

Koordination infrastruktureller Fachplanungen durch die Raumplanung

Einig, Klaus

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Einig, K. (2011). Koordination infrastruktureller Fachplanungen durch die Raumplanung. In H.-P. Tietz, & T. Hühner (Hrsg.), *Zukunftsfähige Infrastruktur und Raumentwicklung: Handlungserfordernisse für Ver- und Entsorgungssysteme* (S. 95-116). Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung - Leibniz-Forum für Raumwissenschaften. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-280319>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Klaus Einig

Koordination infrastruktureller Fachplanungen durch die Raumplanung

S. 95 bis 116

Aus:

Hans-Peter Tietz, Tanja Hühner (Hrsg.)

Zukunftsfähige Infrastruktur und Raumentwicklung

Handlungserfordernisse für Ver- und Entsorgungssysteme

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 235

Hannover 2011

Koordination infrastruktureller Fachplanungen durch die Raumordnung

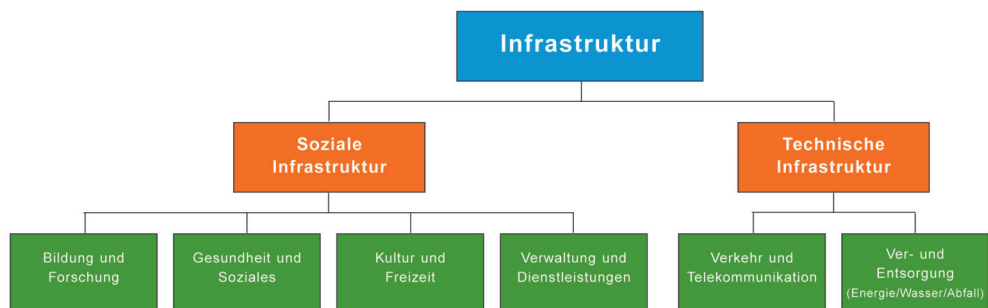
Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Funktion und Organisation räumlicher Fachplanungen
 - 3 Fachplanungskoordination durch Raumordnungsrecht
 - 3.1 Raumordnungsrechtliche Bindungswirkungen
 - 3.2 Kompetenztitel der Raumordnung zur Fachplanungskoordination
 - 3.3 Fachplanung durch Raumordnungspläne?
 - 3.4 Zulässigkeit projektbezogener Ziele der Raumordnung
 - 3.5 Standortscharfe Festlegungen der Raumordnung
 - 3.6 Integration fachplanerischer Inhalte in die Raumordnung
 - 4 Fazit
- Literatur

1 Einleitung

Infrastruktur ist ein Sammelbegriff für alle Einrichtungen, die als direkte Vorleistung für die Wirtschaft, die privaten Haushalte und den öffentlichen Sektor fungieren. Die Summe aller Anlagen und Betriebsmittel, die zur Infrastruktur gezählt werden, wird auch als „materielle Infrastruktur“ bezeichnet (Jochimsen 1995: 491), weil technische wie soziale Infrastrukturen auf einer materiellen Basis basieren. Ohne Gebäude, Anlagen, Leitungen und funktionsfähige standortgebundene Anschlüsse lassen sich infrastrukturelle Dienste nicht anbieten. Für die planerische Vorbereitung und Genehmigung dieser materiellen Basis sind öffentliche Fachplanungen verantwortlich. Die Planung von Fachplanungsvorhaben ist trotz fortgeschrittener Privatisierung immer noch eine öffentliche Aufgabe (Rieder 2004: 39).

Abb. 1: Infrastrukturarten



Quelle: Spangenberg/Wagener

Innerhalb des Staates ist fachplanerische Infrastrukturplanung hochgradig arbeitsteilig organisiert. Für jeden Infrastruktursektor sind verschiedene Fachplanungen auf unterschiedlichen Ebenen zuständig. In diesem Mehrebenensystem werden auf höherer Stufe die Leitlinien zukünftiger Infrastrukturentwicklung in Form grobmaschiger Konzept- bzw. Bedarfsplanungen (z. B. Bundesverkehrswegeplan) erarbeitet. Diese Vorgaben werden dann auf untergeordneten Stufen in konkretisierenden Planungen (z. B. Linienbestimmungsverfahren) aufgegriffen und bis zur detaillierten Maßnahmenplanung fortentwickelt (z. B. Planfeststellungsverfahren). Eine solche Mehrebenenstruktur ist nicht in allen Infrastrukturfeldern vergleichbar gut ausgebaut wie in der Verkehrsplanung. Eine Koordination zwischen den vielfältigen Sektoralplanungen findet nur eingeschränkt statt. Infrastrukturplanung ist in Deutschland somit ein fragmentiertes Politikfeld (siehe dazu auch den Beitrag von Moss in diesem Band). Dies spiegelt sich auch im unübersichtlichen Regelungswerk des Fachplanungsrechts in Bund und Ländern wider (Stüer 2009b). Der hohe Dezentalisierungsgrad der Fachplanung hat seinen Preis: „Da jede Fachplanung eine eigene Sichtweise der Probleme und ihrer Bearbeitung hat, sind die bei den Koordinationsbemühungen auftretenden Schwierigkeiten nicht zu unterschätzen“ (Haack 1980: 172). Unzureichend aufeinander abgestimmte Fachplanungen sind vielfach die Folge (Fürst 2000, 2002). Kritiker befürchten, dass sich separierte Zuständigkeiten bereits zu einer Unverantwortlichkeit für das Ganze organisiert haben (Konze 1998: 47).

Innerhalb eines Infrastrukturbereichs erfolgt zumindest in vertikaler Hinsicht eine sektorale Fachplanungsabstimmung. Eine sektorübergreifende Koordination leistet das System der Fachplanungen allerdings eher unzureichend. Hier ist die Raumordnung gefordert. Ihre Aufgabe ist die überfachliche Koordination und Abstimmung dezentralisierter räumlicher Fachplanungen. Nach § 4 Abs. 1 S. 1 ROG sind die Ziele der Raumordnung von allen öffentlichen Stellen – und somit auch von allen Fachplanungen – bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen nicht nur zu beachten, die Zieladressaten haben ihre Vorhabenplanungen auch aktiv in Übereinstimmung mit den Zielen der Raumordnung zu bringen (Kment 2010: 392). Als übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Gesamtplanung ist sie dafür prädestiniert, Koordinationsdefizite zwischen organisatorisch zersplitterten Fachplanungen abzubauen (Kloepfer 1998: § 10, Rn. 4). Wird die Raumordnungspraxis dieser Aufgabe aber auch gerecht? Um notwendige Koordinationsleistungen erbringen zu können, muss die Raumordnungsplanung zu einer Steuerung von Fachplanungen rechtlich ermächtigt sein. Ob dies der Fall ist, wird in diesem Beitrag diskutiert. Ausgangspunkt ist die Einführung in Funktion und Recht der Fachplanungen (Kapitel 2), im Anschluss wird das rechtliche Verhältnis von Raumordnung und räumlichen Fachplanungen erörtert (Kapitel 3).

2 Funktion und Organisation räumlicher Fachplanungen

Als primärer Koordinationsansatz privater wie öffentlicher Infrastrukturbereitstellung hat sich in Deutschland ein System von Fachplanungen entwickelt (Erbguth 2000; Kühling, Herrmann 2000; Steinberg 2000; Stüer, Probstfeld 2003). „Fachplanung“ ist kein auf bestimmte Rechtsfolgen abzielender formaler Rechtsbegriff. Die Einordnung einer Planung als Fachplanung sagt deshalb noch nichts über ihr Rangverhältnis zu anderen Planungsarten aus (Durner 2005: 36). Grundsätzlich handelt es sich immer dann um eine Fachplanung,

„wenn ein bestimmter Sachzweck im Vordergrund steht und andere Belange nur im Rahmen des planerischen Abwägungsprozesses (mit)berücksichtigt werden“ (Kloepfer 1998: § 5, Rn. 21). So hat beispielsweise die Abfallplanung allein das Aufgabengebiet „Abfallentsorgung“ planerisch zu bewältigen (Jung 1988: 169).

Die einzelnen Fachplanungen unterscheiden sich nicht nur in Bezug auf ihren Gegenstand. Wesentliche Unterschiede bestehen hinsichtlich der Rechtsform (Verwaltungsakt, Satzung, Rechtsverordnung), des Planungserfordernisses (Planfreiwilligkeit versus Planungspflicht), des Konkretisierungsgrades (Detailplanung, Gesamtplanung, Programm- bzw. Aufgabenplanung), des Planungsraumes (örtliche, regionale, landesweite, bundesweite Ausrichtung), des Zeitraumes (kurz-, mittel-, langfristig), der Anzahl von Planungsebenen (ein-, zwei- oder dreistufige Planungen) und der Rechtswirkungen (informative Unverbindlichkeit, behördeninterne Verbindlichkeit, allgemeinverbindlich für jedermann). Eine vollständige Übersicht aller Fachplanungsarten in Deutschland existiert leider nicht. Die Planungslandschaft ist sehr heterogen und unübersichtlich.

Häufig ist die Fachplanung *einzelobjektbezogen*, d. h. sie dient primär der Planung und Errichtung eines konkreten Objektes (Büchner, Schlotterbeck 2008: 10). Die Zulassung einzelner Vorhaben, die durch eine Fachplanung vorbereitet werden, erfolgt aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen der Fachplanungsgesetze. In vielen Fällen ist die Fachplanung nicht wie die Bauleitplanung zweistufig aufgebaut, bei der das Planungsverfahren auf einer anderen Stufe angesiedelt ist als das Zulassungsverfahren. Demgegenüber erfolgen Vorhabenentscheidungen im Fachplanungsrecht häufig einstufig, d. h. sie müssen sowohl die Planungs- als auch die Zulassungsentscheidung enthalten.

Neben formellen Fachplanungen mit Außenverbindlichkeit, die nur gegenüber anderen öffentlichen Stellen wirksam sind (Behördenverbindlichkeit) oder auch private Subjekte binden (Bürgerverbindlichkeit), existieren auch informelle Fachplanungen, die keine Bindungswirkungen auslösen (Runkel 2005: 281). Nach außen verbindliche Fachplanungen können auch Aussagen enthalten, die die Nutzung des Bodens regeln (Wagner 1990: 12). Aber nicht alle Fachplanungen sind zur Inhalts- und Schrankenbestimmung des Grundeigentums ermächtigt.

