisierung weitreichende bundeswasserrechtliche Regelungen (mit einem wasserrechtlichen Erlaubnisvorbehalt für die Bauleitplanung und die Vorhabenzulassung) vorhanden seien. Für den Bereich der grundsatzkonkretisierenden Raumordnung des Bundes sei zu erwägen, ob Festlegungen hinsichtlich der Ober- und Unterlieger-Problematik zu treffen seien, weil diese Problematik landes- und staatsgrenzenüberschreitende Bedeutung habe. Dabei sei allerdings zu bedenken, dass in § 78 Abs. 2 Nr. 6 WHG bereits weitreichende fachgesetzliche Anforderungen existieren und dass etwaige diesbezüglich festzustellende Vollzugsdefizite nicht durch die Raumordnungsplanung ausgeräumt werden könnten. Im Übrigen falle es in die politisch-strategische Entscheidungskompetenz festzulegen, ob im Bereich des Hochwasserschutzes über den EU-rechtlich harmonisierten Vorsorgestandard hinaus eine erhöhte räumliche Vorsorge getroffen werden solle.

4. In Bezug auf den bundesgesetzlichen Grundsatz des Schutzes Kritischer Infrastrukturen hätten die Teilnehmer Übereinstimmung darüber erzielt, dass dieser Grundsatz konkretisierungsfähig und -bedürftig sei, zumal bislang nicht abschließend geklärt ist, welche Kritischen Infrastrukturen national bedeutsam sind. Dass die Konkretisierung teilweise auch mit der Steuerungsfunktion eines Raumordnungsplans des Bundes verbunden werden kann, wurde ebenfalls grundsätzlich bejaht. Zum Beispiel könne unter dem Aspekt des Schutzes der Kritischen Infrastruktur eine Konkretisierung in Form einer Einschränkung des Grundsatzes, wonach eine weitere Zerschneidung der freien Landschaft und von Waldflächen so weit wie möglich zu vermeiden ist, in Betracht kommen. Denn im Interesse des Katastrophenschutzes könne es zum Schutz von Kritischen Infrastrukturen geboten sein, dass die Schneidung von Pipelines mit Verkehrswegen unter Durchbrechung des Prinzips der Bündelung von Versorgungsleitungen vermieden werden müsse. Aus Gründen des Schutzes der Kritischen Infrastruktur könne auch die Notwendigkeit zur Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für Notfallinfrastrukturen, wie z. B. Parallelleitungen, bestehen. Außerdem könne unter dem Aspekt des Schutzes Kritischer Infrastrukturen z. B. die Schlussfolgerung zu ziehen sein, dass die Wasserversorgung nicht zentralisiert werden dürfe. Einig seien sich die Teilnehmer auch darin gewesen, dass zunächst über planvorbereitende Schritte und den Einsatz informeller Instrumente zur Konkretisierung des Schutzes Kritischer Infrastrukturen nachgedacht werden müsse (z. B. über die Herstellung eines „Infrastrukturkatas-

ters“, über Handreichungen der MKRO und über die Abfassung von Leitfäden), bevor eine raumordnungsplanerische Konkretisierung des bundesgesetzlichen Grundsatzes der Raumordnung in Betracht gezogen werden sollte.

**Die Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung
durch die Bundesraumordnung**

Programm: 3. Workshop am 12. Mai 2011

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Krausenstraße 17 - 20
10117 Berlin
Raum 2.101 und 2.101a

-
- | | |
|-----------|--|
| 10.00 Uhr | Einführung in das Forschungsprojekt
<i>Golo Eckhardt, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung</i> |
| 10.15 Uhr | Kurzdarstellung der Kriterien für die Auswahl der Handlungsfelder und Maßstäbe für die Konkretisierungsbedürftigkeit sowie Vorschläge
<i>Prof. Dr. Willy Spannowsky, Technische Universität Kaiserslautern</i> |
| 10.45 Uhr | Der Ausgleichsauftrag und seine Bedeutung für die Entwicklung des Gesamtraums der Bundesrepublik Deutschland
<i>Prof. Dr. Rainer Danielzyk, Leibniz Universität Hannover</i> |
| 11.00 Uhr | Diskussion |
| 11.30 Uhr | Mindeststandards für Zentrale Orte?
<i>Prof. Dr. Hans H. Blotevogel, Technische Universität Dortmund</i> |
| 12.30 Uhr | Diskussion |
| 13.00 Uhr | Mittagspause – Buffet |
| 13.45 Uhr | Klimaschutz als möglicher Themengegenstand für die Raumordnungsplanung des Bundes
<i>Prof. Dr.-Ing. Stefan Greiving, Geschäftsführender Leiter des Instituts für Raumplanung, Technische Universität Dortmund</i> |
| 14.15 Uhr | CO₂-Speichermöglichkeiten als möglicher Themengegenstand für die Raumordnungsplanung des Bundes im Kontext konkurrierender Nutzungsansprüche an den unterirdischen Wirtschaftsraum
<i>Dr. Johannes Peter Gerling, Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe</i> |
| 14.45 Uhr | Diskussion |
| 15.15 Uhr | Energiespeicher – technische und standortbezogene Anforderungen an Pumpspeicherkraftwerke, Druckluftspeicherkraftwerke und Wasserstoff
<i>Dr.-Ing. Martin Kleimaier, Consultant in Essen</i> |

15.35 Uhr **Diskussion**

16.00 Uhr **Ende der Veranstaltung**

Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung durch Bundesraumordnung

3. Workshop am 12. Mai 2011

- Zusammenfassung der zentralen Aussagen der Expertenrunde -

Einleitung:

Zusammenfassung des rechtlichen Rahmens für die konkretisierende Raumordnungsplanung des Bundes und der Ergebnisse des 1. und des 2. Workshops

Nach der Eröffnung des Workshops durch den Vertreter des BMVBS Golo ECKHARDT, in der er auf die Entstehungsgeschichte des § 17 Abs. 1 ROG, den Sinn und Zweck der Regelung und zusammenfassend auf die rechtlichen Rahmenbedingungen sowie auf den Ablauf des Projektes einging, gab Prof. SPANNOWSKY einen kurzen Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen einer grundsatzkonkretisierenden Bundesraumordnungsplanung und stellte die Ergebnisse des 1. und des 2. Workshops zusammenfassend vor. Die Steuerungsfunktion der grundsatzkonkretisierenden Raumordnungsplanung des Bundes sei die Schaffung einer Gewichtungsvorgabe für die nachfolgenden Abwägungs- und Ermessensentscheidungen. Eine grundsatzkonkretisierende Bundesraumordnungsplanung sei nicht nur Vorlauf- und Serviceleistung, sondern ermögliche darüber hinaus eine strategische Planungsfunktion des Bundes. In einem Bundesraumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG könnten sowohl textliche als auch zeichnerische Festlegungen getroffen werden. Eine räumliche Konkretisierung führe zu einer qualifizierten Gewichtungsvorgabe, die höhere Anforderungen an die Abwägung stelle. Die Instrumente der informellen und förmlichen Raumordnungsplanung ergänzten und unterstützten sich.

1. Thema: Der Ausgleichsauftrag als möglicher Themengegenstand für die Raumplanung des Bundes gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 1 ROG

Prof. DANIELZYK führte mit seinem Impulsreferat „Kurzdarstellung der Kriterien für die Auswahl der Handlungsfelder und Maßstäbe für die Konkretisierungsbedürftigkeit sowie Vorschläge“ in die Thematik ein. Für eine Konkretisierung des Ausgleichsauftrags bestehe vor dem Hintergrund der europäischen Integration sowie des demographischen (Schrumpfung, Alterung, etc.) und ökonomischen Wandels Veranlassung. Dabei müsse der Notwendigkeit der teilräumlichen Differenzierung Rechnung getragen werden. Während in der Vergangenheit bei der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse eher der Gegensatz in der räumlichen Entwicklung von Städten und ländlichen Räumen im Vordergrund gestanden habe, müsse heute eher der Frage nach dem Umfang der Gewährleistung von Mindeststandards nachgegangen werden. Die Entwicklungen des Staatsverständnisses würden mehr zivilgesellschaftliche Elemente (Sozialstandards) aufweisen. Die Basis für den Ausgleich sei nicht mehr in der Festlegung eines Durchschnittsmaßstabs oder von auf die Wachstumsperspektive bezogenen Sollwerten zu suchen, sondern in der Definition von Standards, die z.B. aus Modellvorhaben abzuleiten und in die Alltagspolitik zu überführen und die dann räumlich zu differenzieren seien. Dafür könne eine Festlegung von Mindeststandards eine Grundlage bilden. Das Hauptaugenmerk müsse in der Messung der „Outputs“ und in der Festlegung von „Selbstverantwortungsräumen“ liegen.

Prof. SPANNOWSKY leitete in die Diskussion ein, indem er die Frage in den Raum stellte, ob die von Prof. DANIELZYK vorgeschlagenen Selbstverantwortungsmodelle und Zielvereinbarungen als eine Konkretisierung des Grundsatzes nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG anzusehen seien oder ob dafür nicht eine gesetzliche Korrektur dieses bundesgesetzlichen Grundsatzes vorgenommen werden müsse. Der „Output“-Ansatzpunkt könne kein Anknüpfungspunkt sein, da dies der jetzige Grundsatzkatalog von § 2 Abs. 2 ROG nicht hergebe. Dazu müsste erst das Gesetz geändert werden. Zum anderen stellte Prof. SPANNOWSKY die Frage, ob der Bund überhaupt noch einen Spielraum zur Konkretisierung des Ausgleichsauftrags habe, da die Grundsätze in § 2 Abs. 2 ROG dahingehend bereits sehr differenziert ausformuliert seien.

Prof. DANIELZYK stimmte dem im Grundsatz zu. Er sprach sich diesbezüglich ebenso wie Prof. BLOTEVOGEL und Prof. VALLÉE gegen die Konkretisierung in einem Bundesraumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG aus. Dies sei nicht das

passende Instrument. Prof. DANIELZYK sah in Bezug auf den Ausgleichsauftrag eine Notwendigkeit zur Gesetzesänderung der Grundsätze, zumal sich diese dem Entwicklungsbedarf vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen anpassen müssten. Überdies sprach er sich für eine andere Form der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung aus; der Region müsse eine perspektivische Raumverantwortung und zur Aufgabenwahrnehmung ein Budgetrahmen zugeordnet werden. Prof. VALLÉE hielt demgegenüber zur Konkretisierung des Ausgleichsauftrags einen MKRO-Beschluss für möglich und ausreichend, da die Hauptaufgabe bei der Wahrnehmung des Ausgleichsauftrags schon wegen der Notwendigkeit zur räumlichen Differenzierung bei der Landesplanung liege.

Prof. GREIVING verwies im Zusammenhang mit der Frage nach den Mindeststandards auf die europäische Regionalpolitik, die eine parametrische Steuerung (quantitative Ziele) und Raumstrukturtypen beinhalte. Er empfahl, im Interesse einer weiteren Koordinierung mit der europäischen Ebene davon auch im Rahmen der nationalen Raumordnung mehr Gebrauch zu machen.

Frau RAU fragte daraufhin, worin denn der Mehrwert liege, wenn „Kohäsion“ zum Maßstab gemacht werde, insbesondere worin der Vorteil liege, wenn anstelle von „Gleichwertigkeit“, auf „Kohäsion“ abgestellt werde.

Prof. SPANNOWSKY gab insofern zu bedenken, dass die Ausrichtung an europäischen Maßstäben der Kohäsion einerseits im gesamträumlichen Bezugsrahmen zusätzliche Spielräume für den räumlich differenzierten Rückzug aus der Ausgleichsverantwortung zur Folge haben könnte, dass die Orientierung am Maßstab der Kohäsion aber andererseits auch zu einer Niveauabsenkung bei den Standards des Ausgleichsauftrags im Gesamttraum führen könne.

Prof. VALLÉE vertrat die Auffassung, dass dafür eine Grundsatzänderung vorgenommen werden müsse, weil mit der auf den Output bezogenen Ausgleichsfunktion auch finanzielle Transferleistungen verknüpft sein müssten. Prof. DANIELZYK sprach sich für die Verankerung eines neuen Ausgleichs-Ansatzes in § 2 Abs. 2 ROG aus, um den zeitgemäßen differenzierten Anforderungen der Entwicklungs- und Versorgungsaufgaben und funktionsräumlichen Ausstattungserfordernissen gerecht werden zu können. Prof. BLOTEVOGEL hielt eine planerisch-

konkretisierende Ergänzung des gesetzlichen Ausgleichsauftrags für möglich, soweit es bei der raumordnerischen Aussage zur Gleichwertigkeit um die Festlegung von Richtungszielen in Bezug auf die Entwicklung des Gesamtraums gehe; dies sei auf Bundesebene möglich. Die Raumordnung könne zwar auch ihren Beitrag zur Ausgleichspolitik leisten, jedoch seien die weiteren Fachpolitiken diesbezüglich eher gefordert. In Bezug auf die Gleichwertigkeit sei jedoch keine Indikatorenfestlegung vorzunehmen. Prof. BLOTEVOGEL schlug für das Gleichwertigkeitspostulat die Festlegung von Mindeststandards vor, da es um einen „Sockelausgleich“ gehe, der nach wie vor wichtig sei.

ORTH hielt eine auf Ausgleich gerichtete nationale Politik weiterhin für geboten. Ausgleichspolitiken müssten auf Bundesebene zur Aufrechterhaltung der Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitsgrenzen betrieben werden; für die Raumordnung müssten Handlungsräume, keine Mindeststandards identifiziert werden. Die Outputorientierung sei richtig, müsse sich jedoch den raumbedeutsamen Fragen zuwenden, z.B. der Erreichbarkeit.

Frau Prof. TROEGER-WEIß führte an, dass die Durchschnittswerte der 70er und 80er Jahre bzgl. der Versorgungskonzepte ausgedient hätten. Die Nachfragesituation und die Verhaltensformen hätten sich verändert und ausdifferenziert. Darauf müsse die Angebotsseite entsprechend reagieren.

Prof. VALLÉE gab zu bedenken, dass bei der Nachhaltigkeitsdiskussion die soziale Dimension aus dem Blick gerate. Daraufhin warf ROJAHN die Frage auf, ob nicht die Sozialsysteme und deren einheitliche Systematik (z.B. Gesundheitswesen) ausreichend für die Sicherstellung der sozialen Aspekte seien. Des Weiteren fragte ROJAHN, ob die Kohäsion eine Frage der Gleichwertigkeit sei oder ob die Begriffe getrennt werden müssten. Zudem wies er auf die Schwierigkeiten hin, die ausgehend von dem Gleichwertigkeitspostulat bei der Konkretisierung bzw. Festlegung eines Mindeststandards auftreten könnten. Diese Diskussion habe in der Vergangenheit bereits zu keinem Ergebnis geführt.

Frau RAU hob hervor, dass unterschiedliche Gegebenheiten in den verschiedenen Regionen ausgehend von dem Gleichwertigkeitsmaßstab nicht zwingend die Herbeiführung eines einheitlichen Standards erfordern würden. Sollten dennoch ein-

heitliche Standards gelten, müsse diskutiert werden, worauf sich die Standardfestlegungen beziehen sollten und überlegte, ob die verfassungsrechtliche Rechtsprechung bezüglich des Entstehens einer Pflicht zu staatlichem Eingreifen als Beurteilungsbasis herangezogen werden könne. Prof. SPANNOWSKY bezweifelte, ob die Festlegung einheitlicher Standards außerhalb des räumlichen Entwicklungsauftrags, unabhängig von der räumlichen Verteilung, der Erreichbarkeit und der Tragfähigkeit der räumlichen Ausstattungen und Versorgungsfunktionen, überhaupt eine Aufgabe der Raumordnung sei. Prof. BIRK warf die Frage auf, ob und inwieweit das Festhalten an Mindeststandards im Falle tatsächlicher negativer Entwicklungen gerechtfertigt sein könne.

2. Thema: Zentrale Orte als möglicher Themengegenstand der Raumplanung des Bundes gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 4 und Nr. 3 S. 2 ROG

BLOTEVOGEL gab einen umfangreichen Einblick in das Zentrale-Orte-Prinzip und sprach sich für eine „moderate Vereinheitlichung“ im Rahmen der MKRO aus. Folgende Punkte sollten in dem Beschluss enthalten sein: Definition des Zentralen Ortes, in der von dem Gemeindeterritorium abgesehen und die Festlegung anhand von Standortclustern erfolgt; Definition von Zentralität (öffentliche und private Infrastruktur, Handel, Verkehr, Arbeitsmarkt) sowie die Aufgaben des Zentralen-Orte-Konzepts. Die Aufgaben könnten zum einen die Gewährleistung der Daseinsvorsorge in zumutbarer Nähe inklusive des öffentlichen Verkehrs und der Nahversorgung durch Handel und Dienstleistungen, zum anderen die Sicherung der polyzentralen, kompakten Siedlungsstruktur (verkehrs- und energiesparend), die Sicherung lebendiger Stadt- und Ortszentren durch Regulierung des großflächigen Einzelhandels sowie die räumliche Bündelung der Entwicklungspotentiale, insbesondere in ländlichen Räumen, sein. Ein weiterer Verständigungspunkt könnte die Begrenzung des zentralörtlichen Systems auf Grundzentrum, Mittelzentrum, Oberzentrum und Metropole, also ohne Zwischenstufen, sein. Die Zentren könnten über Kataloge mit erläuternden Mindestausstattungen oder Mindesttragfähigkeiten (z.B. 8.000, 30.000, 500.000) definiert werden.

