

## Freiraumschutz in Regionalplänen

Hinweise für eine zukunftsfähige inhaltliche und strukturelle Ausgestaltung

### Projektbetreuung

Klaus Einig

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

### Auftragnehmer

Dr. Hans-Jörg Domhardt

Sabine Braun

Matthias Proske

Christoph Scheck

Holger Schiller

Michael Theis

Technische Universität Kaiserslautern

Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung

## Werkstatt: Praxis

In der Schriftenreihe Werkstatt: Praxis veröffentlicht das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) praxisorientierte Ergebnisse zu den Themen Raumordnung, Städtebau, Wohnungswesen und Bauwesen.

### IMPRESSUM

#### Herausgeber

Bundesministerium für  
Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (BMVBS)  
Invalidenstraße 44  
10115 Berlin  
[www.bmvbs.de](http://www.bmvbs.de)

Bundesamt für  
Bauwesen und Raumordnung (BBR)  
Deichmanns Aue 31–37  
53179 Bonn  
[www.bbr.bund.de](http://www.bbr.bund.de)

#### Gestaltung und Satz

Sabine Braun  
Christoph Scheck  
Technische Universität Kaiserslautern  
Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung

#### Druck

Technische Universität Kaiserslautern  
ZBT – Abteilung Foto-Repro-Druck  
Kaiserslautern

#### Verlag und Vertrieb

Selbstverlag des Bundesamtes  
für Bauwesen und Raumordnung  
Deichmanns Aue 31–37, 53179 Bonn  
Tel.: (0 18 88) 4 01 - 22 09  
Fax: (0 18 88) 4 01 - 22 92  
E-Mail: [selbstverlag@bbr.bund.de](mailto:selbstverlag@bbr.bund.de)

#### Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist nicht  
unbedingt mit der des Herausgebers identisch.

**ISSN 1435 – 4659** (Schriftenreihe)  
**ISBN 3 – 87994 – 940 – 9**

Werkstatt: Praxis Heft 40  
Bonn 2006

# Vorwort

Einer sehr weiten Begriffsbestimmung folgend werden zum Freiraum alle natürlichen und naturnahen Räume gezählt, die innerhalb oder außerhalb des besiedelten Bereichs verortet sind. Innerörtliche Grünflächen, Parks und Schrebergärten gehören ebenso zum Freiraum, wie landwirtschaftliche Nutzflächen, Wälder, Moore, Flüsse und Seen. Gemeinsam ist ihnen ein gewisser Grad der Naturhaftigkeit. Freiraum ist somit nicht nur Wildnis und vom Menschen unberührte Natur. Auch Kulturlandschaften, die erst durch menschliche Nutzung entstanden sind, werden zum Freiraum gezählt.

Dies gilt gleichfalls für die naturnahen Kulturlandschaften, wie sie vorrangig in ländlich geprägten, dünn besiedelten Räumen anzutreffen sind, wie für die Verdichtungsräume als flächenhaft vestädterte Landschaften. Selbst in den menschlich überformten Verdichtungsräumen nehmen noch immer unbebaute Freiraumbestände den Hauptteil dieser Gebiete ein. All diese unterschiedlichen Freiräume weisen als gemeinsames Merkmal die nicht vorhandene Bebauung auf. Sie sind „frei“ von baulicher Nutzung.

Der Freiraum der offenen Landschaft erfüllt für den Menschen wie für den Naturhaushalt zahlreiche Funktionen wie:

- Natürliche Funktionen als Lebensgrundlage und Lebensraum für Menschen, Tiere und Pflanzen, als Ausgleichsmedium für stoffliche Einwirkungen und um Schutz des Grundwassers und des Klimas.
- Funktionen mit nutzungsbezogenen Aufgaben wie Rohstofflagerflächen, Standorte für land- und forstwirtschaftliche Nutzungen, Räume für Erholung und Freizeit, Standorte für sonstige wirtschaftliche Nutzungen, Verkehr und Entsorgung.
- Funktionen als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte.

Verbindliche Festlegungen in Regionalplänen zielen auf den Schutz unterschiedlicher Freiraumfunktionen ab. So versuchen die Freiraumsicherungskonzepte der Regionalplanung mit ihren rechtsverbindlichen Ausweisungen nicht nur die einzelnen Freiraumfunktionen untereinander zu koordinieren und den Freiraum vor baulicher Inanspruchnahme zu schützen, sondern

auch zur aktiven Gestaltung der Kulturlandschaftsentwicklung im Sinne der unterschiedlichen Ziele des Freiraumschutzes beizutragen.

Obwohl das Raumordnungsgesetz und das Baugesetzbuch des Bundes wie die Landesplanungsgesetze und Landesentwicklungspläne der Länder der städtebaulichen Innenentwicklung eindeutig den Vorrang gegenüber der baulichen Entwicklung im Außenbereich zuweisen, findet der Schwerpunkt der Neubautätigkeit noch immer im Freiraum der offenen Landschaft statt. Seit Jahrzehnten wächst die Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland auf Kosten des Freiraumbestandes der offenen Landschaft. Die Überbauung von Freiräumen verursacht negative direkte, indirekte und kumulative Folgeerscheinungen:

- direkte Wirkungen einer Überbauung sind in der Regel auf das betroffene Grundstück beschränkt (z. B. Bodenversiegelung, -verdichtung, Eintrag von Schadstoffen),
- indirekte Wirkungen reichen über die überbaute Fläche des betroffenen Freiraumes hinaus (z. B. Lärmausbreitung, Trennwirkungen, Induzierung von Verkehr) und
- kumulative Wirkungen resultieren aus der zeitlichen und räumlichen Summation baulicher Einzelvorhaben (z. B. Landschaftsfragmentierung, negative Stadtklimafolgen, Grundwasserabsenkungen, Freiraumversorgungsdefizite).

Der Umfang baulicher Freirauminanspruchnahme und das Ausmaß seiner negativen Wirkungen verteilen sich in Deutschland allerdings nicht gleichmäßig. Der Freiraumbestand schrumpft somit nicht an jedem Ort mit gleicher Geschwindigkeit. Vielmehr reduziert sich der Freiraum dort schneller, wo er bereits heute schon knapp ist. Am Rande der Kernstädte, im engeren suburbanen Raum, ist der Rückgang des Freiraumes deshalb empfindlich zu spüren. Hier konzentrieren sich nicht nur die direkten Wirkungen baulicher Freirauminanspruchnahme, in diesen Räumen erreichen auch ihre indirekten und kumulativen Effekte besonders gravierende Ausprägungen. Dadurch verschlechtert sich die Versorgung mit Freiräumen gerade für jene Bevölkerungsteile, die sich bereits die offene Landschaft mit vielen anderen teilen müssen.

Aber auch in den peripheren ländlichen Räumen Deutschlands besteht ein hoher Bedarf des Freiraumschutzes durch die Regionalplanung. Hier finden sich heute noch die größten Bestände unzerschnittener, verkehrlich gering belasteter Gebiete. Der Schutz unzerschnittener Freiräume stellt auch für die Regionalplanung eine besondere Herausforderung dar. Das Augenmerk des planerischen Freiraumschutzes darf somit nicht nur auf Räume gerichtet werden, die bereits eine kritische Verstädterung erreicht haben. Freiraumschutz ist vielmehr verstärkt auch in jenen Räumen erforderlich, die noch über ein günstiges Verhältnis von Siedlungs- und Freiraumfläche verfügen, soll der Fragmentierungs- und Zerschneidungsgrad der offenen Landschaft in Deutschland nicht weiter verschlechtert werden.

Neben den traditionellen Ansätzen der Regionalplanung, die mittels ihrer freiraumschützenden Instrumente wertvolle Freiräume vor baulicher Inanspruchnahme und anderen konkurrierenden Nutzungen schützen, haben sich neue, vorrangig umsetzungsorientierte Freiraumstrategien vielerorts etabliert. Zu nennen sind hier beispielsweise

Regional- und Landschaftsparkkonzepte. Auf Ordnungs- und Sicherungsaufgaben spezialisierte Instrumente des klassischen Freiraumschutzes werden so ergänzt um Handlungsansätze, die eine qualitative Verbesserung des Freiraumbestandes und seine attraktive Weiterentwicklung zum Ziel haben. Aktiv wird bei diesen Ansätzen versucht, die vielfältigen Nutzungsmöglichkeiten der regionalen Freiraumpotenziale so geschickt weiterzuentwickeln, dass die Wünsche unterschiedlicher Nutzergruppen befriedigt werden können.

Der Freiraumschutz durch die Regionalplanung kann diese vielfältigen Aufgaben allerdings nur dann zuverlässig erfüllen, wenn seine Festlegungen zum Freiraumschutz auch den rechtlichen Anforderungen genügen und die Aussagen adressatengerecht formuliert sind. Dieser Leitfaden soll die Raumordnungspraxis bei der Bewältigung dieser Herausforderung unterstützen.

Klaus Einig  
Bundesamt für  
Bauwesen und Raumordnung  
Referat Raumentwicklung

# Inhalt

	Seite
1 Einführung in die Thematik und Zielsetzung der Veröffentlichung	1
2 Freiraumschutz in Regionalplänen	3
2.1 Zielsetzung des Freiraumschutzes in Regionalplänen	3
2.2 Freiraumbezogene Festlegungen in Regionalplänen	4
Multifunktionale Festlegungen zur Freiraumstruktur	4
Monofunktionale Festlegungen zur Freiraumstruktur	5
2.3 Rechtliche Aspekte im Freiraumschutz durch Regionalpläne	8
Ziele und Grundsätze der Raumordnung	8
Raumordnungsgebiete	10
3 Vorschläge für die adressatenbezogene Festlegung freiraumbezogener Planelemente	11
3.1 Kennzeichnung von Zielen der Raumordnung sowie Grundsätzen der Raumordnung im Freiraumbereich	11
3.2 Hinweise zur Anwendung von Gebieten nach § 7 Abs. 4 ROG	14
3.3 Vorschläge zur Festlegung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung im Freiraumbereich	16
Abschließende Abwägung	16
Verbindlichkeit	20
Räumliche Bestimmtheit	23
Sachliche Bestimmtheit	30
3.4 Strukturierung der Pläne/Plankapitel	34
4 Synoptische Zusammenfassung	37
Quellenverzeichnis	39

## Tabellenverzeichnis

Seite

Tabelle 1:	Anzahl der freiraumbezogenen Festlegungen in den jeweiligen Funktionsbereichen	7
Tabelle 2:	Freiraumfunktionsbereiche und exemplarische Planelemente in Regionalplänen	8
Tabelle 3:	Einschätzung der Hinweise auf räumliche Bestimmtheit	23
Tabelle 4:	Tatbestandsmerkmale von Zielen der Raumordnung und Grundsätzen der Raumordnung gem. § 3 ROG	37
Tabelle 5:	Vorschläge zur Festlegung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung im Freiraumbereich	37
Tabelle 6:	Hinweise zur Anwendung der Gebietskategorien nach § 7 Abs. 4 ROG	37
Tabelle 7:	Vorschläge zur Strukturierung und Ausgestaltung von Raumordnungsplänen	38

## Verzeichnis der Beispiele

Seite

Beispiel 1:	Legende eines Regionalplans	12
Beispiel 2:	Kennzeichnungen in einem Regionalplan	13
Beispiel 3:	Legende eines Regionalplans	16
Beispiel 4:	Problematik der Abwägungshinweise	17
Beispiel 5:	Vorbehaltsgebiete	18
Beispiel 6:	Vorranggebiet	18
Beispiel 7:	Vorranggebiet	19
Beispiel 8:	Verbindlichkeit	21
Beispiel 9:	Räumliche Bestimmtheit I	24
Beispiel 10:	Räumliche Bestimmtheit II	24
Beispiel 11:	Textliche Hinweise mit räumlicher Bestimmtheit	24
Beispiel 12:	Textliche Hinweise ohne räumliche Bestimmtheit	24
Beispiel 13:	Lesbarkeit	25
Beispiel 14:	Flächenfüllung	25
Beispiel 15:	Linienumgrenzung	26
Beispiel 16:	Linienumgrenzung mit Zackenmuster	26
Beispiel 17:	Gitterschraffur	27
Beispiel 18:	Räumlich unbestimmte Darstellungsmöglichkeiten	27
Beispiel 19:	Gesamtdarstellung mit Linienumgrenzungen, Schraffuren und Rastern	28
Beispiel 20:	Gesamtdarstellung mit Linienumgrenzungen, Schraffuren und Rastern	29
Beispiel 21:	Flächenfüllungen, Schraffuren und Punktraster	30
Beispiel 22:	Flächenfüllungen und Schraffuren	31
Beispiel 23:	Sachlich bestimmte Vorgaben	33
Beispiel 24:	Funktionsbereich allgemeiner Freiraumschutz	33
Beispiel 25:	Freiraumfunktionsbereich Freizeit und Erholung	33
Beispiel 26:	Freiraumfunktionsbereich Natur und Landschaft	33
Beispiel 27:	Freiraumfunktionsbereich Grundwasser- und Oberflächengewässerschutz	33
Beispiel 28:	Kapitelangaben in der Legende und Plansätze	35
Beispiel 29:	Inhaltsverzeichnis	35

# 1 Einführung in die Thematik und Zielsetzung der Veröffentlichung

In den bundesdeutschen Regionalplänen werden seit Jahren zu den Festlegungen für spezielle Freiraumfunktionen (monofunktionale Planelemente, wie z.B. Vorbehaltsgebiete zum Schutz von Natur und Landschaft oder Vorranggebiete zur Rohstoffgewinnung) sowie zu anderen Festlegungen für großräumig übergreifende Freiräume durch so genannte regionale Grünzüge bzw. Siedlungszäsuren im Sinne eines allgemeinen Freiraumschutzes (multifunktionale Planelemente) vorgenommen. Allerdings zeigen sich hierbei neben einer unübersehbaren Vielfalt an Begrifflichkeiten auch erhebliche Problemfelder bei der Systematisierung der Festlegungen hinsichtlich der Einordnung als Ziele der Raumordnung bzw. als Grundsätze der Raumordnung, der Einstufung als Vorrang-, Vorbehalts- oder Eignungsgebiete nach § 7 Abs. 4 ROG und somit auch zu den damit verbundenen Bindungswirkungen.<sup>1</sup>

In diesem Zusammenhang werden bei der Anwendung von verbindlichen Festlegungen im Freiraumbereich immer wieder Schwierigkeiten deutlich, die sich u. a. in folgenden Kritikpunkten und Fragestellungen – wie sie bereits in dem Forschungsprojekt „Schlanker und effektiver Regionalplan“<sup>2</sup> dargestellt wurden – artikulieren:

- Eine aufgabenadäquate und sachgerechte Umsetzung auf der Adressatenebene wird durch die große Begriffsvielfalt erschwert, die eine eindeutige Bestimmung der Bindungswirkung der einzelnen Festlegungen oftmals nicht zulässt.
- Die Bindungswirkungen der regionalplanerischen Ausweisungen, vor allem welche als Vorranggebiete und welche als Vorbehaltsgebiete einzustufen sind, lässt sich nicht immer eindeutig ableiten. Diese Interpretationsschwierigkeiten stehen einer zielgerichteten, der normativen Bindungswirkung entsprechenden Umsetzung entgegen.
- Die Lesbarkeit des Planes wird häufig durch eine nicht ausreichende Differenzierung zwischen den fachplanerischen Festsetzungen und den originär regionalplanerischen Ausweisungen beeinträchtigt.
- In den als Ziele der Raumordnung gekennzeichneten Plansätzen finden sich oftmals

Formulierungen, die ihre Hauptadressaten nicht nennen. Ihr fehlender Adressatenbezug führt oftmals zum Verfehlen der Wirkung, die bestimmte Akteure zu Handlungen veranlassen sollte.<sup>3</sup>

- In zahlreichen Fällen werden in die Zielformulierungen relativierende Begriffe wie „sollten“, „wenn möglich“ usw. eingeflochten oder deutliche Ziele werden in die Erläuterungen „verdrängt“, wodurch der Einfluss der Festlegungen auf die Adressaten eingeschränkt wird und die rechtlichen Anforderungen nicht erfüllt werden.<sup>4</sup>
- Normative Ausweisungen der Raumordnung können zudem nur dann konsequent zur Anwendung kommen, wenn diese neben den textlichen Ausführungen hinreichend räumlich konkretisiert werden. Auch dies lassen einige Regionalpläne vermissen.