Im Fachplanungsrecht wird vor dem Hintergrund des § 38 BauGB die privilegierte und die nicht privilegierte bzw. einfache Fachplanung unterschieden (Stürer 2009a: Rnr. 3226; Rieder 2004: 39). Die *privilegierte Fachplanung* hat nach § 38 BauGB Vorrang vor der kommunalen Bauleitplanung, wenn sie überörtlich ist, in Form einer Planfeststellung (Plangenehmigung) oder mit vergleichbaren formellen Wirkungen ergeht. In diesem Sinne wird die Bauleitplanung der Gemeinden durch die privilegierten Fachplanungen nach Maßgabe der jeweils einschlägigen Vorschriften verdrängt. Im Rahmen einer privilegierten Fachplanung sind neben den fachplanerischen Anforderungen die Vorschriften der planungsrechtlichen Vorhabenzulässigkeit nicht mehr zu prüfen. Bei den *nicht privilegierten oder einfachen Fachplanungen* besteht eine Bindung an die Vorschriften über die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben nach §§ 29-37 BauGB.

Ergänzend zu unterscheiden sind vorbereitende fachliche Planungen, die konzeptionellen und rahmensetzenden Fachplanungen (Grob- oder Entwicklungsplanungen) und projektorientierte Zulassungstatbestände, auch vorhabenbezogene Fachplanungen genannt

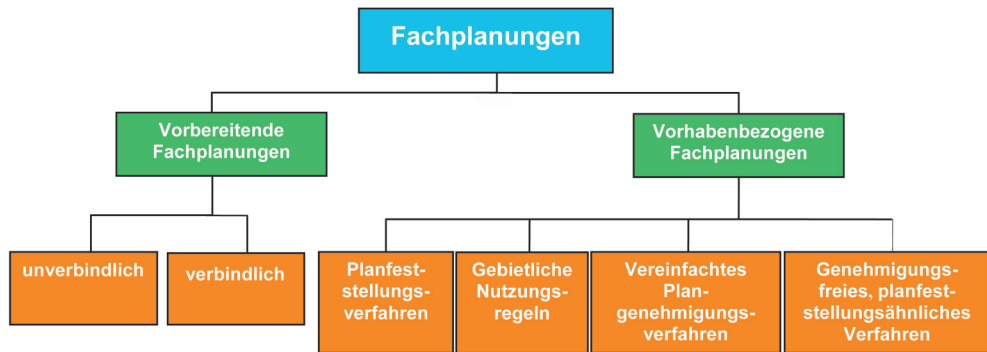
(Wagner 1990: 13 ff.). Während vorhabenbezogene Fachplanungen der Vorbereitung und Zulassung privater wie öffentlicher raumbeanspruchender Infrastrukturvorhaben dienen, sollen die vorbereitenden Fachplanungen die Entwicklung eines Infrastrukturbereichs auf der Ebene des Bundes, eines Landes oder eines Teilraumes koordinieren. In den verschiedenen Fachplanungsgesetzen ist eine Aufteilung in eine Stufe der vorbereitenden Planungen (z. B. § 16 FStrG, § 13 AaStrG) und eine Stufe der durchführenden und nach außen rechtsverbindlichen Planung (Planfeststellung) vorgesehen (Blümel 1997: 205). Der vorhabenbezogene Teil der Fachplanungen repräsentiert nach herrschender Meinung das Fachplanungsrecht im engeren Sinne. Rechtswissenschaftliche Systematisierungsversuche setzen meistens hier an.

So unterteilt Breuer das System der Fachplanungen in drei Unterkategorien: *Planfeststellungsverfahren*, *Nutzungsregelungen für bestimmte Gebiete* und *spezielle Fachplanungen* (1968). Durner (2005: 36) ergänzt als vierte Unterkategorie die genehmigungsfreien, *planfeststellungsähnlichen Vorhaben*. Bezieht man noch zusätzlich all jene Planungsverfahren ein, deren Zweck die Koordination und strategische Entwicklung einzelner Infrastrukturbereiche ist, erhält man als fünfte Kategorie die vorbereitenden Fachplanungen, die sich in *verbindliche* und *unverbindliche Entwicklungsplanungen* unterteilen lassen (siehe Abbildung 2). Gemeinsam haben diese vorbereitenden Fachplanungen den Charakter einer Rahmen- oder Grobplanung. Sie zielen auf eine ungefähre Verortung oder zeitliche Terminierung (Bedarfsplanung) langfristig zu realisierender Vorhaben im Raum, die andere Belange berücksichtigt, vorrangig aber an eigenen fachspezifischen Zielen ausgerichtet sind (Stüer, Hönig 2003: 229). Ein Beispiel ist der verkehrsträgerübergreifende Verkehrsinfrastrukturbedarfsplan, der in Nordrhein-Westfalen als integrierte Gesamtverkehrsplanung durchgeführt wird. Der Plan ersetzt die in der Vergangenheit entwickelten sektoralen Pläne für einzelne Verkehrsträger (z. B. ÖPNV-Bedarfsplan NRW, Landesstraßenbedarfsplan NRW). Vergleichbare integrierte Planungsansätze sind in der deutschen Fachplanungslandschaft allerdings eine Seltenheit. Fachplanungen werden bisher fast ausschließlich an Einzelthemen orientiert und für isolierte Infrastruktursektoren erarbeitet. Eine bereichsübergreifende Fachplanung, die sich auf unterschiedliche Infrastruktursektoren bezieht, existiert in Deutschland nicht. Erste Ansätze einer integrierten regionalen Daseinsvorsorgeplanung wurden auf der Ebene der Regionalplanung in Modellvorhaben der Raumordnung erprobt (Einig, Siedentop 2006; Fahrenkrug et al. 2010). Als Masterplan Daseinsvorsorge wird dieser bereichsübergreifende Ansatz der Infrastrukturentwicklung mittlerweile für die Daseinsvorsorgeplanung auf der Ebene von Landkreisen weiterentwickelt (BBR 2009a, b).

Die Fachplanungen für einen Infrastruktursektor erfolgen häufig nicht nur auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen (Bundes-, Landes-, Teilraum-, Gemeindeplanung), sondern auch in Stufen. Diese Planung in Stufen folgt einer Architektur, bei der die Leitlinien und die abstrakten Vorstellungen zukünftiger Infrastrukturentwicklung auf der übergeordneten Ebene grobmaschiger Konzept- bzw. Entwicklungsplanung formuliert werden, die dann in konkretisierenden Planungsstufen aufgegriffen und bis zur detaillierten Maßnahmenplanung fortentwickelt werden (Blümel 1997: 205). Entsprechend sind der unmittelbaren Zulassungsebene von Infrastrukturvorhaben (Genehmigungsebene) zum Teil mehrere Planungsentscheidungen stufenförmig vorgelagert (Runkel 2005: 285). Allerdings ist

eine trennscharfe Unterscheidung zwischen Planung und Zulassungsentscheidung, wie das Beispiel der Planfeststellung zeigt, nicht immer möglich (Kloepfer 1998: § 5, Rn. 30; Stürer, Probstfeld 2003).

Abb. 2: System der Fachplanungen



Quelle: Eigene Darstellung

Bei Fachplanungen ist der Träger der Fachplanung und der Vorhabenträger in der Regel nicht identisch. Die Fachplanungsbehörde plant bei Planfeststellungs-, Genehmigungs- und genehmigungsfreien, planfeststellungsähnlichen Vorhaben somit nicht selbst. Sie vollzieht nur noch die planerisch ausgearbeiteten Vorstellungen des Vorhabenträgers abwägend nach, übernimmt aber die rechtliche Verantwortung für den Plan (Runkel 2005: 285). In diesem Sinne ist eine vorhabenbezogene Fachplanung keine originäre Vorhabenplanung, sondern die „planungsrechtlich vorgesehene und mit rechtlichen Maßstäben versehene Planprüfung“ (Badura 2000: 174). Trotz dieses Umstandes gilt als Wesensmerkmal von Fachplanungen die rechtliche Einräumung eines Planungsermessens. Grundsätzlich setzt die Befugnis zur Fachplanung einen planerischen Gestaltungsspielraum voraus, weil Planung ohne Gestaltungsfreiheit ein Widerspruch in sich wäre (Hoppe, Just 1997; Kopp, Ramsauer 2005: § 72, Rn. 10 a ff. u. insb. § 40, Rn. 102 ff.). Dies gilt selbst im Fall der vorhabenbezogenen Fachplanung mittels Planfeststellung (Schoen 2003: 22), wo über die Zulassung eines Vorhabens aufgrund „einer gesetzlich ausgeformten und begrenzten planerischen Gestaltungsfreiheit entschieden“ wird (Badura 2000: 174).

Die planerische Aufgabe besteht darin, bei Planfeststellungen wie bei allen anderen Fachplanungen, „ein bestimmtes Planungsziel so zu verwirklichen, dass die von der Planung betroffenen öffentlichen und privaten Belange zu einem angemessenen Ausgleich gebracht werden“ (BVerwG, BayVBl. 1999: 249). Die Einschätzung der für die Abwägung erheblichen öffentlichen Belange und ihres Gewichts ist entsprechend eine wesentliche Planungsleistung des behördlichen Planungsträgers.

Praktisch wird das Planungsermessen der einzelnen Fachplanungen durch zahlreiche rechtliche Schranken kanalisiert (Kühling, Hermann 2000: 10 ff.; Runkel 2005: 285). Ihre Schranken werden zum einen im Fachplanungsrecht niedergelegt (so definiert der Handlungsrahmen des § 37 Abs. 1 FlurbG die Planungsfreiheit der Flurbereinigungsbehörde),

zum anderen gilt für alle Fachplanungen das Abwägungsgebot, das den Planungsträger auf einen sachgerechten Ausgleich mit anderen Belangen verpflichtet (Stüer, Höning 2003: 229).

Grundsätzlich muss die Planungsfreiheit als Ermächtigung zur Verfolgung eigener fachlicher Interessen interpretiert werden. Wird dieses Fachinteresse einseitig gegen andere Gemeinwohlintereessen durchgesetzt, sind Konflikte vorprogrammiert (Durner 2005; Haack 1980: 172).

Da sich einzelne Fachplanungen oft auf denselben Raum beziehen, „ist ihr Verhältnis zueinander nicht immer konfliktfrei“ (Runkel 2005: 282). Dies gilt nicht nur gegenüber anderen Fachplanungen. Vor allem Großvorhaben, sperrige Infrastrukturen und andere „LULUs“ („locally unwanted land use“), die durch Fachplanungen vorbereitet und genehmigt werden, erzeugen zahlreiche negative Effekte für Anlieger, benachbarte Gebietskörperschaften und deren Bevölkerung.