Prof. SPANNOWSKY verdeutlichte die Bedeutung einer Festlegung von Mindeststandards für Zentrale Orte anhand von Praxisbeispielen. So werde sowohl im Bereich der Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung, der Ansiedlung von großflä-

chigen Einzelhandelsbetrieben als auch teilweise auf Landesebene bei der Mittelausstattung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs an das Zentrale-Orte-Prinzip angeknüpft. Wegen der rechtlichen Steuerungswirkung könne die auf der Ebene der Bundesländer zu beobachtende zunehmend divergierende Ausgestaltung des Zentrale-Orte-Prinzips unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten und unter dem Aspekt der Systemkonsistenz zu Rechtsproblemen führen. Dies wurde von ihm näher erläutert.

Prof. GREIVING sah eine Schwierigkeit in den unterschiedlichen Bezeichnungen und Funktionen der Kooperationsformen im zentralörtlichen Gliederungssystem. Diese müssten einheitlich bestimmt werden. Er lehnte einheitliche Schwellenwerte für Zentrale Orte ab. Es bestehe kein Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und der Tragfähigkeit. Die Festlegung von Zentralen Orten hänge vielmehr von der Einwohnerzahl des Verflechtungsbereichs ab. Dabei fügte er hinzu, dass freilich eine Abgrenzung des Verflechtungsbereichs vor allem im Verdichtungsraum schwierig sei.

ORTH, Prof. VALLÉE und Frau FUCHS sprachen sich im Hinblick auf die Anwendung des Zentrale-Orte-Prinzips als Steuerungselement für eine Konkretisierung in einem Bundesraumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG aus. ORTH führte aus, dass zwar auch die MKRO Mindeststandards für das Zentrale-Orte-Prinzip festlegen könnte, diese aber in der Umsetzung nicht immer berücksichtigt würden. Ein MKRO Beschluss könne nur ein ergänzendes Instrument sein. Prof. VALLÉE stimmte dem zu und favorisierte ein dreistufiges Konzept mit Ober-, Mittel- und Grundzentrum. Es könne unter Umständen noch an eine vierte Stufe in Form der Koppelung bestimmter Funktionen gedacht werden. Der Einzugsbereich des Zentralen Ortes gehöre jedenfalls als notwendiger Aspekt zum Zentralen Ort dazu. Bei der Festlegung der Mindeststandards selbst sei im Hinblick auf die Aufgabe der Raumordnung zu beachten, dass gleich nicht unbedingt gleichwertig bedeute. Das Kriterium der Tragfähigkeit z.B. sei nicht gleichartig. Die Mindeststandards müssten die Grundversorgung sicherstellen. Des Weiteren sei noch über grenzüberschreitende Kooperationen nachzudenken. Die Einbeziehung der Kategorie der „Metropole“ lehnte er ab, da diese zur Raumentwicklung im weiteren Sinne gehörten.

REITZIG merkte an, dass der Begriff „Mindeststandard“ im Zusammenhang mit einer abwägungsrelevanten Grundsatzkonkretisierung als skeptisch zu betrachten sei, da Mindeststandards nicht der Abwägung zugänglich seien. Zweckmäßiger sei der Begriff „gewichtige Standards“. Prof. SPANNOWSKY sah hingegen bei der Verwendung des Begriffs „Mindeststandard“ keine Schwierigkeiten, da die Festlegung eines Grundsatzes der Raumordnung, auch wenn er - wie die bundesgesetzlichen Grundsätze des § 2 Abs. 2 ROG zeigten - strikt formuliert sei, immer nur abwägungsrelevant sei, es sich daher immer nur um Abwägungsbelange mit oder ohne besondere Gewichtungsvorgabe handele.

ROJAHN schlug vor, nicht zwingend am Zentrale-Orte-Konzept festzuhalten, es könnten auch andere Siedlungssysteme, z.B. Cluster, anstelle von Zentralen Orten herangezogen werden. Insoweit solle die Weiterentwicklung auf Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern gestützt werden. Sollte jedoch am Zentralen-Orte-Konzept festgehalten werden, müsste dieses fortentwickelt werden. Er sah jedoch Schwierigkeiten bei der Operationalisierung und bei der Frage nach dem Raumbefugnis der Zentralen Orte. Die wesentliche Frage sei, wie man von einem analytischen Ansatz zu einem normativen Ansatz komme. Es müssten wohl neue Kataloge aufgestellt werden. Fraglich sei zudem, welche Einrichtungen in den unterschiedlichen Zentren vorgehalten werden müssten, denn eine „gleiche Einrichtung“ bedeute nicht zwingend etwas Gleiches. Es müsse ein funktionaler Mix in Bezug auf die Wertigkeit geschaffen werden. Dazu seien Handlungserfordernisse auf Bundesebene notwendig. Als Instrument empfahl er eine MKRO-Entscheidung.

Prof. DANIELZYK sprach sich ebenfalls für eine Anknüpfung an Standortcluster zur Definition von Zentralen Orten aus. Er pflichtete auch der Auffassung bei, wonach das Zentrale-Orte-Konzept einen Beitrag für die Ausgleichspolitik leisten könne.

VEIT wies auf die Problematik einer Mindeststandardfestlegung hin. Es müsse ersichtlich sein, ob die Mindeststandards bereits für die Ausweisung vorhanden sein sollen oder ob nach einer Ausweisung die Mindeststandards erreicht werden müssen. Ebenfalls müsse geklärt werden, ob es bei den Mindeststandards um das Vorhandensein bestimmter Einrichtungen der Daseinsvorsorge, um deren Qualität und/oder um deren Erreichbarkeit gehe. Weiterhin führte VEIT aus, dass die Festlegung von Mindeststandards in Bezug auf das Zentrale-Orte-Prinzip aufgrund der

vollzogenen und noch laufenden Privatisierungen in vielen Bereich der Daseinsversorgung, insbesondere im Bereich der Grundversorgung, hauptsächlich an private Stellen gerichtet sei und insofern eine Bindungswirkung im Zusammenhang mit der räumlichen Steuerung fraglich sei. Die zentrale Frage sei, an welcher Stelle der Staat noch steuern und beeinflussen könne. Prof. SPANNOWSKY verwies darauf, dass das Zentrale-Orte-Prinzip als fundamentaler Steuerungsansatz im ROG verankert sei und daher für den Gesamttraum ein Konkretisierungsbedürfnis gegeben sei, wenn es die ihm zugedachte rechtliche Steuerungsfunktion erfüllen solle. Da das Zentrale-Orte-Prinzip nicht nur auf die Steuerung der Ansiedlung des großflächigen Einzelhandels bezogen sei, sondern auch der Steuerung der Siedlungsentwicklung sowie der Daseinsvorsorge in verschiedenen Bereichen wie der Gesundheitspflege, der Kultureinrichtungen, der Bildung und Weiterbildung, des Sports und der Erreichbarkeit von Behörden diene, sei es durchaus auch weiterhin eine taugliche Grundlage zur Steuerung der räumlichen Entwicklung im Bundesgebiet. Um eine systemkonsistente Steuerung gewährleisten zu können, sei allerdings die Festlegung einer einheitlichen Beurteilungsbasis erforderlich, insbesondere wenn wie bisher aus dem Zentrale-Orte-Prinzip weitere Rechtsfolgen (z. B. kommunaler Finanzausgleich in einigen Bundesländern) abgeleitet werden sollten.

Prof. BLOTEVOGEL hielt die Entwicklung einer nachhaltigen Siedlungsstruktur ohne Zentrale Orte für schwierig. Es müsse auf die Dauerhaftigkeit der Zielvorstellung abgestellt werden und dies könne das Zentrale-Orte-Konzept leisten. Sollten die Zentralen Orte mit dem Begriff „Gleichwertigkeit“ in Verbindung gebracht werden, liege die Problematik darin, dass diesbezüglich keine abstrakte Formulierung möglich sei, sondern dieser Ansatzpunkt an konkreten Beispielen festgemacht werden müsse.

Prof. BIRK war der Meinung, dass die Definition der Zentralen Orte nicht an Einrichtungen festgemacht werden solle; auch der Standort für Hochschulen sei unabhängig vom Zentrale-Orte-Prinzip festgelegt worden. Der heutige Versorgungsansatzpunkt solle aufgegeben werden. Dem wiederum widersprachen Prof. DANIELZYK, Prof. BLOTEVOGEL und ORTH mit dem Hinweis, dass in der Vergangenheit gerade auch die Standortauswahl für Hochschulen unter Zugrundelegung des Zentrale-Orte-Prinzips erfolgt sei.

3. Thema: Klimaschutz als möglicher Themengegenstand für die Raumordnungsplanung des Bundes

Der Frage, was ein Bundesraumordnungsplan für den Klimaschutz leisten kann, ging Prof. GREIVING in seinem Impulsreferat zum Themenfeld „Klimaschutz als möglicher Themengegenstand für die Raumordnungsplanung des Bundes“ nach. An den Anfang seines Vortrags stellte er die Kritik an der nach seiner Auffassung unzutreffenden inhaltlichen Gleichsetzung von Klimaschutz und Klimaanpassung in § 2 Abs. 2 S. 7 ROG durch den Gesetzgeber. Die räumlichen Erfordernisse des Klimaschutzes müssten von den Maßnahmen zur Klimaanpassung unterschieden werden. Zugleich unterstrich er, dass die Thematik eine bundesweite räumliche Analyse der Folgen des Klimawandels als Grundlage für räumliche Schwerpunktsetzung erforderlich mache. Einen zusätzlichen Handlungsbedarf sah Prof. GREIVING für die Raumordnungsplanung auf dem Gebiet des vorsorgenden Hochwasserschutzes und widersprach damit der zurückhaltenden Einschätzung der Expertenrunde des zweiten Workshops. Nach allgemeinen Ausführungen zu den Wirkungen des Klimawandels, den Anpassungskapazitäten und der Verwundbarkeit der Regionen in den Mitgliedsstaaten in der Europäischen Union stellte er den Beschluss der 36. Ministerkonferenz für Raumordnung am 10. Juni 2009 in Berlin „Raumordnung und Klimawandel“, den er als wegweisend bezeichnete, sowie die von der Europäischen Union im März 2010 beschlossene sog. „Europe 2020 Strategy“, die quantitative Zielvorgaben für den Zielzeitraum 2020 enthält, in den Mittelpunkt seiner Betrachtung. Prof. GREIVING beleuchtete verschiedene Strategien zum Klimaschutz und Anpassungsstrategien an den Klimawandel und forderte eine (Fort-)Entwicklung der Leitbilder der Raumordnung. Die Raumplanung könne mit der Entwicklung von Leitbildern für anpassungsfähige und belastbare (resiliente) Raumstrukturen eine Vorreiterrolle übernehmen, die gegenüber den Auswirkungen aller gesellschaftlichen Veränderungsprozesse auf die Raumstruktur robust und flexibel reagiert. Der Zusammenhang zwischen Klimawandel und demographischem Wandel dürfe hierbei nicht, wie dies bisher der Fall gewesen sei, unberücksichtigt bleiben. Neben konkreten Vorschlägen für die Weiterentwicklung der Leitbilder benannte er folgende mögliche Inhalte für einen „Bundesraumordnungsplan Klima“:

- Formulierung von Grundsätzen, die auf eine resiliente Raumentwicklung abzielen.

- Benennung von bundesweit einheitlichen Kriterien für Teilräume, die aufgrund ihrer Exposition Nutzungsbeschränkungen unterliegen sollten, dabei seien ggf. längerfristig Kümmerungs- und Rückzugsoptionen aufzuzeigen (insb. Küste, Alpenraum).
- Verknüpfung mit demographischen Wandel und Benennung von Kriterien für Teilräume, in denen durch den Klimawandel Chancen entstehen (Tourismus, Landwirtschaft).
- Grundsatz zu quantitativen Beiträgen der Raumordnung zu Klimaschutz und –anpassung und möglichen Beiträgen der einzelnen Bundesländer.

In der anschließenden Diskussion griffen Prof. SPANNOWSKY und ORTH das Thema „Vorbeugender Hochwasserschutz durch Raumordnung“ nochmals auf. Sie richteten an Prof. GREIVING die Frage, inwieweit angesichts der Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie der EU bzw. des bereits in den Bundesländern praktizierten Hochwasserschutzes „hinter den Deichen“ ein Bedürfnis für Raumordnungsplanung auf Bundesebene bestehen könne. Prof. VALLÉE hielt insbesondere für klärungsbedürftig, wie im Interesse eines wirksamen vorbeugenden Hochwasserschutzes in den Bestand eingegriffen werden könne.

Prof. GREIVING verwies auf die landesgrenzenüberschreitende Bedeutung des Hochwasserschutzes. Er hielt es in Bezug auf den Gesamttraum für erforderlich, dass die Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten nach vergleichbaren und einheitlichen Kriterien erfolge. Angesichts des Meeresspiegelanstiegs seien wegen der Sturmgefahren in den Küstengebieten sowie zum Schutz besonders bedeutsamer Infrastruktureinrichtungen und Schutzobjekte konkretisierende Festlegungen auf der Bundesebene in Bezug auf den vorsorgenden Hochwasserschutz erforderlich. Prof. VALLÉE, STRAUß und Prof. SPANNOWSKY stimmten zu, dass in der Schnittmenge von vorsorgendem Hochwasserschutz und dem Schutz kritischer Infrastrukturen ein Konkretisierungsbedürfnis gegeben sein könnte.

4. Themenfeld: CO₂-Speicherung als möglicher Themengegenstand für die Raumnutzungsplanung des Bundes im Kontext konkurrierender Nutzungsansprüche an den unterirdischen Wirtschaftsraum

Eine geologisch-fachliche Einführung in die Thematik der CO₂-Speicherung gab Dr. GERLING, Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, der zu Beginn seines Referates die Bedeutung der CO₂-Speicherung für den Klimaschutz behandelte. Im Anschluss legte er die physikalischen Randbedingungen der CO₂-Speicherung (Speichertiefe, Langzeitsicherheit – Multibarrierenkonzept, keine Beeinträchtigung von Trinkwasser) dar, stellte einschlägige Projekte der Bundesanstalt vor. Außerdem ging er auf die Speicheroptionen und Speicherpotenziale im Bundesgebiet ein. Nach seinen Ausführungen ist die CO₂-Speicherung nicht nur raumrelevant, sie weist vielmehr auch über die Landes- und Staatsgrenzen hinaus einen räumlichen Koordinierungs- und Steuerungsbedarf auf. Nach gegenwärtigem Stand des Wissens eigneten sich in Deutschland Erdgaslagerstätten und sogenannte saline Aquifere für CO₂, nicht hingegen – wegen des großen Speicherraumbedarfs – Salzkavernen. Dr. GERLING erläuterte in diesem Zusammenhang, dass konkurrierende Nutzungsinteressen im unterirdischen Wirtschafts- und Speicherraum, wie z.B. für Bergbau-, „Abwässer“ (Kohlenwasserstoffindustrie, Salzbergbau), Erdgasspeicherung, Abfälle in Containern, Erdölbevorratung, und zukünftig eventuell für die Speicherung Erneuerbarer Energien (Druckluft, Wasserstoff/Methan und ggf. Wasser [unterirdische Pumpspeicherwerke]) die verfügbaren Speicherlokalitionen- und -potenziale beeinflussen könnten. Für diese Fälle seien auch innovative geotechnische Lösungen, z. B. in Form der Kombination von Nutzungen gefragt. Es müsse angesichts des limitierten Raumangebots aber zweifellos eine Koordinierung vorgenommen werden.

Die Diskussion eröffnend bat Prof. SPANNOWSKY die Teilnehmer der Expertenrunde um eine Einschätzung, ob eine raumordnerische Steuerung der unterirdischen Nutzungen durch Aussagen in einem Bundesraumordnungsplan für erforderlich gehalten würden. Dr. GERLING verwies darauf, dass die Beantragung und Genehmigung für CO₂-Speicher auf Landesebene erfolgen würden und entsprechende fachliche Steuerungsmöglichkeiten im KSpG-E in Form einer obligatorischen Beteiligung der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe und des Umweltbundesamtes sichergestellt seien. Dr. KLEIMAIER machte auf die Notwendigkeit des Baus von Pipelines aufmerksam, die das abgeschiedene CO₂ von den Kraftwerken zu den Lagerstätten transportieren müssten und für die Trassen benötigen würden.

Nach Auffassung VON NICOLAIS setze eine unterirdische Nutzungssteuerung, zu der die Raumplanung (Landes- und Regionalplanung) nach einem Gutachten von Prof. Erbguth befugt sei, belastbare Daten und Erkenntnisse über den Untergrund voraus. VON NICOLAIS wandte sich mit der Frage an Dr. GERLING, ob die Datenlage zum gegenwärtigen Zeitpunkt ausreiche oder ob es noch zusätzlicher Erkundungen und Forschungsanstrengungen bedürfe. Dr. GERLING äußerte die Einschätzung, dass weitere Erkenntnisgewinne und eine Verbesserung der Datenlage wünschenswert und erforderlich seien, aber angesichts der Heterogenität geologischer Charakteristika im Untergrund vermutlich niemals allumfassend zufriedenstellend erreicht würden.

