230-W

Entschließung „Handreichung zu den Abschnitten 1 und 4 des Raumordnungsgesetzes vom 18. August 1997“

Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie

vom 18. August 1998, Az. 4/72-8100-1998/7

(AIIIMBI. S. 754)

In der Anlage wird die Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 4. Juni 1998 „Handreichung zu den Abschnitten 1 und 4 des Raumordnungsgesetzes vom 18. August 1997“ (GMBl 1998, S. 432) bekannt gemacht.

Die Entschließung konzentriert sich auf inhaltliche Aspekte der Rechtswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung sowie auf inhaltliche Aspekte des Abschnitts 4 des neuen Raumordnungsgesetzes (§§ 3 bis 5 und § 23 ROG), da diese Vorschriften seit 1. Januar 1998 unmittelbar gelten und insbesondere die zentralen Vorschriften über die Bindungswirkungen für Behörden und externe Adressaten noch interpretationsbedürftig sind.

Nach einem kurzen Überblick über den Aufbau des neuen Raumordnungsgesetzes befasst sich ein erster Schwerpunktbereich eingehend mit den Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung nach § 4 ROG. Dabei werden zunächst die nunmehr in § 3 ROG legal definierten Begriffe „Ziele der Raumordnung“ und „Grundsätze der Raumordnung“ erläutert sowie die grundsätzlichen Rechtswirkungen (Beachtungspflicht, Berücksichtigungspflicht) dieser Festlegungen dargestellt. Dann werden die durch § 4 ROG angeordneten Bindungswirkungen im Einzelnen - gegliedert nach den Adressatengruppen öffentliche Stellen, (juristische) Personen des Privatrechts, auf deren Planungen und Maßnahmen die öffentliche Hand einen bestimmenden Einfluss hat, und (sonstige) Personen des Privatrechts - dargestellt. Außerdem werden die Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung aufgrund von Fachgesetzen (Raumordnungsklauseln) behandelt. Schließlich werden die (allgemeinen) Grenzen raumbezogener Festlegungen aufgezeigt.

Ein zweiter Schwerpunktbereich befasst sich mit den in § 5 ROG geregelten Bindungswirkungen bei besonderen Bundesmaßnahmen. Behandelt wird das Verfahren der Beteiligung von Bundesstellen, das durch § 5 Abs. 2 ROG neu eingeführte Konsensfindungsverfahren und das Widerspruchsverfahren.

Ein dritter und letzter Schwerpunktbereich befasst sich schließlich mit den Vorschriften des Abschnitts 4 des neuen ROG und hier insbesondere mit der Überleitungsvorschrift zur Anwendung des alten oder neuen Rechts (§ 23 Abs. 1 ROG).

I. A. Prof. Dr. Goppel

Ministerialdirigent

Anlage

Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung

„Handreichung zu den Abschnitten 1 und 4

des Raumordnungsgesetzes vom 18. August 1997 “

vom 4. Juni 1998

Inhaltsübersicht

1. Überblick

2. Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung (§ 4 ROG)

2.1 Erfordernisse der Raumordnung als Anknüpfungspunkt für die Bindungswirkungen

2.1.1 Ziele der Raumordnung (Beachtenspflicht)

2.1.2 Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung (Berücksichtigungspflicht)

2.2 Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen

2.3 Adressaten der Bindungswirkungen

2.3.1 Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen (§ 4 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 Nr. 1, Abs. 2 ROG)

2.3.1.1 Öffentliche Stellen

2.3.1.2 Pflicht zur Beachtung von Zielen der Raumordnung (§ 4 Abs. 1 Satz 1 und 2 Nr. 1 ROG)

2.3.1.3 Pflicht zur Berücksichtigung von Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung (§ 4 Abs. 2 ROG)

2.3.2 Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts im Sinne des § 4 Abs. 3 ROG

2.3.2.1 Personen des Privatrechts im Sinne des § 4 Abs. 3 ROG

2.3.2.2 Pflicht zur Beachtung von Zielen der Raumordnung (§ 4 Abs. 3 i. V. m. Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 Nr. 1 ROG)

2.3.2.3 Pflicht zur Berücksichtigung von Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung (§ 4 Abs. 3 i. V. m. Abs. 2 ROG)

2.3.2.4 Hinwirkungspflicht des Bundes nach § 18 Abs. 4 ROG

2.3.3 Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von (sonstigen) Personen des Privatrechts (§ 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, Abs. 4 ROG)

2.3.3.1 Pflicht zur Beachtung von Zielen der Raumordnung (§ 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG)

2.3.3.2 Pflicht zur Berücksichtigung von Erfordernissen der Raumordnung (§ 4 Abs. 4 ROG)

2.3.4 Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung aufgrund von Fachgesetzen

2.3.4.1 Bindungswirkungen aufgrund von Raumordnungsklauseln in Fachgesetzen

2.3.4.2 Verhältnis zu den (allgemeinen) Bindungswirkungen nach § 4 ROG (§ 4 Abs. 5 ROG)

2.4 Grenzen raumbezogener Festlegungen

3. Bindungswirkung bei besonderen Bundesmaßnahmen (§ 5 ROG)

3.1 Beteiligung von Bundesstellen

3.2 Konsensfindungsverfahren (§ 5 Abs. 2 ROG)

3.3 Widerspruch (§ 5 Abs. 1 und 3 ROG)

3.4 Nachträglicher Widerspruch (§ 5 Abs. 4 ROG)

4. Anpassung des Landesrechts, Überleitungsvorschriften (§§ 22, 23 ROG)

4.1 Anpassung des Landesrechts (§§ 22, 23 Abs. 2 ROG)

4.1.1 Umsetzungsfrist

4.1.2 Zielabweichungsverfahren

4.2 Überleitungsvorschrift zur Anwendung des alten oder des neuen Rechts (§ 23 Abs. 1 ROG)

4.2.1 Grundsätzliches zum Anwendungsbereich

4.2.2 Anwendung der Überleitungsvorschrift auf Raumordnungspläne

4.2.3 Anwendung der Überleitungsvorschrift auf sonstige raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen

1. Überblick

Mit dem Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 - BauROG) vom 18. August 1997 (BGBl I S. 2081, 2102, geändert durch Gesetz vom 15. Dezember 1997, BGBl I S. 2902) ist das Raumordnungsgesetz des Bundes insgesamt neu gefasst worden. Das neu gefasste Raumordnungsgesetz (Art. 2 BauROG) gliedert sich nun in vier Abschnitte:

– Abschnitt 1 enthält die allgemeinen Vorschriften, die neben der Aufgabe, der Leitvorstellung und den Grundsätzen der Raumordnung wichtige Begriffsbestimmungen sowie die Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung umfassen.

– Abschnitt 2 behandelt die Raumordnung in den Ländern und enthält Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder. Darüber hinaus enthält der Abschnitt eine Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen.

– Abschnitt 3 regelt die Raumordnung im Bund einschließlich der gegenseitigen Unterrichtung und der gemeinsamen Beratung im Bund-Länder-Verhältnis.

– Abschnitt 4 fasst die Überleitungs- und Schlussvorschriften zusammen.

Nach der allgemeinen In-Kraft-Tretens-Regelung in Art. 11 BauROG sind die Abschnitte 1, 3 und 4 in Gänze seit dem 1. Januar 1998 unmittelbar geltendes Recht (zu den Überleitungsvorschriften s. u. 4.).