Diese häufig vorzufindende unzureichende Normenklarheit bei vielen freiraumbezogenen Planelementen führt dazu, dass die regionalplanerischen Festlegungen auf Seiten ihrer Adressaten nicht die intendierten Bindungswirkungen auslösen. Dies gilt insbesondere für Festlegungen, die als Ziele der Raumordnung gekennzeichnet sind.

Aufgrund dieser feststellbaren Defizite bei der Anwendung freiraumbezogener Festlegungen in Regionalplänen stehen in dieser Untersuchung folgende Zielsetzungen im Vordergrund:

Als zentrales Ziel soll die Rechtsetzungspraxis der Regionalplanung optimiert werden. Insbesondere werden Hinweise gegeben, wie die Festlegungen im Freiraumbereich den Definitionskriterien des ROG an Ziele der Raumordnung und Grundsätze der Raumordnung besser genügen können.

In der Raumordnungspraxis ist vor allem eine Optimierung der Normqualität im Hinblick auf die sachliche und räumliche Bestimmtheit von Festlegungen anzustreben. Hierdurch lassen sich Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit der verbindlichen Festlegungen verbessern. Diese Anforderungen gelten dabei sowohl für die Plansätze als auch für die zeichnerischen Darstellungen in den verbindlichen Plankarten.

(1)  
Vgl. hierzu u.a.:  
Kistenmacher, H. et al.: Planinhalte für den Freiraumbereich, Beiträge der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 126, Hannover, 1993;  
Kistenmacher, H.: Auswertung ausgewählter Pläne und Programme der Regionalplanung im Bundesgebiet. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Kaiserslautern 1996;  
BBR (Hrsg.): Schlanker und effektiver Regionalplan, Reihe Forschungen des BBR, Heft 101, Bonn 2001.

(2)  
Vgl. BBR (Hrsg.): Schlanker und effektiver Regionalplan, Reihe Forschungen des BBR, Heft 101, Bonn 2001, S. 47.

(3)  
Vgl. Kiemstedt, H. et al.: Umsetzung von Zielen des Naturschutzes auf regionaler Ebene, Beiträge der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 123, Hannover 1993, S. 68.

(4)  
Vgl. Kiemstedt, H. et al.: a.a.O., S. 65 f.;  
vgl. Dressler, v. H. et al.: Weiterentwicklung der Landschaftsrahmenplanung und ihre Integration in die Regionalplanung. Ergebnisse aus dem F+E-Vorhaben 809 01 002 im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz, des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft, des Regionalen Planungsverbandes Westsachsen - Regionale Planungsstelle, Bonn-Bad Godesberg 2000, S. 137 f.

Eine weitere zentrale Zielsetzung ist es, die Qualität von gebietlichen Festlegungen in der Plankarte zu verbessern. Es werden Vorschläge gemacht, wie eine klare räumliche Bestimmtheit der freiraumbezogenen Festlegungen erreicht werden kann und worauf zu achten ist, damit der räumliche Bezug einer Festlegung eindeutig ablesbar wird.

Zudem werden Vorschläge und Hinweise zur Optimierung der Gestaltung von Regionalplänen gemacht. Dabei steht die Erhöhung der Nachvollziehbarkeit für die nachfolgenden Planungsadressaten und Anwender von Regionalplänen im Vordergrund. Insbesondere für zukünftige Planaufstellungs- und Änderungsverfahren von Regionalplänen wird eine Hilfestellung gegeben, um Planungsabsichten entsprechend des aktuellen rahmensetzenden Raumordnungsrechts umzusetzen.

Die vorliegenden Hinweise sind ein Ergebnis des Ressortforschungsvorhabens „Freiraumschutz in Landes- und Regionalplänen“ im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. In diesem Vorhaben wurden bundesweit freiraumbezogene Festlegungen in aktuellen Raumordnungsplänen untersucht. Zentrale Analysekriterien sind die Differenzierung zwischen Zielen der Raumordnung einerseits und Grundsätzen der Raumordnung andererseits gem. § 3 ROG sowie die Einstufung als Raumordnungsgebiet nach § 7 ROG.<sup>5</sup>

Hierbei handelt es sich jedoch nicht um eine abschließende juristische Prüfung der Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen, sondern vielmehr um eine Beurteilung der Festlegungsqualität nach einem systematischen Ansatz. Ziel war demnach nicht eine vor Gericht standhaltende Überprüfung mit dezidiert Befragung aller am Prozess Beteiligten, sondern eine genaue Analyse der freiraumschützenden Planaussagen auf alleiniger Grundlage des gedruckten Planwerks (Plankarte, Textteil und Begründung/Erläuterung), da davon auszugehen ist, dass den Adressaten ebenfalls nur diese Dokumente zugänglich sind.

Die nachfolgenden Hinweise beinhalten Anregungen und Vorschläge für die Festlegung und Gestaltung freiraumbezogener normativer Ausweisungen in Raumordnungsplänen. Im Mittelpunkt stehen dabei als zentrale Tatbestandsmerkmale des § 3 ROG die Kriterien

- abschließende Abwägung,
- Verbindlichkeit der Planaussage,
- räumliche Bestimmtheit sowie
- sachliche Bestimmtheit.

Überwiegend in Form eines Positivkataloges werden aus den untersuchten Regionalplänen geeignete Beispiele zur Festlegung der Ziel- und Grundsatzqualität aufgegriffen und verschiedene Möglichkeiten, sowohl Ziele der Raumordnung als auch Grundsätze der Raumordnung textlich und zeichnerisch verbindlich festzulegen, beschrieben.

So werden Anregungen gegeben, wie freiraumbezogene Festlegungen einerseits als Ziele der Raumordnung und andererseits als Grundsätze der Raumordnung eindeutig differenziert werden können und wie diese in Regionalplänen entsprechend zu kennzeichnen sind. Darüber hinaus erfolgen Hinweise zur Verbesserung der Lesbarkeit und der Übersichtlichkeit sowie zum Aufbau und zur Gestaltung von Regionalplänen. Die Vorschläge für Planzeichen und Plansätze freiraumbezogener Ausweisungen wurden raumordnerischen Festlegungen aus den untersuchten Planwerken entnommen, die den Kriterien des ROG gerecht werden.

#### *Zur Gliederung der Veröffentlichung:*

Nach einer kurzen Darstellung der zentralen Ergebnisse der Untersuchung werden im Schwerpunkt Vorschläge für die adressatenbezogene Festlegung freiraumbezogener Planelemente in Regionalplänen entwickelt. Neben allgemeinen Vorschlägen zur Strukturierung und Ausgestaltung von Raumordnungsplänen erfolgen vor allem Vorschläge und Hinweise zur differenzierten Festlegung von Zielen der Raumordnung einerseits und Grundsätzen der Raumordnung andererseits. Zudem gibt es Hinweise zur Anwendung der Gebietskategorien nach § 7 Abs. 4 ROG.

Innerhalb der jeweiligen Abschnitte werden zuerst die jeweiligen spezifischen Problemstellungen kurz erläutert (Problematik) und anschließend konkrete Hinweise (Vorschläge) entwickelt. Am Ende jedes thematischen Abschnittes erfolgt eine knappe Zusammenfassung der Vorschläge.

(5)  
Die Untersuchung bezieht sich auf die nach dem 1.1.1998 geltende Rechtslage.

## 2 Freiraumschutz als Aufgabe der Regionalplanung

### 2.1 Zielsetzung des Freiraumschutzes in Regionalplänen

Der Beitrag der Regionalplanung zum Schutz größerer, zusammenhängender Freiräume, zur Sicherung und Entwicklung von Freiraumfunktionen sowie deren Koordinierung untereinander ist unbestritten hoch. Diese Aufgaben werden in erster Linie durch die Ausweisung von multifunktionalen und monofunktionalen Planelementen (Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für verschiedene Freiraumfunktionen sowie Eignungsgebiete insbesondere für Windenergienutzung) wahrgenommen.<sup>6</sup>

Auch das ROG 1998 trifft in § 7 Abs. 2 Nr. 2 Aussagen zu raumordnerischen Festlegungen im Bereich Freiraumstruktur. Hierbei erfolgt eine Differenzierung zwischen

- großräumig übergreifenden Freiräumen und Freiraumschutz,
- Nutzungen im Freiraum, wie Standorte für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen und
- Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen.

Allerdings gelten diese Aussagen pauschal für alle Raumordnungspläne, ohne dass zwischen Landesplanung und Regionalplanung unterschieden wird.

Die im Gesetzestext sehr allgemein gehaltene Aussage „Nutzungen im Freiraum“ umfasst alle Funktionsbereiche der Freiraumstruktur. Hierunter sind in erster Linie die Funktionsbereiche

- Natur und Landschaft,
- Grundwassersicherung,
- Rohstoffsicherung,
- Landwirtschaft,
- Forstwirtschaft,
- Freizeit und Erholung,
- Hochwasserschutz,
- Klimaschutz sowie
- Windenergienutzung

subsumiert.

Rechtsverbindliche Festlegungen in Regio-

nalplänen zielen auf den Schutz dieser unterschiedlichen Freiraumfunktionen ab. So versuchen die Freiraumsicherungskonzepte der Regionalplanung mit ihren Festlegungen zu den unterschiedlichen Freiraumfunktionsbereichen nicht nur die einzelnen Freiraumfunktionen untereinander zu koordinieren, sondern auch den Freiraum vor Inanspruchnahme durch Besiedlung zu schützen.

Heute ist ein Schutz des unbesiedelten Freiraums wichtiger denn je. Seit Jahrzehnten wächst die Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland auf Kosten des Freiraumbestandes der offenen Landschaft. So werden die Fähigkeiten zur Erfüllung vor allem seiner natürlichen Funktionen durch die Ausweitung von Nutzungen aus dem Siedlungs- und Infrastrukturbereich weitgehend außer Kraft gesetzt. Die Überbauung von Freiräumen verursacht negative direkte und indirekte sowie kumulative Folgeerscheinungen:

- direkte Wirkungen einer Überbauung sind in der Regel auf die betreffende Fläche beschränkt (z. B. Bodenversiegelung, Eintrag von Schadstoffen),
- indirekte Wirkungen reichen über die bebaute Fläche hinaus (z. B. Lärmausbreitung, Trennwirkungen) und
- kumulative Wirkungen resultieren aus der zeitlich und räumlichen Summation baulicher Einzelvorhaben (z. B. Landschaftsfragmentierung, negative Stadtklimafolgen, Grundwasserabsenkungen).

Die Problematik des fortschreitenden Rückgangs von Freiräumen lässt sich aber nicht allein durch eine rein quantitative Sicht der Freiraumentwicklung erfassen. Es sind auch strukturelle Effekte zu berücksichtigen, die zu Qualitätseinbußen des Freiraumbestandes führen.

Zu nennen sind in diesem Zusammenhang u. a. die fortschreitende Fragmentierung und Zerschneidung bestehender Freiräume, die negative Trennwirkungen, aber auch stoffliche und akustische Beeinträchtigungen der offenen Landschaft zur Folge haben. Die Freiraumfragmentierung durch die Erhöhung der Netzdichte linienhafter Infrastrukturen verringert kontinuierlich den Anteil großer zusammenhängender, potenziell

<sup>(6)</sup> BBR (Hrsg): Schlanker und effektiver Regionalplan, Reihe Forschungen des BBR, Heft 101, Bonn 2001, S. 46.

wenig gestörter Freiräume. Die voranschreitende Verringerung großflächiger Freiräume führt nicht nur zu erheblichen ökologischen Beeinträchtigungen, sondern ist z. B. mit Einbußen der Erholungsfunktionen der Landschaft verbunden.

Eine weitere Problematik hat sich in den letzten Jahren durch die extremen Hochwasserereignisse an der Oder und an der Elbe gezeigt. Der Verlust an ausreichenden Retentionsräumen bzw. potenziellen Überschwemmungsbereichen durch Nutzung für Besiedlung oder infrastrukturelle Anlagen führen zu erheblichen Schäden sowohl im Siedlungsraum als auch im Freiraum.

Zur Vermeidung solcher Folgen durch Hochwasserereignisse können auch Festlegungen zum Hochwasserschutz in Regionalplänen einen wertvollen Beitrag leisten. Durch die Ausweisung entsprechender Gebiete, die als potenzielle Überschwemmungsbereiche vor weiterer Besiedlung freigehalten werden sollen, kann bereits vor einer fachrechtlichen Festsetzung in den Regionalplänen eine vorsorgende Sicherung solcher Freiräume für den Hochwasserschutz erfolgen.

Als weiteres Beispiel für die große Bedeutung regionalplanerischer Festlegungen im Freiraumbereich sind die Festlegungen für Gebiete, die der Windenergienutzung dienen sollen, zu nennen. In erster Linie wird hierbei die umfassende Koordinationsaufgabe der Regionalplanung deutlich. Wesentlicher als die Ausweisung von für diese Aufgabe geeigneten Gebieten zur Sicherung und Priorisierung der Funktion Windenergienutzung gegenüber konkurrierenden Nutzungen ist in diesem Zusammenhang die räumliche Steuerung durch Konzentration auf die jeweiligen Raumordnungsgebiete nach § 7 Abs. 4 ROG. Aufgrund der nach § 35 BauGB erfolgten Privilegierung der Anlagen für Windenergienutzung können auch durch Darstellungen in kommunalen Flächennutzungsplänen oder durch Festlegung von Zielen der Raumordnung in Regionalplänen die Errichtung an anderen Stellen im Planungsraum ausgeschlossen werden. Bei entsprechend sachgerechter und methodisch fundierter Ausweisung solcher Gebiete als Vorrang- oder Eignungsgebiete nach § 7 Abs. 4 ROG lassen sich Standortkonzepte für Windenergieanlagen entwickeln, die eine Konzentration dieser Anlagen in den dafür geeigneten, weitgehend konfliktfreien Gebieten vorgeben und damit eine weitgehende flächendeckende Überformung

der freien Landschaft („Verspargelung“) vermeiden.

Somit können freiraumbezogene Festlegungen in Regionalplänen vielfältige Aufgaben bei der Koordination der verschiedenen Raumansprüche übernehmen, die nicht nur auf den Schutz der einzelnen Freiraumfunktionen abzielen.

## 2.2 Freiraumbezogene Festlegungen in Regionalplänen

Der direkte flächenbezogene Freiraumschutz in Regionalplänen ist häufig ein Beitrag zum Boden- und Biotopschutz, zur Erhaltung land- und forstwirtschaftlicher Flächenpotenziale und dient auch der Erholungsvorsorge, dem Klimaschutz, dem vorsorgenden Hochwasserschutz oder dem Schutz großer, zusammenhängender Freiraumbestände. Die Erhaltung von Freiräumen durch gebietliche Festlegungen in Regionalplänen verfolgt somit in vielen Fällen einen multifunktionalen Schutzansatz. Nicht immer muss der Schutz des Freiraumes vor Umwandlung in eine andere Nutzungsform auf die Abwehr baulicher Flächeninanspruchnahme abzielen. In vielen Fällen dient er einzig und allein dem Schutz der aktuellen Bodennutzung gegenüber anderen konkurrierenden Raumansprüchen. So gilt es beispielsweise, den regionalen Bestand hochwertiger landwirtschaftlicher Böden langfristig zu erhalten oder Grünlandnutzungen in Flussauen zu schützen, um einen schadensminimalen Hochwasserabfluss gewährleisten zu können. Aufgaben des Freiraumschutzes werden in Regionalplänen somit durch zwei Festlegungstypen von Raumordnungsgebieten erfüllt:

- multifunktionale Festlegungen, wie regionale Grünzüge und Grünzäsuren, die einer Vielzahl von Schutzzwecken dienen und in erster Linie die Verhinderung einer Besiedlung zum Ziel haben sowie
- monofunktionale Festlegungen, wie Vorrang- und Vorbehaltsgebiete, die auf den Schutz einzelner Freiraumfunktionen ausgerichtet sind (Grundwassersicherung, Forstwirtschaft, Freizeit und Erholung etc.).