5. Themenfeld: Energiespeicher – technische und standortbezogene Anforderungen an Pumpspeicherkraftwerke, Druckluftspeicherkraftwerke und Wasserstoff

Als Einstieg in das Themenfeld Energiespeicher stellte Dr. KLEIMAIER die Ergebnisse einer VDE-Studie „Energiespeicher in Stromversorgungssystemen mit hohem Anteil erneuerbarer Energieträger“ vor. Er verdeutlichte, dass die Speicherbedürftigkeit von Strom wegen der fluktuierenden Einspeisung zu den Charakteristika von Erneuerbaren Energien zähle. Um thermische Kraftwerke (vollständig) ersetzen zu können, seien neue Speicheroptionen erforderlich, da für mehrtägige Windflauten sowie saisonale Schwankungen von Erneuerbaren Energien die mobilen und die meisten Groß- und Batteriespeichertechnologien nicht ausreichend seien. Mögliche Optionen für große Langzeitspeicher seien große Speicherseen in alpinen Regionen (z.B. Norwegen) und Wasserstoff in unterirdischen Salzkavernen.

In der Diskussionsrunde ergriff zunächst ORTH das Wort und hinterfragte, ob die Raumansprüche und die Technologien denn bereits feststünden oder abschätzbar seien. Nach seiner Einschätzung befinde man sich beim Thema Energiespeicher in Stromversorgungssystemen noch im Vorfeld des Standes der Wissenschaft und Technik. Wollte die Bundesraumordnungsplanung auf diesem Gebiet tätig werden, müsse sie innovativ bzw. spekulativ agieren.

Für Pumpspeicherkraftwerke mit ausreichenden Kapazitäten stellte Dr. KLEIMAIER klar, erweise sich Deutschland wegen der geologischen und topographischen Ge-

gebenheiten als nicht geeignet. Die Speicherung von Strom aus Erneuerbaren Energien sei vielmehr ein europäisches Thema. Prof. SPANNOWSKY und Frau FUCHS ergänzten, dass auch die Thematik Transportwege (Landes-/Bundeszuständigkeiten) und Netzorganisation (Bundesnetzinfrastruktur) mit beachtet werden müsse. Hinsichtlich der Wasserstoff-Speichertechnologie fügte Dr. GERLING hinzu, dass mit einer intensiven Diskussion über die Gefährlichkeit des Speichermediums Wasserstoffs mit der betroffenen Bevölkerung zu rechnen sei.

Prof. SPANNOWSKY schlussfolgerte, dass die Konkretisierungsbedürftigkeit letztlich von den energiepolitischen Zielsetzungen des fortzuschreibenden nationalen Energiekonzeptes abhängen, weil erst dann feststehe, wie viele und welche Standorte für Energiespeicher benötigt würden und zu welchen Energiespeichern z.B. Leitungsverbindungen hergestellt werden müssten.

Zusammenfassung

Im Schluss-Resümee hielt Prof. SPANNOWSKY fest, dass in allen angesprochenen Themenfeldern des Workshops ein raumordnerisches Koordinierungs- und Steuerungserfordernis sichtbar geworden sei, dass aber in den raumrelevanten Themenbereichen der CO₂-Speicherung und der Energiespeicher eine große politisch-strategische und fachliche Abhängigkeit von dem fortzuschreibenden nationalen Energiekonzept und von den fachgesetzlichen Regelungen festzustellen sei, so dass die Bundesraumordnung in diesem Bereich zum gegenwärtigen Zeitpunkt – ausgehend von den Diskussionsergebnissen des 3. Workshops - wohl noch über keine ausreichende Beurteilungsbasis für die Raumordnungsplanung verfügen dürfte. In Bezug auf den bundesgesetzlichen Ausgleichsauftrag sei zwar ein Konkretisierungsbedürfnis erkennbar geworden, soweit es die Festlegung von Mindeststandards und die anzuwendenden Indikatoren anbelangt, aber auch deutlich geworden, dass es von einer politisch-strategischen Entscheidung abhängen, ob diese Konkretisierung durch einen Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG oder informell, etwa durch Festlegung eines Orientierungsrahmens des Bundes oder einen Beschluss der MKRO, vorgenommen werden solle. Es sei hingegen wohl einhellige Meinung gewesen, dass das Zentrale-Orte-Konzept auf der Ebene der Bundesraumordnung konkretisierungsbedürftig sei, wenn es seine bisherige Steuerungs- und Ausgleichsfunktion, die in fachlich-inhaltlicher Hinsicht nicht in

Frage gestellt worden sei, weiterhin vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen nicht nur für die Teilräume, sondern auch für den Gesamtraum erfüllen können soll, zumal auch der Bundesgesetzgeber an diesem Modell der Ordnungsgerechtigkeit für die Entwicklung des Gesamttraums festgehalten habe.

TU Kaiserslautern
Fachbereich Raum- und Umweltplanung

ÖFFENTLICHES
RECHT

An die
Teilnehmer der Ressortbesprechung
am 11.08.2011 im BMVBS

Prof. Dr. jur. Willy Spannowsky
Richter am Oberlandesgericht
Pfaffenbergstraße 95
67663 Kaiserslautern

**Die Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung
durch die Bundesraumordnung**

Unterlagen zur Vorbereitung der Ressortbesprechung am 11.08.2011

A. Vorbemerkung

Der nachfolgende Bericht enthält Informationen und Beurteilungen des Auftragnehmers zu den bisherigen Ergebnissen des Ressortforschungsprojekts. Es werden diejenigen Themenfelder beleuchtet, die unter Berücksichtigung aktueller Rechtsentwicklungen nach der Durchführung von 3 Workshops mit Experten aus der Planungs- und Rechtswissenschaft, mit Vertretern von Bundesverbänden der Wirtschaft, mit Ländervertretern, mit Vertretern der Leibniz-Institute und des Beirats unter Beteiligung von Vertretern verschiedener Bundesämter für eine Konkretisierung durch einen Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG in Betracht kommen könnten.

Davon ausgehend sollen - nach der Reihenfolge der in § 2 Abs. 2 ROG geregelten bundesgesetzlichen Grundsätze der Raumordnung - folgende, für eine weitere Konkretisierung durch einen Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG prinzipiell in Betracht kommende Themenfelder erörtert werden:

- Bundesweites ökologisch wirksames Freiraumverbundsystems, soweit es den Aufbau von Lebensraumnetzwerken und Lebensraumkorridoren anbelangt (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5 2. Hs. i. V. mit Nr. 8 S. 1 ROG),
- Bundesweites Konzept zur räumlichen Sicherung national bedeutsamer „Kritischer Infrastrukturen“ (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4 ROG),
- Bundesweites Konzept für einen vorbeugenden Hochwasserschutz, soweit über die wasserrechtliche Hochwasserschutz-, Risikomanagementkonzeption (HQ 100) und das wasserrechtliche Sicherungskonzept hinaus weitergehende mittel- bis langfristige Vorsorge wegen des Klimawandels und zum Schutz kritischer Infrastrukturen oder anderer besonders schutzbedürftiger Sach- und Rechtsgüter geboten ist (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 5 i. V. mit § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4, Nr. 6 S. 7 i. V. mit § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4 ROG),
- Bundesweites Konzept für ein integriertes Verkehrssystem (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 5, 6 und Nr. 8 ROG) und
- Bundesweites Konzept für die vorsorgende Sicherung standortgebundener Rohstoffe sowie deren geordnete Aufsuchung und Gewinnung im Bereich besonders seltener Rohstoffe (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG).

Der thematischen Auswahl der Handlungsfelder durch den Auftragnehmer und der Einschätzung im Hinblick auf ihre Konkretisierungsfähigkeit und -bedürftigkeit liegen keine politisch-strategischen Erwägungen zugrunde.

B. Informationen und Überlegungen zu den für eine weitere Konkretisierung durch einen Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG prinzipiell in Betracht kommenden Themenfeldern

I. Bundesweites ökologisch wirksames Freiraumverbundsystem, soweit es den Aufbau von Lebensraumnetzwerken und Lebensraumkorridoren anbelangt (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5 2. Hs. i. V. mit Nr. 8 S. 1 ROG)

1. Fachrechtliche Rahmenbedingungen

Ziel der FFH-Richtlinie ist es, ein zusammenhängendes ökologisches Netz, das sog. Netz „Natura 2000“, zu schaffen, vgl. Art. 3 der FFH-Richtlinie. Die Umsetzung der Vogelschutz- und der FFH-Richtlinie erfolgte in §§ 31 ff. BNatSchG. Nach § 31 BNatSchG haben der Bund und die Länder die Pflicht, ein Netz "Natura 2000" auf-

zubauen und zu schützen. § 32 BNatSchG regelt die Ausweisung dieser Schutzgebiete. Daneben gibt es verschiedene weitere naturschutzrechtliche Schutzgebietskategorien, die durch die nationale Gesetzgebung geprägt sind. An die Ausweisung der verschiedenen Schutzgebietskategorien sind unterschiedliche Rechtsfolgen geknüpft. Die Regelungen zu diesen Gebieten finden sich im Bundesnaturschutzgesetz sowie in den Naturschutzgesetzen der Länder. Zum Freiraumverbundsystem hinzugerechnet werden können die als Bindeglied zwischen Ballungs- und Verdichtungsräumen und Naturräumen konzipierten, im Raumordnungsrecht vorgesehenen Regionalen Grünzüge oder Landschafts- bzw. Regionalparke. Die Ausweisung der Natura 2000-Gebiete, der Naturschutzgebiete, Naturparke und sonstigen naturschutzrechtlich vorgesehenen Schutzgebiete erfolgen durch die zuständigen Naturschutzbehörden. Die Ausweisung von Regionalen Grünzügen und Regionalparks beruht auf einer raumordnungsplanerischen Entscheidung, die jedoch auf Landes- und/oder Regionalebene getroffen wird.

2. Das Freiraumverbundsystem als Themenfeld der Raumordnung des Bundes und seine gesamträumliche Relevanz

Ein Freiraumverbundsystem setzt sich aus mehreren Freiraumfestlegungen zusammen. In erster Linie geschieht dies durch Festlegungen von nationalen Natur- und Regionalparks, aber auch durch die europarechtlich geprägten Natura 2000-Gebiete. Die Naturparke machen den größten Anteil in einem Freiraumverbund aus. Zwischen diesen Gebietsarten bestehen funktionelle Unterschiede in ihrem Schutzzweck. Außerdem sind diverse fachgesetzliche Vorschriften auf der Bundes- und Landesebene einschlägig. Zudem sind verschiedene Träger zur Festlegung dieser Gebiete verantwortlich.

Vielfach gelingt es wegen der föderalen Handlungsstrukturen und der Verschiedenartigkeit der Schutzgebietskategorien nicht, in qualitativer Hinsicht Verbindungsräume für den Bestand und die Pflege von Lebensraumnetzwerken und Lebensraumkorridoren so auszubilden, dass daraus ein großräumig übergreifendes, ökologisch wirksames Freiraumverbundsystem entwickelt werden kann. Als Fachplanungsbeitrag ist ein bundeseinheitliches Fachkonzept der Lebensraumnetzwerke verfügbar, das als Grundlage für die Ausbildung eines gesamträumlichen Freiraumkonzepts genutzt werden könnte (Hänel, K. et al., 2006 und 2010).

Das Bundesamt für Naturschutz hat auf die Heterogenität unter den deutschen Naturparks hingewiesen (http://www.bfn.de/0308_np.html, 02.02.2011): „Nach wie vor besteht eine große Heterogenität unter den deutschen Naturparks. Das gesetzlich vorgegebene Ziel der Pflege und Entwicklung wird in den einzelnen Naturparks und Bundesländern sehr unterschiedlich verfolgt. Ursachen hierfür liegen u.a. in den von Trägern und Ländern geschaffenen strukturellen Rahmenbedingungen...“. Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) hat in mehreren Entschlüssen einen verbesserten Freiraumschutz und die Realisierung eines großräumigen Freiraumverbundes gefordert. In diesen Räumen soll danach eine weitgehend ungestörte Entwicklung von Flora und Fauna erfolgen, um die immer stärkere Isolation von Ökosystemen und Biotopen zu verhindern. In seinem Impulsreferat hat Herbert, Bundesamt für Naturschutz, im Rahmen des Expertenworkshops unterstrichen, dass die unterstützende Funktion der Raumordnung darin zu sehen sei, den Aufbau von „Lebensraumnetzwerken“ und „Lebensraumkorridoren“ durch Schaffung der räumlichen Voraussetzungen zu unterstützen. Zusammenhängende Lebensraumnetzwerke und Lebensraumkorridore werden häufig auch Staatsgrenzen überschreiten. Es kann auch für die Beurteilung von Siedlungs- und Infrastrukturentwicklungen von Bedeutung sein, ob und inwieweit zu diesem Zweck im Gesamttraum eine Vernetzung mittel- bis langfristig anzustreben ist.

3. Das Freiraumverbundsystem als Regelungsgegenstand in der Landesplanung

Vielfach spielt im Rahmen der Raumordnungsplanung der Länder der Konfliktausgleich zwischen Bewahrung des Naturraums und entwicklungspolitischen Aufgaben der Freiraumgestaltung („Schaffung eines zusammenhängenden Systems ortsnaher Erholungsräume und der Erhöhung ihres Erholungs-, Erlebnis- und Freizeitwerts“) eine große Rolle. Hierbei wird in konzeptioneller Hinsicht zwischen den verschiedenen Gebieten, die naturschutzfachlichen Anforderungen dienen, und den Gebieten, die als siedlungsnaher Landschaftsräume Bedeutung als Erholungs- und Erlebnisräume haben, unterschieden. Die Bedeutung der Lebensraumnetzwerke und Lebensraumkorridore als Bestandteil eines großräumig übergreifenden, ökologisch wirksamen Freiraumverbundsystems kommt bislang nach Einschätzung der Teilnehmer des Workshops vom 28.04.2011 mit Blick auf den Gesamttraum des Bundesgebiets auf der Ebene der Landesplanung zu kurz.

4. Konkretisierungsmöglichkeiten in einem Raumordnungsplan des Bundes

Es bestehen zum Teil erhebliche Unterschiede in der konzeptionellen Akzentuierung der Freiraumfunktionen zwischen den Bundesländern, noch mehr aber zwischen den Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene. Vor allem hinsichtlich der Entwicklung abgestimmter landes- und staatsgrenzenüberschreitender Freiraumstrukturen ist eine Festlegung grundsatzkonkretisierender Erfordernisse in Bezug auf die Freiraumentwicklung denkbar. Anknüpfungspunkt dafür kann die Herausbildung allgemeiner Vorgaben zur Entwicklung von Lebensraumnetzwerken und Lebensraumkorridoren für die nachfolgenden Planungs- und Maßnahmenträger in Form eines Grundsatzes der Raumordnung mit Gewichtungsvorgabe sein. Dieses Themenfeld der Konkretisierung ist unter dem Aspekt der Koordinierungsfunktion der Raumordnung im Beziehungsverhältnis zu anderen Nutzungsformen des Freiraums von Bedeutung. Denn es kann zum Beispiel das Errichten und die Nutzung von Windkraftanlagen oder gebäudeunabhängigen Photovoltaikanlagen, von Hochspannungsleitungen, von Verkehrswegen oder von Siedlungsflächen in Vogelzugkorridoren oder auf Habitaten, die Bestandteile von Lebensraumkorridoren oder Lebensraumnetzwerken sind, zu raumfunktionellen und -strukturellen Konflikten führen, deren teilräumliche Bewältigung gesamträumlich durch die Grundsätze der Raumordnung gefördert werden könnte. Es besteht insofern die Möglichkeit, den raumordnungsplanerischen Grundsatz im Sinne von § 17 Abs. 1 ROG als ein an die nachfolgenden Planungsträger gerichteten Handlungsauftrag abzufassen, die Kriterien für die Behandlung solcher Konfliktfelder festzulegen oder auch räumliche Festlegungen in Form von Vorbehaltsgebieten zu treffen; allerdings ist Letzteres mit größerem Planungsaufwand verbunden und erfordert eine räumliche Differenzierung.

Die Bundesraumordnung könnte in diesem Themenfeld eine gesamträumliche Koordinierungs- und Servicefunktion für nachfolgende Planungsebenen übernehmen, in dem die räumlichen Vernetzungspotentiale und deren Bedeutung für die gesamträumliche Entwicklung bestimmt werden.