Flughäfen, Autobahnen, atomare Endlager, Deponien, Müllverbrennungsanlagen oder forensische Kliniken sind Beispiele für Vorhaben der Fachplanung, die bei der Standortfindung aufgrund ihrer negativen externen Effekte erhebliche Planungskonflikte nach sich ziehen (Davy 1997; Durner 2005; Einig 2005). Gebiete im Wirkungsbereich eines als Störquelle empfundenen Vorhabens erfahren nicht nur eine Stigmatisierung, negativ wahrgenommene Vorhabeneffekte ziehen auch materielle Wirkungen, z. B. eine Erhöhung des Schadstoffaufkommens oder landschaftsstrukturelle Veränderungen, wie immaterielle Folgen nach sich, z. B. sinkende Immobilienpreise (Einig 2005).

Je größer die Zahl der Fachplanungen, die Entscheidungen über Flächennutzungen und Vorhabenrealisierungen treffen, desto häufiger werden über Grenzen der Gebietskörperschaften hinausreichende negative Effekte auftreten. Solche Spillover-Effekte gehen automatisch mit einer fortgeschrittenen Dezentralisierung einher (Inman, Rubinfeld 2000: 668f.). Kein Planungsträger kann isoliert planen, ohne die Planungen und Interessen anderer Ebenen bzw. Gebietskörperschaften zu verletzen, da fast jede Fachplanung Spillover-Effekte erzeugt, d. h. Wirkungen, die außerhalb des Gebietes der planenden Instanz anfallen (Fürst, Ritter 1993: 61). Problematisch wird die Existenz negativer Spillover-Effekte, wenn diese deshalb entstehen, weil Fachplanungen Vorhaben fixiert auf ihr fachliches Eigeninteresse planen und dabei die Wirkungen auf andere Raumnutzungsinteressen, Fachplanungsbelange oder Gebietskörperschaften ausblenden. Nicht nur für kommunale Planungen ist vielfach belegt, dass Belastungen durch Vorhaben mit großem Schadenspotenzial vom eigenen Gemeindegebiet ferngehalten oder so weit wie möglich auf andere Gebietskörperschaften abgeschoben werden. Auch bei kumulativen Effekten, die aus der Summierung zahlreicher Infrastrukturvorhaben in einem Territorium resultieren, ist in vielen Fällen bei den vorbereitenden und genehmigenden Fachplanungen ein differenziertes Folgenbewusstsein erst in Ansätzen ausgebildet. Kumulativen Effekten ist gemeinsam, dass für ihre Entstehung nicht ein einzelnes Vorhaben oder eine einzelne Fachplanung verantwortlich zu machen ist, sie werden vielmehr durch zahlreiche Vorhaben und die Planungstätigkeit unterschiedlichster Fachplanungsträger verursacht (Siedentop 2002).

Kumulative Effekte können aus einer additiven Planung unzureichend aufeinander abgestimmter Fachplanungen resultieren (Kloepfer 1998: § 5, Rn. 8). Sowohl im Fall der Verursachung negativer externer Einzeleffekte durch Einzelvorhaben als auch bei

kumulativen Effekten besteht ein Bedarf der Fachplanungskoordination. Dies haben Bundes- und Landesgesetzgeber schon frühzeitig erkannt. Bei fast allen Fachplanungen sind wechselseitige Planberücksichtigungspflichten vorgesehen. Auf diesem Wege kann in der Regel nur ein Mindestmaß nötiger Koordination erreicht werden. Ein weiterer Ausbau horizontaler Verknüpfungen zwischen den Fachplanungen wird deshalb für erforderlich gehalten (Kloepfer 1998: § 5, Rn. 8), denn die fachplanerischen Anforderungen an den Raum sollen nicht nur additiv, „sondern wechselseitig abgestimmt integrativ berücksichtigt werden“ (Fürst 2000: 204). Diese Koordinationsfunktion kann keine fachplanerische Abstimmungsregel erfüllen, vielmehr ist es Aufgabe der Raumordnung, Fachplanungen überfachlich zu steuern, d.h. die verschiedenen Fachinteressen zu koordinieren (BVerwG, Beschl. v. 20.8.1992 – 4 NB 20.91–, BVerwGE 90, 329, 333).

3 Fachplanungskoordination durch Raumordnungsrecht

Im verfassungsrechtlichen Sinne ist Raumordnung als eine hoheitliche Gestaltung des Raumes zu verstehen, die oberhalb der Ortsebene angesiedelt ist, nach Maßgabe überörtlicher und überfachlicher Gesichtspunkte erfolgt und die rechtlichen Beziehungen zur Bodennutzung nicht unmittelbar betrifft (Hendler 2005: 877). „Raumordnung ist die zusammenfassende, überörtliche und übergeordnete Planung zur Ordnung und Entwicklung des Raumes“ (MKRO 1983: 2). Als administrative Planung tritt die Raumordnung in Form der Landes- und Regionalplanung in Erscheinung. Landesplanung kann definiert werden als jener „Teil der öffentlichen Verwaltung in den Ländern, der zusammenfassende, überörtliche, übergeordnete, den Grundsätzen der Raumordnung entsprechende Raumordnungspläne aufstellt und raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen koordiniert“ (ebd.: 2). Der Regionalplanung kommt die Aufgabe zu, zusammenfassende, überörtliche und übergeordnete Pläne für Teilräume eines Landes aufzustellen (ebd.: 2). Präzise werden die generellen Aufgaben der Raumordnung im Raumordnungsgesetz (ROG) und den Landesplanungsgesetzen der Länder bestimmt. Danach dient Raumordnung primär der Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes. Diese Aufgabe soll sie entsprechend der Leitlinie einer nachhaltigen Entwicklung erfüllen. Der Gesetzgeber hat der Raumordnung zur Aufgabenausübung die Kompetenz zur überfachlichen und überörtlichen, zusammenfassenden (integrierenden) Gesamtplanung verliehen (§ 1 Abs. 1 S. 2 ROG) und ein Instrumentarium geschaffen, das einen Ausgleich zwischen den konkurrierenden Ansprüchen an den Raum herzustellen vermag. Als zentraler Steuerungsmechanismus der Raumordnung kann daher Koordination angesehen werden (Heide 2001: Rn. 48). „Als übergeordnete, überfachliche, überörtliche und zusammenfassende Planung scheint sie gerade dafür prädestiniert, zum Abbau der Koordinationsdefizite zwischen den einzelnen organisatorisch zersplitterten Fachplanungen beizutragen“ (Kloepfer 1998: § 10, Rn. 4).

Schon immer wurde die Hauptaufgabe der Raumordnung vorrangig in der interorganisatorischen Koordination innerhalb des Staates gesehen (Benz 1982: 332; Benz, Fürst 2003: 25; Scharpf, Schnabel 1979: 17). Denn das regionale Gemeinwohl kann nicht einfach mit der Summe der Einzelinteressen kommunaler Gebietskörperschaften und sektoraler Fachplanungen gleichgesetzt werden, sondern muss vielmehr erst durch Abstimmung konkurrierender Belange und den Entwurf einer regionalen Gesamtkonzeption für die Raumentwicklung durch die Raumordnung inhaltlich konkretisiert werden. Um eine

Gefährdung des überörtlichen Gemeinwohls durch dezentrale Entwicklungsstrategien der Gemeinden und sektoralisierte Fachplanungen zu verhindern (Hesse 1980: 202), bedürfen lokal oder fachlich separierte Planungen und Maßnahmen in einer Region der Koordination durch verbindliche Regelfestlegungen in Regionalplänen (Einig 2003). Unter raumordnerischer Koordination wird in diesem Sinne eine „auf raumplanerische Ziele ausgerichtete Abgleichung von raumrelevanten Plänen, Programmen und Maßnahmen unterschiedlicher Akteure mit dem Ziel verstanden (...), die externen Kosten der jeweiligen Aktivitäten zu minimieren, Konflikte zwischen ihnen zu bereinigen und/oder die Vorteile des abgestimmten Verhaltens zu optimieren“ (Fürst et al. 2003: 53). Diese Koordinationsaufgabe der Raumordnung normiert das Raumordnungsrecht durch das Abstimmungsprinzip nach § 14 ROG 1998 (im ROG 2008 enthalten in den Abstimmungs- und Beteiligungsregelungen nach §§ 7, 10 sowie in § 26), das Abwägungsgebot nach § 7 Abs. 7 ROG 1998 (jetzt § 7 Abs. 2 ROG 2008) und das Gegenstromprinzip nach § 1 Abs. 3 ROG 1998/2008.

Die integrative, bereichsübergreifende Perspektive macht die Raumordnung zu einer räumlichen Gesamtplanung und zu ihrer primären Aufgabe die planerische Koordination und Lenkung der Bodennutzung auf überörtlicher Ebene (Koch, Hendler 2004: Rn. 4). Als räumliche Gesamtplanung ist sie allerdings nur zu einer Rahmensetzung legitimiert, weshalb sie die Bodennutzung nicht im Detail regeln kann. Die Aufgabenzuweisungs- und Ermächtigungsnorm des § 3 Nr. 2 ROG hat den Kompetenztitel der Raumordnung vielmehr auf die Zuordnung bestimmter Raumteile (Gebiete, Bereiche, Flächen) zu bestimmten Raumnutzungen beschränkt (Schulte 1999: 942).

Regulierungsobjekte eines Regionalplans sind in erster Linie raumbedeutsame Planungen, Vorhaben und Maßnahmen. § 3 Nr. 6 ROG definiert diese als Vorhaben oder Planungen, Raumordnungspläne, kommunale oder fachsektorale Planungen, sonstige Maßnahmen und Projekte, die Raum in Anspruch nehmen oder die räumliche Entwicklung/Funktion eines Gebietes beeinflussen. Ebenfalls einbezogen ist der für diese Zwecke vorgesehene Einsatz öffentlicher Mittel. Als raumbedeutsam gilt nach dem Verständnis des Raumordnungsgesetzes jede Planung oder Maßnahme, die eine größere Fläche in Anspruch nimmt, d. h. Raum beansprucht, oder wenn dies nicht der Fall ist, die sich auf die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes auswirkt, d. h. Raum beeinflusst (Runkel 1999: 4; David 1982).