### Multifunktionale Festlegungen zur Freiraumstruktur

In Regionalplänen werden durch Festlegungen als regionale Grünzüge zusammenhän-

gende Freiräume vor weiterer Besiedlung geschützt. Grünstreifen finden hingegen vor allem in der Nachbarschaft von Siedlungen ihren Einsatz und dienen in erster Linie der Verhinderung des Zusammenwachsens von Siedlungen oder dem Stopp der Ausdehnung des Siedlungsraumes in einer bestimmten Richtung. Durch die gebietliche Ausweisung von regionalen Grünzügen und Grünstreifen wird nicht eine spezielle Freiraumfunktion gesichert, sondern der gesamte Freiraum mit all seinen unterschiedlichen Funktionen vor der Inanspruchnahme durch bauliche Nutzungen bewahrt. Durch ihren multifunktionalen Charakter können regionale Grünzüge und Grünstreifen keinen Beitrag zur räumlichen Koordination der einzelnen Freiraumfunktionen leisten. Da Grünzüge wie Grünstreifen vor allem in Gebieten mit hohem Siedlungsdruck zum Einsatz kommen, müssen sie mit einer hohen Bindungswirkung ausgestattet sein, um gegenüber den konkurrierenden Raumanprüchen ihren Schutzzweck durchsetzen zu können.

In den meisten Fällen haben sie daher den Rechtscharakter von Zielen der Raumordnung. Allerdings können in der Raumordnungspraxis auch Festlegungen von Grünzügen und Grünstreifen als Grundsätze der Raumordnung beobachtet werden. Regionale Grünzüge und Grünstreifen werden in vielen Regionalplänen verwendet und gelten als etabliertes und bewährtes raumordnungsrechtliches Instrument.

#### **Monofunktionale Festlegungen zur Freiraumstruktur**

Ausweisungen in Regionalplänen, die eindeutig auf ein Schutzziel ausgerichtet sind, werden als monofunktionale Festlegungen zur Freiraumstruktur bezeichnet. Sie dominieren klar die Ausweisungen zur Freiraumstruktur. Unter anderem können unterschieden werden:

- Festlegungen zum Schutz von Natur und Landschaft,
- Festlegungen zur Grundwassersicherung,
- Festlegungen zur Rohstoffsicherung,
- Festlegungen für Landwirtschaft,
- Festlegungen für Forstwirtschaft,
- Festlegungen für Freizeit und Erholung,
- Festlegungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz,

- Festlegungen zum (Siedlungs-)Klimaschutz sowie
- Festlegungen zur Windenergienutzung.

#### *Festlegungen zum Schutz von Natur und Landschaft*

Ausweisungen von Gebieten zum Schutz von Natur und Landschaft dienen in Regionalplänen beispielsweise dem Schutz wertvoller Biotop, der Erhaltung eines schützenswerten Landschaftsbildes, der Konservierung typischer Kulturlandschaftsstrukturen oder der Entwicklung eines Biotopverbundsystems. Regionalplanerische Festlegungen als Gebiete zum Schutz von Natur und Landschaft sind in nahezu allen Regionalplänen verbreitet. Sie können die Rechtsnormqualität von Zielen oder von Grundsätzen der Raumordnung aufweisen und treten somit sowohl als Vorrang- oder Vorbehaltsgebiet auf. In vielen Fällen stützen sich die Ausweisungen auf bereits naturschutzrechtlich als Landschaftsschutzgebiet oder Naturschutzgebiet gesicherte Flächen. In diesen Fällen handelt es sich nicht um eine nachrichtliche Übernahme. Dies wäre der Fall, wenn lediglich die naturschutzrechtlich gesicherten Flächen zu reinen Informationszwecken im Regionalplan dargestellt werden. Als Vorrang- oder Vorbehaltsgebiet im Regionalplan ausgewiesene Flächen erhalten zu ihrem naturschutzrechtlichen Schutzstatus zusätzlich eine raumordnungsrechtliche Verbindlichkeit als Ziel oder Grundsatz der Raumordnung. Dadurch erfolgt allerdings keine Intensivierung der Schutzintensität.

#### *Festlegungen zur Grundwassersicherung*

Ebenfalls weit verbreitet sind Vorrang- und Vorbehaltsgebietsausweisungen zur Grundwassersicherung. Sie finden sich in fast allen Plänen der Regionalplanung und weisen entweder einen Ziel- oder einen Grundsatzcharakter auf. Sie dienen dem langfristig orientierten Trinkwasserschutz und der vorsorgenden Sicherung von Gebieten der Trinkwassergewinnung. Noch nicht durch das Wasserhaushaltsrecht gesicherte Gebiete können so vorsorglich durch die Raumordnung unter Schutz gestellt werden.

#### *Festlegungen zur Rohstoffsicherung*

Allgemein werden Festlegungen zur Rohstoffsicherung zu den Ausweisungen zur Freiraumstruktur gerechnet, obwohl diese

Raumnutzungen in der Regel in direktem Konflikt mit dem Freiraumschutz stehen. Ausweisungen zur Rohstoffsicherung dienen der Vorsorge einer ausreichenden Versorgung mit oberflächennahen Rohstoffen. Zum Einsatz kommen sowohl Vorrang- als auch Vorbehaltsgebiete.

#### *Festlegungen für Land- und Forstwirtschaft*

Eine wichtige Gruppe monofunktionaler Festlegungen zur Freiraumstruktur stellen Ausweisungen zum Funktionsbereich Landwirtschaft dar. In Regionalplänen finden sich diese Festlegungen als Vorranggebiet oder Vorbehaltsgebiet für Landwirtschaft. Im Sinne des klassischen Freiraumschutzes sollen Ausweisungen zum Funktionsbereich Landwirtschaft in erster Linie konkurrierende Nutzungen abwehren. Da vorrangig die Landwirtschaftsfläche unter dem kontinuierlichen Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche zu leiden hat, richtet sich deren Ausweisung vor allem gegen die Umnutzung landwirtschaftlich genutzter Produktionsflächen, insbesondere gegen die Besiedlung von Landwirtschaftsflächen. Ausweisungen in Regionalplänen zielen somit primär auf die Erhaltung und Sicherung der Nutzungsform Landwirtschaft und schützen damit die landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen und die Umweltvoraussetzungen, die diese ermöglichen. Bei der Ausweisung von landwirtschaftlichen Vorrang- und Vorbehaltsgebieten steht der Schutz hochwertiger Böden zur Erhaltung der bestehenden Produktionsbedingungen im Vordergrund. Eigenständige Vorrangbereiche für den Bodenschutz sind in der Landes- und Regionalplanung bisher nicht erkennbar. Vergleichbar wird mit regionalplanerischen Festlegungen zum Funktionsbereich Forstwirtschaft verfahren. Auch hier gehören Vorrang- und Vorbehaltsgebietsausweisungen zum Standardrepertoire der Regionalplanung. Da Waldnutzungsformen oft eine höhere Naturnähe und niedrigere Nutzungsintensität aufweisen als landwirtschaftliche Nutzungen, geht hier der Schutz der Nutzungsfunktionen oft auch einher mit dem Schutz ökologischer Funktionen.

#### *Festlegungen für Freizeit und Erholung*

Die räumliche Vorsorge für Freizeit- und Erholungsaktivitäten stellt einen wichtigen Aufgabenbereich der Regionalplanung, vor allem in den dichter besiedelten Räumen und in den Tourismusgebieten Deutschlands, dar. Dies liegt unter anderem daran,

dass der Freizeit- und Tourismuswirtschaft keine eigene Fachplanung zugeordnet ist. So übernimmt die Regionalplanung die Vertretung ihrer Belange. Viele Regionalpläne enthalten daher spezielle Ausweisungen, durch die Gebiete für eine naturbezogene Erholung und Tourismusnutzung gesichert werden. Diese Festlegungen haben in vielen Fällen einen freiraumschützenden Charakter und zielen auf die Erhaltung von Kulturlandschaften und ihre dauerhafte Nutzbarkeit für Erholungs- und Tourismuszwecke. Mittels Vorrang- oder Vorbehaltsgebieten wird in verschiedenen Regionalplänen aber auch auf die große Bedeutung des Tourismus für die regionale Wirtschaft reagiert. Durch gebietliche Festlegungen können die Belange des Fremdenverkehrs gegenüber konkurrierenden Nutzungen gestärkt werden. Eine Abwehr von Nutzungen, z.B. Industrieansiedlungen, Deponien oder Windparks, die nicht mit einer touristischen Nutzung kompatibel sind, wird dadurch erleichtert.

#### *Festlegungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz*

In diesem Bereich kommt der Regionalplanung eine wichtige flankierende Funktion zum Hochwasserschutz der Wasserfachplanungen zu. Da überschwemmungsgefährdete Gebiete hinter festen Schutzeinrichtungen nicht durch Festsetzung von Überschwemmungsgebieten gem. § 32 WHG geschützt werden können, liegt es hier in den Händen der Raumordnung, die nötige Risikovorsorge vor Schadereignissen durch entsprechende Ausweisungen zu gewährleisten. Durch Festlegung von Vorrang- oder Vorbehaltsgebieten zum vorbeugenden Hochwasserschutz kann ein frühzeitiges Nutzungsmanagement hinter den Deichen betrieben werden, um eine Erhöhung des Schadenspotenzials – z.B. durch weitere Bebauung – zu verhindern. Durch regionalplanerische Gebietsausweisungen kann so im Katastrophenfall der mögliche Schaden vorsorglich begrenzt werden.

In Regionalplänen werden aber auch Flutungspolder ausgewiesen. Dies sind Gebiete, die im Katastrophenfall zur Entlastung von Gebieten mit hohem Schadenspotenzial geflutet werden. Flutungspolder werden in Regionalplänen als Vorbehalts- oder Vorranggebiet gesichert. Bisher gehören gebietliche Ausweisungen zum vorbeugenden Hochwasserschutz, die über eine rein nachrichtliche Übernahme von Überschwemmungsgebieten hinausgehen, allerdings

noch nicht zu den zentralen Inhalten der meisten Regionalpläne. Als Reaktion auf die Flutkatastrophen der zurückliegenden Jahre haben mittlerweile alle Länder die Intensität des vorbeugenden Hochwasserschutzes durch Raumordnungspläne erhöht. So ist in vielen Planungsregionen die Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten des vorsorgenden Hochwasserschutzes in Arbeit.

#### *Festlegungen zur Rohstoffsicherung und zur Windenergienutzung*

Festlegungen zur Windenergienutzung werden zu den freiraumbezogenen Ausweisungen gerechnet, obwohl diese Raumnutzung häufig in direktem Konflikt mit dem Freiraumschutz steht. Aus diesem Grunde sollen sie hier als ein Spezialfall monofunktionaler regionalplanerischer Festlegung zur Freiraumstruktur geführt werden. Bei der raumordnungsrechtlichen Standortlenkung von Vorhaben der Windkraftnutzung wird neben den Vorranggebieten immer häufiger in Regionalplänen auf die Ausweisung von Eignungsgebieten zurückgegriffen. Die dynamische Entwicklung der Windenergie hat die Entwicklung der Eignungsgebiete als eigenständigem Raumordnungsgebietstyp erforderlich gemacht. Mittels Ausweisung von Eignungsgebieten werden in Regionalplänen in erster Linie jene Freiraumbereiche dargestellt, die sich für den Bau von Windkraftanlagen positiv anbieten. Innerhalb solcher Eignungsgebiete genießen Windkraftanlagen zumindest einen Vorbehalt gegenüber anderen Nutzungsformen. Demgegenüber gilt außerhalb der Eignungsgebiete ein genereller Ausschluss von Windkraftanlagen. Auf eine Baugenehmigung können somit nur die Vorhaben innerhalb der Eignungsgebiete hoffen.

Im Unterschied zu den meisten anderen freiraumbezogenen Planelementen sind Festlegungen zur Windenergienutzung nicht nur auf den terrestrischen Bereich beschränkt, sondern werden zunehmend auch auf dem Meeresbereich vorgenommen. Hier erfolgt die Festlegung bisher allerdings vorrangig durch landesweite Raumordnungspläne. So enthält z. B. der Entwurf des Raumentwicklungsprogramms Mecklenburg-Vorpommern aus dem Jahre 2004 marine Eignungsgebiete für Windenergieanlagen, so genannte Off-Shore-Windparks.

#### *Fazit*

Es ist festzustellen, dass hinsichtlich der Anwendung von Planelementen in den verschiedenen Freiraumfunktionsbereichen erhebliche Unterschiede bestehen. Während in den Bereichen Natur und Landschaft sowie Rohstoffsicherung fast in jedem der über 100 Regionalpläne in Deutschland zwei bis drei Planelemente Verwendung finden, sind es in den anderen Bereichen in der Regel deutlich weniger. Eine Übersicht gibt die nachfolgende Tabelle (Tabelle 1), differenziert nach den einzelnen Freiraumfunktionsbereichen.

Tabelle 1  
Anzahl der freiraumbezogenen Festlegungen in den jeweiligen Funktionsbereichen

Freiraumfunktionsbereiche	Anzahl der freiraumbezogenen Festlegungen in den Regionalplänen
Natur und Landschaft	243
Rohstoffsicherung	223
Freizeit und Erholung	178
Grundwassersicherung	158
Forstwirtschaft	135
Allgemeiner Freiraumschutz	115
Landwirtschaft	115
Windkraftnutzung	63
(vorbeugender) Hochwasserschutz	44
Bodenschutz	11
(Siedlungs-)Klimaschutz	10

Während im Bereich Natur und Landschaft sehr uneinheitlich bis zu sieben verschiedene Planelemente pro Plan verwendet werden, werden im Bereich Rohstoffsicherung im Allgemeinen überwiegend zwei Planelemente pro Plan ausgewiesen.

In insgesamt ca. 340 Plansätzen wird die Formulierung „Vorrang“ im Zusammenhang mit einem Standort, einer Fläche oder einem Gebiet gewählt.

Von den 1301 vorzufindenden freiraumbezogenen Planelementen sind 338 als Vorranggebiete und 295 als Vorbehalts-/Vorsorgegebiete ausgewiesen.

Die meisten Vorrang-Festlegungen werden in den Bereichen Rohstoffsicherung (85) und Natur und Landschaft (68) getroffen. Die wenigsten im Bereich Bodenschutz (2), allgemeiner Freiraumschutz (8) sowie (vorbeugender) Hochwasserschutz (8).

Im Bereich der Vorbehalts- bzw. Vorsorgegebiete ist die Bilanz vergleichbar. Auch hier finden sich die meisten Vorbehalts-/Vorsorgegebiete im Bereich Rohstoffsicherung (65). Auffällig sind die vielen Festlegungen im Bereich der Landwirtschaft (59), die hier öfter Verwendung finden als im Bereich Na-

tur und Landschaft (57). Bei der Windkraftnutzung (10) sind die Ausweisungen von Vorbehaltsflächen im Verhältnis zu den Ausweisungen der Vorrangbereiche geringer.

Zu den am häufigsten verwendeten Planzeichen gehören neben den Vorrang- und Vorbehaltsgebieten die Regionalen Grünzüge, die in insgesamt 45 Regionalplänen als Planelement verwendet werden. Genauso häufig sind Grünzäsuren bzw. Trenngrün zu finden. In Niedersachsen werden dagegen keine der oben genannten Planzeichen verwendet; dort wird vergleichbar den Regionalen Grünzügen die Festlegung von Vorranggebieten für Freiraumfunktionen vorgenommen.