II. Bundesweites Konzept zur Sicherung national bedeutsamer „Kritischer Infrastrukturen“ (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4 ROG)

1. Fachrechtliche Rahmenbedingungen

Auf europäischer Ebene ist durch die Richtlinie 2008/114/EG vom 08. Dezember 2008 über die Ermittlung und Ausweisung europäischer Kritischer Infrastrukturen und die Bewertung der Notwendigkeit, ihren Schutz zu verbessern, eine Basis für eine entsprechende Strukturanalyse geschaffen worden. Außerdem hat die Kommission in ihrer Mitteilung vom 12. Dezember 2006 über ein Europäisches Programm für den Schutz Kritischer Infrastrukturen ihre diesbezüglichen Überlegungen zur Entwicklung eines gemeinsamen Konzepts und zum Aufbau eines Warn- und Informationsnetzes unterbreitet. Dabei wurde auch der Aspekt der Unterstützung der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Sicherheit Kritischer nationaler Infrastrukturen angesprochen. Angeregt wurde dabei, dass jeder Mitgliedstaat ein nationales Schutzprogramm aufstellt. Dabei solle auch der Umfang des betroffenen geographischen Gebiets, die Ermittlung geografischer und sektorspezifischer Abhängigkeiten und die Ausarbeitung von Notfallplänen erfolgen. Dies macht deutlich, dass von einem Nebeneinander eines europäischen und eines nationalen Schutzsystems mit entsprechenden Vorkehrungen ausgegangen wird. Die genannte Richtlinie 2008/114/EG vom 08.12.2008 definiert in Art. 2 a) als Kritische Infrastruktur eine in einem Mitgliedstaat gelegene Anlage, ein System oder einen Teil davon, die von wesentlicher Bedeutung für die Aufrechterhaltung wichtiger gesellschaftlicher Funktionen, der Gesundheit, der Sicherheit und des wirtschaftlichen oder sozialen Wohlergehens der Bevölkerung sind und deren Störung oder Zerstörung erhebliche Auswirkungen auf einen Mitgliedstaat hätte, da diese Funktionen nicht aufrechterhalten werden könnten.

Unter europäischer Kritischer Infrastruktur ist nach Art. 2 b) der Richtlinie 2008/114/EG eine in einem Mitgliedstaat gelegene Kritische Infrastruktur, deren Störung oder Zerstörung erhebliche Auswirkungen in mindestens zwei Mitgliedstaaten zur Folge hätte, zu verstehen. Zu den Kritischen Infrastrukturen werden Institutionen und Einrichtungen mit herausragender Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen gerechnet, bei deren funktionellem Ausfall oder deren Funktionsbeeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden. Zu solchen Institutionen und Einrichtungen von herausragender Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen zählen staatliche Zentralbehörden der Verwaltung und Justiz, des Zolls und der Streitkräfte, Versorgungseinrichtungen aus dem Bereich der Le-

bensmittel- und Wasserversorgung sowie aus dem Bereich der Entsorgung, Versorgungseinrichtungen aus dem Gesundheits-, Notfall- und Rettungswesen sowie des Katastrophenschutzes und aus dem Bereich der Energieversorgung. Dazu zählen auch Institutionen und Einrichtungen herausragender Bedeutung für das Funktionieren des Transports und des Verkehrs, aus dem Bereich der Medien-, Informationstechnik und der Telekommunikation. Es können dazu auch bestimmte Großforschungseinrichtungen und besonders symbolträchtige Bauwerke oder Kulturgüter gehören.

Um die Schutzwürdigkeit beurteilen zu können, soll die Prüfung relevanter Bedrohungsszenarien im Rahmen einer Risikoanalyse durchgeführt werden, um die Schwachstellen und mögliche Auswirkungen einer Störung oder Zerstörung Kritischer Infrastrukturen bewerten zu können. Als vertraulich werden insofern Informationen über den Schutz Kritischer Infrastrukturen angesehen, die im Fall ihrer Offenlegung zur Planung und Durchführung von Handlungen missbraucht werden könnten. Das Bundesministerium des Innern hat zwischenzeitlich einen Leitfaden „Schutz Kritischer Infrastrukturen – Risiko- und Krisenmanagement“ herausgegeben (http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2008/Leitfaden_Schutz_kritischer_Infrastrukturen.html?jsessionid=9883FCEAF00DC257941F03F3A7A119D7.1cid174; Erscheinungsdatum, 22.06.2011) und für verschiedene Bereiche einzelne Umsetzungsstrategien entwickelt (vgl. zum Bsp. den Umsetzungsplan KRITIS des Nationalen Plans zum Schutz der Informationsinfrastrukturen, Stand: September 2007). Für den raumrelevanten Teilbereich der Energienetzplanung dient das Gesetz zur Neuregelung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften, das vom Bundesrat am 08.07.2011 verabschiedet worden ist, unter anderem auch der Umsetzung der Richtlinie 2008/114/EG vom 08.12.2008.

2. Kritische Infrastrukturen als Themengegenstand der Raumordnung des Bundes und ihre gesamträumliche Relevanz

Zum Themenfeld der Raumordnung des Bundes können Institutionen und Einrichtungen der Kritischen Infrastrukturen dann werden, wenn sie für das gesamtstaatliche Funktionieren von Bedeutung sind. Es fehlt bislang an einer Konkretisierung, welche raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen bezüglich der national bedeutsamen Kritischen Infrastrukturen dies betrifft und welche Belange dabei von besonderem Gewicht sind.

In seinem Impulsreferat zum Themengegenstand „Kritische Infrastrukturen“ erklärte Strauss, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, im Rahmen des Workshops zu diesem Themengegenstand am 28.04.2011, dass die nationale bedeutsamen Kritischen Infrastrukturen bislang nicht abschließend identifiziert seien. Es zeichne sich aber ab, dass die Bundesraumordnungsplanung einen Beitrag zum Schutz der Kritischen Infrastruktur unter folgenden Gesichtspunkten leisten könne: als fachübergreifendes Instrument zur Abwehr von Risiken für Kritische Infrastrukturen, im Zusammenhang mit der Abstimmung zwischen Raumordnung, Fachplanung und Bevölkerungsschutz, bei der Festlegung von Kriterien zur Identifizierung nationaler Kritischer Infrastrukturen, im Zusammenhang mit der Beteiligung des Bevölkerungsschutzes in raumplanerischen Verfahren auf den verschiedenen Hierarchieebenen sowie im Zusammenhang mit der Beteiligung der Betreiber Kritischer Infrastrukturen.

3. Kritische Infrastrukturen in der Landesplanung

Die landesweiten Raumordnungspläne enthalten bislang keine Festlegungen zu Kritischen Infrastrukturen.

4. Konkretisierungsmöglichkeiten in einem Raumordnungsplan des Bundes

Die Konkretisierungsmöglichkeiten hängen von den fachlichen Feststellungen ab. Der bundesgesetzliche Grundsatz bezüglich der Entwicklung und Sicherung von gesamtträumlich relevanten sog. „Kritischen Infrastrukturen“ ist grundsätzlich konkretisierungsfähig. Es ist jedoch noch nicht hinreichend erkennbar, welche räumlichen Erfordernisse zur Entwicklung oder Sicherung Kritischer Infrastrukturen erfüllt sein müssen.

Die Mitgliedstaaten werden durch die Richtlinie 2008/114/EG unter anderem verpflichtet, Sicherheitspläne oder gleichwertige Maßnahmen vorzulegen und diese regelmäßig zu überprüfen. Weder die Risikoanalyse noch die Sicherheitspläne können Gegenstand der Entwicklung, Ordnung und Sicherung durch die Raumordnungsplanung des Bundes sein. Die räumliche Relevanz der Maßnahmen kann darin bestehen, dass Schutzbereiche ausgewiesen werden müssen oder Standorte für Kritische Infrastrukturen entwickelt bzw. gesichert werden müssen. Soweit nach der Richtlinie 2008/114/EG der Umfang des betroffenen geographischen Gebiets, die

Ermittlung geografischer und sektorspezifischer Abhängigkeiten und die Ausarbeitung von Notfallplänen erfolgen soll, könnte die Bundesraumordnung einen Beitrag zu diesem Thema durch Förderung der länderübergreifenden Koordinierung und die Festlegung entsprechender Handlungsaufträge leisten.

Ein Konkretisierungserfordernis kann überdies gegeben sein, wenn zum Schutz bzw. zur Schaffung Kritischer Infrastrukturen eine räumliche Entwicklungs-, Ordnungs- oder Sicherungsaufgabe zu erfüllen ist. In diesem Fall kann der bundesgesetzliche Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4 ROG seine Steuerungsfunktion auf den nachfolgenden Planungsebenen nur erfüllen, wenn eine weitere Konkretisierung der Planungsanforderungen erfolgt. Ob und inwieweit Geheimhaltungsbedürfnisse zu berücksichtigen sind, ist dabei auf der Bundesebene zu klären.

In Bezug auf einzelne Aspekte könnte bereits jetzt eine Konkretisierung in Betracht kommen. Denn in Bezug auf den bundesgesetzlichen Grundsatz des Schutzes Kritischer Infrastrukturen waren sich die Teilnehmer des Workshops am 28.04.2011 darin einig, dass dieser Grundsatz konkretisierungsfähig und -bedürftig sei, zumal bislang nicht abschließend geklärt ist, welche Kritischen Infrastrukturen national bedeutsam sind. Dass die Konkretisierung teilweise auch mit der Steuerungsfunktion eines Raumordnungsplans des Bundes verbunden werden kann, wurde ebenfalls grundsätzlich bejaht. Zum Beispiel könne unter dem Aspekt des Schutzes der Kritischen Infrastrukturen eine Konkretisierung in Form einer Einschränkung des Grundsatzes, wonach eine weitere Zerschneidung der freien Landschaft und von Waldflächen so weit wie möglich zu vermeiden ist, in Betracht kommen. Denn im Interesse des Katastrophenschutzes könne es zum Schutz von Kritischen Infrastrukturen geboten sein, dass die Schneidung von Pipelines mit Verkehrswegen unter Durchbrechung des Prinzips der Bündelung von Versorgungsleitungen vermieden werden müsse. Aus Gründen des Schutzes der Kritischen Infrastruktur könne auch die Notwendigkeit zur Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für Notfallinfrastrukturen, wie z. B. Parallelleitungen, bestehen. Außerdem könne unter dem Aspekt des Schutzes Kritischer Infrastrukturen z. B. die Schlussfolgerung zu ziehen sein, dass die Wasserversorgung nicht zentralisiert werden dürfe. Einig waren sich die Teilnehmer des Workshops vom 28.04.2011 auch darin, dass zunächst über planvorbereitende Schritte und den Einsatz informeller Instrumente zur Konkretisierung des Schutzes Kritischer Infrastrukturen nachgedacht werden müsse (z.

B. über die Herstellung eines „Infrastrukturkatasters“, über Handreichungen der MKRO und über die Abfassung von Leitfäden), bevor eine raumordnungsplanerische Konkretisierung des bundesgesetzlichen Grundsatzes der Raumordnung in Betracht gezogen werden sollte. In gesamträumlicher Hinsicht spricht für das Tätigwerden der Bundesraumordnung in diesem Bereich vor allem, dass die räumlichen Sicherungsfunktionen in Bezug auf Kritische Infrastrukturen von nationaler Bedeutung nicht lediglich sektoral und teilräumlich additiv zur Entfaltung gebracht werden sollten, dass vielmehr dafür die gesamträumliche Steuerungs- und Koordinierungsfunktion der Bundesraumordnung auch und gerade im Verhältnis zu den Ländern förderlich sein kann. Des Weiteren siehe das folgende Kapitel III.

III. Bundesweites Konzept für einen vorbeugenden Hochwasserschutz, soweit über die wasserrechtliche Hochwasserschutz-, Risikomanagementkonzeption (HQ 100) und das wasserrechtliche Sicherungskonzept hinaus weitergehende mittel- bis langfristige Vorsorge wegen des Klimawandels und zum Schutz Kritischer Infrastrukturen oder anderer besonders schutzbedürftiger Sach- und Rechtsgüter geboten ist (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 5 i. V. mit §§ 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4, Nr. 6 S. 7 i. V. mit § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4 ROG)

1. Fachrechtliche Rahmenbedingungen des Hochwasserschutzes

Das Wasserhaushaltsgesetz in der Fassung vom 31. Juli 2009 (WHG), mit dem der Bundesgesetzgeber u.a. die Vorgaben aus der EU-Hochwasserrisikomanagementrichtlinie vom 23. Oktober 2007 in nationales Recht umgesetzt hat, hält an der bisherigen im Hochwasserschutzrecht angelegten Systematik im Wesentlichen fest und enthält weiterhin ein Planungsverbot, Restriktionen für die Zulassung von Einzelvorhaben und das Erhaltungsgebot (vgl. Abschnitt 6 „Hochwasserschutz“ – §§ 72 ff. WHG). Die zentrale Vorschrift des Hochwasserschutzrechts im WHG bildet § 76 WHG, der den Begriff der Überschwemmungsgebiete an oberirdischen Gewässern definiert (vgl. § 76 Abs. 1 WHG) und hieran anknüpfend bestimmt, dass die Landesregierung durch Rechtsverordnung innerhalb der Risikogebiete mindestens die Gebiete, in denen ein Hochwasserereignis statistisch einmal in 100 Jahren zu erwarten ist, bis zum 22. Dezember 2013 (vgl. § 76 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 WHG) und auch für Hochwasserentlastung und Rückhaltung beanspruchte Flächen als Überschwemmungsgebiete förmlich festzusetzen hat (vgl. § 76 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 WHG). Darüber hinaus sind die Länder fachrechtlich befugt, die Festsetzungen auch auf Gebiete auszudehnen, in denen nur bei seltenen Hochwasserereignissen Schäden

entstehen (vgl. „mindestens“ in § 76 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 WHG). Zur Verringerung und Bewältigung der Hochwasserrisiken in entsprechenden Flussgebieten, Bewirtschaftungseinheiten oder Teilen eines internationalen Flussgebiets sind zudem auf der Grundlage der vorzunehmenden Risikobewertung und der zu erstellenden Gefahren- und Risikokarten Hochwasserrisikomanagementpläne bis zum 22. Dezember 2015 aufzustellen. Gem. § 75 Abs. 2 WHG dienen Risikomanagementpläne dazu, nachteilige Folgen, die an oberirdischen Gewässern mindestens von einem Hochwasser mittlerer Wahrscheinlichkeit und beim Schutz von Küstengebieten mindestens von einem Extremereignis ausgehen, zu verringern. Daraus können weitere Anforderungen für die Ebene der Landes- und Regionalplanung resultieren.

2. Hochwasserschutz als Themengegenstand der Raumordnung des Bundes und ihre gesamträumliche Relevanz

Entsprechend der Leitvorstellung einer „nachhaltigen Raumentwicklung“ gem. § 1 Abs. 2 ROG sieht § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 5 ROG als Grundsatz der Raumordnung vor, dass an der Küste und im Binnenland für den vorbeugenden Hochwasserschutz zu sorgen ist, und dies im Binnenland vor allem durch Sicherung oder Rückgewinnung von Auen, Rückhalte- und Entlastungsflächen zu erfolgen hat. In § 8 Abs. 5 S. 1 Nr. 2d ROG ist hierzu geregelt, dass die Raumordnungspläne der Länder hinsichtlich der Festlegungen zur anzustrebenden Freiraumstruktur auch Freiräume zur Gewährleistung des vorbeugenden Hochwasserschutzes beinhalten sollen. Die Raumordnung in den Ländern hat davon ausgehend in der Vergangenheit einen wesentlichen Beitrag zum Hochwasserschutz geleistet. Nachdem aber diesbezüglich das EU-Recht und das Wasserrecht weiterentwickelt worden sind und inzwischen auch das Wasserrecht stringente fachgesetzliche Schutz- und Vorsorgeanforderungen beinhaltet, stellt sich die Frage, ob und inwieweit auf der Ebene der Bundesraumordnung neben der flankierenden Sicherungs- und Koordinierungsfunktion auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung eine Steuerungsfunktion für den Gesamt- raum übernehmen kann und soll. Dies ist wegen der Querschnittsfunktion des Hochwasserschutzes im Schnittpunkt zweier weiterer Themenfelder denkbar, nämlich in Bezug auf das Themenfeld „Kritische Infrastrukturen“ und das Themenfeld „Klimaschutz“. Denn diesbezüglich stellt sich die Frage, ob in Bezug auf hochwasseranfallige „Kritische Infrastrukturen“ besondere Sicherheitsanforderungen zum Ansatz gebracht werden müssen. Im Hinblick auf den Klimawandel und daraus resultierende Maßnahmen der Klimaanpassung könnte es zudem erforderlich sein, insbesondere in Küstennähe und in der Nähe großer Flüsse und Binnengewässer im

Hinblick auf die Wahrscheinlichkeit des Eintritts mittel- bis langfristiger Veränderungen hinsichtlich der Gefährdungslage über die bisherigen Standards (Schutzniveau HQ 100) hinauszugehen. Daraus könnte das Erfordernis einer gesamträumlichen, auf die Klimaanpassungen bezogenen Schutzkonzeption für den Bereich des Hochwasserschutzes resultieren.