Dabei verläuft die Abstimmung raumbedeutsamer Vorhaben durch Raumordnungspläne in zwei Richtungen (Runkel 2001: 23). Im Rahmen der Aufstellung eines Plans gilt es, raumbedeutsame Maßnahmen und Planungen untereinander abzustimmen, im Planvollzug wird die Übereinstimmung raumbedeutsamer Maßnahmen und Planungen mit den im Plan festgesetzten Regeln geprüft und die Vorhaben in Stellungnahmen der abgelehnt, die diesen widersprechen. Abstimmung versucht Gegenläufigkeiten von Planungen und ihre wechselseitige Beeinträchtigung zu verhindern und eine möglichst weitgehende Übereinstimmung mit den verbindlichen Vorgaben des Plans zu erreichen (Hoppe 1987: 271). Ein Regionalplan bestimmt somit, welche Art der Bodennutzung in Teilräumen durch andere raumwirksame Planungen und Maßnahmen vorzusehen bzw. auszuschließen ist. Der Raumordnungsplan operiert dabei überfachlich, d. h. seine verbindlichen Festlegun-

gen werden auf der Grundlage einer alle relevanten öffentlichen und privaten Belange berücksichtigenden Abwägung getroffen (Krautzberger 1997: 46).

In der Summe konstituieren die Vorgaben eines Regionalplans für ihre Adressaten ein verbindliches System von Regeln, an denen sie ihre zukünftigen Handlungen und Planungen auszurichten haben (ARL 2005: 2). Durch die Planung anderer öffentlicher Planungen sollen unerwünschte Entwicklungen durch vorwegnehmende Koordination und eine Steuerung über längere Zeiträume entgegengewirkt werden (Scharpf 1977: 38). Regionalplanung ist vorrangig im Aufgabenbereich staatlicher Binnenkoordination angesiedelt und kann hier bereits auf eine längere Tradition verhandlungsbasierter Programmformulierung zurückblicken (Fürst et al. 2003). So erfolgt die Aufstellung von Regionalplänen in partizipativen Verfahren, die eine möglichst weitreichende Interessenberücksichtigung der Adressaten der Regionalplanung gewährleisten sollen (Dallhammer 1999; Prieb 1999: 303 ff.). In Aufstellungs- und Fortschreibungsverfahren werden die Ziele gesucht, durch Instrumente (Mittel) zu verbindlichen Festlegungen für Adressaten verknüpft, mit den Plangebern diskutiert und gegenüber den Betroffenen verteidigt (Brösse 1982: 28).

Regionalpläne gelten als regulative Instrumente (Einig 2011), weil sie verbindliche Vorgaben (Begünstigungen ebenso wie Einschränkungen) aussprechen, die in Verfügungsrechte eingreifen und Sanktionsmittel zu ihrer Durchsetzung existieren (Benz 1983: 27; Fürst 2001: 252; Fürst 2005: 16; Hoppe 1987: 54). Eine direkte (unmittelbare) Relevanz für öffentliche Stellen und die indirekte (mittelbare) Beeinflussung der Flächennutzungsakteure zeichnen den spezifischen Regulierungsmodus von Regionalplänen aus (Kment 2002a; Heemeyer 2006). Ihre mittelbare Wirkung setzt voraus, dass die Rechtsfolge einer Festlegung in einem Regionalplan vermittelt wird und somit nicht direkt für Adressaten bindend ist (Schulte 1996: 40).

Um ihre Koordinationsfunktion erfüllen zu können, wird von der Raumordnung nicht nur ein Erkennen der Konfliktfelder, ihre Sichtbarmachung zur Sensibilisierung der Politik und schließlich die Erarbeitung von Vorschlägen und Konzepten zur Lösung dieser Konfliktsituationen verlangt (Heide 2001: Rn. 54). Durch Ausstattung mit einer eigenständigen Planungsfreiheit wurden Spielräume für eine integrierte Raumentwicklungskonzeption geschaffen. In ihren Plänen trifft die Landes- und Regionalplanung deshalb Aussagen zu allen raumrelevanten Politikfeldern. Als Mindestinhalt von Raumordnungsplänen definiert das Bundesrecht Festlegungen zur Siedlungs- und Raumstruktur, zum Freiraumbereich und zur sozialen und technischen Infrastruktur.

In Bezug auf ihre sachliche und räumliche Konkretheit unterscheiden sich allerdings die Aussagen von Landes- und Regionalplänen. Während ein landesweiter Raumordnungsplan abstrakt und räumlich vielfach unkonkret die Zielvorstellungen für die Infrastrukturentwicklung im Landesterritorium verbindlich für öffentliche Stellen vorgibt, übernimmt die Regionalplanung eine Mittlerrolle zwischen dem Landesplan, den kommunalen Bauleitplänen und den sonstigen räumlichen Fachplanungen. Diese Funktion erfüllt die Regionalplanung in erster Linie durch Konkretisierung der abstrakten landesplanerischen Vorgaben für die jeweiligen Teilräume.

3.1 Raumordnungsrechtliche Bindungswirkungen

Festlegungen in Landes- und Regionalplänen weisen eine raumordnungsrechtliche Verbindlichkeit vorrangig gegenüber öffentlichen Stellen auf. Nach der Definition des § 3 Nr. 5 ROG sind dies Behörden des Bundes und der Länder, kommunale Gebietskörperschaften, bundesunmittelbare und der Landesaufsicht unterstehende Körperschaften sowie Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Mit § 4 Abs. 3 ROG wurden die Personen des Privatrechts, die öffentliche Aufgaben erfüllen und auf deren Planung und Maßnahmen die öffentliche Hand einen bestimmten Einfluss hat, mit öffentlichen Stellen gleichgestellt. Grundsätzlich sind nur diese Personen des Privatrechts bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen direkt an Ziele und Grundsätze der Raumordnung, wie andere öffentliche Stellen, gebunden.

Personen des Privatrechts – seien dies Grundstücksbesitzer, private Betreiber von Infrastrukturunternehmen oder öffentliche Unternehmen – sind hingegen nur in wenigen und speziellen Ausnahmen direkter Adressat der Raumordnung. So richten sich die raumordnungsrechtlich verbindlichen Festlegungen, die die Landes- und Regionalplanung in ihren Raumordnungsplänen formulieren, auch nicht direkt an die privaten Grundstückseigentümer oder Infrastrukturbetreiber, sondern regulieren in erster Linie das Planungs- und Entscheidungsverhalten all jener öffentlichen Stellen, die räumliche Vorgaben gegenüber den eigentlichen Raum in Anspruch nehmenden Akteuren formulieren. Dies sind neben den örtlichen Gesamtplanungen die zahlreichen Fachplanungen auf den Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen. Fachplanungsbehörden verkörpern grundsätzlich öffentliche Stellen und sind daher in jedem Fall Adressaten der Raumordnungsplanung.

Ursprünglich konnte die Raumordnung keine Rechtswirkungen auslösen, die einer Inhalts- und Schrankenbestimmung des Grundeigentums entsprachen. Zielen und Grundsätzen der Raumordnung kam damit lediglich eine über weitere öffentlich – rechtliche Planungsentscheidungen (z. B. Bebauungspläne oder Fachpläne) vermittelte Bindungswirkung gegenüber privaten Rechtsträgern zu. Für Private bestand somit keine unmittelbare Beachtens- oder Berücksichtigungspflicht, denn kompetenzrechtlich kann die Raumordnung nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG nicht unmittelbar die Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden regeln. Mittlerweile wird diese Vorschrift umgangen. Seit 1998 gilt § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG, der von einer Behörde bei Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren über raumbedeutsame Planungen Privater eine Beachtung der Ziele der Raumordnung verlangt. „Damit wird eine – dem bisherigen Recht fremde – allgemeine mittelbare Zielbeachtungspflicht Privater für den Bereich der Planfeststellungen und Plangenehmigungen angeordnet“ (Hendler 2001: 42).

In der Regel wirken Festlegungen der Raumordnung gegenüber Fachplanungen wie eine „Planung der Planung“ (Einig 2003: 481). Auch die sukzessive Ausdehnung des klassischen Adressatenkreises des Raumordnungsrechts auf Private ändert nichts an der Tatsache, dass bei hoheitlichen Zulassungen von raumbedeutsamen Planungen Privater ausschließlich die Fachplanungs- bzw. Zulassungsbehörde und nicht der private Vorhabenträger direkter Adressat von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung ist. Gegenüber privaten Vorhabenträgern wirkt die Raumordnungsplanung somit in den meisten Fällen über den Umweg einer Bindung und Beeinflussung der Fachplanung.

Dieser Regulierungsmodus kann als Meta-Regulierung bezeichnet werden (Einig 2008: 25, 2010, 2011). Bei einer Meta-Regulierung werden Regulierungsprozesse selbst zum Objekt der Regulierung (Jordana, Levi-Faur 2003: 6; Morgan 2003: 490). Sie ist als ergänzende Regulierungsform entwickelt worden, um in Situationen fragmentierter Zuständigkeiten eine Koordination der polyzentrisch ausgeübten Regulierungskompetenzen zu gewährleisten (Black 2007, 2008). Meta-Regulierung stellt damit ein Gegengewicht zur Dezentralisierung dar. In diesem Sinne ist sie vor allem Ausdruck einer Regulierung innerhalb des Staates (Jacobzone, Olsen 2007; Oliver 2000). In dem hier interessierenden Fall der Meta-Regulierung findet eine Regulierung von öffentlichen Fachplanungsträgern durch Raumordnungsbehörden statt. Da sich die meisten verbindlichen Vorgaben der Raumordnung an öffentliche Stellen richten, die selbst Regulierungskompetenzen im Rahmen ihres Planungsermessens wahrnehmen, stellt der Mechanismus der Meta-Regulierung eine Möglichkeit für die Raumordnung dar, um Einfluss auf die bauliche Realisierung von Infrastrukturen auszuüben, ohne sich selbst direkt an die Bauträger und Betreiber von Infrastrukturen wenden zu müssen.

3.2 Kompetenztitel der Raumordnung zur Fachplanungskoordination

Wie weit der Spielraum der Raumordnung zur Beeinflussung von Fachplanungen reicht, ist noch immer Gegenstand der juristischen Auseinandersetzung. Anerkannt ist, dass der raumordnungsrechtliche Kompetenztitel grundsätzlich zur Steuerung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen legitimiert.

Raumbedeutsam ist eine Planung bzw. ein Vorhaben, durch das die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird (vgl. § 3 Nr. 6 ROG). Grundsätzlich sind damit die Planungen und Maßnahmen, die einen räumlichen Gebiets- bzw. Standortbezug oder einen raumbedeutsamen Aussagegehalt aufweisen, einer Bindungswirkung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung unterworfen (Spannowsky 2000b: 27). Dies gilt in der Regel nicht für jene Fachplanungen, die Bedarfs-, Zeit- und Prioritätenentscheidungen treffen (Spannowsky 2000a).