Einen Querschnitt der freiraumbezogenen Planelemente aus den Regionalplänen stellt nachfolgende Tabelle (Tabelle 2) dar. Während sich unter den Freiraumfunktionsbe-

reichen Rohstoffsicherung, Landwirtschaft oder Forstwirtschaft sehr ähnlich gehaltene Formulierungen finden, sind insbesondere die Bereiche Freizeit und Erholung, Grundwassersicherung und Oberflächenwasserschutz sowie Bodenschutz sehr differenziert gestaltet.

## 2.3 Rechtliche Aspekte im Freiraumschutz durch Regionalpläne

### Ziele und Grundsätze der Raumordnung

Eine wesentliche Aufgabe dieser Veröffentlichung ist es, Hinweise zur nachvollziehbaren Differenzierung zwischen Zielen der Raumordnung und Grundsätzen der Raumordnung gem. § 3 ROG für die Planungspraxis zu geben.

Mit dem Inkrafttreten des Raumordnungsgesetzes 1998 wurde erstmalig eine bundesweit unmittelbar geltende Legaldefinition der Begriffe „Ziele der Raumordnung“ und „Grundsätze der Raumordnung“ eingeführt. Vorher kannte das Bundesrecht keine einheitliche Definition, sondern Rechtsprechung und Literatur waren gefordert, diesen im Raumordnungsgesetz vorausgesetzten Terminus im Wege der Auslegung mit Leben zu füllen.<sup>7</sup>

Aber auch die nunmehr eingeführten Begriffsbestimmungen des § 3 ROG enthalten noch unbestimmte Rechtsbegriffe, die einer Auslegung bedürfen.

Gem. § 3 Nr. 2 ROG sind Ziele der Raumordnung verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- und Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen

#### Zielqualität

- Abschließende Abwägung
- Verbindliche Vorgabe
- Räumliche Bestimmtheit
- Sachliche Bestimmtheit

#### Grundsatzqualität

- Vorgaben für nachfolgende Ermessensentscheidungen
- Allgemeine Aussagen in oder auf Grund von § 2 ROG

(7) Vgl. Schrage, Christel: Zielabweichungsverfahren bei Raumordnungsplänen, Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Bd. 181; Münster: 1998, sowie Hoppe, Werner; in: Grimm, Dieter; Papier, Hans-Jürgen: Nordrhein-westfälisches Staats- und Verwaltungsrecht; Frankfurt am Main: 1986, S. 305 (334).

Tabelle 2  
Freiraumfunktionsbereiche und exemplarische Planelemente in Regionalplänen

Freiraumfunktionsbereiche	Exemplarische Planelemente
Natur und Landschaft	Vorranggebiet für Natur und Landschaft, Landschaftliches Vorbehaltsgebiet, Bereich für Schutz und Entwicklung von Natur und Landschaft, Vorrangbereich für wertvolle Biotope
Rohstoffsicherung	Vorranggebiet/Vorbehaltsgebiet Rohstoffsicherung, Schutzbedürftiger Bereich für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe, Bereich zur Sicherung von Rohstoffvorkommen
Freizeit und Erholung	Vorbehaltsgebiet landschaftsbezogene Erholung, Vorbehaltsgebiet für Fremdenverkehr und Erholung, Regional bedeutsamer Erholungsbereich, Vorranggebiet für Erholung mit starker Inanspruchnahme durch die Bevölkerung
Grundwassersicherung und Oberflächenwasserschutz	Vorranggebiet Ressourcenschutz Wasser, Überschwemmungsgebiet, Vorranggebiet für Trinkwasserschutz/Wasserwirtschaft, Bereich für den Schutz oberirdischer Gewässer
Forstwirtschaft	Vorranggebiet Wald, Vorranggebiet/Vorbehaltsgebiet Forstwirtschaft, Gebiet zur Vergrößerung des Waldanteils, Vorsorgegebiete für Aufforstung, Von Aufforstung freizuhaltenes Gebiet
Allgemeiner Freiraumschutz	Grünzüge, Grünzäsuren, Vorranggebiete für Freiraumfunktionen
Landwirtschaft	Vorranggebiet/Vorbehaltsgebiet Landwirtschaft, Vorranggebiet für Grünlandbewirtschaftung, -pflege und -entwicklung, Schutzbedürftiger Bereich für die Landwirtschaft
Windkraftnutzung	Vorranggebiet/Vorbehaltsgebiet Windenergiegewinnung, Eignungsgebiet für Windenergieanlagen
(vorbeugender) Hochwasserschutz	Vorranggebiet/Vorbehaltsgebiet Hochwasserschutz, Überschwemmungsgefährdeter Bereich, Sicherung Hochwasserabfluss
Bodenschutz	Vorranggebiet Ressourcenschutz, Beseitigung von Bodenbelastungen, Schwerpunktgebiet Erosionsschutz, Umwandlung Ackerland in Grünland
(Siedlungs-)Klimaschutz	Vorbehaltsgebiet Kaltluft, Frischluftbahn, Bereich für besondere Klimafunktionen

Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums.

Gem. § 3 Nr. 3 ROG sind Grundsätze der Raumordnung allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums in oder aufgrund von § 2 ROG als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen.

In Kapitel 3 setzt sich die Untersuchung mit einigen der genannten Begriffsmerkmalen als Kriterien für die Zuordnung der Festlegungsqualität detailliert auseinander. Da nicht alle Tatbestandsmerkmale des § 3 Nr. 2 ROG zur Unterscheidung von Zielen der Raumordnung einerseits und Grundsätzen der Raumordnung andererseits geeignet sind, werden folgende Vorgaben als Hilfestellung für die Einstufung und Beurteilung der Festlegungsqualität herangezogen.

Die begrifflichen Anforderungen nach § 3 ROG werden ausführlich in Kapitel 3 behandelt.

Weitere Rechtmäßigkeitsanforderungen an die Ziele der Raumordnung werden durch das Raumordnungsgesetz selbst und sonstiges höherrangiges Recht gestellt.<sup>8</sup>

Das Ziel der Raumordnung als materielle Rechtsnorm<sup>9</sup> ist im Falle eines Widerspruchs zu höherrangigem Recht grundsätzlich unwirksam.<sup>10</sup>

Anforderungen auf Grund sonstiger Vorschriften des Gesetzes ergeben sich unter anderem aus der raumordnerischen Aufgabenstellung im Sinne des § 1 Abs. 1 ROG und den Regelungen der §§ 7–10 ROG.<sup>11</sup> Nach § 1 Abs. 1 ROG dienen Zielfestlegungen der Verwirklichung der raumordnerischen Aufgabenstellung und die Zielaussagen müssen sich folglich auf den sachlichen Bereich der Raumordnung beschränken.<sup>12</sup> Das heißt, der Rahmencharakter der landesplanerischen Festlegung muss gewahrt werden.<sup>13</sup> Damit verbunden muss auch eine Abgrenzung zu den Aufgaben- und Funktionsbereichen der gemeindlichen Bauleitplanung sowie der Fachplanung eingehalten werden.<sup>14</sup>

Für die Wirksamkeit von Raumordnungszielen ist überdies erforderlich, dass eine hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage in den Landesplanungsgesetzen vorhanden ist.<sup>15</sup>

Hinsichtlich der Bindungswirkung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung werden in der Fachliteratur die unterschied-

lichen Bindungswirkungen der verschiedenen Festlegungsqualitäten behandelt.

Die Begrifflichkeiten des Beachtens und des Berücksichtigens sind dabei strikt zu unterscheiden.<sup>16</sup>

Diesbezüglich besteht für Ziele der Raumordnung die weitreichendere Bindungswirkung. Gem. § 4 Abs. 1 ROG ist hier eine strikte Beachtungspflicht gegeben, die unmittelbar den öffentlichen Stellen nach § 3 Nr. 5 ROG obliegt.

Für Grundsätze der Raumordnung hingegen besteht für die öffentlichen Stellen eine Berücksichtigungspflicht gem. § 4 Abs. 2 ROG. Berücksichtigen in diesem Sinne heißt, dass die Grundsätze als öffentliche Belange wesentliche Bestandteile des notwendigen Entscheidungsmaterials einer Abwägung oder Vorgaben für eine Ermessensentscheidung sein können.<sup>17</sup>

Darüber hinaus regelt § 4 Abs. 3 ROG erstmals auch eine unmittelbare Zielbeachtungspflicht für Personen des Privatrechts, sofern diese raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durchgeführt werden. Als Voraussetzung hierfür müssen entweder öffentliche Stellen mehrheitlich beteiligt sein oder die betreffenden Planungen und Maßnahmen müssen überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanziert werden. Die unmittelbare Zielbeachtungspflicht greift bezugnehmend auf Abs. 1 nur dann, wenn auch die unmittelbare Zielbeachtungspflicht besteht. Somit ergeben sich für die privaten Rechtsträger keine zusätzlichen Anforderungen.<sup>18</sup>

Die Zielbeachtungspflicht schließt indessen nicht aus, dass dem Adressaten ein Ausfüllungs- oder Ausgestaltungsspielraum bleibt. Dabei geht es jedoch nur um eine zielinterne Konkretisierung.<sup>19</sup> In dieser Verpflichtung kommt die Verbindlichkeit zum Ausdruck, die sie als Ergebnisse einer abschließenden Abwägung besitzen.<sup>20</sup> Hiermit wird auch deutlich, dass das Merkmal der abschließenden Abwägung bei der Differenzierung von Zielen der Raumordnung und Grundsätzen der Raumordnung eine große Rolle spielt.

Ziele der Raumordnung weisen keine einheitliche Rechtsnatur auf. Sie teilen vielmehr die nach Landesrecht unterschiedlich geregelte Rechtsnatur der Raumordnungspläne, in denen sie festgelegt sind. In der Regel handelt es sich dabei um Gesetze, Rechtsverordnungen und Satzungen. Gerade im Bereich der Regionalplanung fehlt es jedoch

(8) VGH Kassel, Urt. v. 16.08.2002 - 4 N 455/02, NVwZ 2003, S. 229 (231);

vgl. auch: Lehnert, Andreas: Raumordnungsgebiete nach dem Raumordnungsgesetz 1998; Münster: 1998, S. 5 ff.; Runkel, Peter; in: Bielenberg, Walter; Runkel, Peter; Spannowsky, Willy: Raumordnungsrecht des Bundes und der Länder, Bd. 2; Berlin: 2003, K § 3 Rn. 58; Schoen, Hendrik: Landesplanerische Untersagung; Münster 1999, S. 8 ff.

(9) BVerfG, Beschl. V. 23.6.1987 - 2 BvR 826/83 -, BVerfGE 76, 107 (114); Runkel, Peter: a. a. O., K § 3 Rn 168;

Kment, Martin: Rechtsschutz im Hinblick auf Raumordnungspläne, Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Bd. 202; Münster: 2002, S. 65 und 61; Redeker, Konrad; in: Erbguth, Wilfried: Festschrift für Werner Hoppe, München: 2000, S. 329; Goppel, Konrad: Ziele der Raumordnung; BayVbl 1998, S. 289 (291).

(10) Schrage, Christel: a. a. O., S. 7; Hoppe, Werner: Ziele der Raumordnung und Landesplanung und Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung in normtheoretischer Sicht; DVBl 1993, S. 681 ff.

(11) Runkel, Peter: a. a. O., K § 3 Rn. 22.

(12) Lehnert, Andreas: Raumordnungsgebiete nach dem Raumordnungsgesetz 1998; Münster: 1998, S. 6.

(13) Ebd., S. 12.

(14) Runkel, Peter: a. a. O., K § 3 Rn. 109 ff.

(15) BVerfG, Beschl. v. 23.06.1987 - 2 BvR 826/83 -, BVerfGE 76, S. 107 (117f); Hoppe, Werner: Die rechtliche Wirkung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung gegenüber Außenbereichsvorhaben (§ 35 Abs. 3 S. 3 BauGB); DVBl 1993, S. 1109 ff.; Lehnert, Andreas: a. a. O., S. 11.

(16) Runkel, Peter: a. a. O., K § 3 Rn. 5.

des Öfteren an einer solchen Zuordnung. In der Fachliteratur wird kontrovers diskutiert, ob Ziele der Raumordnung zwingend der Rechtssatzform bedürfen.<sup>21</sup> Nach herrschender Meinung besteht ein solches Erfordernis jedoch nicht, wenngleich die Begründungen hierzu unterschiedlich sind.<sup>22</sup>

### Raumordnungsgebiete

Mit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes 1998 wurde in § 7 Abs. 4 ROG erstmals die Festlegung von Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebieten in Raumordnungsplänen rahmenrechtlich geregelt.

Als Vorranggebiete werden demnach Gebiete bezeichnet, die für bestimmte, raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen sind und andere raumbedeutsame Nutzungen in diesem Gebiet ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen, Nutzungen oder Zielen der Raumordnung nicht vereinbar sind.

Unter Vorbehaltsgebieten im Sinne des § 7 ROG sind solche Gebiete zu verstehen, in denen bestimmten raumbedeutsamen Funktionen und Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beigemessen werden soll.

Eignungsgebiete sind gem. § 7 ROG Gebiete, die für bestimmte raumbedeutsame Maßnahmen geeignet sind, die städtebaulich nach § 35 BauGB zu beurteilen sind und an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen werden.

Inwieweit die Raumordnungsgebiete des § 7 Abs. 4 ROG den Grundsätzen der Raumordnung oder Zielen der Raumordnung zuzurechnen sind, ist derzeit noch nicht abschließend geklärt.

Hinsichtlich der Vorranggebiete herrscht weitgehend Einigkeit, dass sie den Charakter von Zielen der Raumordnung aufweisen, da sie eine strikte Ausschlusswirkung gegenüber solchen raumbedeutsamen Nutzungen entfalten, die mit dem vorrangigen raumordnerischen Gebietszweck nicht vereinbar sind.<sup>23</sup>

Die Qualifizierung von Vorbehaltsgebieten hingegen ist ebenso umstritten wie die Frage der Verbindlichkeit von Soll-Formulierungen und letztlich, aufgrund der traditionellen Planungsphilosophie der Länder, auch eng mit dieser verwoben.

Überwiegend wird in der Rechtsliteratur die Auffassung vertreten, dass es sich um Grundsätze der Raumordnung handelt, da die Legaldefinition von Vorbehaltsgebieten auf eine nachfolgende Abwägung abzielt.<sup>24</sup> Die Gegenauffassung geht indessen davon aus, dass Vorbehaltsgebiete eine abschließend abgewogene Komponente im Sinne des Zielbegriffs gem. § 3 Nr. 2 ROG aufweisen und aus diesem Grund über den bloßen Grundsatzcharakter hinausgehen.<sup>25</sup>

Bei den Eignungsgebieten wird zwischen außergebietlichen und innergebietlichen Flächen unterschieden. Durch die Festlegung eines Eignungsgebiets werden nach § 7 Abs. 4 Nr. 3 ROG bestimmte, raumbedeutsame Funktionen und Maßnahmen an anderer Stelle im Planungsraum (außergebietlich) ausgeschlossen. Innerhalb des Eignungsgebietes ist für die bestimmten, raumbedeutsamen Funktionen und Maßnahmen (z. B. Windenergieanlagen) noch keine abschließende Abwägung erfolgt. Während der Ausschluss unstrittig ein Ziel der Raumordnung darstellt, ist die Klassifizierung (Ziel oder Grundsatz der Raumordnung) innergebietlich umstritten.<sup>26</sup>

Mit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes 1998 wurden in § 7 Abs. 4 ROG erstmals Raumordnungsgebiete bundesrechtlich definiert. Aus Artikel 75 Abs. 3 GG resultiert eine Pflicht zum Erlass der entsprechenden Landesgesetze. Ohne die Umsetzung in das Landesrecht können die im ROG definierten Raumordnungsgebiete nicht zur Anwendung kommen.

(17)

Lehners, Andreas: a. a. O., S. 18.

(18)

Hendler, Reinhard: a. a. O., S. 53.

(19)

Ebd., S. 52.