3. Hochwasserschutz in der Landesplanung

Für den vorbeugenden Hochwasser- und Küstenschutz stehen der Landesplanung die klassischen Instrumente der flächennutzungsbezogenen Steuerung durch Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Verfügung. Als Festlegungen im Rahmen der Steuerung der Freiraumentwicklung bzw. nachhaltigen Wasserwirtschaft treffen die Landesentwicklungspläne und -programme Aussagen zur Sicherung von Freiräumen und Freiraumfunktionen für den vorbeugenden Hochwasserschutz und zur Minderung von hochwasserbedingten Schadensrisiken. Hierzu ist in den Ländern mit zweistufiger Raumordnungsplanung geregelt, dass in den Regionalplänen zum vorbeugenden Hochwasserschutz Überschwemmungsbereiche als Vorranggebiete und überschwemmungsgefährdete Bereiche als Vorbehaltsgebiete auszuweisen sowie vorsorgend Standorte für Anlagen des technischen Hochwasserschutzes zu sichern sind. Teilweise ist zur Vermeidung von Verschärfungen des Hochwasserabflusses und zur Minimierung von Schadensrisiken außerhalb wasserrechtlich festgesetzter Überschwemmungsgebiete ergänzend die Ausweisung von regionalen Grünzügen vorgesehen. Der Verordnungsentwurf über den Landesentwicklungsplan des Landes Sachsen-Anhalts aus dem Jahre 2010 z.B. enthält darüber hinaus konkrete flussgebietsbezogene Festlegungen von Vorranggebieten für Hochwasserschutz (vgl. Z 124 LEP-Entwurf 2010 Sachsen-Anhalt). In den Küstenländern sind ferner durch die Regionalplanung vorsorgende Flächen für Deichbau und Küstenschutzmaßnahmen zu sichern und weitere Ziele der Raumordnung zu Küstenschutzmaßnahmen und Deichlinien zu konkretisieren. Zusätzlich enthalten die landesweiten Raumordnungspläne raumordnerische Grundsätze, mit denen die Erhaltung und Verbesserung der Rückhalte- und Speicherfähigkeit der Landschaft durch naturnahe Gewässerentwicklung, Vermeidung und Rücknahme von Versiegelungen sowie entsprechenden Nutzungsanpassungen angestrebt wird. Im Landesentwicklungsprogramm IV des Landes Rheinland-Pfalz (2008) und Landesentwicklungsplan des Landes Thüringen (2004) sind z.B. das Ziel, Niederschlagswasser, wenn mög-

lich, vor Ort zu belassen und zu versickern, enthalten (vgl. Z 111 LEP IV RP und 5.1.14 LEP Thüringen).

4. Konkretisierungsmöglichkeiten in einem Raumordnungsplan des Bundes

Es könnte im Umfeld bestimmter Kritischer Infrastrukturen bzw. sonstiger besonders bedeutsamer Schutzgüter in einem bestimmten Radius ein höheres Schutzniveau als HQ 100 zugrunde zu legen sein. Dies könnte in einem Raumordnungsplan des Bundes in Form eines Grundsatzes der Raumordnung festgelegt werden. Überdies könnten raumbedeutsame Kritische Infrastrukturen als Schutzkorridore räumlich mit der Maßgabe festgelegt werden, dass im Umfeld dieser Schutzkorridore besondere Vorkehrungen zum Schutz vor Hochwasser getroffen werden sollen. Darüber hinaus könnten auch im Schnittfeld zwischen Hochwasserschutz und Klimaanpassung räumlich Sicherungsfunktionen oder raumbedeutsame Maßnahmen erforderlich sein, die ebenfalls in Form eines Grundsatzes der Raumordnung raumordnungsplanerisch auf Bundesebene vorgegeben werden könnten, indem Handlungsaufträge an die Bundesländer als Träger der Landesplanung gerichtet werden. Dies könnte zum Beispiel auch in der Form erfolgen, dass die Länder durch einen Grundsatzes der Raumordnung aufgefordert werden, auf der Ebene der Raumordnung der Länder sicherzustellen, dass Vorranggebiete zur Realisierung bestimmter raumbedeutsamer Maßnahmen für Zwecke der Klimaanpassung, wie z. B. des Küstenschutzes, raumbedeutsamer Kritischer Infrastrukturen oder sonstiger Hochwasserschutzmaßnahmen ausgewiesen werden.

Bei diesem Themenfeld, das zugleich im Schnittfeld anderer raumrelevanter Themenfelder der nachhaltigen Raumentwicklung steht, fällt der Bundesraumordnung eine Steuerungs-, Entwicklungs- und Sicherungsfunktion zu, wobei der Fokus der Bundesraumordnung auf den Gesamttraum gerichtet ist. Dies macht es aber erforderlich, dass die teilräumlichen Maßnahmen gesamträumlich geleitet und koordiniert werden. Gegenstand solcher Handlungsaufträge des Bundes können auch landesgrenzüberschreitende Maßnahmen und Vorkehrungen sein. Prinzipiell können damit auch staatsgrenzüberschreitende Maßnahmen an den Außengrenzen des Bundesgebiets beeinflusst werden. Ob und inwieweit dabei konkrete räumliche Vorkehrungen auf dem Bundesgebiet im grenzüberschreitenden Raum im Sinne der gesamträumlichen Aufgabenstellung, die Entwicklung, Ordnung und Sicherung

des Gesamttraums zu fördern, beeinflusst werden können, hängt freilich von den transnational abgestimmten Entwicklungskonzeptionen ab.

IV. Bundesweites Konzept für ein integriertes Verkehrssystem gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 5, 6 und Nr. 8 ROG

1. Fachrechtliche Rahmenbedingungen

Die Planung von Fernverkehrswegen beruht in Deutschland auf einem mehrstufigen Prozess der Fachplanung. Bevor es zu der Entscheidung über das konkrete Vorhaben im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens kommt, werden auf der Bundesebene und auf der jeweiligen Landesebene mehrere Vorentscheidungen getroffen. Der Bundesverkehrswegeplan ist der Investitionsrahmenplan der Bundesregierung, der zunächst für die Zeitdauer von ca. 10 Jahren informell darüber entscheidet, für welche Vorhaben ein Investitionsrahmen vorgesehen ist. Bau und Ausbau der Bundesfernverkehrswege sind Hoheitsaufgaben des Bundes. So sieht z. B. das Bundesfernstraßenausbaugesetz vor, dass das Netz der Bundesfernstraßen nach dem Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen ausgebaut wird. Der Bedarfsplan wird vom Bundesgesetzgeber in Gesetzesform verabschiedet. Soweit eine Autobahn in den Bedarfsplan als Bau- oder Ausbauvorhaben aufgenommen ist, ist damit der Bedarf verbindlich festgestellt. Bei der nachfolgenden Linienbestimmung und der Planfeststellung wird deshalb von der Bedarfsfeststellung ausgegangen. Für die Linienbestimmung ist das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) zuständig. Gem. § 16 FStrG entscheidet es über die Planung und die Linienführung der Bundesautobahnen im Benehmen mit den Landesplanungsbehörden der beteiligten Länder. Bundesfernstraßen dürfen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist. Für die Planfeststellung ist im Geltungsbereich des Fernstraßengesetzes die oberste Landesstraßenbaubehörde zuständig, im Bereich des Allgemeinen Eisenbahngesetzes für Betriebsanlagen der Eisenbahnen des Bundes das Eisenbahn-Bundesamt.

2. Schaffung eines integrierten Verkehrssystems als Themengegenstand der Raumordnung des Bundes und ihre gesamträumliche Relevanz

Die Schaffung eines integrierten Verkehrssystems setzt eine gesamträumliche Perspektive voraus. Allein auf die überwiegend projektbezogene und sektorale Perspektive der Fachplanung lässt sich ein gesamträumlich integriertes Verkehrssystem

tem im Sinne der erstrebten nachhaltigen Raumentwicklung nicht gründen. Mit Hilfe der Bundesraumordnung kann die sektorale Projektplanung zu einer gesamträumlichen Netzplanung kommen. Um das durch den bundesgesetzlichen Grundsatz der Raumordnung vorgegebene Steuerungsziel erreichen zu können, könnte der Entscheidungsprozess vorstrukturiert werden, indem die Belange der Raumordnung „vor die Klammer gezogen“ und für sich betrachtet würden. In einem weiteren Schritt könnte das Ergebnis dann mit den anderen Belangen zusammengeführt werden. Diese Beschreibungen der Steuerungsfunktion der Bundesraumordnung entsprechen der Koordinierungs- und raumstrukturellen Vorlauffunktion der Raumordnung. Die gesamträumliche Koordinierungsfunktion soll die Bundesraumordnung im Hinblick auf die Schaffung eines integrierten Verkehrssystems vor allem in Bezug auf die landes- und staatsgrenzenüberschreitende Verkehrswegeplanung erfüllen, weil die gesamträumliche Erfordernisse diesbezüglich nur auf Bundesebene festgelegt werden können.

3. Fernverkehrswege in der Landesplanung

In den Raumordnungsplänen der Länder sind Aussagen zu allen Funktionen des öffentlichen Verkehrsnetzes zu finden, zu den flächenerschließenden und regionalen Verbindungen, wie dem regionalen Schienennetz sowie den RegioLinien-Busstrecken, den überregionalen Verbindungen, die regionsübergreifend benachbarte Oberzentren miteinander verknüpfen und den großräumigen Verbindungen. Vor allem die landesplanerischen Aussagen zu den großräumigen Verbindungen sind für die Raumordnungsplanung des Bundes von Interesse. Diese haben die Funktion, Verdichtungsräume in Deutschland und in Europa zu verbinden. Erfüllt wird diese Funktion vor allem durch Schienenfernverkehrsstrecken und Autobahnen. Hierzu sind nicht in allen Bundesländern, aber doch in den Raumordnungsplänen einiger Flächenländer Festlegungen zu finden. Diese Festlegungen reichen von allgemeinen Erfordernissen bis hin zu projektbezogenen Zielen der Raumordnung. Dabei steht jedoch jeweils das spezifische Landesinteresse an der Vernetzung von für die Landesentwicklung bedeutsamen Verkehrsverbindungen im Vordergrund.

4. Konkretisierungsmöglichkeiten durch einen Raumordnungsplan des Bundes

Soweit es die Schnelligkeit und Reibungslosigkeit des Personen- und Güterverkehrs anbelangt, sind in § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 6 ROG Teilaspekte angesprochen, welche die

Raumordnung nur beeinflussen kann, soweit das Infrastrukturnetz Spielräume beinhaltet und die räumlichen Voraussetzungen zu deren Verbesserung geschaffen werden können. Nach ihrer Aufgabenstellung kann die Raumordnung hingegen die Betriebsabläufe, die nur durch Einflussnahme auf das Betriebsunternehmen verändert werden können, nicht steuern. Die Verlagerung von Verkehr auf umweltverträgliche Verkehrsträger wie Schiene und Wasserstraße im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 7 ROG kann die Raumordnung ebenfalls nur steuern, soweit dazu Veränderungen an der Verkehrsinfrastruktur notwendig sind. Jedoch machen die oben aufgeführten landesplanerischen Festlegungen deutlich, dass in Bezug auf die Schaffung eines integrierten Verkehrssystems die Frage aufzuwerfen ist, ob nicht auch aus der gesamträumlichen Perspektive des Bundes als Ganzem zur Integration des Bundesgebietes in den paneuropäischen Korridor bzw. das transeuropäische Verkehrsnetz politisch-strategisch Schwerpunkte in Bezug auf die Schaffung der räumlichen Voraussetzungen hierfür gesetzt werden müssen. Bei dem angestrebten integrierten Verkehrssystem muss überdies der Blick auf das Beziehungsgefüge und die räumlich-funktionelle Vernetzung der verschiedenen Verkehrsträger gerichtet werden. Denn es ist auch der Frage nachzugehen, wie und in welcher Weise Schienen-, Wasserwege, Flughäfen und Straßen weiterzuentwickeln sind, um die räumlich-strukturelle Integration in das europäische Verkehrssystem nachhaltig, d. h. sowohl ökologisch als auch wirtschaftlich tragfähig und konkurrenzfähig möglichst optimal erreichen zu können. Dabei ist auf Bundesebene zu berücksichtigen, dass das BMVBS sowohl für die Raumordnung als auch für die Verkehrswegeplanung zuständig ist. Dennoch könnte die raumordnungsplanerische Vorfestlegung eine Abschichtung im Verhältnis zur Verkehrswegeplanung ermöglichen, indem die gesamträumlichen Erfordernisse zur Schaffung eines integrierten Verkehrssystems, wie die Sicherung von Netzergänzungen und die Festlegung transnationaler europäischer verkehrsinfrastruktureller Erfordernisse im Verhältnis zur Verkehrswegeplanung, aber auch im Verhältnis zu den Ländern als gesamträumlich abgestimmte, raumübergreifende Abwägungsbelange mit Gewichtungsvorgabe auf der Bundesebene herausgestellt würden.

V. Bundesweites Konzept für die vorsorgende Sicherung standortgebundener Rohstoffe sowie deren geordnete Aufsuchung und Gewinnung im Bereich besonders seltener Rohstoffe (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG)

1. Fachrechtliche Rahmenbedingungen

Die Rohstoffgewinnung richtet sich nach dem Bundes-Berggesetz, soweit es sich um sogenannte bergfreie Bodenschätze handelt. Diese sind gemäß § 3 Abs. 2 BBergG nicht Bestandteil des Grundeigentums. Aus § 6 BBergG folgt, dass derjenige, der bergfreie Bodenschätze aufsuchen will, eine Erlaubnis benötigt und wer bergfreie Bodenschätze gewinnen will, eine Bewilligung oder das Bergwerkeigentum benötigt. Zu den bergfreien Bodenschätzen zählen die in § 3 Abs. 3 BBergG aufgeführten bergfreien Bodenschätze (z. B. Erdgas, Stein- und Braunkohle, Eisen, Zink, Zinn, Titan etc.). Für die Gewinnung von Rohstoffen außerhalb des Bergrechts enthalten das Wasser-, Bau-, Immissionsschutz-, Naturschutz- und Abgrabungsrecht Genehmigungstatbestände. Bauplanungsrechtlich handelt es sich bei allen Vorhaben, die der Rohstoffgewinnung dienen, um privilegierte Außenbereichsvorhaben im Sinne von § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB, so dass Nutzungskonflikte mit anderen privilegierten Vorhaben im Außenbereich auftreten können und die Zulässigkeit der Vorhaben ausgeschlossen ist, wenn öffentliche Belange entgegenstehen. Ziele der Raumordnung können solchen Vorhaben ebenfalls entgegenstehen. Umgekehrt kann der Standort für den Rohstoffabbau durch Raumordnung gesichert werden. Vielfach übernimmt die Raumordnungsplanung eine Sicherungsfunktion auch gegenüber der kommunalen Bauleitplanung (vgl. § 1 Abs. 4 BauGB), die Rohstoffgewinnung, wie die Rechtsprechung zeigt, durch städtebauliche Planung – gestützt auf städtebauliche Gründe und entgegenstehende Abwägungsbelange - verhindern kann (siehe §§ 1 Abs. 3, 35 Abs. 3 S. 3 BauGB).

2. Rohstoffsicherung als Themengegenstand der Raumordnung des Bundes und ihre gesamträumliche Relevanz

Angesichts der Knappheit der Rohstoffe ist die Thematik der Rohstoffsicherung zu einem zentralen Themengegenstand für die Industrienationen geworden. Bei vielen Primärrohstoffen, insbesondere bei Metallen, ist Deutschland heute nahezu vollständig von ausländischen Lieferquellen abhängig. D. h., dass zur Sicherung dieser Primärrohstoffe, für die es in Deutschland keine Lagerstätten gibt, die Raumordnungsplanung auch keinen Beitrag leisten kann. Es gibt jedoch zahlreiche Rohstoffe, die im Bundesgebiet vorhanden sind. Soweit auf nationaler Ebene benötigte Rohstoffressourcen bestehen, ist deren Verfügbarkeit mitunter eingeschränkt. Hinsichtlich der fachlich-rohstoff-geologischen Beurteilung wird auf die von der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe herausgegebene Publikation,

Bundesrepublik Deutschland, Rohstoffsituation, Rohstoffwirtschaftliche Länderstudien (Heft XXXIX, 2010) Bezug genommen. Diese enthält eine umfassende Analyse hinsichtlich der Rohstoffsituation und der Rohstoffvorkommen in Deutschland. Insbesondere bei besonders seltenen und besonders wertvollen, in Deutschland vorkommenden Rohstoffen sowie bei großflächigen Lagerstätten, die wegen ihrer Größe national bedeutsam sein können, kann angesichts der internationalen Konkurrenzsituation und der Knappheit der Rohstoffe eine gesamtäumliche Relevanz gegeben sein. Letztlich hängt dies jedoch von einer fachlich-geologischen Beurteilung ab, die bisher nicht vorliegt. Deshalb konnte im Rahmen des durchgeführten Workshops am 29.03.2011 nicht geklärt werden, ob diese Voraussetzungen bezüglich einzelner Rohstoffe erfüllt sind.