Um Fachplanungen steuern zu können, muss die Raumordnung in der Hierarchie des räumlichen Planungssystems besondere Verfügungsrechte durch den Gesetzgeber zugewiesen bekommen und die Fachplanungen müssen mit diesen Rechten übereinstimmende Pflichten erhalten. Bereits das Bodenrechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichtes bestimmt die Raumordnung als übergeordnete Gesamtplanung. „Sie ist übergeordnet, weil sie überörtliche Planung ist und weil sie vielfältige Fachplanungen zusammenfasst und aufeinander abstimmt.“ (BVerfG v. 16.06.1954 – 1 PBv 2/52 –, E 3, 407 (425)). Dieser materielle Vorrang der Raumordnung gegenüber den Fachplanungen ergibt sich bereits aus § 4 ROG (BayVerfGH, Entsch. v. 15.7.2002 – Vf. 10 – VII-00 und Vf. 12-VII-00 – BayVBl. 2003, 109 (112)).

Gegenüber den Fachplanungen muss die Raumordnung übergeordnet sein, da sie ansonsten nicht legitimiert wäre, um zwischen den vielfach konkurrierenden Raumanprüchen der einzelnen Fachplanungen einen vorsorgenden Ausgleich herzustellen, in dem sie fachplanerische Ansprüche zurückweist oder anderen Raumanforderungen zur Durchsetzung verhilft. Grundsätzlich stehen einzelne Fachplanungen in einer Anspruchs-

konkurrenz zu anderen Raumanforderungen. Zur Vermeidung dieser Raumnutzungskonflikte ist daher „eine Abstimmung aller raumbezogenen Planungen und Maßnahmen unerlässlich“ (SRU 1990: Rn. 260).

Landesweite Raumordnungspläne und Regionalpläne sind somit zur Setzung verbindlicher Festlegungen ermächtigt, um Fachplanungen gezielt zu beeinflussen. In Bauleitplan-, Planfeststellungsverfahren, sonstigen raumbezogenen Fachplanungen und vorhabenbezogenen Genehmigungsverfahren sind verbindliche Festlegungen von Raumordnungsplänen zu beachten oder zu berücksichtigen (Dörries 2000). Das Ausmaß der ausgelösten rechtlichen Bindungswirkung ist zum einen von der Rechtsnormqualität der einzelnen Festlegung und zum anderen von Beachtensvorschriften im Fachplanungsrecht – den sogenannten Raumordnungsklauseln – abhängig.

Raumordnungsrechtlich verbindlich sind nur die Festlegungen, die eindeutig Kriterien der Erfordernisse der Raumordnung erfüllen, wie sie § 3 ROG definiert (Heemeyer 2006; Kment 2006):

- Ziele der Raumordnung lösen bei ihren Adressaten eine strikte Beachtenspflicht aus, die nicht durch Abwägung oder Ermessensausübung überwunden werden kann.
- Grundsätze der Raumordnung sind Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen. Sie begründen eine Berücksichtigungspflicht und können daher – im Gegensatz zu den Zielen der Raumordnung – durch eine gerechte Abwägung in Fachplanungsverfahren überwunden werden.

Durch Ziele der Raumordnung werden die Adressaten stärker gebunden als durch Grundsätze der Raumordnung. Ziele der Raumordnung sind abschließend abgewogen, den Adressaten ist daher eine eigenständige Konkretisierung nur im engen Rahmen möglich.

Materiell ist der Vollzug dieser Beachten- und Berücksichtigungspflichten durch Raumordnungsklauseln in Fachplanungsgesetzen gesichert (Durner 2005; Wagner 1990). Sie verankern auf Seiten der Fachplanungsträger wie der Genehmigungsbehörden eine Pflicht zur Berücksichtigung von Grundsätzen der Raumordnung und zur Beachtung von Zielen der Raumordnung. Alle gesetzlichen Regelungen in Raumordnungsgesetzen und Fachplanungsgesetzen, die darauf abzielen, den raumordnerischen Inhalten gegenüber den fachplanerischen Interessen Geltung zu verschaffen, werden als Raumordnungsklauseln bezeichnet (Stüer, Hönig 2003: 226).

3.3 Fachplanung durch Raumordnungspläne?

Wie weit reicht aber eine Bindung von Fachplanungen durch verbindliche Festlegungen der Raumordnung? Die Beantwortung dieser Frage ist immer noch umstritten (Spannowsky 2004: 4).

Entscheidende Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang dem Kriterium der Überfachlichkeit zu. Raumordnung ist auf den Kompetenzbereich des Überfachlichen begrenzt (Stüer, Hönig 2003: 229). Dieses Kriterium definiert somit die Zuständigkeitsgrenze der Raumordnung gegenüber den Fachplanungen und limitiert dadurch die zulässige Detail-

schärfe von Zielen der Raumordnung. „Diese Überfachlichkeit schließt es aus, dass im Wege der Raumordnung gezielt fachplanerische Belange entwickelt oder festgesetzt werden. Eine derartige Überkompetenz, die sich nahezu alle Materien aneignen könnte, ist dem Grundgesetz unbekannt.“ (Durner 2006: 73). Grundsätzlich gilt, dass verbindliche Festlegungen eine Fachplanung nur so weit binden dürfen, wie sich ein Koordinationsbedarf aus überfachlichen Gründen ableiten lässt. Die Unterscheidung, was noch ausschließlich überfachlich und was schon fachlich ist, liegt oft nicht auf der Hand und gibt immer wieder Anlass für Diskussionen (Stüer, Höinig 2003: 226).

Von einer aufgabenkonformen Zielfestlegung der Raumordnung ist immer dann auszugehen, wenn das Steuerungsobjekt raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen darstellt, der Plangeber auf eine zu detaillierte Zielsetzung verzichtet und ein Widerspruch der gebundenen Behörde nicht erfolgt ist (Spannowsky 2004: 4). Einheitlich wird die Kompetenz zur Vorgabe fachlicher Inhalte durch die Raumordnung auch im Falle des Fehlens einer Fachplanung beurteilt (z. B. bei der Steuerung der Windkraftnutzung und des oberflächennahen Rohstoffabbaus). Die Raumordnung ist dann zu einer Fachplanungen substituierenden Planung ermächtigt. Ansonsten wird auf keinem Fachgebiet eine Befugnis der Raumordnung zu selbständiger Fachpolitik gesehen (Schulte 1996: 56 ff.). Noch restriktiver beurteilt Ronellenfitsch die Kompetenzschränken der Raumordnung. Seiner Meinung nach hat diese keine Fachplanungspolitik zu betreiben (Ronellenfitsch 2000: 367) und ihr kommt auch keine „Superkompetenz für alle Planungen im Planungsraum“ zu (ebd.: 361). Die Koordination der Fachplanungen wird daher als eine fachplanerische Aufgabe angesehen. „Die Abstimmung mehrerer punkt- oder linienförmiger Fachplanungen auf Regional-, Landes- oder Bundesebene gehört systematisch zur Fachplanung und ist mit fachplanerischen Mitteln zu bewältigen“ (Ronellenfitsch 2000: 361). In kaum einem Infrastruktursektor erfüllt die Fachplanung allerdings eine solche Koordinationsfunktion.

Verschiedene Argumente sprechen dafür, dass eine Schranke der Koordination von Fachplanungen durch die Raumordnung dort gezogen werden sollte, wo aus überfachlichen Gründen kein Koordinationsbedarf mehr besteht (Höinig 2004: 158; Goppel 2000b: 432; Domhardt et al 2007: 10). Daraus folgt, dass die Raumordnung die Fachplanung selbst nicht ersetzen darf. Dies sagt bereits § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 ROG aus. „Sie darf (ohne spezielle gesetzliche Ermächtigung) nicht an die Stelle der Fachplanung treten und deren Aufgaben übernehmen. Den Fachplanungsträgern muss zur Erfüllung der ihnen eingeräumten Planungsbefugnis ein ausreichender Planungsspielraum verbleiben.“ (BVerwG, Urteil vom 16. 3. 2006 - 4 A 1075. 04, Rn. 89). Durch den Kompetenztitel der Raumordnung ist gedeckt, dass raumbedeutsame Vorgaben der Fachplanungen nach Abwägungsgrundsätzen des Raumordnungsrechts auf- und untereinander abgestimmt und zu erwartende Konflikte durch vor- oder zurückziehen einzelner fachlicher Belange ausgeglichen werden können. Runkel merkt allerdings an, dass die aufgegriffenen Aussagen der Fachplanungen zu einer gesamträumlichen, zusammenfassenden Konzeption durch die Raumordnungsplanung weiterzuentwickeln sind (Runkel 2006: § 3, Rn. 119). Wie man sich dies allerdings vorstellen soll, bleibt ungewiss. In der Regel entwickelt die Raumordnung keine gesamträumlichen Konzepte für die Infrastruktur, sie übernimmt vielfach nur die Vorstellungen der Fachplanung und leistet keine Abstimmung zwischen diesen.

In jedem Fall hat die Raumordnung die einzelfachlichen Belange der Fachplanung selbst zu entnehmen. Sie darf diese somit nicht selbständig formulieren (Runkel 2006: § 3, Rn. 121; Schulte 1999: 943). Entsprechend liegt eine Überschreitung der Koordinationskompetenz der Raumordnung gegenüber Fachplanungen vor, „wenn raumordnerische Vorgaben sich einseitig auf fachliche, sektoral zu erledigende Angelegenheiten richten und diese ganz oder teilweise vorentscheiden bzw. entsprechende Entscheidungen der Fachplanung korrigieren“ (Domhardt et al. 2007: 10).