Die folgenden Hinweise beziehen sich auf die Abschnitte 1 und 4 des Raumordnungsgesetzes (ROG). Sie konzentrieren sich auf Aspekte der Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung - §§ 4 und 5 ROG - sowie auf Aspekte des Überleitungsrechts.

Die Handreichung ersetzt die Entschließung der MKRO vom 31.10.1977 „Abstimmung von Programmen und Plänen der Landesplanung mit den Behörden des Bundes“.

2. Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung (§ 4 ROG)

Die Vorschriften über die Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung sind ein Kernstück des neuen Raumordnungsgesetzes. Sie gelten bundesweit und unmittelbar. § 4 ROG regelt generell die rechtlichen Wirkungen (Bindungswirkungen) der Erfordernisse der Raumordnung gegenüber öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts, während § 5 ROG als Sonderfall Bindungswirkungen bei besonderen „Bundesmaßnahmen“ regelt (s. u. 3.). Ergänzt werden diese Vorschriften durch die Begriffsbestimmungen in § 3 ROG.

2.1 Erfordernisse der Raumordnung als Anknüpfungspunkt für die Bindungswirkungen

Bindungswirkungen können nur von **Erfordernissen der Raumordnung** ausgehen. § 3 Nr. 1 ROG definiert die Erfordernisse der Raumordnung als Oberbegriff für Ziele der Raumordnung, Grundsätze der Raumordnung und sonstige Erfordernisse der Raumordnung. Raumordnerische Aussagen, die nicht zu den Erfordernissen der Raumordnung zählen, können kraft Raumordnungsrecht keine Bindungswirkungen auslösen. Dies gilt z.B. für nachrichtliche Wiedergaben aus Fachplänen in Raumordnungsplänen, für politische Absichtserklärungen sowie für Begründungen, sofern diese keinen Eingang in Erfordernisse der Raumordnung gefunden haben.

2.1.1 Ziele der Raumordnung (Beachtenspflicht)

Ziele der Raumordnung sind nach § 3 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen (vgl. § 3 Nr. 7 ROG) zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums.

Im Gegensatz zu den in § 2 Abs. 2 ROG enthaltenen Grundsätzen gibt es keine bundesweit geltenden Ziele der Raumordnung. Auch mögliche Leitbilder der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes oder von über die Länder hinausgreifenden Zusammenhängen nach § 18 Abs. 1 Satz 2 ROG haben keine Zielqualität.

Ziele der Raumordnung sind künftig nach § 7 Abs. 1 Satz 3 ROG als solche zu kennzeichnen. Der Plangeber muss daher künftig deutlich machen, welche Rechtsqualität er der jeweiligen Festlegung zumessen will.

Ziele der Raumordnung lösen - vorbehaltlich des § 4 Abs. 4 ROG (s. 2.3.3.2) - eine strikte **Beachtenspflicht** aus, die nicht durch planerische Abwägung oder Ermessensausübung überwunden werden kann.

In Zielen der Raumordnung spiegelt sich bereits eine Abwägung zwischen den durch die Grundsätze verkörperten (teilweise konfligierenden) Belangen wider. Ziele der Raumordnung sind damit anders als die Grundsätze nicht bloß Maßstab, sondern als räumliche und sachliche Konkretisierung der Entwicklung des Planungsraums das Ergebnis einer Abwägung auf der Ebene der Landes- bzw. Regionalplanung und somit **landesplanerische** Letztentscheidungen.

Ziele der Raumordnung sind gleichwohl auf der nachgeordneten Planungsstufe der Bauleitplanung noch einer weiteren Konkretisierung, Verfeinerung und Ausdifferenzierung zugänglich. Wie groß der Spielraum ist, der den Gemeinden für eigene planerische Aktivitäten verbleibt, hängt vom jeweiligen Konkretisierungsgrad der Zielaussage ab. Die planende Gemeinde hat die in einem Ziel der Raumordnung enthaltenen Vorgaben zielkonform auszugestalten; sie kann die Zielvorgaben als solche aber nicht im Wege der Abwägung überwinden (vgl. zum Ganzen BVerwGE 90, 329/333 ff.).

2.1.2 Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung (Berücksichtigungspflicht)

Grundsätze der Raumordnung sind nach § 3 Nr. 3 ROG allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen. §

2 Abs. 2 ROG enthält die bundesweit vorgegebenen Grundsätze. Nach § 2 Abs. 3 ROG können die Länder weitere Grundsätze der Raumordnung aufstellen, wenn sie den bundesweiten Grundsätzen und den Aufgaben und der Leitvorstellung der Raumordnung in § 1 ROG nicht widersprechen.

Sonstige Erfordernisse der Raumordnung sind nach § 3 Nr. 4 ROG in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung, Ergebnisse förmlicher landesplanerischer Verfahren wie des Raumordnungsverfahrens und landesplanerische Stellungnahmen (z.B. auch in Form von Kabinettsbeschlüssen). Das in Aufstellung befindliche Ziel der Raumordnung muss in materieller Hinsicht bereits hinreichende Konkretheit erlangt haben und das Verfahren zur Aufstellung muss bereits eingeleitet sein.

Grundsätze der Raumordnung und sonstige Erfordernisse der Raumordnung begründen eine **Berücksichtigungspflicht** bei Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen. Sie sind durch eine gerechte Abwägung überwindbar.

2.2 Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen

Eine Beachtens- oder Berücksichtigungspflicht besteht nur hinsichtlich raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen. § 3 Nr. 6 ROG definiert diese als Planungen einschließlich der Raumordnungspläne, Vorhaben und sonstige Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung und Funktion eines Gebietes beeinflusst wird, einschließlich des Einsatzes der hierfür vorgesehenen öffentlichen Finanzmittel. Die Planungen und Maßnahmen müssen also entweder raumbeanspruchend oder raumbeeinflussend sein.

2.3 Adressaten der Bindungswirkungen

Hinsichtlich der Bindungswirkungen unterscheidet § 4 ROG bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen folgende Adressatengruppen:

- öffentliche Stellen,
- Personen des Privatrechts, auf deren Planungen und Maßnahmen die öffentliche Hand einen bestimmenden Einfluss hat,
- (sonstige) Personen des Privatrechts.

2.3.1 Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen (§ 4 Abs. 1 Satz 1 und 2 Nr. 1, Abs. 2 ROG)

2.3.1.1 Öffentliche Stellen

Öffentliche Stellen sind nach § 3 Nr. 5 ROG die „Behörden des Bundes und der Länder, kommunale Gebietskörperschaften, bundesunmittelbare und die der Aufsicht eines Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts“. Der Wortlaut des § 3 Nr. 5 ROG bedarf aber insoweit der Klarstellung, als öffentliche Stellen im Sinne der Vorschrift notwendigerweise (auch) die hinter den Behörden des Bundes und der Länder stehenden Rechtsträger, nämlich der Bund und die Länder selbst sein müssen; diese und nicht die jeweiligen Behörden sind Träger der jeweiligen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen. Dafür spricht auch, dass in § 3 Nr. 5 ROG bei den sonstigen öffentlichen Stellen jeweils der Rechtsträger angeführt ist.

2.3.1.2 Pflicht zur Beachtung von Zielen der Raumordnung (§ 4 Abs. 1 Satz 1 und 2 Nr. 1 ROG)

Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG haben öffentliche Stellen - wie schon bisher - bei **ihren** raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die Ziele der Raumordnung zu beachten, unterliegen also einer originären Zielbindung.