Unter gesamtäumlichen Gesichtspunkten ist auch zu erörtern, ob und inwieweit Bundesländer und Regionen durch einen bundesweiten Belang dazu angehalten werden sollten, den Ländern eine regionale Eigenversorgung mit standortgebundenen Rohstoffen bzw. eine Pflicht zur regionalen Rohstoffsicherung durch Grundsatzkonkretisierung vorzugeben. Mitunter kommt es trotz verfügbarer Rohstoffvorkommen zu einer regionalen Verknappung und zur Notwendigkeit des regionalen Imports deshalb, weil sowohl die Regionalplanung als auch die Bauleitplanung den Rohstoffabbau gestützt auf entgegenstehende Abwägungsbelange blockieren. Ob dies Einzelfälle sind oder ob dies ein Phänomen von Relevanz für den Gesamtraum ist, wäre zu untersuchen. Eine abschließende Einschätzung dazu war im Rahmen des durchgeführten Workshops am 29.03.2011 nicht zu gewinnen.

3. Rohstoffe in der Landesplanung

Die Sicherung der Rohstoffvorkommen erfolgt bislang auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung; überwiegend durch Festlegungen in Form von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten. In Form von Vorbehaltsgebieten „Rohstoffe“ wird auf der Ebene der landesweiten Raumordnungsplanung vor allem die erforderliche Rohstoffgewinnung zur mittelfristigen Versorgung der Wirtschaft im jeweiligen Landesgebiet gesichert. Darüber hinaus werden teilweise zudem Lagerstätten mineralischer Rohstoffe gesichert, die im Landesgebiet mengenmäßig begrenzt zur Verfügung stehen. Unterschiede gibt es vor allem auch in der Steuerungsfunktion der landesweiten Raumordnungspläne. Teilweise werden dort die Vorrang- und Vorbehaltsgebiete selbst festgelegt, teilweise wird diese Festlegung der Regionalplanung überlas-

sen, wodurch es wegen der unterschiedlichen Akzentuierung dieses Belangs im Rahmen der Regionalplanung hinsichtlich der Steuerungs- und Sicherungsfunktion erhebliche Unterschiede gibt (zur Verweisung auf die Festlegungen auf der Ebene der Regionalplanung vgl. z.B. den LEP Schleswig-Holstein 2010 unter 3.6 und LEP Mecklenburg-Vorpommern 2006).

4. Konkretisierungsmöglichkeiten durch einen Raumordnungsplan des Bundes

Welchen Beitrag die Raumordnung des Bundes zur Sicherung der national bedeutsamen Rohstoffe leisten kann, hängt davon ab, welche Rohstoffpotentiale in Deutschland vorhanden sind, in welchen Bereichen verfügbarer Rohstoffe mittel- bis langfristig Engpässe auftreten können und wo Beschränkungen hinsichtlich der räumlichen Verfügbarkeit in Deutschland gegeben sind. Vor allem im Hinblick auf die Bewältigung von Nutzungskonflikten könnte die Konkretisierung des Grundsatzes nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG von Bedeutung sein. Denn insofern könnte die Bedeutung und Gewichtigkeit bestimmter Rohstoffe für die nationale Wirtschaft im Hinblick auf die Abwägung im Rahmen nachfolgender Planungsentscheidungen herausgestellt werden.

Die prinzipielle Konkretisierungsfähigkeit dieses bundesgesetzlichen Grundsatzes der Raumordnung ist nach Einschätzung der Experten, die an dem Workshop am 29.03.2011 teilgenommen haben, gegeben. Prinzipiell kommt diesbezüglich sogar eine Ausweisung von Vorbehaltsgebieten im Raumordnungsplan des Bundes in Betracht. Dies setzt jedoch voraus, dass sich die konkretisierungsbedürftigen Belange räumlich eingrenzen lassen und dass sich die Hervorhebung der Bedeutung des Rohstoffvorkommens durch die Ausweisung eines Vorbehaltsgebiets von nationaler Bedeutung gegenüber den in diesem Gebiet vorzufindenden sonstigen Nutzungspotentialen oder Naturschutzbelangen rechtfertigen lässt.

Teilweise werden der Vorrang und die Bedeutung heimischer Rohstoffe in den Landesentwicklungsprogrammen durch eine Gewichtungsvorgabe unterstrichen, wie z. B. im LEP Hessen unter 10. Dabei handelt es sich allerdings entgegen der Kennzeichnung nicht um ein Ziel der Raumordnung, sondern um eine Abwägungsdirektive in Form eines Grundsatzes der Raumordnung. „Z Bei der Ausweisung der Bereiche oberflächennaher Lagerstätten sind die regional bis überregional bedeutenden

Lagerstätten besonders hoch einzuschätzen. Eine anderweitige, zwischenzeitliche Nutzung oder Ausweisung dieser Flächen kommt nur in Betracht, wenn hierdurch ein künftiger Abbau nicht unmöglich gemacht oder unzumutbar erschwert wird“. Ähnlich heißt es im bayerischen LEP unter B. IV. 1.1.1: „Im Hinblick auf die insgesamt begrenzte Rohstoffverfügbarkeit und die Versorgungssicherheit mit eigenen Rohstoffen ist es notwendig, die heimischen Bodenschätze entsprechend den rohstoffwirtschaftlichen Erfordernissen zur Sicherung der Rohstoffversorgung heranzuziehen. In Bayern werden derzeit untertage gewonnen: Erdöl und Erdgas, Erdwärme, Graphit, Salz, Anhydrit, Schiefer. Außerdem und z. T. außerhalb des Bergrechts werden in großem Umfang Steine und Erden – Kalkstein, Naturstein, Sand und Kies, Rohton, Kaolin, Bleichton, Kiesel Erde, Quarz, Gips, Feldspat, Pegmatit, Speckstein und Talkum – gewonnen. Diese Vorkommen sind z. T. über das ganze Land verteilt und werden vorwiegend von mittelständischen Betrieben abgebaut. Neben der Bedeutung der Betriebe für den Abbau von Bodenschätzen für die regionale Wirtschaftsstruktur liegt ihre Funktion darin, dass sie – vielfach wichtige Rohstofflieferanten für die weiterverarbeitende Industrie sind“. Eine entsprechende Festlegung könnte auf Bundesebene für bestimmte Rohstoffe von nationaler Bedeutung oder für größere zusammenhängende Rohstoffvorkommen, die langfristig im nationalen Interesse zu sichern sind, in Betracht kommen.

Denkbar sind auch Festlegungen, die mit dem Rohstoffabbau zusammenhängen und großräumige Sicherungsvorkehrungen erfordern, z. B. wie folgt: „Die für eine Rohstoffgewinnung unter Tage benötigten Bereiche für Tagesanlagen und für Aufschüttungen und Ablagerungen zur Bereitstellung notwendiger und ausreichender Verkipfungskapazitäten für Bergematerial und bergbauliche Rückstände sind zu sichern“.

Kriterien für die in Betracht kommenden Festlegungsinhalte können insbesondere der kurz-, mittel- und langfristige Rohstoffbedarf, die rohstoff-geologische Bewertung der Lagerstätten, die nationale Bedeutsamkeit der Rohstofflagerstätte und das Rohstoffpotenzial und seiner räumlichen Verteilung sein. D. h., dass zuvor zunächst durch eine rohstoff-geologische Bewertung die Wertigkeit der im nationalen Interesse sicherungsbedürftigen Lagerstätten erforderlich ist. Teilweise (so z. B. im LEP Thüringen 2004, unter 5.3) ist auch folgende allgemeine Festlegung zu finden, die für das gesamte Bundesgebiet Geltung beanspruchen kann: „Die Möglichkeit eines

Abbaus bedeutsamer und begrenzt zur Verfügung stehender Rohstoffe soll langfristig offen gehalten werden“.

Bei diesem Themenfeld der Bundesraumordnung steht angesichts knapper werdender Rohstoffressourcen die mittel- bis langfristige Sicherungsfunktion zugunsten der nationalen Wirtschaftsentwicklung im Vordergrund. Außerdem könnte die Bundesraumordnung eine Koordinierungsfunktion und damit gleichzeitig eine Vorlauf- und Servicefunktion für die Raumordnungsplanung auf der Ebene der Bundesländer in Bezug auf die Bewältigung von Nutzungskonflikten im Freiraum erfüllen.

BMVBS-Ressortforschungsprojekt: Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung durch Bundesraumordnung

- Zusammenfassung der zentralen Aussagen der Dienstbesprechung mit den Vertretern der betroffenen Bundesressorts am 11. August 2011, Krausenstraße 17-20, Berlin -

Nachfolgende Namensliste resultiert aus der Übertragung der Teilnehmerliste, in die sich die Anwesenden handschriftlich eingetragen hatten.

Dr. Andreas Kulla, BMELV
Dr. Gerhard Thissen, BMELV
Florian Schnoor, BMVBS
Regina Maltry, BMVBS
Dr. Gerhard Fisch, BMWi
Karin Mack, BMWi
Dr. Andrea Müller, BMWi
Dr. Ulrich Westerkamp, BMVBS
Dr. Christof Sangenstedt, BMU
Florian Schweighart, BMU
Gunnar John, BMF
Wulf Hülsmann, UBA
Alfred Walter, BMU
Marita Böttcher, BfN
Jürgen Strauß, BBK
Stefan v. Holtey, BMI
Luise Rau, BMVBS
Golo Eckhardt, BMVBS
Dietmar Horn, BMVBS
Prof. Dr. Willy Spannowsky

Einführung

Nach der Begrüßung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Dienstbesprechung erläuterte HORN den Zweck und Hintergrund des Ressortforschungsprojekts und der Ressortbesprechung. Nachdem der Auftragnehmer des Forschungsprojektes in Abstimmung mit Experten im Rahmen von drei Workshops die aus seiner Sicht durch einen Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG als konkretisierungsfähig und –bedürftig anzusehenden Grundsätze der Raumordnung ermittelt und die vorliegenden Ergebnisse zur Vorbereitung der Ressortbesprechung dokumentiert habe, diene die Ressortbesprechung vor allem dem Zweck, die betroffenen Fachressorts über das Ressortforschungsprojekt zu informieren und diesbezüglich deren fachlichen Rat sowie deren fachpolitische Einschätzung einzuholen sowie

gemeinsam die politisch-strategischen Gestaltungsmöglichkeiten des Instruments auszuleuchten. HORN hob hervor, dass die identifizierten Handlungsfelder ergebnisoffen und dass insbesondere auch instrumentelle Alternativen erwogen werden sollten.

Auf Intervention von JOHN, BMF, hinsichtlich der Auswahl der politischen Handlungsfelder, insbesondere wegen der Ausklammerung der Thematik der Zentralen-Orte, erläuterte HORN, dass die Liste der zur Diskussion gestellten Themen weder eine Prioritätensetzung von Seiten des BMVBS bedeute noch als abschließend zu verstehen sei. Es könnten durchaus weitere Themen hinzukommen aber auch bereits benannte wieder wegfallen. Hervorzuheben sei, dass dazu ein breit angelegter Dialog stattfinden solle. Das Instrumentarium des Raumordnungsplans des Bundes stehe als „Serviceangebot“ allen Fachressorts zur Verfügung.

Nach kurzen einführenden Worten zur gesetzgeberischen Entstehungsgeschichte des § 17 Abs. 1 ROG sowie zum Verfahrensstand des Forschungsprojekts griff ECKHARDT das Thema der Auswahl der zur Diskussion gestellten Handlungsfelder auf und verwies darauf, dass sich nur bestimmte Themen, zu denen die fünf für die Sitzung ausgewählten gehörten, für eine Ressortabstimmung als sinnvoll erwiesen hätten. Er begründete, warum bestimmte Themenfelder – nach durchaus überprüfbarer vorläufiger Einschätzung – als nicht durch einen Raumordnungsplan des Bundes konkretisierungsfähig bzw. –bedürftig beurteilt worden seien. Auf der Grundlage der bisherigen Ergebnisse des Forschungsprojektes und unter Berücksichtigung der Ergebnisse der drei Expertenworkshops zu den in Betracht kommenden Handlungsfeldern aus raumplanerischer Sicht gehe es bei der Ressortbesprechung vor allem darum, im Rahmen der Diskussion mit den betroffenen Fachressorts zu ermitteln, worin der mögliche Mehrwert des Einsatzes dieses Planungsinstrumentes aus fachlicher Perspektive liegen könnte. Für die Frage, ob und inwieweit bei den potentiellen Handlungsfeldern künftig tatsächlich von den Möglichkeiten des § 17 Abs. 1 ROG Gebrauch gemacht werden solle, komme es maßgeblich auf die fachliche und politische Beurteilung der von der jeweiligen Grundsatzkonkretisierung betroffenen Bundesressorts an (Einvernehmenserfordernis).

Im Anschluss verdeutlichte Prof. SPANNOWSKY – auch in Abgrenzung zu den Zielen der Raumordnung – die dogmatischen Grundlagen zu den rechtlichen Wirkun-

gen normativer bundesplanerischer Grundsätze und machte auf den gesamträumlichen Zuschnitt der Steuerungsfunktion des Bundesraumordnungsplans nach § 17 Abs. 1 ROG aufmerksam. Ferner erläuterte er, welche verschiedenen Funktionen der Raumordnungsplan des Bundes erfüllen solle und könne. In diesem Zusammenhang ging er auf dessen Konkretisierungs-, Koordinierungs-, Service- und Vorlauffunktion sowie dessen rechtliche Steuerungsfunktion ein. Zugleich betonte er, dass dieser Raumordnungsplan des Bundes im Sinne von § 17 Abs. 1 ROG, auch wenn mit ihm eine gesamträumliche Planungsaufgabe wahrgenommen werde, nur ein „sachlicher Teilplan“ sein könne, und zwar insoweit, als er nur dem Zweck diene, einzelne Belange, die für den Gesamttraum von Bedeutung sind, zum Steuerungsgegenstand zu machen. Prof. SPANNOWSKY unterstrich in diesem Zusammenhang, dass die in der ersten Expertenrunde hinzugezogenen juristischen Experten die rechtliche Einschätzung ausdrücklich geteilt hätten, dass die rechtliche Steuerungsfunktion vor allem darin liege, einem Abwägungsbelang, dem aus Sicht des Bundes für die Entwicklung, Sicherung und Ordnung des Gesamttraums besondere Bedeutung beizumessen sei, auf den nachfolgenden Ebenen der gesamträumlichen Planung und der Fachplanung sowie bei der Verwirklichung raumbedeutsamer Maßnahmen durch eine entsprechende Gewichtungsvorgabe, einen besonderen Nachdruck zu verleihen. Dabei seien einfache, qualifizierte und normative Gewichtungsvorgaben zu unterscheiden. Abschließend ging Prof. SPANNOWSKY darauf ein, nach welchen rechtlichen und fachlichen Prüfungskriterien unter Berücksichtigung des Standpunkts der fachlich betroffenen Bundesämter, der einschlägigen Forschungseinrichtungen und sachkundiger Planungs- und Rechtswissenschaftler sowie Rechtsanwälte die Auswahl der Handlungsfelder erfolgt sei. Er betonte, dass sich während der Durchführung des Ressortforschungsprojekts auch Veränderungen hinsichtlich der Beurteilung der Konkretisierungsbedürftigkeit einzelner Themenfelder dadurch ergeben hätte, dass sich die Beurteilungsbasis infolge „überholender“ gesetzlicher Regelungen geändert habe. Er verwies dabei vor allem auf das NABEG und das CCS-Gesetz, weshalb nach seiner Einschätzung zum gegenwärtigen Zeitpunkt infolge dieser fachgesetzlichen Regelungen kein weiteres Konkretisierungsbedürfnis in diesen Themenbereichen festzustellen sei. Im Übrigen hob auch Prof. SPANNOWSKY hervor, dass es sich bei der getroffenen Auswahl um eine Zusammenstellung möglicher Handlungsfelder handele, bei denen die jeweilige Grundsatzkonkretisierung in einem Raumordnungsplan des Bundes nach dem Ergebnis der vorgenommenen, ersten vorläufigen fachlich-

planerischen Einschätzung Vorteile gegenüber anderen Steuerungsinstrumenten haben könne. Zu dieser Annahme seien Anmerkungen, Hinweise und Vorschläge aus den Ressorts willkommen.

JOHN, BMF, ergriff nochmals zu der vom BMVBS anlässlich der Sitzung vorgenommenen Themeneingrenzung das Wort und kritisierte zum einen, dass keine Ressortkoordinierung im Vorfeld über das Projekt erfolgt sei und zum anderen, dass das aus seiner Sicht für die Bundesebene wichtige ressortübergreifend bedeutsame Thema „Zentrale Orte“ nicht aufgegriffen worden sei. Dr. THISSEN stimmte JOHNs Einschätzung zur Bedeutung des Themas „Zentrale Orte“ und der Notwendigkeit der ressortübergreifenden Abstimmung hinsichtlich dieses Themenbereichs zu, da die Festlegung Zentraler Orte einen Kernbereich der Förderung in verschiedenen Ressorts betreffe (z.B. die Förderung von Infrastruktur- und Dorfentwicklungsmaßnahmen). Auch Dr. FISCH, BMWi, stellte die Vorgehensweise des BMVBS hinsichtlich der Einbeziehung der Fachressorts in Frage. Seiner Meinung nach hätten zuerst die Bundesressorts einbezogen werden müssen. Er wies auf die grundsätzliche Frage hin, dass die Bundesressorts in schwierigen Verhandlungen die besondere Gewichtung eines Grundsatzes diskutieren müssten, andere Grundsätze dann in der Priorität verlieren würden und dann noch die Länder ohnehin nicht an diese Vorgaben gebunden wären.