Noch schwieriger zu beurteilen ist die Frage, wie weit die Raumordnung ihren Entwicklungsauftrag in Bezug auf fachplanerische Inhalte durch Setzung eigener Ziele und Grundsätze der Raumordnung auslegen darf. Von der Raumordnungspolitik wird vielfach der Anspruch erhoben, Fachplanungen nicht nur überfachlich zu koordinieren, sondern „einzelne Infrastrukturfachplanungen zum speziellen Anliegen ihres Entwicklungsauftrags zu machen“ (Durner 2005: 260). Weit werden die Ausschöpfungsmöglichkeiten dieses Entwicklungsauftrages dabei durch Goppel (2000a: 86 f.) interpretiert. Seiner Auffassung nach ist der Raumordnung eine selbständige Fachkompetenz eigen, die es ihr ermöglicht, „fachliche Ziele in Raumordnungsplänen nicht nur als Ergebnis der Koordination der verschiedenen, fachlichen Ansprüche an den Raum, sondern auch im Zuge ihres Entwicklungsauftrags in eigener Kompetenz aufzustellen“. So kann die Raumordnung landesentwicklungspolitisch nicht nur bedeutsame Infrastrukturvorhaben als Ziele der Raumordnung festlegen, sondern auch Prioritäten gegenüber einzelnen Vorhaben vorgeben, wenn dies im Interesse der Landesentwicklung ist (Dallhammer 2004: Rn. 104). Diese weite Auslegung des Entwicklungsauftrages der Raumordnung weist Durner allerdings zurück. Nach seiner Einschätzung beinhaltet die Kompetenz der Raumordnung keine Zuständigkeit für die Entwicklung eigenständiger fachlicher Ziele. „Zwar vermag die Raumordnung und Landesplanung überfachliche Vorgaben zu entwickeln, die nachfolgende Fachplanungen beeinflussen und steuern können. Ebenso bleibt es der räumlichen Gesamtplanung unbenommen, für die Fachplanung Angebote zu entwickeln, Räume freizuhalten oder Alternativen als Angebotsplanung in das Verfahren einzubringen. Allerdings dürfen raumordnerische Festlegungen nicht das originäre Aufgabenfeld der Bauleitplanung und Fachplanung übergreifen. An diesem Befund vermag auch nicht zu ändern, dass (...) die derzeitige Praxis der überörtlichen Gesamtplanung die Grenzen ihres Kompetenzbereichs oft überschreitet.“ (Durner 2005: 265). Auch Spannowsky legt den infrastrukturellen Entwicklungsauftrag der Raumordnung eher eng aus. Danach darf die übergeordnete Planung durch Ziele der Raumordnung nur eine Bindung an räumliche Vorgaben zur Ordnung, Sicherung und Entwicklung des Raumes auslösen. Andere Zielfestlegungen fallen nicht in den Aufgabenbereich der Raumordnung. „Dass der Bundesgesetzgeber mit der Ausdehnung der Aufgaben der Raumordnung in die Raumentwicklung hinein auch ein umfassendes entwicklungspolitisches förmliches Planungsfeld mit fachlicher und wirtschaftlicher Dimension eröffnen wollte, ist nicht anzunehmen“ (Spannowsky 2000b: 27). Nichtsdestotrotz wird anerkannt, dass die Landes- und Regionalplanung für Infrastrukturvorhaben konkrete Ziele – von Goppel (2000a: 5) als projektorientierte Ziele bezeichnet – verbindlich festlegen darf, um Fachplanungen zu binden.

3.4 Zulässigkeit projektbezogener Ziele der Raumordnung

Vorhabenbezogene bzw. projektorientierte Ziele der Raumordnung – im Sinne von Goppel und Spannowsky – stellen grundsätzlich einen Sonderfall dar. Sie müssen als Ausdruck einer sehr weiten Interpretation des raumordnungsrechtlichen Kompetenztitels gesehen werden. In Einzelfällen sind Landesgesetzgeber davon ausgegangen, dass sich die Raumordnung zur Ausfüllung ihres Entwicklungsauftrages auch einer Fachplanung annehmen darf und in Form raumordnungsrechtlich verbindlicher Festlegungen fachplanerische Belange selbst formulieren kann, zumindest soweit ein Spielraum der nachfolgenden Fachplanung verbleibt (Durner 2006: 70). So wurden mit einer Teilfortschreibung des Bayerischen Landesentwicklungsprogramms zu Verkehrsvorhaben, die für die Landesentwicklung eine herausragende Bedeutung aufweisen, projektorientierte Ziele festgesetzt und Bedarfsfestlegungen, Zeitvorgaben und Trassenaussagen zu Verkehrsvorhaben des Bundesverkehrswegeplans als Ziele der Raumordnung ausgewiesen, um gegenüber dem Bund Bindungswirkungen auszulösen (Goppel 2000a, b; Spannowsky 2000a, b). Der Versuch, mittels landesplanerischer Festlegungen auf Seiten des Bundes eine Pflicht zu verankern, die zu einer Belassung von Vorhaben im Bundesverkehrswegeplans verpflichtet hätte, wurde später allerdings wieder aufgegeben (Goppel 2000b: Fn. 90: 433). Trotzdem wurden die projektorientierten Ziele im Landesentwicklungsprogramm belassen (Durner 2006: 69). Grundsätzlich spricht die Überfachlichkeit gegen eine raumordnungsrechtliche Kompetenz zur Setzung projektorientierter Ziele.

3.5 Standortscharfe Festlegungen der Raumordnung

Die Festlegung von Vorhabenstandorten gilt als zentraler Kompetenzbereich der Fachplanung. Aber auch die Raumordnung will Standorte raumbedeutsamer Vorhaben bestimmen (Kment 2010). Standortbezogene Konflikte zwischen Fachplanung und Raumordnung sind daher vorprogrammiert.

Grundsätzlich sind die Träger der Landes- und Regionalplanung zu Standortausweisungen für raumbedeutsame Infrastrukturvorhaben ermächtigt (vgl. § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 ROG 1998 – Standorte und Trassen für Infrastruktur; hierzu BVerwG, Urteil vom 15. Mai 2003 – BVerwG 4 CN 9. 01 – BVerwGE 118, 181 – Messe und Flughafen Stuttgart). Standortfestlegungen in einem Landesentwicklungs- oder Regionalplan müssen sich auf die Aussage beschränken, dass der ausgewählte Standort aus raumordnerischer Sicht geeignet und, als Ergebnis eines Standortalternativenvergleichs, auch gegenüber anderen Standorten vorzugswürdig ist, um konkurrierende Raumnutzungen in einen dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ausgleich zu bringen. Private Belange sind, soweit sie auf dieser Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, in der Abwägung bereits zu berücksichtigen. Solange sich die standortscharfen Festlegungen an diese Vorbedingung halten und zeichnerische Darstellungen bloße Angebots- und Freihalteplanungen zum Inhalt haben sowie zulässige „Negativplanungen“ (z. B. durch die kombinierte außer-gebietliche Ausschlusswirkung von Eignungsgebieten) betreiben, bleibt die rechtliche Kompetenzordnung zwischen Fachplanung und Raumordnung gewahrt. Die Fachplanung wird nicht durch die Raumordnung ersetzt. Sie wird nicht davon abgehalten, auf durch die

Raumordnung freigehaltenen Standorten und Korridoren zu planen. „Wenn jedoch die Raumordnung den Anspruch erhebt, auch gegenüber dem Fachplanungsträger verbindliche Trassenentscheidungen zu treffen, muss entschieden werden, welchem Kompetenztitel diese Frage letztverantwortlich zuzuordnen ist“ (Durner 2005: 258)

Die Raumordnung kann durch ihre überfachlichen und überörtlichen räumlichen Vorgaben Bindungswirkungen für die Fachplanungen erzeugen und dadurch Flächen vor einem fachplanerischen Zugriff bewahren (negativplanerische Festlegungen) bzw. durch Sicherung und Freihaltung von Flächen Vorhabenplanungen auf bestimmte Standorte oder Korridore ausrichten (positivplanerische Festlegungen). In diesem Sinne betreibt die Raumordnung eine kombinierte Angebots-Restriktionssteuerung. „Sie kann jedoch nicht die für die fachplanerische Aufgabenstellung relevanten Fragen in der Weise vollständig an sich ziehen, dass dem Fachplanungsträger verbindlich die Wahl eines bestimmten Standorts vorgeschrieben wird“ (Durner 2005: 260).

3.6 Integration fachplanerischer Inhalte in die Raumordnung

Die 1998-Novellierung des ROG sollte die Berücksichtigung fachplanerischer Vorgaben in Raumordnungsplänen verbessern. Neu aufgenommen wurde § 7 Abs. 3 Satz 1 ROG, der sicherstellen soll, dass all jene raumbedeutsamen Aussagen von Fachplanungen in Raumordnungspläne integriert werden, die zu einer Koordination von Raumnutzungen erforderlich erscheinen. Diese Regelung gilt als eine der wichtigsten Fortentwicklungen des Raumordnungsrechts, da sie mit Bezug auf Fachplanungen den Kompetenztitel der Raumordnung als „Planung der Planung“ manifestiert (Dallhammer 2004: § 7, Rn. 114; Real 2007: 34). Die Integrationspflicht fachplanerischer Aussagen ist nach Auffassung des Gesetzgebers einzulösen, indem all jene Aussagen von Fachplanungen in Raumordnungspläne überführt werden, die

- sich zur Aufnahme in Raumordnungspläne eignen (raumbedeutsame Maßnahmen und Planungen),
- als Ziel oder Grundsatz der Raumordnung festgelegt werden können und
- deren Übernahme in Raumordnungspläne nach Abwägungsgrundsätzen erfolgen kann.

Der letzte Punkt ist dafür verantwortlich, dass eine aus Fachplänen übernommene Aussage überhaupt zu einer raumordnungsrechtlich verbindlichen Festlegung und damit zu einem integralen Bestandteil von Raumordnungsplänen werden kann, da ohne Abwägung eine Übernahme nur nachrichtlich möglich ist (ARL 2000: 10). Von einer nachrichtlichen Übernahme gehen bekanntlich keine raumordnungsrechtlichen Bindungswirkungen aus; sie haben einen reinen Informationscharakter. Alle fachplanerischen Inhalte, die in einen Raumordnungsplan als raumordnungsrechtlich verbindliche Festlegungen überführt werden sollen, müssen das Nadelöhr einer „allseitigen“ Abwägung aller Raumansprüche passieren. Außerdem ist die oft detailorientierte Sprache der Fachplanung in die abstraktere Sprache der Raumordnung zu übersetzen. „Deshalb ist der Übergang von der fachplanerischen Aussage zum Inhalt eines Raumordnungsplans typischer Weise mit einer Abstrahierung und Generalisierung des Gehalts verbunden“ (Wahl 1984: 77 f.).

In Übereinstimmung mit der Fachplanung in Raumordnungspläne übernommene und als Ziel oder Grundsatz der Raumordnung ausgewiesene Aussagen binden die Fachplanungen im Sinne eines Plangewährleistungsanspruchs (ARL 2000: 17).