§ 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ROG stellt klar, dass Ziele der Raumordnung außerdem bei Genehmigungen, Planfeststellungen und sonstigen Entscheidungen, die die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von öffentlichen Stellen betreffen, zu beachten sind. Anknüpfungspunkt der Zielbeachtungspflicht ist insoweit also die jeweilige **Zulassungsentscheidung**; Adressat der Verpflichtung ist die jeweils (fachlich) zuständige Zulassungsbehörde (z.B. die für die Genehmigung einer öffentlich zugänglichen Abfallbeseitigungsanlage einer öffentlichen Stelle nach Bundes-Immissionsschutzgesetz

zuständige Behörde). Zu den sonstigen behördlichen Entscheidungen gehört z.B. das bauaufsichtliche Zustimmungsverfahren.

Die Regelung gilt auch dann, wenn es sich nach den Fachgesetzen um eine sog. gebundene Entscheidung ohne entsprechende Abwägungs-, Ermessensausübungs- oder Raumordnungsklausel handelt, also z.B. bei Entscheidungen über raumbedeutsame Vorhaben öffentlicher Stellen, die sich bauplanungsrechtlich nach § 30 oder § 34 BauGB beurteilen. Ist die planende öffentliche Stelle nicht zugleich auch die genehmigende öffentliche Stelle, so soll sich daraus hinsichtlich der Bindung an Ziele der Raumordnung nichts anderes ergeben, als wenn planende und genehmigende Stelle identisch sind.

2.3.1.3 Pflicht zur Berücksichtigung von Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung (§ 4 Abs. 2 ROG)

Nach **§ 4 Abs. 2 ROG** besteht eine umfassende Verpflichtung zur Berücksichtigung der Grundsätze und der sonstigen Erfordernisse der Raumordnung. Diese Verpflichtung betrifft zum einen die öffentlichen Stellen **als Planungsträger**. Diese haben bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen (bei ihrer planerischen Abwägung) die Grundsätze und die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung (nach Maßgabe der dafür geltenden Vorschriften) zu berücksichtigen.

Die Verpflichtung gilt zum anderen auch für die **Zulassungsbehörden**. Diese haben bei Genehmigungen, Planfeststellungen und sonstigen behördlichen Entscheidungen, die die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen betreffen, in der Abwägung und bei der Ermessensausübung die Grundsätze und die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung nach Maßgabe der dafür geltenden Vorschriften zu berücksichtigen.

Bei Genehmigungen über die Errichtung und den Betrieb öffentlich zugänglicher Abfallbeseitigungsanlagen öffentlicher Stellen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz sind die Grundsätze und die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung gleichwohl in entsprechender Anwendung des § 4 Abs. 4 Satz 3 ROG (vgl. dazu näher 2.3.3.2) zu berücksichtigen. Ein Zurückbleiben der raumordnungsrechtlichen Bindung öffentlicher Stellen gegenüber der Bindung von Personen des Privatrechts in diesem Fall wäre mit dem Zweck und der Systematik von § 4 ROG nicht zu vereinbaren. Die Beachtungspflicht von Zielen der Raumordnung ergibt sich insoweit bereits aus § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ROG (s. o. 2.3.1.2).

2.3.2 Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts im Sinne des § 4 Abs. 3 ROG

Die zunehmende Privatisierung öffentlicher Aufgaben führt zu der Notwendigkeit einer umfassenden raumordnerischen Bindung auch der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von (juristischen) Personen des Privatrechts, die solche Aufgaben wahrnehmen. Dem trägt § 4 Abs. 3 ROG in der Weise Rechnung, dass Personen des Privatrechts, die öffentliche Aufgaben erfüllen und auf deren Planungen und Maßnahmen die öffentliche Hand einen bestimmten Einfluss hat, hinsichtlich der Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung öffentlichen Stellen gleichgestellt werden.

2.3.2.1 Personen des Privatrechts im Sinne des § 4 Abs. 3 ROG

§ 4 Abs. 3 ROG normiert Bindungswirkungen für Personen des Privatrechts, die raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durchführen, wenn öffentliche Stellen an diesen Personen mehrheitlich beteiligt sind oder die Planungen und Maßnahmen überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanziert werden:

- Person des Privatrechts

Das neue ROG verzichtet auf eine Definition des in der Rechtssprache bisher nicht eingeführten Begriffs „Person des Privatrechts“. Aus dem Wortsinn und der (systematischen) Verwendung des Begriffs an anderen Stellen des Gesetzes lässt sich ableiten, dass damit im Sinne eines Oberbegriffs natürliche Personen **und** juristische Personen des Privatrechts gemeint sind. Da eine mehrheitliche Beteiligung öffentlicher Stellen an natürlichen Personen gesellschaftsrechtlich von vornherein ausscheidet, bleibt allerdings eine Anwendung von § 4 Abs. 3 ROG auf natürliche Personen allenfalls für den Fall denkbar,

dass Planungen und Maßnahmen natürlicher Personen überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanziert werden (s. § 4 Abs. 3 Nr. 2 ROG).

- Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen

Zur Begriffsdefinition raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen in § 3 Nr. 6 ROG s. o. 2.2. Hiervon ausgehend sind beispielsweise Planungen und Maßnahmen der Deutschen Bahn AG, die sich auf Art und Umfang des Verkehrsangebots und damit auf die räumliche Entwicklung auswirken (z.B. Einstellung einer Verkehrsart auf einer bestimmten Strecke), ebenso als raumbedeutsam anzusehen, wie Planungen und Maßnahmen der Deutschen Post AG, die sich auf den Versorgungsgrad mit Postdienstleistungen und insoweit auf die räumliche Entwicklung auswirken (z.B. Standortverlagerung oder Schließung von in zentralen Orten bestehenden Postfilialen).

- Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben

Der Begriff der öffentlichen Aufgabe ist weit zu verstehen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. etwa BVerfGE 53, 366/41; E 66, 249/257 ff.) sind prinzipiell alle Tätigkeitsbereiche, die dem öffentlichen Interesse dienen oder deren Zweck im öffentlichen Nutzen liegt, öffentliche Aufgaben, und zwar gleichgültig, ob diese Aufgaben von staatlichen oder von gesellschaftlichen Trägern wahrgenommen werden. Erfasst ist insbesondere der gesamte Bereich der Daseinsvorsorge (z.B. Gesundheits- oder sonstige soziale Einrichtungen, Bildungs-, Kultur- und Sporteinrichtungen, verkehrliche Infrastruktur, Versorgung mit Energie und Wasser, Entsorgung von Abfällen und Abwässern usw.).

- Mehrheitliche Beteiligung öffentlicher Stellen (§ 4 Abs. 3 Nr. 1 ROG)

Die Frage der Mehrheitsbeteiligung beurteilt sich nach den einschlägigen gesellschaftsrechtlichen Regelungen (GmbH-Gesetz, Aktiengesetz). Entscheidender formaler Gesichtspunkt ist, dass sich die (Gesellschafts-)Anteile zu mehr als 50% in der Hand einer oder mehrerer öffentlicher Stellen (juristischer Personen des öffentlichen Rechts) befinden.