(20)

BVerwG, Beschl. v. 30.08.1995 - 4 B 86.95 -, ZfBR 1995, S. 322 f.;  
Lehners, Andreas: a. a. O., S. 11;  
Gruber, Meinhard: Sicherung kommunaler Planungsfreiräume durch Regionalplanung, DÖV 1995, S. 488 ff.

(21)

Hendler, Reinhard: a. a. O., § 3 Rn. 56 ff.

(22)

Vgl. z.B. BVerfG, Beschl. v. 23.06.1987 - 2 BvR 826/83 -, BVerfGE 76, S. 107 (117f); HessVG, Entsch. v. 09.08.1990, - 3 UE 253/86, UPR 1991, 349;  
OVG Lüneburg, Entsch. v. 28.11.1972 - I A 190/72, DVBl 1973, 151 (155).

(23)

Hendler, Reinhard: a. a. O., S. 50 ff.

(24)

Runkel, Peter: a. a. O., K § 3 Rn. 185;  
Grotefels, Susan: Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete in der Raumordnung; in: Erbguth, Wilfried: Festschrift für Werner Hoppe, München: 2000;  
Erbguth, Wilfried: Eignungsgebiete als Ziele der Raumordnung?, DVBl 1998, 209 ff.;  
Spannowsky, Willy: Gewichtsverschiebungen im Verhältnis zwischen der örtlichen Bauleitplanung und der überörtlichen Landes- und Regionalplanung; DVBl 1997, 757 ff.;  
ähnlich: Lehners, Andreas: a. a. O., S. 51 ff.

(25)

Hendler, Reinhard: a. a. O., S. 51 ff.;  
Goppel, Konrad: Der Glaubenskrieg um die Soll-Ziele; BayVBl: 2002, 449 (450).

(26)

Hendler, Reinhard: a. a. O., S. 51 ff.

### 3 Vorschläge für die adressatenbezogene Festlegung freiraumbezogener Planelemente

In diesem Kapitel werden Beispiele für die Ausgestaltung freiraumbezogener Planelemente differenziert beschrieben.

Das Kapitel zeigt neben Vorschlägen zu den beiden Kernpunkten der Untersuchung, also zur Differenzierung zwischen Zielen der Raumordnung und Grundsätzen der Raumordnung sowie bezüglich der Einordnung der Raumordnungsgebiete nach § 7 ROG, auch Verbesserungsmöglichkeiten hinsichtlich der Kennzeichnung gem. § 7 ROG sowie zur Strukturierung und Ausgestaltung von Regionalplänen auf.

Ein besonderes Gewicht kommt der Beurteilung der Festlegungsqualität von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung nach der Legaldefinition des § 3 ROG zu. Es erfolgen somit umfassende Ausführungen zur abschließenden Abwägung, zur Verbindlichkeit sowie zur räumlichen Bestimmtheit und zur sachlichen Bestimmtheit der einzelnen Festlegungen.

Zu jedem Themenpunkt wird zunächst die Vorgehensweise erklärt und hierauf folgend die festgestellten Probleme erörtert (Abschnitt „Problematik“).

Die daraus resultierenden Vorschläge werden in einer Kombination aus textlicher Erläuterung (Abschnitt „Vorschläge“) und einer stichpunktartigen Zusammenfassung dargelegt (Abschnitt „Zusammenfassung Vorschläge“).

Verdeutlicht werden die Anregungen anhand positiver Beispiele in Form von Kartenausschnitten und Textpassagen aus rechtsgültigen Regionalplänen.

Es wird jedoch kein reiner Positivkatalog von Beispielen dargestellt, sondern auch auf problematische zeichnerische Darstellungen oder Formulierungen eingegangen.

Ziel ist eine Sensibilisierung für die Problematik und eine Veranschaulichung der Vorschläge für die Planungspraxis.

#### 3.1 Kennzeichnung von Zielen der Raumordnung sowie Grundsätzen der Raumordnung im Freiraumbereich

Nach § 7 Abs. 1 S. 3 ROG sind Ziele der Raumordnung als solche in den Raumordnungsplänen zu kennzeichnen. Damit ist zwar noch keine Festlegungsqualität gegeben, diese ergibt sich aus dem Vorliegen der Tatbestandsmerkmale nach § 3 ROG. Der Kennzeichnung kommt jedoch eine wichtige Indizwirkung zu.<sup>27</sup>

Entsprechend ist eine Übereinstimmung zwischen Kennzeichnung und tatsächlicher Festlegungsqualität von entscheidender Bedeutung für die Nachvollziehbarkeit aufseiten der Planungsträger bei nachgeordneten Planungen und Maßnahmen.

##### *Problematik*

Die bundesweite Analyse freiraumbezogener Planelemente in aktuellen Regionalplänen hat im Hinblick auf die Kennzeichnung ergeben, dass zwei Drittel aller Planelemente als Ziel der Raumordnung gekennzeichnet worden sind.<sup>28</sup>

Werden diese als Ziele gekennzeichneten Planelemente nach § 3 ROG hinsichtlich ihrer Festlegungsqualität beurteilt, stellt sich ein gravierender Unterschied zwischen Zielkennzeichnung und Zielqualifikation heraus. Von fast 900 als Ziele der Raumordnung gekennzeichneten Planelementen können weniger als 5% tatsächlich als Ziel der Raumordnung beurteilt werden (hinzu kommen einige wenige Planelemente, die als Ziele der Raumordnung zu bewerten, aber nicht als solche gekennzeichnet sind).

Auffallend ist dabei, dass von den wenigen tatsächlich als Ziele der Raumordnung einzustufenden Planelementen der überwiegende Teil dem Freiraumbereich der Rohstoffsicherung zugeordnet ist, gefolgt vom Freiraumbereich Natur und Landschaft und Windkraftnutzung.

Abgesehen davon, dass 280 von insgesamt ca. 1300 ermittelten freiraumbezogenen Planelementen aus Regionalplänen keinerlei Kennzeichnung aufweisen, liegt bei etwa

(27)  
Vgl. Hendler, Reinhard: a. a. O., § 3 Rn. 24;  
BVerwG, Beschl. v. 7.3.2002 - 4 BN 60/61 -, NVwZ 2002, 869 (870);  
BVerwG, Beschl. v. 15.04.2003 - 4 BN 25.03 -, SächsVBI 2003, 192.

(28)  
Im Rahmen der Erhebung von freiraumbezogenen Festlegungen in Regionalplänen sind von ca. 1300 Planelementen knapp 900 als Ziele der Raumordnung gekennzeichnet worden.

doppelt so vielen eine pauschale Kennzeichnung vor.

Pauschal bedeutet, dass der jeweilige Regionalplan eine generelle Aussage zu allen freiraumbezogenen Planelementen trifft. Dies ist z. B. gegeben, wenn unter dem Titel „Ziele der Raumordnung“ in Legende oder Textteil alle Festlegungen des Raumordnungsplanes aufgelistet werden. Beispielhaft zeigt dies der am Ende des Abschnittes abgebildete Legendenausschnitt (Beispiel 1). Hierbei ist allerdings anzumerken, dass es sich – abgesehen von der Wahl des Titels – um ein insgesamt positives Beispiel einer klar strukturierten Legende handelt. Gerade die Unterscheidung nach Vorrang- und Vorbehaltsgebieten trägt sehr zur Übersichtlichkeit bei.

Alternativ wird teilweise eine pauschale Aussage im allgemeinen Textteil getroffen, die klarstellt, dass es sich bei den Festlegungen des Raumordnungsplanes um Ziele der Raumordnung handelt.

Aufgrund der überörtlichen Planungsebene mit der zugrunde liegenden Rahmengesetzgebung werden neben Zielen der Raumordnung auch immer abwägbare Grundsätze der Raumordnung Anwendung finden. Betrachtet man den in Beispiel 1 gezeigten Ausschnitt einer Legende mit den enthaltenen Planzeichen, so erscheint es fraglich, ob ausschließlich Ziele der Raumordnung

Anwendung finden sollen. Augenfällig wird dies insbesondere dann, wenn unter der Überschrift „Ziele der Raumordnung“ Vorbehaltsgebiete aufgeführt werden, die nach genauer Untersuchung nur den Charakter von Grundsätzen der Raumordnung aufweisen.

Aus diesem Grund tauchen gerade bei der pauschalen Zielkennzeichnung des Öfteren Konflikte auf, wenn nach abschließender Beurteilung der Festlegungsqualität es sich letztlich doch um einen Grundsatz der Raumordnung handelt. In der Praxis birgt dies aufgrund der Indizwirkung der Kennzeichnung die Gefahr, dass nachgeordnete Planungsträger sich auf diese verlassen, ohne eine weitere Subsumption der Zielkriterien vorzunehmen.

Nicht nur die pauschale, sondern auch die individuelle Kennzeichnung (am jeweiligen Plansatz oder Planzeichen) kann zu Unklarheiten bei den Adressaten führen, wenn keine klare Zuordnung der Kennzeichnung zur freiraumbezogenen Festlegung möglich ist. Dies ist teilweise durch widersprüchliche Kennzeichnungen an Legende und Plansatz innerhalb einer Festlegung gegeben.

Probleme verursachen darüber hinaus die Verwendung von Begrifflichkeiten wie „Raumordnerische Ziele“. Es wird für den objektiven Betrachter nicht immer deutlich, ob es sich um ein Ziel der Raumordnung im

#### Beispiel für:

- pauschale Kennzeichnung durch den Titel „Ziele der Raumordnung“ in der Legende,
- problematische Subsumption aller Festlegungen unter dem Titel „Ziele der Raumordnung“.

#### Positiv ist die:

- übersichtliche Legendenstruktur,
- klare Unterteilung der Legende nach Vorrang- und Vorbehaltsgebieten (Gebietskategorien)

Beispiel 1  
Legende eines Regionalplans

LEGENDE		
ZIELE DER RAUMORDNUNG		
Vorrang- und Vorbehaltsgebiete		
(zeichnerisch verbindliche Darstellung)		
Vorranggebiete	Vorbehaltsgebiete	
		Natur und Landschaft (Nummerierung entspr. Tabellen 6/01 und 6/02)
		Schutz des Bodens als landwirtschaftliches Produktionsmittel
		Aufforstung (Nummerierung entspr. Tabellen 5/01 und 5/02)
		Fremdenverkehr und Erholung
		Sicherung und Gewinnung oberflächennaher mineralischer Rohstoffe (Bezeichnung entspr. Abschnitt 8.2)
		Gebiete zur Nutzung der Windenergie (Nummerierung entspr. 10.2.4.7 und 10.2.4.8)

Quelle: Regionaler Raumordnungsplan Thüringen, 1999

Sinne des § 3 ROG handelt oder doch eher um eine allgemeine regionalplanerische Zielsetzung. Entsprechend kann die Frage nach der Rechtsbindung nur mehr oder weniger spekulativ aus dem Kontext heraus abgeleitet werden.

Wohl wissend, dass diese unmittelbar geltende Legaldefinition erst mit dem Raumordnungsgesetz 1998 eingeführt wurde, soll dennoch abschließend, mit einem Blick auf die neueren und zukünftigen Regionalpläne, auf dieses Problem hingewiesen werden.

### Vorschläge

Aus der soeben erläuterten Problematik ist die Anwendung einer individuellen Form der Kennzeichnung von Zielen der Raumordnung zu fordern, die den Umgang mit den Planwerken massiv erleichtert.

Die Kennzeichnung durch den Buchstaben „Z“ am Plansatz und/oder am Planzeichen in der Legende hat sich als sehr sinnvoll erwiesen. Für Grundsätze der Raumordnung wird der Buchstabe „G“ verwendet, wie es auch nachfolgendes Beispiel handhabt. Ergänzend kann die Abkürzung „N“ für nachrichtliche Übernahmen eingesetzt werden.

Anhand Beispiel 2 wird auch deutlich, inwieweit Lesbarkeit und Übersichtlichkeit durch eine klare Strukturierung und Zuordnung von Kennzeichnung und Plansatz verbessert werden können.

Prinzipiell ist es auch möglich, im allgemeinen Textteil die Planelemente unter dem entsprechenden Titel „Ziele der Raumordnung“ zusammenzufassen. Allerdings ist hierbei von äußerster Wichtigkeit, als Pendant dazu auch den Titel „Grundsätze der Raumordnung“ aufzuführen und die Planelemente

entsprechend ihrer Festlegungsqualität klar voneinander zu trennen.

Bei der soeben beschriebenen Möglichkeit ist im Besonderen darauf zu achten, dass keine Festlegung vergessen wird. Insbesondere wenn man die Verwendung von Gebietskategorien nach § 7 Abs. 4 ROG in diese Systematik einbezieht und ein Vorranggebiet als Ziel der Raumordnung definiert und einem Vorbehaltsgebiet entsprechend Grundsatzqualität zuweist, kann es leicht passieren, dass freiraumbezogene Festlegungen wie „Gebiet zur Vergrößerung des Waldanteils“ oder „Gebiete zur Sicherung des Hochwasserabflusses“ schlussendlich nicht gekennzeichnet werden.

Nachdem mit § 3 ROG eine Legaldefinition von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung in das ROG eingeführt wurde, ist es entscheidend, ausschließlich mit den Begriffen „Ziele der Raumordnung“ und „Grundsätze der Raumordnung“ zu arbeiten. Damit wird unmissverständlich, dass es sich um eine Kennzeichnung nach § 7 Abs. 1 S. 3 ROG handelt und nicht etwa um allgemeine Zielsetzungen ohne Beachtungspflicht.

Über diese formale Komponente der Kennzeichnung von Zielen der Raumordnung und Grundsätzen der Raumordnung hinaus ist aufgrund der Indizwirkung natürlich für eine inhaltliche Übereinstimmung von Kennzeichnung und tatsächlicher Festlegungsqualität zu sorgen.

Diesbezüglich sei auf Kapitel 3.3 „Vorschläge zur Festlegung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung“ verwiesen, in dem dargestellt wird, wie eine Beurteilung der Festlegungsqualität vorgenommen werden kann.

### Beispiel 2

#### Kennzeichnungen in einem Regionalplan

Durch die Ausweisung regionaler Grünzüge werden diese Schwerpunkträume für den Freiraumschutz konkretisiert und differenziert; durch die Ausweisung von Siedlungsäsuren werden die Siedlungsbereiche gegliedert.

**Z** Innerhalb der **regionalen Grünzüge** darf nicht gesiedelt werden. Es dürfen nur Vorhaben und Maßnahmen zugelassen werden, die unvermeidlich und im überwiegenden öffentlichen Interesse notwendig sind oder die entsprechend den Vorgaben des Baugesetzbuchs einem landwirtschaftlichen Betrieb dienen.

**G** Mit **Siedlungsäsuren** wird ein Zusammenwachsen von Siedlungskörpern verhindert.

#### Beispiel für:

- individuelle Kennzeichnung von Zielen der Raumordnung mit „Z“ und Grundsätzen der Raumordnung mit „G“ am Plansatz.

#### Zusammenfassung: Vorschläge für die nachvollziehbare Kennzeichnung

- Klare Unterscheidung von Zielen der Raumordnung und Grundsätzen der Raumordnung durch individuelle Kennzeichnung am Plansatz,
- Kennzeichnung mittels der Buchstaben „Z“ und „G“ für Ziele bzw. Grundsätze der Raumordnung sowie „N“ für nachrichtliche Übernahmen,
- exakte Verwendung der Begriffe „Ziele der Raumordnung“ und „Grundsätze der Raumordnung“ entsprechend der Definition von § 3 ROG,
- Kennzeichnung von Vorranggebieten als Ziele der Raumordnung,
- separate Kennzeichnung von Eignungsgebieten nach § 7 Abs. 4 ROG,
- Kennzeichnung aller freiraumbezogenen Festlegungen in Regionalplänen.

### 3.2 Hinweise zur Anwendung von Gebieten nach § 7 Abs. 4 ROG

Mit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes 1998 wurde in § 7 Abs. 4 ROG erstmals die Festlegung von Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebieten in Raumordnungsplänen rahmenrechtlich geregelt. Aufgrund der erstmaligen Verankerung von Raumordnungsgebieten im ROG 1998 können somit ausschließlich die Regionalpläne eingestuft werden, die nach 1998 aufgestellt wurden oder denen explizit das ROG 1998 zugrunde liegt.