Neben der Überführung von fachplanerischen Aussagen in Raumordnungspläne und ihrer Sicherung durch Festlegung als Ziel oder Grundsatz der Raumordnung wird in der Literatur noch eine zweite Möglichkeit genannt: die Erhebung von Fachplänen zu fachlichen Raumordnungsplänen. Ein Beispiel hierfür ist der fachliche Entwicklungsplan Verkehr des Freistaates Sachsen. Dieser Plan wird gemäß § 11 SächsLPlG aufgestellt und ist ein landesplanerisches Instrument zur Sicherung und Durchsetzung der verkehrlichen Ziele des Freistaates. Sein zentraler Zweck ist die Entlastung des Landesentwicklungsplans von Detailregelungen und die Konkretisierung der verkehrspolitischen Ziele des Landesentwicklungsplans. Durch Ausweisung von Vorranggebieten werden raumordnungsrechtlich verbindlich Trassen und Standorte der Verkehrsinfrastruktur festgelegt und diese Räume vor konkurrierenden Nutzungen geschützt (ARL 2000: 17). Insofern handelt es sich um einen fachlichen Teilplan der Raumordnung. Im Unterschied dazu enthält ein Fachplan, auch wenn er in Übereinstimmung mit Erfordernissen der Raumordnung aufgestellt wurde, niemals Ziele oder Grundsätze der Raumordnung.

Für die Fachplanung ist die Ausweisung ihrer raumbedeutsamen Maßnahmen bzw. Planungen als Ziel oder Grundsatz der Raumordnung immer dann von Interesse, wenn sie selbst gegenüber ihren Adressaten keine rechtlichen Bindungswirkungen auszulösen vermag oder ihre Belange hierdurch an der überörtlichen Gesamtplanung partizipieren und andere Planungsträger in ihren nachfolgenden Planungen zu deren Beachtung bzw. Berücksichtigung verpflichtet werden (Dallhammer 2004: § 7, Rn. 54).

4 Fazit

Vonseiten des Raumordnungsrechts beurteilt, dürfte es zweifelsfrei sein, dass die Raumordnung den Fachplanungen übergeordnet ist. Die verbindlichen Festlegungen in Landes- und Regionalplänen definieren danach einen institutionellen Rahmen, der Beschränkungen und Ermöglicungen für Adressaten verbindlich vorgibt. Diese Vorgaben von Raumordnungsplänen haben die Träger von Fachplanungen strikt zu berücksichtigen oder zu beachten. Dazu zwingen sie schon die Raumordnungsklauseln der Fachplanungsgesetze. Durch weitgehende Beteiligungsrechte an den Verfahren der Aufstellung und Fortschreibung von Landes- und Regionalplänen ist gesichert, dass die Träger der Fachplanung ihre fachspezifischen Ziele frühzeitig artikulieren können und die Raumordnung diese Interessen angemessen in ihren Plänen integriert.

Ob die Raumordnung im Sinne des Bundesgesetzgebers ausreichend aktiv eine Integration fachplanerischer Belange betreibt und im notwendigen Maße eine raumordnerische Abstimmung konkurrierender Fachplanungen vornimmt, wird in der Literatur allerdings stark bezweifelt. Vielfach wird die Einflussnahme der Raumordnung auf Fachplanungen eher gering eingeschätzt, beispielsweise in der Abfallwirtschaft (Jung 1988: 170; Müller, Holst 1987: 10, 211 ff.; SRU 1990: Rn. 293) und der Verkehrsplanung (Domhardt et al. 2007). Auch Goppel erkennt für den Bereich der Infrastruktur eine raumordnerische Festlegungslücke: Dass sich die Raumordnung dem Thema der Infrastrukturentwicklung

„in der Vergangenheit relativ zurückhaltend genähert hat, betraf eher die mancherorts bestehende Schwäche gegenüber dem Fachplanungsträger, als ihre grundsätzlich gegebenen rechtlichen Möglichkeiten“ (Goppel 2000a: 88). Offensichtlich haben Landes- und Regionalplanungsträger ihre Aufgabe zur Fachplanungskoordination bisher eher unzureichend wahrgenommen, da sie in vielen Fällen auf eine aktivplanerische Einflussnahme auf Fachplanungen bewusst verzichten. Diese generelle Einschätzung bedarf jedoch einer genaueren empirischen Überprüfung, die in der Literatur bisher allerdings noch nicht vorliegt. Gefordert ist eine Plananalyse, in der die textlichen und zeichnerischen verbindlichen Vorgaben zur Infrastruktur vergleichend betrachtet werden, um regions- und landesspezifische Festlegungspraktiken und -schwächen identifizieren und bewerten zu können.

Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2000): Konsequenzen der BauGB-Novelle für die Landes- und Regionalplanung. = Arbeitsmaterial der ARL 270. Hannover.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2005): Gesellschaftliche Bedeutung und Zukunft der Regionalplanung. = Positionspapier aus der ARL 61. Hannover.
- Badura, P. (2000): Vorhabenplanung im Rechtsstaat. In: Erbguth, W.; Oebbecke, J.; Rengeling, H.-W.; Schulte, M. (Hrsg.): Planung, Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag. München, 167-182.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2009a): Masterplan Daseinsvorsorge - Regionale Anpassungsstrategien. MORO-Informationen 4/1. Bonn.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2009b): Masterplan Daseinsvorsorge - Regionale Anpassungsstrategien. MORO-Informationen 4/2. Bonn.
- Benz, A. (1982): Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Eine empirische Untersuchung zu Organisation und Problemlösungsfähigkeit. = Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen 80. Münster.
- Benz, A. (1983): Parlamentarische Formen in der Regionalplanung. Eine politik- und verwaltungswissenschaftliche Untersuchung der politischen Vertretungsorgane in der Regionalplanung. = Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen 92. Münster.
- Benz, A.; Fürst, D. (2003): Region – „Regional Governance“ – Regionalentwicklung. In: Adamschek, B.; Pröhl, M. (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern. Gütersloh, 11-66.
- Black, J. (2007): Tensions in the Regulatory State. In: Public Law 2007 (Spring), 58-73.
- Black, J. (2008): Constructing and contesting legitimacy and accountability in polycentric regulatory regimes. In: Regulation & Governance 2008 (2), 137-164.
- Blümel, W. (1997): Fachplanung durch Bundesgesetz (Legalplanung). In: DVBl. – Deutsches Verwaltungsblatt 1997 (15), 205-216.
- Breuer, R. (1968): Die hoheitliche raumgestaltende Planung. Bonn.
- Brösse, U. (1982): Raumordnungspolitik. Berlin, New York.
- Büchner, H.; Schlotterbeck, K. (2008): Baurecht. Bd. 1. Stuttgart.
- Dallhammer, W.-D. (1999): Aufstellungs- und Fortschreibungsverfahren für Raumordnungspläne (Landes- und Regionalplanung). In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung. Hannover, 250-258.
- Dallhammer, W.-D. (2004): § 7. In: Cholewa, W.; Dallhammer, W.-D.; Dyong, H.; von der Heide, H.-J.; Arenz, W. (Hrsg.): Raumordnung in Bund und Ländern. Kommentar zum Raumordnungsgesetz des Bundes und Vorschriftensammlung aus Bund und Ländern. Stuttgart.

- David, C.-H. (1982): Zur rechtlichen und raumordnungspolitischen Funktion des Begriffs der Raumbedeutsamkeit. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Verwirklichung der Raumordnung. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 145. Hannover, 43-56.
- Davy, B. (1997): Essential Injustice. When Legal Institutions Cannot Resolve Environmental and Land Use Disputes. Wien, Berlin.
- Domhardt, H.-J. et al. (2007): Festlegungen zum Verkehr in Regionalplänen. = BMVBS, BBR Werkstatt: Praxis 48. Bonn.
- Dörries, A. (2000): Das Verhältnis der Bauleitplanung zur raumbeanspruchenden Fachplanung. Eine Untersuchung auf der Grundlage des BauROG 1998. Berlin.
- Durner, W. (2005): Konflikte räumlicher Planungen. Verfassungs-, verwaltungs- und gemeinschaftsrechtliche Regeln für das Zusammentreffen konkurrierender planerischer Raumansprüche. Tübingen.
- Durner, W. (2006): Die Anpassung der Landesplanungsgesetze an das BauROG 1998 und das EAG Bau. In: Jarass, H. D. (Hrsg.): Weiterentwicklung der Landesplanung. = Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen 227. Berlin, 47-89.
- Einig, K. (2003): Positive Koordination in der Regionalplanung. Transaktionskosten des Planentwurfs in Verhandlungssystemen. In: Informationen zur Raumentwicklung 2003 (8/9), 479-503.
- Einig, K. (2005): Internalisierung externer Effekte durch interkommunale Kooperation in der Bauleitplanung. In: Dieterich, H.; Löhr, D.; Tomerius, S. (Hrsg.): Jahrbuch für Bodenmanagement 2005. Berlin, 22-41.
- Einig, K. (2008): Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. In: Informationen zur Raumentwicklung 2008 (1/2), 17-40.
- Einig, K. (2010): Raumordnung und Kulturlandschaft aus institutioneller Perspektive. In: Raumforschung und Raumordnung 68 (1), 15-24.
- Einig, K. (2011): Regulierung durch Regionalplanung. In: Die öffentliche Verwaltung 64, im Erscheinen.
- Einig, K.; Siedentop, S. (2006): Infrastrukturkostenrechnung. Eine Methodik zur Folgekostenabschätzung in der Regionalplanung. In: Raumplanung 2006 (126/127), 115-119.
- Erbguth, W. (2000): Zum System der Fachplanungen. In: Erbguth, W.; Oebbecke, J.; Rengeling, H.-W.; Schulte, M. (Hrsg.) (2000): Planung, Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag. München, 631-648.
- Fahrenkrug, K.; Melzer, M.; Gutsche, J.-M.; Schiller, G.; Einig, K. (2010): Regionale Daseinsvorsorgeplanung. = BMVBS, BBR Werkstatt: Praxis 64. Berlin.
- Fürst, D. (2000): Raumplanung vs. Fachressorts: Allmacht oder Ohnmacht? In: Bizer, K.; Linscheidt, B.; Truger, A. (Hrsg.): Staatshandeln im Umweltschutz. Perspektiven einer institutionellen Umweltökonomik. Berlin, 197-214.
- Fürst, D. (2001): Steuerungstheorie als Theorie politischer Planung und Verwaltung. In: Burth, H.-P.; Görlitz, A. (Hrsg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden, 247-275.
- Fürst, D. (2002): Raumordnung und Fachplanung. In: Institut f. Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW (ILS): Instrumente und Verfahren der Landesplanung. Fachtagung zur Weiterentwicklung der Landesplanung in NRW. Dortmund, 17-25.
- Fürst, D. (2005): Entwicklung und Stand des Steuerungsverständnisses in der Raumplanung. In: disP – The Planning Review 163, 16-27.
- Fürst, D.; Löb, S.; Rudolph, A.; Zimmermann, K. (2003): Steuerung durch Regionalplanung. Baden-Baden.
- Fürst, D.; Ritter, E.-H. (1993): Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung. Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriss. Düsseldorf.
- Goppel, K. (2000a): Projektbezogene Ziele der Raumordnung zu Verkehrsvorhaben des Bundes und deren Bindungswirkung. In: DVBl. – Deutsches Verwaltungsblatt 2000 (2), 86-91.
- Goppel, K. (2000b): Zum grundsätzlichen Verhältnis von Raumordnung und Fachplanung vor dem Hintergrund projektbezogener Ziele der Raumordnung zu Verkehrsvorhaben des Bundes. In: Umwelt- und Planungsrecht 2000 (11/12), 431-433.