Dem Kriterium „Mehrheitsbeteiligung“ liegt der Rechtsgedanke zugrunde, dass raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen Privater wie öffentliche Planungen und Maßnahmen zu behandeln sind, wenn sie von Unternehmen durchgeführt werden, die von der öffentlichen Hand **beherrscht** werden (so auch die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 13/6392, S. 82). Gleichzustellen ist nach Sinn und Zweck der Regelung daher der Fall, dass die Beteiligung der öffentlichen Hand zwar weniger als 50 % ausmacht, die öffentliche Hand sich durch **entsprechende gesellschaftsrechtliche Gestaltung und Vereinbarung** jedoch gleichwohl einen beherrschenden Einfluss auf das Unternehmen hat einräumen lassen. Auch das Bundesverfassungsgericht (NJW 1990, S. 1783) stellt (für die Frage der Grundrechtsfähigkeit gemischtwirtschaftlicher Unternehmen) maßgeblich darauf ab, ob die öffentliche Hand entscheidenden Einfluss auf die Geschäftsführung des Unternehmens hat, und nimmt dies nicht nur dann an, wenn die Gesellschaftsanteile mehrheitlich von der öffentlichen Hand getragen werden, sondern auch, wenn der beherrschende Einfluss der öffentlichen Hand gesellschaftsvertraglich bzw. gesellschaftsrechtlich auf andere Weise gesichert ist.

Das Kriterium der mehrheitlichen Beteiligung öffentlicher Stellen ist z. Zt. beispielsweise erfüllt für:

- die Deutsche Bahn AG

(Anteile werden zu 100 % vom Bund gehalten; nach Art. 87e Abs. 3 Satz 3 GG muss die Mehrheit der Anteile an diesem Unternehmen auch beim Bund verbleiben),

- die Deutsche Post AG

(Anteile werden zu 100 % vom Bund gehalten, vgl. § 3 Abs. 1 des PostUmwG vom 14.09.1994; nach Art. 143b Abs. 2 Satz 2 GG darf die Kapitalmehrheit am Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundespost, Postdienst, frühestens fünf Jahre nach In-Kraft-Treten des PostUmwG (das ist der 15.09.1999) aufgegeben werden),

- die Deutsche Telekom AG,

- die Rhein-Main-Donau AG,
- die DEGES (Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH),
- die Planungsgesellschaft Bahnbau Deutsche Einheit mbH,
 - die deutschen Verkehrsflughäfen (Anteile werden z. Zt. noch ausschließlich oder mehrheitlich von der öffentlichen Hand gehalten).

Bei diesen und ähnlichen Gesellschaften, zu deren Aufgaben vor allem die Gewährleistung raumbedeutsamer Infrastruktur gehört (z.B. Energieversorgungsunternehmen, Abfallentsorgungsunternehmen, Nahverkehrsunternehmen u. dgl.), kommt es jeweils auf die konkreten Beteiligungsverhältnisse bzw. die konkrete gesellschaftsvertragliche Ausgestaltung im Zeitpunkt der Durchführung der raumbedeutsamen Planung und Maßnahme an; diese Feststellung kann im Einzelfall schwierige Abgrenzungen insbesondere auch in zeitlicher Hinsicht erfordern.

- Überwiegende Finanzierung mit öffentlichen Mitteln (§ 4 Abs. 3 Nr. 2 ROG)

Die konkrete Planung oder Maßnahme muss überwiegend, d.h. zu mehr als 50 %, mit öffentlichen Mitteln (aus dem EU-Haushalt, dem Bundeshaushalt, den Länderhaushalten usw.) finanziert werden. So wird z.B. der Schienenausbau und -neubau durch die Deutsche Bahn AG aus dem Bundeshaushalt finanziert.

2.3.2.2 Pflicht zur Beachtung von Zielen der Raumordnung (§ 4 Abs. 3 i. V. m. Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 Nr. 1 ROG)

Aus der Verweisung auf § 4 Abs. 1 **Satz 1** ROG folgt, dass Personen des Privatrechts im Sinne des Absatzes 3 in gleicher Weise wie öffentliche Stellen bei **ihren** raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die Ziele der Raumordnung zu beachten haben (also einer originären Zielbindung unterliegen).

Aus der Verweisung auf § 4 Abs. 1 **Satz 2 Nr. 1** ROG folgt, dass die Ziele der Raumordnung bei Genehmigungen, Planfeststellungen und sonstigen behördlichen Entscheidungen, die die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts im Sinne des Absatzes 3 betreffen, zu beachten sind. Anknüpfungspunkt der Zielbeachtungspflicht ist insoweit also (ebenso wie bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen) die jeweilige Zulassungsentscheidung; Adressat der Verpflichtung ist die jeweilige (fachlich) zuständige Zulassungsbehörde. Für die Person des Privatrechts im Sinne des Absatzes 3 selbst ergeben sich daraus keine über ihre originäre Zielbindung hinausreichenden Verpflichtungen.

Im Ergebnis entsprechen daher die für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts im Sinne des Absatzes 3 bestehenden Zielbindungen den Zielbindungen, die hinsichtlich raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen angeordnet sind (s. o. 2.3.1.2).

2.3.2.3 Pflicht zur Berücksichtigung von Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung (§ 4 Abs. 3 i. V. m. Abs. 2 ROG)

Aus der Verweisung auf § 4 Abs. 2 ROG und der dortigen Weiterverweisung auf § 4 Abs. 1 ROG insgesamt folgt eine umfassende Verpflichtung zur Berücksichtigung der Grundsätze und der sonstigen Erfordernisse der Raumordnung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts im Sinne des Absatzes 3, die der für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen entspricht. Das zu 2.3.1.3 Ausgeführte gilt daher hier entsprechend.

2.3.2.4 Hinwirkungspflicht des Bundes nach § 18 Abs. 4 ROG

Gemäß § 18 Abs. 4 ROG hat der Bund außerdem darauf hinzuwirken, dass die Personen des Privatrechts, an denen er beteiligt ist, im Rahmen der ihnen obliegenden Aufgaben bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die (aufgabenbezogenen) Ziele beachten und die (aufgabenbezogenen) Grundsätze berücksichtigen.

2.3.3 Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von (sonstigen) Personen des Privatrechts (§ 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, Abs. 4 ROG)

2.3.3.1 Pflicht zur Beachtung von Zielen der Raumordnung (§ 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG)

Bei Planfeststellungen und Genehmigungen mit der Rechtswirkung der Planfeststellung, mittels derer über die Zulässigkeit von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von (sonstigen) Personen des Privatrechts entschieden wird, sind die Ziele der Raumordnung zu beachten (§ 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG).

Für welche Vorhaben ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen ist, wird durch Fachgesetz angeordnet. Für das (bundesrechtliche) Planfeststellungsverfahren gelten die §§ 73-78 VwVfG. Nach § 74 Abs. 6 Satz 1 Nrn. 1 und 2 VwVfG kann anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben und mit Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist. Die Plangenehmigung hat die Rechtswirkungen der Planfeststellung mit Ausnahme der enteignungsrechtlichen Vorwirkung (§ 74 Abs. 6 Satz 2 VwVfG).