Frau RAU erklärte zum Thema „Zentrale Orte“, dass der Bund beabsichtige, das Thema, bzw. die Ergebnisse des Workshops zunächst in der MKRO zu erörtern. Frau RAU verwies außerdem darauf, dass es sich z.B. bei den „Ausstattungskatalogen“ um einen originären Bereich der Länder handele, weshalb die MKRO der Ort für die Diskussion sei, und sagte zu, dass die Bundesressorts zur gegebenen Zeit wieder beteiligt würden.

1. Handlungsfeld:

Schaffung eines großräumigen übergreifenden, ökologisch wirksamen Freiraumverbundsystems, soweit es den Aufbau von Lebensraumnetzwerken und Lebensraumkorridoren anbelangt (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5 2. Hs. i.V.m. Nr. 8 S. 1 ROG)

In das erste Handlungsfeld einführend umriss Prof. SPANNOWKSY unter Bezugnahme auf die durchgeführten Expertenworkshops mögliche Inhalte eines Raumordnungsplans des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG auf dem Gebiet des Freiraum-

verbundsystems (z.B. Festlegungen von Maßstäben, Standards, Maßnahmen, Lebensraumkorridoren). In Abgrenzung zu diesem konkretisierungsbedürftigen Themenfeld seien andere Teilaspekte, die ebenfalls zu einem großräumigen, übergreifenden, ökologisch wirksamen Freiraumverbundsystem gehörten, nicht als konkretisierungsbedürftig beurteilt worden, weil wie z. B. bei der europarechtlich normierten Thematik des NATURA-2000-Gebietsschutzes konkrete und detaillierte Rechtsvorschriften auf europäischer und nationaler Ebene existierten, die von den nachfolgenden Planungs- und Maßnahmenträgern zu beachten seien, so dass für diese Bereiche ein weiteres Konkretisierungsbedürfnis für einen Raumordnungsplan des Bundes nicht gegeben sei.

Für das BMU schloss sich WALTER dieser Beurteilung an. Er hob hinsichtlich des als konkretisierungsbedürftig eingestuften Themenbereichs „Lebensraumkorridore“ hervor, dass sich die fachliche Sichtweise bei Lebensraumnetzwerken von den bisherigen Naturschutzkategorien unterscheidet und den Mobilitätsbedürfnissen von Arten Rechnung trage. Hierfür könne ein Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG eine Koordinierungsfunktion übernehmen. Entsprechende GIS-gestützte Daten für quantitative und qualitative Vorschläge zur räumlichen Festlegung seien für das gesamte Bundesgebiet verfügbar. Auf Nachfrage von Prof. SPANNOWSKY bestätigte WALTER, dass diesbezüglich nicht nur ein Handlungsauftrag für die Länder in Betracht käme, sondern auch räumlich differenzierte Festlegungen zu Lebensraumkorridoren möglich seien.

Für eine Grundsatzkonkretisierung schlug WALTER beispielhaft vor

- Aussagen zur Durchlässigkeit auf gesamtstaatlicher Ebene zu treffen,
- die Durchlässigkeit einzelner Handlungsebenen festzuschreiben und
- Festlegungen über Erfordernisse bezüglich der grenzüberschreitenden Anbindung von Lebensraumkorridoren (veranschaulicht am Beispiel „Flaschenhals“ im deutsch-schweizerischen Grenzraum) zu treffen.

Dr. THISSEN, BMELV, regte an, auch die Reduzierung des Flächenbedarfs im Raumordnungsplan des Bundes anzugehen, um das erstrebte Anliegen zur Senkung des Flächenverbrauchs voranzubringen. Frau RAU wendete hierzu ein, dass dabei das Spannungsfeld zwischen Flächensparziel und zunehmendem Flächenbedarf, z.B. angesichts der zu vollziehenden Energiewende, nicht übersehen werden dürfe. Dr. SANGENSTEDT, BMU, fragte ebenfalls nach den rechtlichen Mög-

lichkeiten und Grenzen für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Grundsatzkonkretisierung. HÜLSMANN, UBA, brachte die Überlegung ein, die bestehenden Strategien der Bundesregierung mit Bezügen zum Handlungsfeld grundsätzlich zu nutzen.

Prof. SPANNOWSKY erläuterte, dass das Raumordnungsgesetz nach einhelliger Einschätzung der Experten des ersten Workshops keine Ermächtigung zur quantitativen Steuerung der Flächeninanspruchnahme durch Grundsatzkonkretisierung enthalte und dass die ggf. erforderliche Steuerungswirkung nur durch verbindliche Steuerungsvorgaben zu erreichen sei. Überdies sei besonders bei dieser Thematik die Befugnis der Länder zur Abweichungsgesetzgebung einzukalkulieren. Ferner sei das Flächensparziel als Abwägungsbelang bereits in Fachgesetzen mit gleicher Wirkung verankert, weshalb insoweit eine Konkretisierung des entsprechenden Grundsatzes der Raumordnung durch einen Raumordnungsplan des Bundes an der fehlenden Planrechtfertigung scheitere.

Dr. FISCH, BMWi, griff das Thema Nutzungskollisionen und -konflikte bei räumlich differenzierten Festlegungen auf und sprach von der Schwierigkeit, die Relation der unterschiedlichen Nutzungen zu bestimmen. Er vertrat die Auffassung, dass ein ausbalanciertes System der Belange existiere, und fragte nach den Kriterien, anhand derer bestimmte Belange stärker gewichtet und diese über die anderen gestellt werden könnten und welche Spielräume für eine entsprechende Hervorhebung bestünden. Prof. SPANNOWSKY machte deutlich, dass eine gewisse Präzisierung des jeweiligen Abwägungsbelangs erforderlich sei, um ihn zu einem „bedeutenden Belang des Bundes“ aufzuwerten und veranschaulichte anhand eines Beispiels, welche Bedeutung eine Abwägungsdirektive mit Gewichtungsvorgabe in Form eines Grundsatzes in der Planungs- und Rechtsprechungspraxis erlangen könne. Nach HÜLSMANN, UBA, kann nicht die fachliche, sondern die gesamträumliche Betrachtung dieses höhere Gewicht begründen. Im Interesse der Stärkung ökologisch wirksamer Freiraumsysteme hielt Dr. THISSEN, BMELV, einen Förderansatz für erfolgversprechender, als einen ordnungsrechtlichen und sprach sich gegen ein weiteres „Draufsatteln“ aus.

JOHN, BMF, fühlte sich in Bezug auf die Frage, welche Bindungswirkung von dem Bundesraumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG ausgehe, an die Diskussion im

Vorfeld der Verabschiedung des neuen Raumordnungsgesetzes zu § 17 Abs. 1 ROG erinnert und bezeichnete mögliche Grundsatzkonkretisierungen als „erläuternde Sozialbelletristik“, die zwar einen zusätzlichen Begründungsdruck entfalten würden, aber nicht zwangsläufig entsprechende konkrete Ergebnisse zeitigen würden. Entscheidend sei, dass der Bund bei bestimmten Themen, wie z.B. Zentrale Orte, zusammenfinde und die zugesagte Abstimmung mit den Ressorts statfinde.

Auf Nachfrage von Dr. FISCH, BMWi, erläuterte Frau BÖTTCHER, BfN, am Beispiel eines Lebensraumkorridors eine mögliche Handhabung von normativ hervorgehobenen Belangen im Abwägungsprozess. Prof. SPANNOWSKY stimmte zu und hielt auch eine Abgrenzung der Teilräume aus qualitativer Sicht für möglich. So seien unter Beachtung der rechtsstaatlichen Abwägungskriterien räumliche Festlegungen zulässig, wenn auch nur in Form von Vorbehaltsgebieten oder Korridorfestlegungen in Gestalt eines Grundsatzes der Raumordnung.

Frau Dr. MÜLLER, BMWi, merkte an, dass die Diskussion um die Zeitperspektive erweitert werden müsse. Auch Dr. THISSEN, BMELV, verwies auf die Vorlaufzeiten von Plänen. Er gab zu bedenken, dass die Aussagen eines Raumordnungsplans des Bundes auf bestandskräftige Landesentwicklungspläne/-programme in den Ländern träfen und die Länder wiederum von dem Raumordnungsplan des Bundes abweichen könnten. Prof. SPANNOWSKY und Dr. SANGENSTEDT, BMU, konstatierten, dass nach der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsverteilung ja sogar auf gesetzlicher Ebene Abweichungen der Länder bis hin zu verfassungsrechtlich noch nicht abschließend geklärten Grenzen möglich seien. Prof. SPANNOWSKY verwies andererseits darauf, dass die Aufgabe der Raumordnung gesetzlich vorgegeben und instrumentell an die Wahrnehmung durch Raumordnungspläne gebunden sei. Auch der Bund habe nunmehr wie die Länder als Instrumentarium einen Raumordnungsplan zur Verfügung, um die vom Bundesgesetzgeber vorgegebene Aufgabenstellung in Bezug auf den Gesamttraum erfüllen zu können. In Bezug auf die bestandskräftigen Raumordnungspläne auf Länderebene stelle sich die Situation so dar, dass im Falle der gesetzlich an Fristen gebundenen Fortschreibung von Plänen sowie im Fall deren Änderungen die Abwägungsbelange des Bundesraumordnungsplans berücksichtigt werden müssten.

Dr. FISCH, BMWi, kam zum Schluss der Diskussion über das erste Handlungsfeld auf den Prozess der Themenfindung auf Bundesebene zurück. Er warf die Frage in die Runde, wer den Anstoß aus den Ressorts gebe und wie der Entscheidungsweg bei der Festlegung einer Priorität im Raumordnungsplan sei. Angesichts der interesselgeleiteten Ressortdiskussion und der Einvernehmensefordernis müsse man damit rechnen, dass der Abstraktionsgrad der Vorschläge zwangsläufig sehr hoch sein. Fraglich sei dann die Steuerungswirkung. Prof. SPANNOWSKY legte dar, dass das BMVBS als Planungsträger in Vorlage gehen müsse, die betroffenen Ressorts jedoch ein Vetorecht hätten. Er unterstrich zugleich, dass das Instrumentarium des Raumordnungsplans des Bundes zwar von der Aufgabenstellung bei dem BMVBS angesiedelt sei, dass es sich aber um ein politisch-strategisches Instrumentarium der Bundesregierung handele, das von den fachlich betroffenen Ressorts themenbezogen „gespeist“ werde. Dr. SANGENSTEDT, BMU, ergänzte, dass die planerischen Kriterien innerhalb der Bundesregierung zumindest abgestimmt werden müssten. HÜLSMANN, UBA, zeigte sich angesichts der im Rahmen der Aufstellung der maritimen Raumordnungspläne in den AWZ gesammelten Erfahrungen durchaus optimistisch, dass Kompromisse zwischen den Ressorts möglich seien.

Abschließend fasste Frau RAU die Ergebnisse der bisherigen Diskussionsrunde nochmals stichwortartig zusammen, wobei auf die inhaltlichen Vorschläge von WALTER, BMU, zum ersten Handlungsfeld ausdrücklich verwiesen wurde. Ferner habe Konsens darüber bestanden, dass die Grundsatzkonkretisierung einen gesamträumlichen Ansatz voraussetze und Konflikte mit anderen Nutzungen möglich seien. Betont wurde von Frau RAU schließlich, dass die allgemeinen Fragen, die im Rahmen der Diskussion zum Freiraumverbundsystem aufgeworfen und erörtert wurden, auch für die anderen Themenfelder gelten würden.

HORN stellte nochmals klar, dass es bei dem Projekt weder ausschließlich um das Instrument des Raumordnungsplans nach § 17 Abs. 1 ROG noch um die Beförderung eines der für die Sitzung ausgewählten Themen gehe. Der Dialog mit den Ressorts werde gesucht, um herauszufinden, ob es politische Bereiche gebe, für die eine Konkretisierung durch einen Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG oder durch ein anderes (informelles) raumordnerisches Instrument der Bundesraumordnung hilfreich sein könnte.

2. Handlungsfeld:

Entwicklung und Sicherung national bedeutsamer Kritischer Infrastrukturen (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4 ROG)

Prof. SPANNOWSKY wies einleitend auf die europäische Richtlinie 2008/114/EG vom 8. Dezember 2008 über die Ermittlung und Ausweisung europäischer kritischer Infrastrukturen und die Bewertung der Notwendigkeit, ihren Schutz zu verbessern, hin und kam auf mögliche Schnittmengen zwischen Kritischen Infrastrukturen und raumbedeutsamen Themen, wie z.B. Hochwasserschutz, Pipelineplanung und Straßenplanung, zu sprechen. Als Ansatzpunkt für eine Konkretisierung des o. g. Grundsatzes nannte er, im Interesse der Sicherung national bedeutsamer Kritischer Infrastrukturen eine Ausnahme vom Prinzip der Bündelung von Infrastrukturtrassen zuzulassen. Der durchgeführte Expertenworkshop habe jedoch ergeben, dass in Form informeller Schritte Vorarbeit geleistet werden müsse. Es müsse nach Meinung einiger Teilnehmer an dem vorangegangenen Expertenworkshop zunächst ein Katalog schützenswerter national bedeutsamer Kritischer Infrastrukturen in Form eines räumlichen Katasters hergestellt werden.

Für das BMI stellte VON HOLTEY zunächst klar, dass das Bundesinnenministerium bislang keine explizite gesetzliche Zuständigkeit für den Bereich Entwicklung und Sicherung national bedeutsamer Kritischer Infrastrukturen habe. Das BMI befasse sich mit übergreifenden Fragestellungen und nehme eine koordinierende Rolle ein, die die jeweiligen fachlichen Zuständigkeiten unberührt lasse. So sei z.B. für Flughäfen das BMVBS zuständig. Mit den Unternehmen verfolge das BMI einen kooperativen Ansatz. Der Schutz sei zum einen Aufgabe der Unternehmen, die durch Risikomanagement notwendige Eigenvorsorge zu betreiben hätten, und zum anderen gehe es um die Sicherung und den Ausgleich mit widerstreitenden staatlichen Interessen, wie z.B. Stromversorgungssicherheit und Preisgünstigkeit in Abstimmung mit dem BMWi (vgl. Ziele-Fünfeck nach § 1 EnWG). Einen vorrangigen Raumbezug und einen Anspruch auf absolute Geltung verneinte VON HOLTEY. Das Anliegen der Entwicklung und der Sicherung national bedeutsamer Kritischer Infrastrukturen sei nur mitzuberücksichtigen und im Einzelfall abzuwägen. Zum KRITIS-Kataster merkte VON HOLTEY an, dass es dieses auch in absehbarer Zeit nicht geben wer-

de. Das Europäische Programm für den Schutz Kritischer Infrastrukturen habe für national bedeutsame Kritische Infrastrukturen nur Empfehlungscharakter.

VON HOLTEY stellte die Frage nach dem probaten Mittel, die Berücksichtigung der Belange Kritischer Infrastrukturen sicherzustellen, in den Raum. Nach seiner bisherigen Einschätzung sollte der unbestimmte Rechtsbegriff durch die MKRO konkretisiert werden. Zur Veranschaulichung der Thematik griff er unter Redundanzgesichtspunkten das theoretisch-fiktive Beispiel Hauptstadtflughafen Berlin und das Beispiel des Kabelschachtbrands in der Berliner U-Bahn auf. Hieran anknüpfend trug STRAUß, BBK, vor, dass für einen planerischen Schutz Kritischer Infrastrukturen die fachliche „Unterfütterung“ fehle und schlug vor, diese Lücke durch informelle Papiere (Handreichungen) zu schließen. ECKHARDT hielt im Verkehrsbereich Vorgaben für die Landesplanungsebene in absehbarer Zeit für noch nicht möglich.

JOHN, BMF, hielt eine Klärung des Konflikts auf räumlicher Ebene nicht für möglich und zweifelte den Nutzen der Grundsatzkonkretisierung zugunsten Kritischer Infrastrukturen an. JOHN und Dr. SANGENSTEDT, BMU, sahen eine mögliche Lösung in der Verankerung fachgesetzlicher Aspekte, die im Genehmigungsverfahren beachtet werden müssten.

Prof. SPANNOWSKY wies darauf hin, dass übergreifende räumliche Anforderungen für nachfolgende Planungsentscheidungen durch Konkretisierung des bundesgesetzlichen Grundsatzes konkretisiert werden könnten, z.B. durch Festlegungen, unter welchen Voraussetzungen Trassenbündelungen zu vermeiden sind, wenn Bundesfernstraßen oder national bedeutsame Eisenbahntrassen betroffen sind. Diese qualifizierten räumlichen Erfordernisse müssten dann in der Abwägungsentscheidung der jeweiligen Raum- bzw. der jeweiligen sektoralen Fachplanung berücksichtigt werden. VON HOLTEY, BMI, fügte hinzu, dass die Konkretisierung im Rahmen von § 17 Abs. 1 ROG auf eine bundesstaatliche Relevanz der fraglichen Erfordernisse für den Gesamttraum gestützt werden müsse.