In den älteren Regionalplänen finden sich jedoch ebenfalls Planelemente, die als Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete bezeichnet werden. Bei diesen freiraumbezogenen Festlegungen handelt es sich allerdings um landesspezifische Kategorien und nicht um Gebietskategorien<sup>29</sup> nach § 7 Abs. 4 ROG.

#### Problematik

Die in § 7 Abs. 4 ROG geregelten Raumordnungsgebiete werden begrifflich bereits vor der Novelle des ROG 1998 in einigen Regionalplänen verwendet. Nicht alle festgelegten Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete entsprechen jedoch der Definition des seit 1998 geltenden ROG. Aber auch eine nach 1998 erfolgte Festlegung in einem Regionalplan als Vorrang-, Vorbehalts- oder Eignungsgebiet erfüllt nicht automatisch die Tatbestandsmerkmale des § 7 Abs. 4 ROG. Dies kommt allerdings insgesamt sehr selten und am ehesten bei den Eignungsgebieten vor.

Die in juristischen Schriften kontrovers diskutierte Zuordnung der Raumordnungsgebiete nach § 7 Abs. 4 ROG zu den Grundsätzen der Raumordnung oder Zielen der Raumordnung stellt in diesem Zusammenhang ein Problem dar (vgl. Kapitel 2.3, Abschnitt Raumordnungsgebiete).

Unabhängig von den unterschiedlichen Rechtsauffassungen bleibt festzuhalten, dass in den Regionalplänen zum Teil stark differierende Aussagen von Zielkennzeichnung, abschließender Beurteilung der Festlegungsqualität und Verwendung der Raumordnungsgebiete festgestellt werden konnten. So hat sich zum Beispiel bei der Beurteilung einzelner Vorranggebiete herausgestellt, dass diese tatsächlich nur Grundsatzqualität aufweisen oder Vorbehaltsgebiete als Ziele der Raumordnung festgelegt wurden, was zumindest nicht der herrschenden Meinung entspricht. Auch wenn die Rechtslage letztlich noch abschließend zu klären ist, resultieren daraus doch Unsicherheiten und ein erhöhter Zeitaufwand bei der Anwendung dieser Festlegungen.

#### Vorschläge

Werden gebietliche Festlegungen in Regionalplänen ausgewiesen, empfiehlt sich aus Gründen der Rechtsklarheit die Verwendung der bundesrechtlich geregelten (Terminologie der) Raumordnungsgebiete. Voraussetzung hierfür ist aber, dass nicht nur eine begriffliche Übereinstimmung besteht, sondern auch der Tatbestand des § 7 Abs. 4 ROG erfüllt wird. Bei der Festlegung der Plansätze in den Regionalplänen und Formulierung ihrer Begründungen ist darauf zu achten, dass keine widersprüchlichen Aussagen getroffen werden.

Nachfolgend werden die Tatbestandsmerkmale für die einzelnen Gebietskategorien nach der Legaldefinition des § 7 Abs. 4 ROG tabellarisch aufgeführt. Diese sind bei der Festlegung freiraumbezogener Planelemente als Vorrang-, Vorsorge- oder Eignungsgebiete zu beachten.

Sofern mit diesen Terminologien bereits vor 1998 gearbeitet wurde, empfiehlt es

(29) Für die in § 7 ROG lediglich als „Gebiete“ bezeichneten Vorrang-, Vorbehalts-, und Eignungsgebiete werden in der Literatur synonym die Begriffe Raumordnungsgebiete und Gebietskategorien verwendet. Siehe hierzu: Lehnert, Andreas: a. a. O.; Erbguth, Wilfried: Eignungsgebiete als Ziele der Raumordnung?; DVBl 5/1998 S. 212; Grotefels, Susan: a. a. O., S. 370, 371.

**Vorbehaltsgebiete**

- Bestimmten, raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen wird bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beigemessen.

**Beispiel**

„Vorbehaltsgebiete für die Windenergienutzung sind grundsätzlich für die Nutzung der Windenergie freizuhalten. Bei der Abwägung mit konkurrierenden Nutzungsansprüchen ist der Nutzung der Windenergie ein besonderes Gewicht beizumessen.“

**Vorranggebiete**

- Sind für bestimmte, raumbedeutsame Funktionen vorgesehen,
- Nutzungen, die mit den vorrangigen Funktionen, Nutzungen oder Zielen der Raumordnung nicht vereinbar sind, werden ausgeschlossen.

**Beispiel**

„In den Vorranggebieten für die Landwirtschaft ist eine den natürlichen Standortvoraussetzungen angepasste Landwirtschaft vorrangig zu sichern und zu entwickeln. Beeinträchtigungen der landwirtschaftlichen Nutzung sind auszuschließen.“

**Eignungsgebiete**

- Sind für bestimmte, raumbedeutsame Maßnahmen geeignet,
- sind städtebaulich nach § 35 BauGB zu beurteilen,
- schließen bestimmte raumbedeutsame Maßnahmen an anderer Stelle im Planungsraum aus.

**Beispiel**

„Einer ungeordneten Errichtung und flächendeckenden Streuung von Windkraftanlagen ist durch ihre Konzentration in dafür geeigneten Standortbereichen entgegenzuwirken. Windparks (ab vier Windkraftanlagen) sind deshalb in Eignungsgebieten für Windnutzung zu lokalisieren. Außerhalb der Eignungsgebiete für Windnutzung dürfen keine Windparks im Sinne von § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB errichtet werden.“

sich, die textlichen Fassungen der betroffenen Festlegungen nach diesen Kriterien zu überprüfen. Als Anregung für mögliche Formulierungen werden die rechtlichen Anforderungen durch anschauliche Beispiele aus aktuellen Regionalplänen ergänzt.

Die zeichnerische Darstellung sollte die Systematik der Raumordnungsgebiete aufgreifen, indem für Vorranggebiete räumlich bestimmte Planzeichen gewählt werden (vgl. dazu Abschnitt „Räumliche Bestimmtheit“ in Kap. 3.3). Vorbehaltsgebiete können hingegen durch weite Schraffuren, Symbole oder sonstige räumlich unbestimmte Planzeichen in der Plankarte dargestellt werden.

Außerdem dient eine klare Strukturierung der Legende, wie es bei nachfolgendem Ausschnitt eines Regionalplans (Beispiel 3) ge-

handhabt wird, der Lesbarkeit und Übersichtlichkeit.












Deutlich ist bei diesem Beispiel auch die Differenzierung räumlich bestimmter und unbestimmter Planzeichen zu erkennen. Während die Vorranggebiete mit Flächenfüllungen und engen Schraffuren dargestellt werden, weisen die Vorbehaltsgebiete weite Schraffuren und Symbole auf. Einzig der regionale Grünzug weicht von dieser Systematik ab.

Sofern es sich bei dem Grünzug nach abschließender Beurteilung der Festlegungsqualität tatsächlich um ein Ziel der Raumordnung handelt, wäre eine engere Schraffur angebracht.

## Beispiel für:

- Systematische Unterscheidung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten,
- Verwendung von Flächenfüllungen und engen Schraffuren für Vorranggebiete,
- Verwendung von weiten Schraffuren für Vorbehaltsgebiete.

Beispiel 3  
Legende eines Regionalplans

Ziele der Raumordnung	Grundsätze der Raumordnung
 Vorranggebiete Arten-/Biotopschutz	 Vorbehaltsgebiet Erholung/ Fremdenverkehr
 Regionaler Grünzug	 Siedlungsäsur
 Vorranggebiete Landwirtschaft	 Vorbehaltsgebiete Windenergienutzung
 Vorranggebiete Windenergienutzung	 Vorbehaltsgebiete Rohstoffsicherung
 Vorranggebiete Rohstoffsicherung	 Vorbehaltsgebiete Wasserwirtschaft
 Vorranggebiete Wasserwirtschaft	

Quelle: Regionaler Raumordnungsplan Westpfalz, 2004

#### Zusammenfassung: Vorschläge für die Anwendung von Gebieten nach § 7 Abs. 4 ROG

- Verwendung der Gebietskategorie Vorranggebiete bei der Festlegung von „Zielen der Raumordnung“,
- Verwendung räumlich bestimmter zeichnerischer Darstellungen für Vorranggebiete.

### 3.3 Vorschläge zur Festlegung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung im Freiraumbereich

#### Abschließende Abwägung

Ein wesentliches Kriterium zur Unterscheidung von Zielen der Raumordnung und Grundsätzen der Raumordnung stellt die in § 3 Nr. 2 ROG geregelte abschließende Abwägung dar. Das besondere Kennzeichen der Ziele der Raumordnung besteht darin, dass diese auf einer abschließenden Abwägung des Trägers der Raumordnung beruhen. Für die Grundsätze der Raumordnung hingegen ist kennzeichnend, dass sie lediglich Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen bilden.<sup>30</sup> Die damit verbundene unterschiedliche Rechtsfolge (Beachtenspflicht oder Berücksichtigungspflicht gem. § 4 ROG) stellt einen maßgeblichen Unterschied für nachfolgende raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen dar.

#### Problematik

Die abschließende Abwägung stellt zwar ein wesentliches Kriterium bei der Differenzierung zwischen Zielen der Raumordnung und Grundsätzen der Raumordnung

dar, gleichzeitig sind aber auch die größten Schwierigkeiten bei der Beurteilung festzustellen, ob bei dem jeweiligen Planelement eine abschließende Abwägung stattgefunden hat. Somit hängt die Beurteilung der Festlegungsqualität einzelner freiraumbezogener Festlegungen in Regionalplänen in besonderem Maße davon ab, ob die Formulierungen Hinweise auf die abschließende Abwägung enthalten.

Festlegungen in Raumordnungsplänen müssen, um Zielqualität zu besitzen, das Ergebnis eines überfachlichen Abwägungsprozesses sein.<sup>31</sup> Diesem liegt das Gebot gerechter Abwägung zugrunde, das nach der Rechtsprechung des BVerwG<sup>32</sup> als Ausfluss des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes Verfassungsrang hat.<sup>33</sup>

Die Gerechtigkeit einer Abwägung kann nicht anhand der Regionalpläne nachvollzogen oder gar beurteilt werden. Dies erfordert eine umfassende juristische Prüfung auf eventuelle Abwägungsfehler im Planungsprozess.<sup>34</sup> Die Planwerke geben lediglich Auskunft darüber, ob bereits eine abschließende Abwägung stattgefunden hat oder nicht.

Aufgrund der unterschiedlichen Rechtsfolge bei Zielen der Raumordnung und Grundsätzen der Raumordnung stellt das Merkmal der

(30)  
Hendler, Reinhard: a. a. O., § 3 Rn. 21.

(31)  
Runkel, Peter: a. a. O., K § 3, Rn. 57.

(32)  
BVerwG, Ur. vom 12.12.1969 - 4 C 105.66 -, BVerwGE 34, 301;  
BVerwG, Ur. vom 4.7.1974 - 4 C 50.72 -, BVerwGE 45, 309;  
BVerwG, Ur. vom 14.02.1975 - 4 C 21.74 -, BVerwGE 48, 56.

(33)  
Runkel, Peter: a. a. O., K § 3, Rn. 57.

(34)  
Erbguth, Wilfried; Oebecke, Janbernd; Rengeling, Hans-Werner; Schulte, Martin: Abwägung im Recht, Symposium und Verabschiedung von Werner Hoppe; Köln: 1996;  
Battis, Ulrich: Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht; Stuttgart: 1999, S. 101;  
Hendler, Reinhard: a. a. O., § 17.

abschließenden Abwägung ein wesentliches Kriterium für nachfolgende Planungen und Maßnahmen dar. So besteht für Ziele der Raumordnung nach § 4 Abs. 1 und 3 ROG eine Beachtungspflicht für bestimmte Stellen und Personen. Diese schließt weitere Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen aus, die das Ziel in Frage stellen könnten.<sup>35</sup> Grundsätze der Raumordnung hingegen sind gem. § 4 Abs. 2 ROG bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von den öffentlichen Stellen und Personen in der Abwägung oder bei der Ermessensausübung zu berücksichtigen.

In den Regionalplänen sind jedoch häufig keine eindeutigen oder gar keine Hinweise auf eine abschließende Abwägung zu finden, weder in den Plansätzen noch in den Begründungen. Für die Adressaten bleibt somit vielfach offen, ob eine Festlegung im Freiraumbereich als „landesplanerische Letztentscheidung“<sup>36</sup> zu verstehen ist oder im Rahmen einer nachfolgenden Abwägung überwunden werden kann.

Aufgrund des rahmensetzenden Charakters von Raumordnungsplänen bestehen Ziele der Raumordnung regelmäßig aus einem Zielkern und einem zu konkretisierenden Rahmen. Von der Raumordnung wird lediglich der Zielkern vorgegeben, der zu konkretisierende Zielrahmen wird regelmäßig von nachfolgenden Planungsgebenen (insbesondere der Bauleitplanung) durch weitere Planungsentscheidungen ausgefüllt. Abschließend abgewogen muss deshalb nur der Zielkern sein, nicht dagegen der Zielrahmen.<sup>37</sup> Unpräzise Formulierungen in den Regionalplänen lassen allerdings in einigen Fällen die Antwort offen, ob es sich bei der Planaussage lediglich um einen Zielkern handelt oder ob bereits (wie in Einzelfällen möglich) auch der Zielrahmen endabgewogen ist. Um dies klarzustellen sind dann einige Plansätze mit dem Hinweis versehen, dass noch eine nachfolgende Abwägung zu erfolgen hat und es sich somit nicht um einen endabgewogenen Zielrahmen handelt. Dies kann allerdings leicht zur Verwirrung beim Adressaten führen, welche Inhalte letztendlich durch weitere Abwägung konkretisiert werden können. Häufig folgt daraus dann der Fehlschluss, dass der Inhalt der Kernaussage in Frage gestellt werden darf.

Ein solches Beispiel wird nachfolgend (Beispiel 4) aufgeführt. Festgelegt sind Vorranggebiete Rohstoffsicherung und -gewinnung, die im Regionalplan als Ziele der Raumordnung gekennzeichnet sind. Neben den Ziel-

setzungen zur Rohstoffsicherung enthält der Plansatz aber auch das Gebot, den Erfordernissen des Umwelt- und Landschaftsschutzes Rechnung zu tragen. Aufgrund dieser Textpassage gründet sich die Überlegung, ob im Interesse des Landschaftsschutzes eine erneute Abwägung möglich ist.

Die Tragweite des Problems ergibt sich aus der bedeutenden Rolle der abschließen-

#### Beispiel 4 Problematik der Abwägungshinweise

„In Vorranggebieten Rohstoffsicherung und -gewinnung sollen die Belange der Rohstoffsicherung und der Rohstoffgewinnung Vorrang vor anderen raumbedeutsamen Nutzungen haben. Bei (...) soll den Erfordernissen des Umwelt- und Landschaftsschutzes Rechnung getragen werden.“

den Abwägung bei der Unterscheidung von Zielen der Raumordnung und Grundsätzen der Raumordnung. In diesem Sinne ist es entscheidend, eindeutige Hinweise für die Träger nachgeordneter Planungen und Maßnahmen zu formulieren, die sowohl die Rechtsklarheit als auch die Nachvollziehbarkeit einer Festlegung erhöhen.

Hinweise, die sich in den allgemeinen Textteilen der Planwerke finden und sich auf die Ziele der Raumordnung im Generellen oder auf die Gesamtheit der Ausweisungen in den jeweiligen Raumordnungsplänen beziehen, genügen indessen nicht, um tatsächlich von einer abschließenden Abwägung auszugehen.<sup>38</sup> Die in dieser Form getroffenen Aussagen beinhalten keine Rechtsverbindlichkeit, während Regelungen in den Landesplänen, die für Ziele eine abschließende Abwägung vorschreiben, zwar rechtsbindend sind, aber dennoch keine Gewähr hinsichtlich ihrer Einhaltung geben können.