Übersicht über bundesrechtlich geregelte Planfeststellungen und Genehmigungen mit der Rechtswirkung der Planfeststellung:

– § 31 Abs. 2 WHG § 31 Abs. 3 WHG	Gewässerausbau	Planfeststellung Plangenehmigung (vorbehaltlich entsprechender Regelungen in den Wassergesetzen der Länder)
– § 14 Abs. 1 WaStrG § 14 Abs. 1a WaStrG	Bundeswasserstraßen	Planfeststellung Plangenehmigung
– § 31 Abs. 2 KrW-/AbfG § 31 Abs. 3 KrW-/AbfG	Deponien	Planfeststellung Plangenehmigung
– § 18 Abs. 1 AEG § 18 Abs. 2 AEG	Schienenwege und Betriebsanlagen der Eisenbahn	Planfeststellung Plangenehmigung
– § 8 Abs. 1 LuftVG § 8 Abs. 2 LuftVG	Flughäfen	Planfeststellung Plangenehmigung
– § 28 Abs. 1 PBefG § 28 Abs. 1a PBefG	Betriebsanlagen für Straßenbahnen	Planfeststellung Plangenehmigung
– § 17 Abs. 1 FStrG § 17 Abs. 1a FStrG	Bundesfernstraßen	Planfeststellung Plangenehmigung

– § 2 des Gesetzes über den Bau u. d. Betrieb v. Versuchsanlagen f. d. spurgeführten Verkehr		Planfeststellung
– § 2 Abs. 1 MBPIG § 2 Abs. 2 MBPIG	Magnetschwebebahnen	Planfeststellung Plangenehmigung
– § 41 FlurbG	Wege- und Gewässerplan	Planfeststellung
– § 52 Abs. 2a, § 57a BBergG	Vorhaben nach VO gem. § 57c BBergG	Planfeststellung
– § 9b AtomG	Sicherstellung und Endlagerung radioaktiver Abfälle	Planfeststellung

§ 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG betrifft nur solche raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts, die nicht unter § 4 Abs. 3 ROG fallen. Für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen juristischer Personen des Privatrechts im Sinne des Absatzes 3 ergibt sich die Zielbeachtungspflicht bei Planfeststellungen und Genehmigungen mit der Rechtswirkung der Planfeststellung schon aus § 4 Abs. 3 i. V. m. § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ROG.

Anknüpfungspunkt der Zielbeachtungspflicht ist die jeweilige Zulassungsentscheidung (Planfeststellung, Plangenehmigung); Adressat ist die jeweilige Zulassungsbehörde (Planfeststellungsbehörde).

2.3.3.2 Pflicht zur Berücksichtigung von Erfordernissen der Raumordnung (§ 4 Abs. 4 ROG)

Gemäß **§ 4 Abs. 4 Satz 1 ROG** sind bei Genehmigungen, Planfeststellungen und sonstigen Entscheidungen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts die Erfordernisse der Raumordnung nach Maßgabe der für diese Entscheidungen geltenden Vorschriften zu berücksichtigen.

Neben den Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung sind also - soweit der Anwendungsbereich der Vorschrift reicht - auch Ziele der Raumordnung (ausnahmsweise) lediglich zu berücksichtigen.

Außerdem besteht eine Verpflichtung zur Berücksichtigung nur nach Maßgabe der für die Zulassungsentscheidung geltenden fachgesetzlichen Vorschriften: Nur soweit diese eine Berücksichtigung überhaupt zulassen, ist eine solche durch § 4 Abs. 4 Satz 1 ROG auch angeordnet.

Nicht in den Anwendungsbereich der Vorschrift fällt die Zulassung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts im Sinne des § 4 Abs. 3 ROG.

Bei Planfeststellungen und Genehmigungen mit der Rechtswirkung der Planfeststellung gilt die Vorschrift nur insoweit, als sie die Berücksichtigung von Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen anordnet; hinsichtlich der Zielbindung gilt § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG (vgl. **§ 4 Abs. 4 Satz 2 ROG** und oben 2.3.3.1).

Gemäß **§ 4 Abs. 4 Satz 3 ROG** sind bei Genehmigungen über die Errichtung und den Betrieb von öffentlich zugänglichen Abfallbeseitigungsanlagen von Personen des Privatrechts nach den Vorschriften des Bundes-Immissionsschutzgesetzes die Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen. Öffentlich zugängliche Abfallbeseitigungsanlagen sind die in der 4. BImSchV unter Nr. 8 angeführten Anlagen, die nicht überwiegend der Eigenentsorgung eines Abfallerzeugers dienen, bei denen also der Kreis der Anlieferer nicht von vorneherein begrenzt ist.

Durch die Sonderregelung des § 4 Abs. 4 Satz 3 ROG wird hinsichtlich öffentlich zugänglicher Abfallbeseitigungsanlagen Privater eine Berücksichtigung von Zielen, Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren angeordnet. Hintergrund dieser Regelung ist die Aufnahme der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung von öffentlich zugänglichen Abfallbeseitigungsanlagen in den Kreis der privilegierten Fachplanungen nach § 38 BauGB durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22.04.93.

2.3.4 Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung aufgrund von Fachgesetzen

2.3.4.1 Bindungswirkungen aufgrund von Raumordnungsklauseln in Fachgesetzen

Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung ergeben sich nicht nur aus § 4 (und § 5) ROG, sondern können auch aus fachgesetzlichen Vorschriften, den sog. (speziellen) Raumordnungsklauseln, erwachsen:

Soweit diese Raumordnungsklauseln ausdrücklich auf raumordnungsrechtliche Kategorien Bezug nehmen, sind sie sehr unterschiedlich formuliert; sie unterscheiden sich hinsichtlich des Anknüpfungspunktes („Ziele“, „Grundsätze“, „Erfordernisse“, „Belange“ der Raumordnung) und des Bindungsgrades („beachten“, „berücksichtigen“, „anpassen“, „übereinstimmen“, „gewahrt werden“, „nicht widersprechen“, „entsprechen“, „Rechnung tragen“, „nicht entgegenstehen“, „in Einklang bringen“). Die Reichweite der Bindungswirkungen von Raumordnungsklauseln ist daher (insbesondere bei älteren Raumordnungsklauseln) unter Heranziehung der allgemeinen Auslegungsgrundsätze und im Lichte der allgemeinen Regelungen der §§ 3 und 4 ROG zu ermitteln.

Daneben können Bindungswirkungen den Erfordernissen der Raumordnung aufgrund von Fachgesetzen aber auch aus Gemeinwohlklauseln in den Fachgesetzen (wie z.B. „öffentliches Wohl“, „öffentliche Belange“, „öffentliche Interessen“, „Wohl der Allgemeinheit“) abgeleitet werden.

Ausnahmsweise kann sich auch hinter der Bezugnahme auf „öffentlich-rechtliche Vorschriften“ in einem Zulassungs- oder Genehmigungstatbestand eine Raumordnungsklausel verbergen. Dies kann dann angenommen werden, wenn die Auslegung des Begriffs „öffentlich-rechtliche Vorschriften“ aus der Entstehungsgeschichte des jeweiligen Fachrechts ergibt, dass hiermit (die Summe) alle(r) von der Rechtsprechung anerkannten „öffentlich-rechtlichen Vorschriften“ als Prüfungsgegenstand der Zulassungsentscheidung gewollt und gemeint sind.

Schließlich können sich Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung aufgrund von Fachgesetzen auch dann ergeben, wenn das für die Zulassungsentscheidung einschlägige Fachgesetz selbst keine Raumordnungsklausel enthält, aber durch die angeordnete Konzentrationswirkung (Einschluss von anderen fachgesetzlichen Zulassungsentscheidungen) oder über den Zulassungstatbestand (z.B. andere öffentlich-rechtliche Vorschriften, § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG) auch andere Fachgesetze Beurteilungsmaßstab der Zulassungsentscheidung sind und diese ihrerseits eine Raumordnungsklausel enthalten.