- Haack, D. (1980): Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Raumordnung und des Städtebaus am Anfang der siebziger Jahre. In: Westermann, H. et al. (Hrsg.): Raumplanung und Eigentumsordnung. Festschrift für Werner Ernst zum 70. Geburtstag. München, 157-172.
- Heemeyer, C. (2006): Flexibilisierung der Erfordernisse der Raumordnung. Berlin.
- Heide, H. J. v. d (2001): Vorbemerkung zum Abschnitt 1 (§§ 1-5). In: Cholewa, W.; Dallhammer, W.-D.; Dyong, H.; Heide, von der H.-J.; Arenz, W. (Hrsg.): Raumordnung in den Ländern. Kommentar zum Raumordnungsgesetz des Bundes. 6. Lfg. der 4. Aufl. Stuttgart, 1-32.
- Hendler, R. (2001): Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums durch Raumordnung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumordnungspläne unter neuen Anforderungen von Umweltschutz und Eigentumsgarantie. = Arbeitsmaterial der ARL 278. Hannover, 39-53.
- Hendler, R. (2005): Raumordnungsrecht. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 877-884.
- Hesse, J. J. (1980): Zum Bedeutungsverlust der Raumordnungspolitik und Raumplanung in der Bundesrepublik. In: Westermann, H. et al. (Hrsg.): Raumplanung und Eigentumsordnung. München, 201-213.
- Hönig, D. (2004): Naturschutzfachliche Vorgaben in der Regionalplanung. In: Natur und Recht 2004 (26), 158-169.
- Hoppe, W. (1987): Übersicht über das Instrumentarium der Raumordnung und Landesplanung. In: Hoppe, W.; Schoeneberg, J. (1987): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und des Landes Niedersachsen. Köln, 53-114.
- Hoppe, W.; Just, J.-D. (1997): Zur Ausübung der planerischen Gestaltungsfreiheit bei der Planfeststellung und Plangenehmigung. In: DVBl. – Deutsches Verwaltungsblatt 1997 (12), 789 -795.
- Inman, R. P.; Rubinfeld, D. L. (2000): Federalism. In: Bouckaert, B.; De Geest, G. (Eds.): The Economics of Crime and Litigation. = Encyclopedia of Law and Economics Vol. V, Cheltenham, 661-691.
- Jacobzone, S.; Olsen, F. (2007): Working Party on Regulatory Management and Reform. GOV/PGC/REG(2007)3. Paris,
- Jochimsen, R. (1995): Infrastruktur. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 490-498.
- Jordana, J.; Levi-Faur, D. (2003): The politics of regulation in the age of governance. In: Jordana, J.; Levi-Faur, D. (Hrsg.): The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance. Northampton, 1-28.
- Jung, G. (1988): Die Planung in der Abfallwirtschaft. Berlin.
- Kloepfer, M. (1998): Umweltrecht. München.
- Kment, M. (2002): Rechtsschutz im Hinblick auf Raumordnungspläne. = Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen 202. Münster.
- Kment, M. (2006): Ziele der Raumordnung – Anforderungen an ihre Bestimmtheit. In: Deutsches Verwaltungsblatt 2006 (21), 1336-1344.
- Kment, M. (2010): Standortfestlegungen und Streckenverläufe - Neues zum Verhältnis von Raumordnung und Fachplanung. In: Natur und Recht 32 (6), 392-395.
- Koch, H.-J.; Hendler, R. (2004): Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht. Stuttgart.
- Konze, H. (1998): Zusammenwirken zwischen Regionalplanung und Fachplanungen. Erfahrungen aus der Gebietsentwicklungsplanung in Nordrhein-Westfalen. In: Institut für Städtebau (Hrsg.): Bedeutungsgewinn der Regionen – Sachstand und Perspektiven der Regionalplanung. 377. Kurs des Instituts für Städtebau. Berlin, 41-69.
- Kopp, F. O.; Ramsauer, U. (2005): Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz. München.
- Krautberger, M. (1997): Brauchen wir noch Raumordnungspolitik? In: Raum 1997 (28), 45-49.
- Kühling, J.; Hermann, N. (2000): Fachplanungsrecht. Düsseldorf.

- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (Hrsg.) (1983): Begriffe der Raumordnung und Landesplanung. In: Cholewa, W.; Dyong, H.; Heide, von der H.-J. (Hrsg.): Raumordnung in den Ländern. Kommentar zum Raumordnungsgesetz des Bundes. Band 1. Stuttgart, 12.
- Morgan, B. (2003): The economization of politics: Meta-regulation as a form of nonjudicial legality. In: *Social & Legal Studies* 12 (4), 489-523.
- Müller, K.; Holst, M. (1987): Raumordnung und Abfallbeseitigung. Empirische Untersuchung zur Standortwahl und -durchsetzung von Abfallbeseitigungsanlagen. = Beiträge zur Raumordnung des Bundesministers für Raumordnung und Städtebau 06.065. Bonn.
- Oliver, J. (2000): Regulation inside government: Public interest justification and regulatory failure. In: *Public Administration* 78 (2), 327-343.
- Priebs, A. (1999): Neue Kooperationsstrategien zur Aufgabenerfüllung der Landes- und Regionalplanung. In: ARL (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung. Hannover, 303-313.
- Real, B. (2007): Die Landesplanungsgesetze im Vergleich. Eine Bilanz nach acht Jahren ROG 1998. = Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen 230. Berlin.
- Rieder, M. (2004): Fachplanung und materielle Präklusion. Osnabrück.
- Ronellenfisch, M. (2000): Ziele der Raumordnung. In: Erbguth, W.; Oebbecke, J.; Rengeling, H.-W.; Schulte, M. (Hrsg.): Planung, Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag. München, 355-368.
- Runkel, P. (1999): Die Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung unter besonderer Berücksichtigung des Städtebaurechts. In: *Zeitschrift für Baurecht* 22 (1), 3-9.
- Runkel, P. (2001): Aufgaben und Leitvorstellung der Raumordnung, K § 1. In: Bielenberg, W.; Runkel, P.; Spannowsky, W.; Reitzig, F.; Schmitz, H.: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Ergänzbare Kommentar und systematische Sammlung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Berlin, 1-49.
- Runkel, P. (2005): Raumwirksame Fachplanungen. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 281-289.
- Runkel, P. (2006): K § 3 Begriffsbestimmungen. In: Bielenberg, W.; Runkel, P.; Spannowsky, W.; Reitzig, F.; Schmitz, H. (Hrsg.): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Ergänzbare Kommentar und systematische Sammlung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Band 2. Berlin.
- Scharpf, F. W. (1977): Politische Bedingungen der Wirksamkeit raumordnerischer Steuerungsinstrumente. In: ARL (Hrsg.): Standort und Stellenwert der Raumordnung. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 119. Hannover, 25-38.
- Scharpf, F. W.; Schnabel, F. (1979): Steuerungsprobleme der Raumplanung. In: Bruder, W.; Ellwein, T. (Hrsg.): Raumordnung und staatliche Steuerungsfähigkeit. = Politische Vierteljahresschrift. 20 (Sonderheft 10). Opladen, 12-57.
- Schoen, H. (2003): Die Planfeststellung zwischen Kontrollerlaubnis und Planungsentscheidung. = Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen 210. Münster.
- Schulte, H. (1996): Raumplanung und die Genehmigung bei der Bodenschätzegewinnung. München.
- Schulte, H. (1999): Ziele der Raumordnung. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1999 (9), 942-945.
- Siedentop, S. (2002): Kumulative Wirkungen in der Umweltverträglichkeitsprüfung. = *Dortmunder Beiträge zur Raumplanung* 108. Dortmund.
- Spannowsky, W. (2000a): Grenzen landes- und regionalplanerischer Festlegungen gegenüber Verkehrswegeplanungen des Bundes. In: *Umwelt- und Planungsrecht* 2000 (11), 418-431.
- Spannowsky, W. (2000b): Grenzen raumordnerischer Festlegungen gegenüber Bundesverkehrswegeplanungen. Forschungsprojekt des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, BS 21 – 6741 – 99 132 –. Stuttgart.
- Spannowsky, W. (2004): Steuerungspotenziale der Raumordnung. In: Spannowsky, W.; Troeger-Weiß, G. (Hrsg.): Implementation der Raumordnung. Wissenschaftliches Lesebuch für Konrad Goppel. = *Schriften zur Raumordnung und Landesplanung* 15. Augsburg, Kaiserslautern, 3-25.

- SRU – Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1990): Abfallwirtschaft. Sondergutachten September 1990. Stuttgart.
- Steinberg, R. (2000): Fachplanung. Baden-Baden.
- Stüer, B. (2009a): Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts. München.
- Stüer, B. (2009b): Fachplanungsrecht in Ost und West – Reformbedarf. In: DVBl. – Deutsches Verwaltungsblatt 2009 (18), 1145-1152.
- Stüer, B.; Hönig, D. (2003): Raumordnung und Fachplanung im Widerstreit. In: Ziekow, J. (Hrsg.): Bewertung von Fluglärm – Regionalplanung – Planfeststellungsverfahren. Berlin, 225-235.
- Stüer, B.; Probstfeld, W. E. (2003): Die Planfeststellung. Fachplanung in der Praxis. Grundlagen, Fachrecht, Rechtsschutz, Beispiele. München.
- Wagner, J. (1990): Die Harmonisierung der Raumordnungsklauseln in den Gesetzen der Fachplanung. = Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen 132. Münster.
- Wahl, R. (1984): Rechtliche Wirkungen landesplanerischer Festlegungen gegenüber gemeindlichen Planungen und Fachplanungen. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Verwirklichung von Umweltschutz durch Raumordnung und Landesplanung. = Arbeitsmaterial der ARL 90. Hannover, 47-83.