VON HOLTEY, BMI, konstatierte zum Abschluss der Diskussion zum zweiten Themenfeld, dass der Gesichtspunkt der Vermeidung der Trassenbündelung auf Länderebene bislang nicht berücksichtigt werde. Daher sei es überlegenswert, ob ein qualifizierter Abwägungsbelang als Lösung in Betracht komme, und noch offen, ob

sich das Instrument des § 17 Abs. 1 ROG nicht doch eigne. Prof. SPANNOWSKY wies darauf hin, dass sich Leitlinien jedenfalls noch weniger eigneten, den gewünschten Steuerungseffekt zu erzielen.

Hinsichtlich der Aussage VON HOLTEYS, BMI, zur Nichtberücksichtigung gab Dr. FISCH, BMWi, zu bedenken, dass es fraglich sei, nicht berücksichtigte Belange mit einer rechtlich höheren Durchsetzungskraft zu versehen. Habe diese Konsequenz dann nicht für alle nicht voll berücksichtigten Belange zu gelten?

Die Ergebnisse der Diskussion zum zweiten Handlungsfeld fasste Frau RAU nochmals kurz zusammen. Es habe Konsens bestanden, dass eine punktuell stärkere Berücksichtigung der Belange Kritischer Infrastrukturen im Planungssystem erforderlich sei. Sie hielt ferner fest, dass das BMI für die jeweiligen Kritischen Infrastrukturen nicht (originär) zuständig und ein KRITIS-Kataster nicht in Sicht sei. Aus der Sicht des BMI sei es noch offen, ob Leitlinien aufgestellt oder aber der Weg einer Grundsatzkonkretisierung nach § 17 Abs. 1 ROG beschritten werden solle.

3. Handlungsfeld:

Vorbeugender Hochwasserschutz, soweit über die wasserrechtlichen Hochwasserschutz-, Risikomanagementkonzeption (HQ100) und das wasserrechtliche Sicherungskonzept hinaus weitergehende mittel- bis langfristige Vorsorge wegen des Klimawandels und zum Schutz kritischer Infrastrukturen oder anderer besonders schutzwürdiger Sach- und Rechtsgüter geboten ist (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 5 i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4, Nr. 6 S. 7 i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4 ROG)

Zu Beginn informierte Prof. SPANNWOSKY die Teilnehmerinnen und Teilnehmer über den Stand der Diskussion im Expertenworkshop zum Handlungsfeld Hochwasserschutz und ging auf den fachgesetzlichen und raumplanerischen Rahmen des Hochwasserschutzes ein. Nach der übereinstimmenden Einschätzung der Experten im Workshop verblieben nur zwei Anknüpfungspunkte für eine Konkretisierung des oben genannten Belangs. Zum einen könnten mit Blick auf die Themen Klimaschutz und Klimaanpassung zum Schutz bestimmter Einrichtungen der Kritischen Infrastruktur allgemein oder räumlich-differenzierend andere Anforderungen als die Anknüpfung an HQ100 und an Hochwasserrisikomanagementpläne definiert

werden und zum anderen – was allerdings fraglich sei – könnte als Maßnahme der Klimaanpassung unter bestimmten Voraussetzungen ein höherer Wert als HQ100 für die Risikoabschätzung vorgegeben werden.

Dr. SANGENSTEDT (BMU) wies zunächst darauf hin, dass dieser Fragenkreis mit der für Wasserwirtschaft zuständigen Abteilung des BMU noch nicht habe erörtert werden können, weshalb nur eine vorläufige erste Einschätzung möglich sei. Nach seiner Erfahrung sei das Verhältnis Bund/Länder auf dem Gebiet des Wasser- und Hochwasserrechts politisch schwierig und sensibel. Länderseitig bestehe z.T. die Sorge, dass Entwicklungspotenziale der betroffenen Regionen durch Vorgaben des Bundes zum Hochwasserschutz eingeengt werden könnten. Deshalb seien Regelungsvorhaben des Bundes auf diesem Gebiet in der Vergangenheit häufig kompliziert und mit besonders hohem Abstimmungsaufwand verbunden gewesen. Vor diesem Hintergrund sei es – auch mit Blick auf die hier bestehenden Abweichungsmöglichkeiten der Länder – zweifelhaft, ob eine bundesraumplanerische Grundsatzkonkretisierung zielführend und mit einem Mehrwert verbunden sein könne. WALTER (ebenfalls BMU) empfahl, die Konkretisierung des Belangs Hochwasserschutz von den genannten Einzelthemen her anzugehen, da eine Bundesraumplanung in diesem Bereich schwer vorstellbar sei.

VON HOLTEY, BMI, wiederum hielt bezogen auf Einrichtungen, die zur Kritischen Infrastruktur gezählt würden, wie z.B. bestimmte Versorgungseinrichtungen und gefährliche Anlagen, das Genehmigungsrecht für vorzugswürdig, um dem Aspekt der Gefährdung durch Hochwasserereignisse Rechnung tragen zu können.

Frau RAU hielt abschließend fest, dass sich aus der Diskussion ergeben habe, dass nur kleine Bereiche offen seien, für die eine Stärkung des Belangs durch Grundsatzkonkretisierung denkbar wäre. Der Hochwasserschutz könne eher durch anlagenbezogene Vorschriften gefördert werden. Insgesamt bestehe hier noch Klärungsbedarf.

4. Handlungsfeld:

Schaffung eines integrierten Verkehrssystems gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 5, 6 und Nr. 8 ROG

Prof. SPANNOWSKY stellte den von BUTHE, BBR, im Expertenworkshop unterbreiteten Vorschlag, der Bundesverkehrswegeplanung eine integrierte Verkehrssystemplanung auf der Grundlage des Instruments des § 17 Abs. 1 ROG vorzuschalten, zur Diskussion. Auf diese Weise könne die Vorlauffunktion eines integrierten Verkehrssystems für die nachfolgenden Planungsstufen erreicht werden und die Ergebnisse in die nachlaufende Verkehrswegeplanung eingespeist werden. Zugleich ging er auf die Problematik ein, die im Rahmen des vorausgegangenen Workshops diskutiert worden ist, nämlich, dass die Abteilungen für Raumordnungsplanung und Verkehrsplanung sich in derselben Ressortzuständigkeit befänden und durch den Raumordnungsplan des Bundes somit eine ressortinterne Bindungswirkung ausgelöst würde.

ECKHARDT ergänzte, dass es abgesehen von dem Gesichtspunkt der Abstimmung mit der Verkehrsseite vor allem auf einen etwaigen Mehrwert durch die Gesamtschau der Raumordnung ankomme und betonte den integrativen Ansatz des zu schaffenden Verkehrssystems (Netz).

Für die Verkehrsabteilung des BMVBS äußerte sich SCHNOOR skeptisch. Die zentralen Aufgaben der Verkehrswegeplanung lägen im Ausbau und der Erneuerung bereits vorhandener Verkehrswege, während der Neubau nachrangig sei und sich daher die Frage stelle, ob sich der Aufwand lohne.

Prof. SPANNOWSKY verdeutlichte demgegenüber, dass das zu schaffende integrierte Verkehrsentwicklungssystem gerade auch mit raumplanerischen Themen wie „Zentrale Orte“ und „demographischer Wandel“ zusammenhänge. Zugleich dürften nach Auffassung von Frau RAU jedoch betriebliche Entscheidungen, wie z.B. von Logistikunternehmen, nicht außer Acht gelassen werden.

Frau RAU machte zudem darauf aufmerksam, dass sich die Verkehrsabteilung des BMVBS gegenwärtig mit der Methodik der Bundesverkehrswegeplanung befasse. Beabsichtigt sei eine Verlängerung des Prognosezeitraums und eine Stärkung der raumordnungspolitischen Aspekte. Dr. WESTERKAMP von der Verkehrsabteilung des BMVBS konnte die Überprüfung der Methodik bestätigen und berichtete von einem hierzu aktuell laufenden Forschungsprojekt sowie davon, dass eine Festle-

gung des Prognosezeitraums bis 2030 erfolgt sei und ein neuer Ansatz, der räumliche Implikationen stärker berücksichtige, für möglich gehalten werde.

Dr. SANGENSTEDT, BMU, fragte, ob auch die Landesverkehrsplanung durch das integrierte Verkehrssystem des Bundes mittels § 17 Abs. 1 ROG beeinflusst werden könne. Prof. SPANNOWSKY bejahte dies und führte aus, dass die Konkretisierung der räumlichen Anforderungen des integrierten Bundesverkehrssystems auch für die Länder maßgeblich sei. Die Steuerungseffekte für den Gesamttraum müssten, ggf. durch Formulierung von Handlungsaufträgen, auf die Teilräume herunter gebrochen werden. Er regte insoweit an, die Thematik auch mit den Ländern zu erörtern.

HÜLSMANN, UBA, regte an, die Möglichkeiten der integrierten Steuerung des Verkehrssystems durch einen Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG in dem von Dr. WESTERKAMP, BMVBS, angesprochenen Forschungsprojekt mit zu prüfen. Hierzu müsste nach Prof. SPANNOWSKY folgenden Fragstellungen nachgegangen werden: Was ist ein integriertes Verkehrssystem und welches Ziel wird mit dem integrierten Verkehrssystem verfolgt? Welche qualitativen Anforderungen sollen definiert werden? Wie kann dieses Ziel erreicht werden?

Während SCHNOOR, BMVBS, bei seiner skeptischen Einschätzung blieb und weiterhin bezweifelte, dass der Plan nach § 17 Abs. 1 ROG die Voraussetzungen für ein integriertes Verkehrssystem schaffen könne, unterstrich Prof. SPANNOWSKY die nach seiner Auffassung gerade aus der Perspektive der Verkehrsabteilung positive Funktion des Instruments, weil die Aufgabe der Verkehrsplanung, die Verkehrswegeplanung mit einem gesamträumlich abgestimmten, integrierten Verkehrssystem zu verknüpfen, künftig mit Hilfe des gesamträumlichen und fachübergreifenden Instruments der Raumordnungsplanung unterstützt werden könne.

Auch JOHN, BMF, sah in der Konkretisierung des Grundsatzes „Schaffung eines integrierten Verkehrssystems“ eine nutzbringende Anwendung des Raumordnungsplans nach § 17 Abs. 1 ROG, die durchaus Sinn machen könnte, gerade auch um die Flächenziele der Bundesregierung zu unterstützen.

Frau RAU stellte abschließend fest, dass Konsens darüber bestanden habe, dass eine stärkere Berücksichtigung raumordnerischer Belange bei der Bundesverkehrswegeplanung als bislang erforderlich sei. Dies werde auch anlässlich der Überprüfung der Methodik bei der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans bereits diskutiert.

5. Handlungsfeld:

Vorsorgende Sicherung standortgebundener Rohstoffe sowie deren geordnete Aufsuchung und Gewinnung im Bereich besonders seltener Rohstoffe (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG)

Prof. SPANNOWSKY informierte zunächst über die Ergebnisse des ersten Workshops, der sich unter anderem mit dem Thema „Sicherung standortgebundener Rohstoffe“ befasste. Er machte deutlich, dass im Rahmen dieses Workshops nicht geklärt werden konnte, welche standortgebundenen Rohstoffe als „von nationaler Bedeutung“ klassifiziert werden müssten. Die Identifizierung der Rohstoffe, denen in Bezug auf die gesamträumliche Entwicklung besondere Bedeutung beizumessen sei, sei jedoch Voraussetzung für entsprechende räumliche Aussagen.

Für das BMWi führte Dr. FISCH aus, dass Rohstoffe ein besonderes Wirtschaftsgut seien. Rohstoffe stellten eine wichtige Grundlage und Bedingung für die nationale Wirtschaft dar. Aufgrund der zentralen Bedeutung von Rohstoffen könne hier nicht das Sankt-Floriansprinzip gelten. Nach Maßgabe der Rohstoffstrategie der Bundesregierung (Stand: Oktober 2010) gebe es jedoch keinen Änderungsbedarf auf raumordnerischer Ebene. Er habe nach wie vor erhebliche Zweifel, ob der Raumordnungsplan für die Rohstoffwirtschaft das richtige „Schwert“ sei. Wenn man jedoch der Meinung sei, den Raumordnungsplan prinzipiell für spezielle Anliegen einzusetzen, wolle er auch nicht ausschließen, dass die Gewinnung seltener Rohstoffe ein potenzielles Thema sei. Für die Rohstoffindustrie sei es durchaus von Interesse, einen nationalen Ansprechpartner zu erhalten. Es müsse dann geklärt werden, welche Rohstoffe von nationaler Bedeutung seien.

Prof. SPANNOWSKY hob hervor, dass für die Aufgabenwahrnehmung der Sicherung der Rohstoffgewinnung keine Fachplanung „dazwischengeschaltet“ sei, weshalb für die Zulässigkeit des Rohstoffabbaus der Genehmigungsmechanismus des § 35 Abs. 3 BauGB greife. Aus diesem Grunde könne eine hervorgehobene Ge-

wichtung des Belangs durch Konkretisierung in einen Bundesraumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG nützlich sein. In Betracht komme z.B. aber auch, einen Handlungsauftrag an die Länder zu richten, entsprechende Rohstoffe von überregionaler Bedeutung für den Gesamttraum zu definieren und durch räumliche Ausweisung in den Raumordnungsplänen der Länder zu sichern.

Frau Dr. MÜLLER, BMWi, stimmte zu und verwies auf die starke Position der Länder bei der Sicherung der Rohstoffgewinnung durch die Raumordnung. Durch eine Zusammenarbeit der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) mit den Geologischen Diensten der Länder könnten die für die Bundesebene benötigten Informationen zusammengetragen werden. Seltene Erden seien kein Handlungsfeld eines Bundesraumordnungsplanes, da diese durch spezielle Aufsuchungserlaubnisse geschützt seien.

Für das BMU führte Dr. SANGENSTEDT aus, dass nach ersten Gesprächen in seinem Hause die Skepsis eher überwiege, soweit es um die „Sicherung standortgebundener Rohstoffe von nationaler Bedeutung“ in einem Raumordnungsplan des Bundes gehe. Die hier bestehenden Probleme würden in den Unterlagen zur Ressortabstimmung angesprochen. Nicht behandelt worden sei in dem Forschungsprojekt offenbar die Frage, ob ggf. auch der Zielkonflikt zwischen Rohstoffsicherung (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG) und Ressourcenschutz (= Schonung der vorhandenen Rohstoffvorkommen, § 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG) Gegenstand einer Grundsatzkonkretisierung sein könne. Aus Sicht des BMU könnte es hilfreich sein, in einem Bundesraumordnungsplan das Verhältnis dieser beiden widerstreitenden Grundsätze zu erläutern und Vorgaben zu formulieren, wie im Konfliktfalle ein Ausgleich zwischen ihnen hergestellt werden könne. Denkbar wäre beispielsweise die Aufnahme eines Grundsatzes, wonach die planerische Ausweisung von Flächen für die Gewinnung von Rohstoffen an eine Bedarfsfeststellung geknüpft werden müsse. Prof. SPANNOWSKY bestätigte, dass Grundsatzkonkretisierungen in einem Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG ein geeignetes Instrument zur Steuerung des Konfliktausgleichs zwischen den Belangen „Rohstoffsicherung“ und „Ressourcenschutz“ sein könne.

Hinsichtlich des Belangs des Ressourcenschutzes merkte Dr. FISCH, BMWi, noch an, dass Ressourcenschutz nicht vollständiger und dauerhafter Ausschluss standortgebundener Rohstoffgewinnung bedeute, sondern den Gesichtspunkt der Reserve und Freihaltung für eine spätere Gewinnung mit einschließe. Unter dem Aspekt

der Versorgungssicherheit wiederum sei durchaus ein bundespolitisches Interesse vorstellbar, bspw. wenn einzelne Rohstoffe, wie zum Beispiel Gas, nur in einem Bundesland vorkommen. JOHN, BMF, stellte das Instrument des § 17 Abs. 1 ROG zur räumlichen Sicherung standortgebundener Rohstoffe in Frage, und vertrat die Auffassung, dass die Unsicherheit der fachlichen Ebene dazu führe, dass die Lücke nicht durch Bundesraumordnungsplanung geschlossen werden könne.

Schlussworte

Dr. FISCH wies noch einmal darauf hin, dass die Komplexität dieses Instrumentes unbedingt erfordere, dass in dem Gutachten auch die alternativen Instrumente zur Erreichung der politischen Ziele diskutiert werden müssten. Frau RAU und ECKHARDT bedankten sich bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Besprechung sowie bei Prof. SPANNOWSKY und betonten, dass von Seiten des BMVBS beabsichtigt sei, mit allen fachlich betroffenen Ressorts über die möglichen Themenfelder einer Grundsatzkonkretisierung durch Bundesraumordnungsplan im Gespräch zu bleiben. Die Anmerkungen und Hinweise der Sitzungsteilnehmer würden von dem Auftragnehmer ausgewertet und bei den weiteren Arbeiten berücksichtigt. Die Ergebnisse des Forschungsprojekts würden voraussichtlich bis Ende Oktober dieses Jahres vorliegen; die Ressorts sollten Gelegenheit erhalten, zu den Ergebnissen Stellung zu nehmen.