2.3.4.2 Verhältnis zu den (allgemeinen) Bindungswirkungen nach § 4 ROG (§ 4 Abs. 5 ROG)

– Nach § 4 Abs. 5 ROG bleiben **weitergehende** (d.h. über die allgemeinen Bindungswirkungen des § 4 ROG hinausgehende) Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung aufgrund von Fachgesetzen **unberührt**:

So ordnet beispielsweise § 1 Abs. 4 BauGB insoweit eine über § 4 ROG hinausreichende Bindungswirkung an, als die dort geregelte Anpassungspflicht nicht nur die Verpflichtung zur Beachtung einschlägiger Ziele bei erstmaliger Aufstellung von Bauleitplänen oder bei Änderung bzw. Ergänzung vorhandener Bauleitpläne umfasst, sondern auch die Verpflichtung zur nachträglichen Anpassung anordnet. Außerdem kann sich die Planungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB auch auf die erstmalige Aufstellung von Bauleitplänen erstrecken, wenn dies zur Zielverwirklichung erforderlich ist.

Die in § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB enthaltene Raumordnungsklausel reicht insoweit über § 4 ROG hinaus, als eine Zielbeachtungspflicht für alle Bauvorhaben, also auch für alle Bauvorhaben privater Träger angeordnet wird. Entsprechendes gilt auch für die in § 6 Abs. 2 LuftVG enthaltene Raumordnungsklausel.

– Bleiben die durch eine Raumordnungsklausel angeordneten Bindungswirkungen **hinter** den allgemeinen Bindungswirkungen nach § 4 ROG **zurück**, so richten sich die Bindungswirkungen dagegen nach § 4 ROG (Umkehrschluss aus § 4 Abs. 5 ROG). Etwas anderes gilt nicht deshalb, weil § 4 ROG eine Berücksichtigung von Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen in fachgesetzlichen Zulassungsverfahren (vom Sonderfall des § 4 Abs. 4 Satz 3 ROG einmal abgesehen) nur **nach Maßgabe der dafür geltenden Vorschriften** anordnet. Denn dieser Vorbehalt betrifft nur die Frage, ob die konkrete Zulassungsentscheidung ihrer rechtlichen Struktur nach eine Berücksichtigung von raumordnerischen Belangen (etwa im Rahmen von Abwägungs- oder Ermessensspielräumen) **überhaupt zulässt**.

2.4 Grenzen raumbezogener Festlegungen

Raumordnerische Festlegungen in Raumordnungsplänen, in denen die Grundsätze der Raumordnung für den jeweiligen Planungsraum zu konkretisieren sind, müssen sich auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen beziehen (vgl. 2.2) und aus überörtlicher Sicht getroffen werden. Dabei ist das Kriterium der überörtlichen Raumbedeutsamkeit notwendige, aber auch hinreichende Voraussetzung zur Rechtfertigung raumordnerischer Festlegungen. Unter dieser Voraussetzung sind die Träger der Landes- und Regionalplanung grundsätzlich befugt, in Raumordnungsplänen in umfassender Weise auch fachbezogene Festlegungen zu treffen (z.B. fachliche Ziele aufzustellen), sofern diese auf entsprechenden Fachbeiträgen beruhen. Diese weit reichende Kompetenz der Raumordnung gründet auf ihrer Querschnittsfunktion, ihrem verfassungsrechtlich verankerten Koordinierungs- und Abstimmungsauftrag.

Die Kompetenz der Raumordnung, in Raumordnungsplänen unter dem Gesichtspunkt der Überörtlichkeit bezüglich raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen (auch) fachbezogene Festlegungen zu treffen, setzt i. S. einer notwendigen inhaltlichen Konkordanz allerdings voraus, dass das jeweils einschlägige Fachgesetz entsprechende Spielräume für raumordnerische Festlegungen offen hält. Mit einer raumordnerischen Festlegung in einem (untergesetzlichen) Raumordnungsplan, die im konkreten inhaltlichen Widerspruch zu einer **abschließenden** Regelung des (formellen) Landesrechts oder des Bundesrechts stünde, würde gegen höherrangiges Recht verstoßen.

3. Bindungswirkung bei besonderen Bundesmaßnahmen (§ 5 ROG)

§ 5 ROG enthält hinsichtlich der Bindung an Ziele der Raumordnung Sonderregelungen für die öffentlichen Stellen des Bundes, für andere öffentliche Stellen, die im Auftrag des Bundes tätig sind, sowie für Personen des Privatrechts im Sinne des § 4 Abs. 3 ROG, die für den Bund öffentliche Aufgaben durchführen (vgl. § 5 Abs. 1 ROG). Der genannte Adressatenkreis wird nachfolgend als „Bundesstellen“ bezeichnet.

Voraussetzung für die Anwendung des § 5 ROG ist, dass es sich um bestimmte raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen der Bundesstellen handelt, die in bundeseigener oder in Bundesauftragsverwaltung durchgeführt werden. Entweder muss die besondere öffentliche Zweckbestimmung der Planung oder Maßnahme einen bestimmten Standort oder eine bestimmte Linienführung erfordern, oder die für die Planung oder Maßnahme benötigten Grundstücke sind nach dem Landbeschaffungsgesetz oder nach dem Schutzbereichsgesetz in Anspruch genommen worden, oder das Verfahren für die Planung oder Maßnahme richtet sich nach dem Bundesfernstraßengesetz, dem Allgemeinen Eisenbahngesetz, dem Magnetschwebbahnplanungsgesetz, dem Bundeswasserstraßengesetz, dem Luftverkehrsgesetz, dem Atomgesetz oder dem Personenbeförderungsgesetz (vgl. § 5 Abs. 1 Nrn. 1-3 ROG).

In den genannten Fällen wird die Bundesstelle an das Ziel der Raumordnung gebunden, wenn sie an der Zielaufstellung nach § 7 Abs. 5 ROG beteiligt worden ist (vgl. § 5 Abs. 1 Buchst. a ROG) und sie innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Mitteilung des rechtsverbindlichen Ziels nicht widersprochen hat (vgl. § 5 Abs. 1 Buchst. c ROG). Neu ist, dass vor einem möglichen Widerspruch noch während der Zielaufstellung eine Einigung über das streitige Ziel gesucht werden muss (vgl. § 5 Abs. 1 Buchst. b ROG). Kommt es in diesem sog. Konsensfindungsverfahren (vgl. § 5 Abs. 2 ROG) zu keiner einvernehmlichen Lösung und sieht die Bundesstelle gleichwohl von einem Widerspruch ab, ist sie nach der ausdrücklichen Regelung in § 5 Abs. 1 ROG an das Ziel der Raumordnung gebunden.

Mit einem Widerspruch kann nicht die Aufnahme eines bestimmten Ziels der Raumordnung in einen Raumordnungsplan begehrt werden.