Bei gründlicher Betrachtung von Plansatz und Begründung einzelner Freiraumausweisungen vor dem Hintergrund einer pauschalen Angabe zur abschließenden Abwägung zeigt sich zudem nicht selten eine Diskrepanz zu den Formulierungen bei den einzelnen Plansätzen.

Ein weiteres Problem besteht in der Verwendung von Formulierungen, die den Begriff abschließende Abwägung nicht explizit enthalten, aber dennoch eine solche vermuten lassen. So finden sich sehr häufig textliche Aussagen wie „ist (...) Vorrang vor anderen Nutzungen einzuräumen“ oder „(...) alle

(35)  
Runkel, Peter: a. a. O., K § 3, Rn. 57.

(36)  
Siehe hierzu Hoppe, Werner in: Hoppe, Werner; Bönker, Christian; Grotefels, Susan: Öffentliches Baurecht, 2002, § 3 Rn.16;  
Lehners, Andreas: a. a. O., 1998, S.7;  
Hendler, Reinhard: Raumordnungsziele als landesplanerische Letztentscheidungen, UPR 2003, 256 ff.;  
Goppel, Konrad: Ziele der Raumordnung, BayVBl 1998, 289 ff.;  
Erbguth, Wilfried: Eignungsgebiete als Ziele der Raumordnung?, DVBl 1998, 209 ff.

(37)  
Runkel, Peter: a. a. O., K § 3, Rn. 74.

(38)  
Ebd., Rn. 52 ff.

raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen müssen mit der jeweils festgelegten Zweckbestimmung vereinbar sein“.

Insbesondere der Begriff „Vorrang“ wird von den Adressaten in aller Regel als Hinweis auf Letztabgewogenheit verstanden. Teilweise wird dies untermauert durch zusätzliche Festlegung eines Vorbehaltsgebietes. Dieses fungiert als inhaltliches Pendant mit dem Hinweis darauf, dass eine abschließende Abwägung hier noch nicht stattgefunden hat und impliziert somit, dass bei dem Vorranggebiet eine „abschließende Abwägung“ stattgefunden hat.

Dennoch bleibt auch unter der Nutzung der Terminologie „Vorrang“ eine Restunsicherheit bestehen, zumal in den Planwerken durchaus Hinweise auf Gegenteiliges zu finden sind, wie das folgende Textbeispiel belegt: „(...) diese Vorranggebietsausweisung soll als Entscheidungsgrundlage für die gemeindliche Bauleitplanung zur Festlegung von Standorten für Windenergieanlagen dienen. Unter Wahrung der Planungshoheit der Städte und Gemeinden ist dieser Plan als Empfehlung zur Standortplanung von Windenergieanlagen zu verstehen“.

Begrifflichkeiten wie „vollständige“ und „umfassende“ Abwägung oder Ähnliches stellen nicht zwingend auch eine abschließende Abwägung dar, da jeder Abwägungsvorgang einer vollständigen Einstellung abwägungsrelevanter Belange bedarf, auch wenn das Ergebnis erneut als Belang in eine nachfolgende Abwägung eingebracht wird. Sofern keine weiteren Aussagen zur abschließenden Abwägung getroffen werden, könnte eine solche Begriffswahl jedoch zur Fehlinterpretation führen.

Auch das Vorhandensein von Aussagen zur Abwägung kann ein Problem darstellen. Unklarheiten können beispielsweise dann entstehen, wenn nicht eindeutig erkennbar ist auf welchen Abwägungsvorgang sich der Hinweis bezieht. Teilweise enthalten die Plansätze oder Erläuterungsteile regionaler Raumordnungspläne Aussagen, die sich auf das vorangegangene Planaufstellungsverfahren des regionalen Raumordnungsplanes beziehen.

Dies wird anhand eines Vergleichs der beiden vorangegangenen und des nachfolgenden Beispiels deutlich. Bei den drei folgenden Zitaten handelt es sich einerseits um die Festlegung zweier Vorbehaltsgebiete (Beispiel 5) und zum anderen um die Aussagen zu einem Vorranggebiet (Beispiel 6).

#### Beispiel 5 Vorbehaltsgebiete

„(...) Die im LROP festgelegten Vorsorgegebiete für Rohstoffgewinnung wurden nach den Vorgaben des LROP bestimmt. Für die Festlegung wurden die Inhalte der Beikarte 4 vollständig mit anderen konkurrierenden Nutzungsansprüchen abgewogen.“

„Abwägungsgrundlage für die Vorsorgegebiete sind die Beikarten 1 bis 7, die Bestandteil des LROP sind. Um die jeweilig festgelegte besondere Bedeutung der einzelnen Vorsorgegebiete zu erhalten, sollen andere Planungen und Maßnahmen so abgestimmt werden, dass eine Beeinträchtigung der jeweiligen Zweckbestimmung vermieden wird.“

Anmerkung: Niedersächsische Vorsorgegebiete entsprechen den Vorbehaltsgebieten.

#### Beispiel 6 Vorranggebiet

„(...) Vorranggebiete für Rohstoffgewinnung mit überregionaler Bedeutung werden in Auswertung der Rohstoffsicherungskarten ... – in Abstimmung mit anderen raumbedeutsamen Belangen und maßstäblicher Konkretisierung – in der Zeichnerischen Darstellung näher festgelegt (...)“

Die ähnliche Formulierungsweise bei den angeführten Vorrang- und Vorbehaltsgebieten kann trotz ihrer inhaltlichen Richtigkeit beim Adressaten zu Fehlinterpretationen führen. Das heißt, solange dem Adressaten ein Ermessensspielraum bei der Beurteilung einer abschließenden Abwägung bleibt, kann leicht ein Vorranggebiet als nicht abschließend abgewogen oder ein Vorbehaltsgebiet als abschließend abgewogen gelten. Durch die Verwendung der Begriffe nach § 7 Abs. 4 ROG „Vorrang- und Vorbehaltsgebiete“ ist der Betrachter zwar geneigt, mit dem Begriff „Vorrang“ eine abschließende Abwägung zu verbinden, dennoch lässt sich die Zielqualität letztlich nur über die Beurteilung der Zielkriterien nach § 3 ROG bestimmen (vgl. Abschnitt „Ziele und Grundsätze der Raumordnung“ in Kap. 2.3).

Abschließend lässt sich festhalten, dass bei der Beurteilung der abschließenden Abwägung auftretende Probleme weitgehend auf dem Fehlen eindeutiger Hinweise beruhen. So weisen viele der freiraumbezogenen

Festlegungen in den Regionalplänen, die als Ziele der Raumordnung gekennzeichnet sind, nach eingehender Untersuchung keine Zielqualität auf. In fast allen Fällen ist dies in erster Linie auf die fehlenden Hinweise zur abschließenden Abwägung oder die nicht erfolgte abschließende Abwägung zurückzuführen. Umso deutlicher wird die Problematik mit dem Kriterium „Hinweis auf abschließende Abwägung“, wenn man jene Planelemente herausfiltert, bei der die abschließende Abwägung als gegeben angesehen werden kann. So sind von ca. 900 der als Ziele der Raumordnung gekennzeichneten Planelemente nur 35 mit einer eindeutigen und positiven Aussage über die abschließende Abwägung versehen. Damit scheitert eine Einstufung als Ziel der Raumordnung vorrangig an fehlenden Hinweisen auf die abschließende Abwägung.

Was die Beurteilung der Grundsatzqualität betrifft, kann auch hier wieder darauf verwiesen werden, dass fehlende Vorgaben für nachfolgende Abwägungsentscheidungen den größten Mangel darstellen.

#### Vorschläge

Um sicherzustellen, dass die Adressaten von Regionalplänen eindeutige Hinweise zum Vorliegen einer abschließenden Abwägung erhalten, sind präzise Formulierungen unabdingbar. Entsprechend beinhaltet dieser Abschnitt in erster Linie Textpassagen aus verschiedenen untersuchten Regionalplänen, die als lehrreiche Beispiele für die Ausweisung freiraumbezogener Planelemente fungieren. Zunächst werden als eindeutige Hinweise qualifizierte Aussagen exemplarisch, nach Zielen der Raumordnung und Grundsätzen der Raumordnung getrennt, aufgeführt.

Diese Liste von Beispielen macht deutlich, dass es sich in jedem Fall dann um eindeutige Hinweise handelt, wenn eine Aussage zur abschließenden Abwägung mit klaren und eindeutigen Begriffen formuliert wird. Das bedeutet, dass sowohl der Begriff „Abwägung“ zu finden sein muss als auch eine Aussage bezüglich der erfolgten abschließenden Abwägung bei Zielen der Raumordnung bzw. des noch ausstehenden Abwägungsvorgangs bei Grundsätzen der Raumordnung.

Die oben angeführten Beispiele sind leicht erkennbar und für den Adressaten direkt nachvollziehbar; man kann hier bereits definitiv von einem eindeutigen Hinweis reden.

#### Formulierungsvorschläge hinsichtlich der abschließenden Abwägung für Ziele der Raumordnung

- Die Nutzungsorientierung ist zugunsten der Rohstoffsicherung endabgewogen.
- Bei konkurrierenden Nutzungsansprüchen ist (...) Vorrang vor anderen Nutzungen einzuräumen. Fußnote: Eine Abwägung hinsichtlich der vorrangigen Nutzung findet nicht mehr statt.
- (...) sie unterliegen keiner erneuten Abwägung.
- Mit der Ausweisung eines Vorranggebiets für den Abbau von Bodenschätzen ist bereits eine Abwägung der einzelnen Fachbelange verbunden. Aufgrund dieser landesplanerischen Letztentscheidung im Sinne des ROG ist deshalb (...).

#### Formulierungsvorschläge hinsichtlich der abschließenden Abwägung für Grundsätze der Raumordnung

- (...) ein besonderes Gewicht bei der Abwägung mit anderen Nutzungsansprüchen beigemessen werden.
- (...) sind die Belange der Landwirtschaft besonders in der Abwägung zu berücksichtigen.
- (...) sind einzelne solcher Lagerstätten nur als Vorsorgegebiet ausgewiesen, wenn eine abschließende Abwägung noch nicht erfolgen konnte.
- Alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sollen so abgestimmt werden, dass diese Gebiete in ihrer Eignung und besonderen Bedeutung möglichst nicht beeinträchtigt werden.

#### Beispiel 7 Vorranggebiet

„Vorranggebiete sind von den nachgeordneten Planungen zu beachten, d.h. eine grundsätzlich andere Entscheidung ist nicht mehr möglich.“

Dass unter Umständen auch Textpassagen ohne die unmittelbare Verwendung der Begriffe „abschließend“ und „abgewogen“ eindeutig auf Ziele der Raumordnung schließen lassen, zeigt das Beispiel 7.

Durch diese verbindlichen Regelungen wird für die Gemeinde eine Ermessensentscheidung zugunsten einer konkurrierenden Flächennutzung ausgeschlossen.

Viele Planwerke enthalten Formulierungen, die bei einer Beurteilung nach den zuvor beschriebenen Kriterien der Terminologien der Abwägung nicht eindeutig sind. Einerseits erfüllen diese Formulierungen nicht vollständig die genannten Anforderungen an die Hinweise zur abschließenden Abwägung, andererseits handelt es sich zwar um gängige Formulierungen der Planungspraxis, zum Teil unter Verwendung klar definierter Rechtsbegriffe (Berücksichtigung,

Vorrang etc.), die allerdings die erforderliche Eindeutigkeit hinsichtlich der abschließenden Abwägung vermissen lassen. Der sachkundige Adressat erhält durch sie vordergründig Klarheit über den Ermessensspielraum für seine Planungen und Maßnahmen, allerdings kann nicht allein durch die Verwendung der Rechtsbegriffe und der damit verbundenen Ermessenserlaubnis auf eine nicht erfolgte abschließende Abwägung geschlossen werden. Nachfolgende Liste führt einige dieser Beispiele an.

- Die Berücksichtigung der Belange der Forstwirtschaft mit weiteren raumbedeutsamen Nutzungsansprüchen wurde im Rahmen der Abwägung entsprechend der Abwägungsmatrix vorgenommen.
- Hierbei handelt es sich um Gebiete 1. Ordnung nach (...), deren exakte Abgrenzung nach Abwägung mit den übrigen Belangen erfolgte. (...) dienen der vorrangigen Erfüllung einer besonderen Aufgabe; alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen müssen daher mit der jeweils festgelegten Zweckbestimmung vereinbar sein.
- Diese Gebiete wurden nach Abwägung mit anderen Nutzungsansprüchen (...) ausgewiesen.
- Vorrangflächen sind Rohstoffflächen, in denen aus regionalplanerischer Sicht andere Nutzungsansprüche gegenüber der Gewinnung von Bodenschätzen zurücktreten sollen.

Dennoch zeigt eine nähere Betrachtung, dass hier im Vergleich zu oben angeführten Beispielen Fragen, insbesondere nach der Letztabgewogenheit, offen bleiben oder erst durch weitere Schritte, wie z. B. das gründliche Lesen der Abwägungsmatrix, beantwortet werden können.

Schwierigkeiten bei der Beurteilung entstehen hier vor allem deshalb, da nicht von

bestimmten Terminologien, wie einem festgelegten Vorranggebiet, auf die tatsächliche Festlegungsqualität geschlossen werden darf. Vielmehr ist eine materiell-rechtliche Beurteilung notwendig. So muss ein Ziel der Raumordnung den Anforderungen des § 3 ROG genügen und ein Vorranggebiet die Tatbestandsmerkmale des § 7 ROG erfüllen.

Um fehlerhafte Rückschlüsse von einzelnen Terminologien auf bestimmte Rechtsfolgen zu vermeiden, ist eine detaillierte Auseinandersetzung mit einzelnen Formulierungen notwendig, auch wenn diese angesichts des Wissens über deren planungspraktische Anwendung teilweise sehr weitgehend erscheinen.

Es ist an dieser Stelle nochmals darauf hinzuweisen, dass zum Teil Konflikte durch widersprüchliche Aussagen in den Planwerken entstehen (vgl. Abschnitt Problematik).

Vergleichsweise einfach erscheint der Aufwand einer Ergänzung oder Änderung im Sinne der nachfolgend zusammengefassten Vorschläge.

### **Verbindlichkeit**

Mit der Legaldefinition in § 3 Nr. 2 ROG wird für Ziele der Raumordnung geregelt, dass sie verbindliche Vorgaben enthalten müssen. Dies erfordert zum einen, dass es sich um inhaltliche Vorgaben handelt und nicht lediglich um verfahrensmäßige Vorgaben. Zum anderen bedeutet eine Vorgabe, dass etwas festgelegt sein muss, das gestaltbare Elemente betrifft. Die Anforderungen an die Formulierung verbindlicher Vorgaben ergeben sich aus dem Grundsatz der Rechtsklarheit.<sup>39</sup>

Im Gegensatz zu den Zielen der Raumordnung ist die verbindliche Vorgabe kein Merkmal für die Qualifikation als Grundsatz, da es sich hierbei um überwindbare Abwägungsdirektiven handelt.

#### **Zusammenfassung: Vorschläge für die abschließende Abwägung**

- Eindeutige Hinweise auf abschließende Abwägung im Plansatz oder in der Begründung/Erläuterung,
- explizite Hinweise auf eine „abschließende Abwägung“ bzw. landesplanerische Letztentscheidung,
- keine Pauschalaussagen bezüglich der „abschließenden Abwägung“ anstelle konkreter Hinweise bei den einzelnen Freiraumausweisungen,
- Vermeidung von Aussagen hinsichtlich des Abwägungsvorganges der Landesplanung in den Plansätzen oder Begründungsteilen der regionalen Raumordnungspläne.

(39)  
Runkel, Peter: a. a. O., K § 3,  
Rn. 24.

### Problematik

Festlegungen in Raumordnungsplänen können nur dann Ziele der Raumordnung sein, wenn sie verbindliche Vorgaben in den Plansätzen oder in den Legenden der Plankarten enthalten, wobei Letzteres in der Praxis sehr selten vorkommt. Es ist hingegen nicht möglich, eine verbindliche Handlungsanweisung aus dem unverbindlichen Begründungsteil abzuleiten.