3.1 *Beteiligung von Bundesstellen*

Für die Beteiligung der Bundesstellen bei der Festlegung von Zielen der Raumordnung im Rahmen der Aufstellung von Raumordnungsplänen sind die nachfolgenden Mindestvoraussetzungen zu erfüllen. Dabei ist zwischen der Aufstellung eines Raumordnungsplans für das Landesgebiet und eines Regionalplans zu unterscheiden:

- Sobald der Entwurf des **Raumordnungsplans für das Landesgebiet** vorliegt, übersendet ihn die oberste Landesplanungsbehörde dem für Raumordnung zuständigen Bundesministerium in 30facher Ausfertigung und den zu beteiligenden Bundesstellen im Lande. Für eine Beteiligung kommen in jedem Fall in Betracht:
- die Oberfinanzdirektion (Bundesvermögensabteilung),
- die Wasser- und Schifffahrtsdirektion,
- die Wehrbereichsverwaltung,
- das Eisenbahn-Bundesamt,
- die Deutsche Bahn AG,
- die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post,
- die Deutsche Post AG,
- die Deutsche Telekom AG.

Die oberste Landesplanungsbehörde teilt mit, in welchem Zeitraum (regelmäßig 3 Monate) die abschließende Stellungnahme des Bundes erwartet wird. Die Länder Berlin, Bremen und Hamburg brauchen bei der Änderung ihrer Flächennutzungspläne das für Raumordnung zuständige Bundesministerium nur dann zu beteiligen, wenn Belange der bundeseigenen oder Bundesauftragsverwaltung berührt werden.

Das für Raumordnung zuständige Bundesministerium gibt innerhalb der Äußerungsfrist die abschließende Stellungnahme für den Bund ab. Dabei unterscheidet es zwischen öffentlichen Belangen gegen ein in Aufstellung befindliches Ziel der Raumordnung, die zu einem Widerspruch berechtigen würden, und Anregungen. Kann eine Stellungnahme in begründeten Ausnahmefällen nicht fristgerecht abgegeben werden, unterrichtet es die oberste Landesplanungsbehörde und gibt einen angemessenen Zeitraum an, innerhalb dessen die Stellungnahme abgegeben wird. Äußert sich das für Raumordnung zuständige Bundesministerium nicht fristgerecht, so kann die oberste Landesplanungsbehörde davon ausgehen, dass eine Stellungnahme nicht erfolgt.

Nach Abschluss des Verfahrens übersendet die oberste Landesplanungsbehörde gemäß § 19 Abs. 2 Nr. 1 ROG den rechtsverbindlichen Raumordnungsplan dem für Raumordnung zuständigen Bundesministerium sowie den beteiligten Bundesstellen im Lande. Das für Raumordnung zuständige Bundesministerium erhält 30 Ausfertigungen.

- Für den Entwurf eines **Regionalplans** gelten die Regelungen für die Beteiligung bei Raumordnungsplänen für das Landesgebiet mit der Maßgabe, dass an die Stelle der obersten Landesplanungsbehörde der zuständige Träger der Regionalplanung tritt, soweit das einschlägige Landesplanungsrecht dies zulässt. Ist bei der Fortschreibung eines Regionalplans erkennbar, dass Belange der bundeseigenen oder Bundesauftragsverwaltung nicht berührt werden, genügt die Übersendung von zwei Ausfertigungen des Planentwurfs an das für Raumordnung zuständige Bundesministerium; die Beteiligung der Bundesstellen im Lande bleibt unberührt.

3.2 *Konsensfindungsverfahren (§ 5 Abs. 2 ROG)*

– Hält eine Bundesstelle ein in Aufstellung befindliches Ziel der Raumordnung im Entwurf eines Raumordnungsplans für unvereinbar mit einer von ihr beabsichtigten raumbedeutsamen Planung oder Maßnahme und macht sie geltend, dass das geplante Ziel entweder auf einer fehlerhaften Abwägung beruht oder aber mit der Zweckbestimmung des Vorhabens nicht in Einklang steht und das Vorhaben nicht auf einer anderen geeigneten Fläche durchgeführt werden kann (vgl. § 5 Abs. 3 ROG), so prüft der Träger der Planung, ob der Einwendung abgeholfen werden kann. Das Ergebnis der Prüfung wird der einwendenden Bundesstelle, der obersten Landesplanungsbehörde, falls diese nicht selbst Planungsträger ist, dem für Raumordnung zuständigen Bundesministerium und dem zuständigen Fachministerium des Bundes zur Stellungnahme zugeleitet.

– Ergibt sich aufgrund der schriftlichen Stellungnahmen der Beteiligten eine einvernehmliche Lösung, so ist kein Konsensfindungsverfahren erforderlich. Ein Widerspruch nach § 5 Abs. 1 und 3 ROG ist im Hinblick auf den Gegenstand der Einwendung ausgeschlossen.

– Bringt das schriftliche Verfahren keine einvernehmliche Lösung, leitet der Träger der Planung ein Konsensfindungsverfahren ein. Hierzu lädt er die oben genannten Beteiligten zu einem Konsensgespräch ein. Über das Ergebnis ist eine Niederschrift zu fertigen und den Beteiligten zuzuleiten. Das Verfahren ist innerhalb einer Frist von drei Monaten nach Einleitung des Verfahrens abzuschließen.

Führt das Konsensgespräch zu einer einvernehmlichen Lösung, so ist das Konsensfindungsverfahren abgeschlossen. Der Träger der Planung teilt dies den Beteiligten mit. Ein Widerspruch nach § 5 Abs. 1 und 3 ROG ist im Hinblick auf den Gegenstand des Konsensfindungsverfahrens ausgeschlossen.

Auch wenn das Konsensgespräch zu keiner einvernehmlichen Lösung geführt hat, ist das Konsensfindungsverfahren abgeschlossen. Wird das in Aufstellung befindliche Ziel der Raumordnung, das Gegenstand des Konsensfindungsverfahrens war, verbindlich, so tritt eine Bindungswirkung gegenüber der Bundesstelle nur ein, wenn diese keinen Widerspruch nach § 5 Abs. 1 und 3 ROG erhebt.

3.3 *Widerspruch (§ 5 Abs. 1 und 3 ROG)*

Hat das Konsensfindungsverfahren zu keiner einvernehmlichen Lösung geführt, kann die betroffene Bundesstelle innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Mitteilung des rechtsverbindlichen Ziels Widerspruch erheben. Hierbei handelt es sich um einen Widerspruch eigener Art und nicht um einen solchen nach der Verwaltungsgerichtsordnung. Die Frist beginnt mit Eingang des verbindlichen Raumordnungsplans bei der widersprechenden Bundesstelle zu laufen.

– Der Widerspruch ist bei der obersten Landesplanungsbehörde einzulegen; ihm ist eine Begründung beizufügen. Die Bundesstelle erklärt damit, dass sie sich nicht an das Ziel der Raumordnung gebunden sieht und sich für ihre Planungen und Maßnahmen Entscheidungsfreiheit vorbehält. Im Übrigen bleibt die Bindungswirkung des Ziels der Raumordnung bestehen.

– Die oberste Landesplanungsbehörde bestätigt den Eingang der Widerspruchs und prüft, ob die Voraussetzungen des § 5 Abs. 3 ROG erfüllt sind.

– Hält die oberste Landesplanungsbehörde den Widerspruch für unbegründet, kann sie Klage auf Feststellung der Bindungswirkung erheben. Ebenso kann die Bundesstelle Klage auf Feststellung erheben, dass sie nicht an das Ziel der Raumordnung gebunden ist.

3.4 *Nachträglicher Widerspruch (§ 5 Abs. 4 ROG)*

Hat sich die bei der Aufstellung eines Ziels der Raumordnung gegebene Sachlage verändert und macht diese Veränderung ein Abweichen von Zielen der Raumordnung erforderlich, so kann die betroffene Bundesstelle innerhalb von sechs Monaten ab Kenntnis der veränderten Sachlage mit Zustimmung der nächst höheren Behörde nachträglich Widerspruch einlegen. Das Verfahren richtet sich im Übrigen nach Ziffer 3.3; in der Begründung ist insbesondere die Veränderung der Sachlage darzulegen. Macht der nachträgliche Widerspruch die Änderung des Raumordnungsplans erforderlich, muss die widersprechende Bundesstelle die entstehenden Planungskosten erstatten.

4. Anpassung des Landesrechts; Überleitungsvorschriften (§§ 22, 23 ROG)

4.1 *Anpassung des Landesrechts (§§ 22, 23 Abs. 2 ROG)*

4.1.1 Umsetzungsfrist

§ 22 ROG richtet sich an die Länder und legt fest, dass die erforderlichen Landesgesetze für die Rahmenvorschriften des Abschnitts 2 (§§ 7-17 Abs. 1 ROG) bis spätestens 31. Dezember 2001 zu erlassen sind.

4.1.2 Zielabweichungsverfahren

§ 23 Abs. 2 ROG bildet die Rechtsgrundlage für die Durchführung von Zielabweichungsverfahren nach § 11 ROG, soweit und solange eine landesrechtliche Regelung fehlt. Die Vorschrift tritt mit Ablauf der Umsetzungsfrist am 31. Dezember 2001 außer Kraft (Art. 11 Abs. 3 BauROG).

4.2 Überleitungsvorschrift zur Anwendung des alten oder des neuen Rechts (§ 23 Abs. 1 ROG)

4.2.1 Grundsätzliches zum Anwendungsbereich

§ 23 Abs. 1 ROG bestimmt, dass die bisherigen Vorschriften des Raumordnungsgesetzes weiterhin auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen Anwendung finden sollen, die am 1. Januar 1998 bereits begonnen, aber noch nicht abgeschlossen waren. Ansonsten sind die unmittelbar geltenden Vorschriften des neuen Raumordnungsgesetzes, insbesondere dessen Abschnitt 1, anzuwenden.

Die Vorschrift bezieht alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Sinne von § 3 Nr. 6 ROG ein, also auch die Raumordnungspläne. Entsprechend ihrem Wesen als Überleitungsregelung kommt ihr die Funktion zu, bei laufenden Verfahren den Vertrauensschutz der Beteiligten zu gewährleisten und die Kontinuität des Entscheidungsprozesses zu wahren. Nach Sinn und Zweck des § 23 Abs. 1 ROG zielt die Bestimmung darauf ab, in solchen Fällen die bisher maßgeblichen Vorschriften als Planungs- und Entscheidungsgrundlage auch bis zum Abschluss des Verfahrens beizubehalten. Vor dem In-Kraft-Treten des Raumordnungsgesetzes am 1. Januar 1998 bereits begonnene und noch nicht abgeschlossene raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen sind deshalb nach den bis zu diesem Zeitpunkt geltenden Vorschriften fortzuführen.

4.2.2 Anwendung der Überleitungsvorschrift auf Raumordnungspläne

§ 23 Abs. 1 ROG erfasst alle Raumordnungspläne im Sinne von §§ 8 und 9 (Raumordnungspläne für das Landesgebiet sowie Regionalpläne). Für den Beginn der in § 23 Abs. 1 ROG genannten Verfahrensschritte sind die landesrechtlichen Vorschriften maßgebend; in Betracht kommen z.B. ein Kabinettsbeschluss, ein Beschluss des zuständigen Organs des Trägers der Regionalplanung oder eine öffentliche Bekanntmachung.

Für am 1. Januar 1998 bereits eingeleitete Aufstellungs- oder Änderungsverfahren sind demnach weiterhin die materiellrechtlichen Vorschriften in §§ 1 und 2 ROG a. F. sowie die jeweiligen landesrechtlichen Regelungen zugrunde zu legen.

Ebenso ist in derartigen Fällen für das Verfahren bei Widersprüchen des Bundes gegen Ziele der Raumordnung nach wie vor § 6 ROG a. F. maßgebend (soweit sich alle Beteiligten einig sind, können jedoch **ergänzend** nach neuem Recht vorgesehene Verfahrensschritte durchgeführt werden, z.B. ein Konsensgespräch). Sonstige unmittelbar geltende verfahrensrechtliche Bestimmungen über Raumordnungspläne enthält weder die bisherige noch die neue Fassung des Raumordnungsgesetzes.

4.2.3 Anwendung der Überleitungsvorschrift auf sonstige raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen

§ 23 Abs. 1 ROG kommt bei sonstigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen insbesondere im Hinblick darauf Bedeutung zu, ob die am 1. Januar 1998 in Kraft getretenen verschärften Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung gegenüber Personen des Privatrechts im Sinne von § 4 Abs. 3 ROG und gegenüber sonstigen Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und Abs. 4 ROG gelten oder ob sie weiterhin nach den bisherigen Vorschriften im Raumordnungsgesetz zu beurteilen sind. Die Einzelheiten, insbesondere die Zielbeachtenspflicht und die Berücksichtigungspflicht bezüglich der Grundsätze und der sonstigen Erfordernisse der Raumordnung sind unter 2.3.2 und 2.3.3 dargestellt.

Die Bindungswirkungen von Raumordnungsplänen sind grundsätzlich nach § 4 ROG zu beurteilen. Eine Ausnahme besteht nur in solchen Fällen, in denen die von der Bindungswirkung betroffene Planung oder Maßnahme im Sinne von § 23 Abs. 1 ROG am 1. Januar 1998 bereits begonnen war. In diesen Fällen ermöglicht § 23 Abs. 1 ROG, die Planung oder Maßnahme nach den bis Ende 1997 geltenden Vorschriften des Raumordnungsgesetzes abzuschließen.

Nach Sinn und Zweck der Überleitungsvorschrift ist dabei bezüglich des Beginns der Planung der Maßnahme auf das Zulassungsverfahren abzustellen. Denn die neuen Regelungen in § 4 ROG knüpfen ausdrücklich an das für die jeweilige Planung und Maßnahme erforderliche Zulassungsverfahren an. Dagegen können weder interne Vorplanungen und Vorarbeiten, vorgelagerte Verfahren (Raumordnungsverfahren, Linienbestimmungsverfahren) oder vor dem eigentlichen Zulassungsverfahren liegende Verfahrensschritte (wie z.B. Erörterung und Festlegung des voraussichtlichen Untersuchungsrahmens sowie der erforderlichen Unterlagen) den Zeitpunkt des Beginns der Maßnahme bestimmen.

Im Sinne von § 23 Abs. 1 ROG ist die Maßnahme vielmehr dann „begonnen“,

- wenn die zuständige Behörde das Verfahren förmlich einleitet,
 - spätestens dann, wenn sie die Träger öffentlicher Belange beteiligt oder die öffentliche Auslegung der Verfahrensunterlagen bekannt macht.

Unter diesen Voraussetzungen bleibt es bei der Anwendung des alten Rechts.

Wenn das Zulassungsverfahren für eine Maßnahme in einzelne Abschnitte aufgeteilt wird, (z.B. abschnittsweise Planfeststellung), richtet sich der Zeitpunkt des Beginns nach den Gegebenheiten des für den jeweiligen Teilabschnitt erforderlichen Verfahrens.