Teilweise finden sich keine Handlungsanweisungen in den Plansätzen, aus denen sich eine Verbindlichkeit ableiten lässt. Stattdessen beschränken sich diese auf Formulierungen wie beispielsweise „die erkundeten Grundwasservorkommen in der Region (...) sind Vorsorgeräume für Trinkwassersicherung“ oder „In der zeichnerischen Darstellung sind festgelegt: Gebiete mit besonderer Bedeutung für Erholung“. Mangels konkreter inhaltlicher Vorgaben kann es sich hierbei nicht um verbindliche Festlegungen handeln. Aus diesen Plansätzen geht lediglich hervor, dass es diese freiraumbezogenen Festlegungen gibt und dass sie in der Plankarte dargestellt werden. Es lässt sich jedoch nicht ableiten, was in den ausgewiesenen Gebieten oder Vorsorgeräumen zu tun oder zu unterlassen ist. Während bei der Festlegung „Vorsorgeräume für Trinkwassersicherung“ zumindest noch die zugrunde liegende Planungsabsicht der Sicherung von Ressourcen erkennbar ist, gibt die Terminologie „Gebiet mit besonderer Bedeutung für Erholung“ den Planungsträgern diesbezüglich keinerlei Aufschluss. Dem Adressaten müsste mitgeteilt werden, ob er in diesen Gebieten beispielsweise ruhige Erholung fördern sollte, Natur und Landschaft für die Naherholung zu sichern ist, oder ob etwa die Verkehrsanbindung zu entwickeln ist.

Zu einigen in den Legenden benannten freiraumbezogenen Festlegungen fehlt der komplette Plansatz, so dass keine Verbindlichkeit festgestellt werden kann. Oder es finden sich lediglich sehr knapp gehaltene inhaltliche Vorgaben, bei denen aufgrund der Formulierung die Beurteilung letztlich

#### Beispiel 8 Verbindlichkeit

„In der zeichnerischen Darstellung werden Vorsorgegebiete für eine langfristige Deckung des Bedarfs an Sand und Kies-sand im Landkreis (...) ausgewiesen.“

offen bleibt (Beispiel 8).

Aus dem Begriff „für“ lässt sich weder eine Beachtungspflicht noch das Gegenteil ableiten.

Der Grundsatz der Rechtsklarheit verlangt eine strikte Formulierung, die dem Verbindlichkeitsanspruch gerecht wird. Als verbindlich gelten alle Ist-Formulierungen, die neben den Begriffen „ist/sind“ oder „müssen“ auch weitere treffende Formulierungen wie „hat zu unterbleiben“ oder „darf nicht“ umfassen.<sup>40</sup>

Als problematisch stellt sich hingegen die Beurteilung von Soll-Formulierungen dar. Ob diese als verbindlich anzusehen sind oder nicht, wird immer noch kontrovers diskutiert. Die Vertreter, die sich gegen den Zielcharakter von Soll-Formulierungen aussprechen, führen an, dass dem Adressaten die Option eröffnet wird, das Ge- oder Verbot vollständig im Wege der eigenen Abwägung zu überwinden. Außerdem gibt es für atypische Sonderfälle bereits das Instrument des Zielabweichungsverfahrens (§ 11 ROG). Darüber hinaus würde durch die Möglichkeit, in atypischen Ausnahmefällen von dem mit „Soll“ umschriebenen Ge- oder Verbot abzuweichen, die abschließende Abgewogenheit in Frage gestellt.<sup>41</sup>

Dem steht die Auffassung entgegen, dass die abschließende Abgewogenheit, und damit verknüpft die Verbindlichkeit der Festlegung, durch eine Soll-Formulierung nicht in Frage gestellt wird, weil der Träger der Raumordnung nur eine ebenenspezifische raumordnerische Abwägung vornimmt.<sup>42</sup> Des Weiteren wird Bezug auf die herkömmlichen verwaltungsrechtlichen Soll-Vorschriften<sup>43</sup> genommen, wonach für den Regelfall eine uneingeschränkte und strikte Bindung besteht.<sup>44</sup> Bei den „In-der-Regel“-Formulierungen verhält es sich dabei nicht anders als bei den Soll-Formulierungen.<sup>45</sup> Landesplanerische Aussagen, die eine Regel-Ausnahme-Struktur aufweisen, können die Merkmale eines Ziels der Raumordnung erfüllen, wenn der Planungsträger neben den Regelauch die Ausnahmevoraussetzungen mit hinreichender tatbestandlicher Bestimmtheit, oder doch wenigstens Bestimmbarkeit, selbst festlegt.<sup>46</sup>

Die Mehrzahl von Plansätzen, teilweise sogar komplette Planwerke, enthalten Soll-Formulierungen, zum Teil in Kombination mit Ist-Formulierungen, aber oftmals auch als alleinige Aussage zur Verbindlichkeit.

(40)  
ebd., K § 3, Rn 25.

(41)  
Hoppe, Werner: Ziele der Raumordnung (§ 3 Nr. 2 ROG) in Soll-Formulierungen als „durchgängiges Prinzip der Raumordnung in Bayern“, BayVBl 2002, S. 129 ff.; Schroeder, Werner: Die Wirkung von Raumordnungszielen, UPR 2000, S. 52 ff.

(42)  
Goppel, Konrad: Der Glaubenskrieg um die Soll-Ziele, BayVBl 2002, S. 449 ff.

(43)  
dazu BVerwG, Urt. v. 15.12.1989 - 7 C 35.87 -, BVerwGE 84, 220 (232 f); BVerwG, Urt. v. 2.7.1992 - 5 C 39.90 -, BVerwGE 90, 275 (278); Sachs, Michael in: Stelkens, Paul; Bonk, Heinz; Sachs, Michael: VwVfG, München: 2001, § 40 Rn. 26.

(44)  
Hendler, Reinhard: Raumordnungsziele als landesplanerische Letztentscheidungen, UPR 2003, S. 256 (260).

(45)  
ebd.

(46)  
BVerwG, Urteil v. 18.09.2003 - 4 CN 20.02 -, ZfBR 2004, S. 177.

Käme man letztendlich zur Auffassung, diese als nicht verbindlich zu beurteilen, so hätte dies gravierende Auswirkungen auf nachfolgende Planungen und Maßnahmen. Sämtliche Handlungsanweisungen, die als Soll-Formulierungen geregelt sind, werden dann von den nachgeordneten Planungsträgern lediglich als Abwägungsbelange berücksichtigt.

#### *Vorschläge*

Im Sinne der Normklarheit wird empfohlen, die Verwendung von Ist-Formulierungen vorzuziehen, wenn eine verbindliche Zielformulierung angestrebt wird. Nachfolgend werden deshalb ausgewählte, verbindlich formulierte freiraumbezogene Festlegungen aufgelistet. Anschließend werden unverbindliche Festlegungen als Grundsätze der Raumordnung gegenübergestellt.

#### Ziele der Raumordnung

- Die in der Zeichnerischen Darstellung festgelegten Vorranggebiete sind für die Naherholung, als ökologische Vorsorgeflächen und als Flächen mit wichtigen Freiraumfunktionen für die Allgemeinheit zu sichern.
- Diese Gebiete sind von Industrie- und Gewerbeansiedlungen sowie von großflächigem Bodenabbau insoweit freizuhalten, als dadurch die Trinkwasserversorgung der Bevölkerung beeinträchtigt werden könnte.
- Die Ansiedlung von oder Entwicklung zu im Wesentlichen flächenunabhängigen Veredelungsbetrieben von industrieller Größenordnung ist mit der Zweckbestimmung nicht vereinbar.
- In den Bereichen zur Sicherung von Wasservorkommen müssen die vorgesehenen Maßnahmen zur Änderung der Raumnutzung auf ihre Vereinbarkeit mit dem vorgesehenen Trinkwassergewinnungsschutz geprüft werden.
- Maßnahmen dürfen nicht zu einer Belastung des Grundwassers führen.

#### Grundsätze der Raumordnung

- Abgrabungen sollten möglichst in den dargestellten Suchbereichen für die Gewinnung von Bodenschätzen konzentriert werden.
- In den festgelegten Vorsorgegebieten für Landwirtschaft ist die landwirtschaftliche Nutzung im Landkreis (...) möglichst nicht zu beeinträchtigen.
- Diese Gebiete sollen wegen ihrer ökologischen und gestalterischen Bedeutung sowie wegen ihrer Erholungseignung möglichst nicht beeinträchtigt werden.
- Bei den in der Zeichnerischen Darstellung festgelegten Gebieten mit besonderer Bedeutung für Forstwirtschaft, die gleichzeitig Gebiete mit besonderer Bedeutung für Natur und Landschaft sind, sollte im Einzelfall geprüft werden, ob sie zu Landschaftsschutzgebieten entwickelt werden können.

Die vorgenannten Beispiele verwenden die Begriffe „ist/sind“, „müssen“ und „dürfen“ in Verbindung mit klar definierten Handlungsanweisungen, etwas zu tun oder zu unterlassen. Dem Adressaten wird unmissverständlich mitgeteilt, dass er beispielsweise Maßnahmen auf keinen Fall in Betracht ziehen kann, wenn sie zu einer Belastung des Grundwassers führen. Die Liste ist nicht abschließend. Es kommen auch ähnliche Formulierungen wie „hat zu unterbleiben“ in Betracht. Abweichungen von den genannten gängigen Formulierungen können jedoch leicht zu Unsicherheiten bezüglich der Verbindlichkeit führen.

Eine eindeutige Beurteilung der Verbindlichkeit freiraumbezogener Festlegungen kann bei Aussagen wie „wird festgelegt, um (...) zu erreichen“, „Gebiete für die Sicherung von (...) oder (...) die eines besonderen Schutzes bedürfen“ nicht vorgenommen werden. Aus diesen Formulierungen kann keine Beachtungspflicht abgeleitet werden, sie enthalten aber auch keinen konkreten Hinweis darauf, dass sie unverbindlich sind. In jedem Fall ist bei der Festlegung von Zielen der Raumordnung auf einschränkende Vokabeln jeglicher Art zu verzichten. Nicht zu empfehlen ist die Verwendung von „Ist-in-der-Regel“-Formulierungen, bezüglich derer Verbindlichkeit ebenfalls unterschiedliche Rechtsauffassungen bestehen (vgl. Abschnitt Problematik).

Bei der Festlegung von Grundsätzen der Raumordnung hingegen sind bewusst unverbindliche Formulierungen wie „sollte“ oder andere einschränkende Vokabeln wie „möglichst“ oder „grundsätzlich“ zu wählen.

Die letzte Beispielfestlegung zeigt besonders deutlich, dass eine Überwindung im Rahmen einer Abwägung im Einzelfall möglich ist, was bei verbindlichen Vorgaben in keinem Fall gegeben ist.

Die Diskussion um Ist- und Soll-Formulierungen spielt hierbei insoweit keine Rolle, als die Formulierung „ist möglichst“ nicht verbindlicher wirkt als die Formulierung „soll möglichst“.

Auf reine Soll-Formulierungen ist auch hier bis zur prinzipiellen Klärung der Rechtslage besser zu verzichten.

#### **Räumliche Bestimmtheit**

Festlegungen in Raumordnungsplänen müssen, um als Ziele der Raumordnung qualifiziert werden zu können, sachlich bestimmt

**Zusammenfassung: Vorschläge für die Verbindlichkeit**

- Verwendung von Ist-Formulierungen („ist/sind“, „müssen“, „dürfen“,...) für Ziele der Raumordnung,
- bei der Zielformulierung sind keine einschränkenden Begriffe wie „möglichst“, „grundsätzlich“ oder Ähnliches zu verwenden,
- Formulierungen wie „sollte“, „soll möglichst“, „soll grundsätzlich“, „ist möglichst“ sind auf Grundsätze der Raumordnung zu beschränken,
- Formulierung von Handlungsanweisungen im Plansatz.

oder bestimmbar sein.<sup>47</sup> Das Kriterium der räumlichen Bestimmtheit verlangt, dass sich aus der Festlegung im Regionalplan mit hinreichender Sicherheit ermitteln lässt, auf welchen Teilraum, Bereich oder Standort sich die Festlegung bezieht.<sup>48</sup> Auch die Festlegung von so genannten Mengenzielen, bei denen von einer exakt umgrenzten Region ein bestimmter Prozentteil der Gesamtfläche als Suchraum für eine besondere Funktion ausgewiesen ist, kann dabei als räumlich bestimmt eingestuft werden.<sup>49</sup>

*Problematik*

Um der Anforderung nach räumlicher Bestimmtheit einer Festlegung im Regionalplan gerecht zu werden, müssen verschiedene Aspekte berücksichtigt werden. Neben der Wahl des eigentlichen Planzeichens sind dies die Art der Darstellung (Linienstärken, Liniendichte, Umgrenzung, Farbwahl etc.) sowie der Maßstab der Kartengrundlage.

Untenstehende Matrix (Tabelle 3) gibt eine Übersicht darüber, wann Ausweisungen einen Hinweis auf räumliche Bestimmtheit geben.

Bei Linien und Flächenfüllungen ist die räumliche Bestimmtheit eines Planzeichens klar ablesbar. Ebenso verhält es sich im umgekehrten Fall bei Symbolen, die zweifelsohne als nicht räumlich bestimmt zu beurteilen sind.

Problematisch hingegen stellen sich linienhafte Schraffuren und Punktraster dar. Bezüglich ihrer Linienstärke und -dichte können sie im Einzelfall deutlich variieren. In diesen Fällen liegt es im Ermessen des Einzelnen, ob der jeweiligen Ausweisung eine „Räumliche Bestimmtheit“ zuerkannt wird.

Das Ergebnis hängt von dem Betrachter ab und ist ferner mit der Maßstäblichkeit des Raumordnungsplans verknüpft. Während im Maßstab 1:50 000 enge Schraffuren und Punktraster von hoher Dichte als klare Hin-

weise auf die „Räumliche Bestimmtheit“ des Planzeichens angesehen werden können, unterliegen sie im Maßstab 1:100 000 einer Einzelfallprüfung. Festlegungen mit weiten Schraffuren oder Punktrastern mit geringer Dichte bei beiden Maßstäben unterliegen dieser Prüfung im Einzelfall ebenfalls.

Verdeutlicht wird die Problematik der subjektiven Einschätzung räumlicher Bestimmtheit anhand eines Vergleichs zweier Kartenauszüge (Beispiel 9 und 10). Die aus unterschiedlichen Bundesländern stammenden Regionalpläne liegen beide im Maßstab 1:100 000 vor. Vergleicht man den „Bereich zur Sicherung von Erholung“ des baden-württembergischen Regionalplans mit dem „Gebiet mit besonderer Bedeutung für Natur und Landschaft“ aus Schleswig-Holstein, so weisen beide Schraffuren einen ähnlich weiten Abstand zwischen den einzelnen Linien auf. Dennoch erzeugen diese beiden Linienschraffuren eine unterschiedliche Wirkung beim Betrachter. Durch die breitere Linienstruktur der waagrechten grünen Linien in Beispiel 10 entsteht eher der Eindruck einer räumlichen Bestimmtheit als bei der feinen roten Vertikalschraffur in Beispiel 9. In den gewählten Kartenausschnitten verstärken die umliegenden Strukturen diese Einschätzung. Hinzu kommt die Ausrich-

(47) Runkel, Peter: a. a. O., K § 3, Rn. 28.

(48) ebd., K § 3, Rn. 30, vgl. auch Brohm, Winfried: Verwirklichung überörtlicher Planungsziele durch Bauleitplanung, DVBl. 1980, S. 653 ff.

(49) Runkel, Peter: a. a. O., K § 3, Rn. 49; Einig, Klaus; Spiecker, Margarete: Die rechtliche Zulässigkeit regionalplanerischer Mengenziele zur Begrenzung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums; ZUR Sonderheft 2002, S. 150 ff.

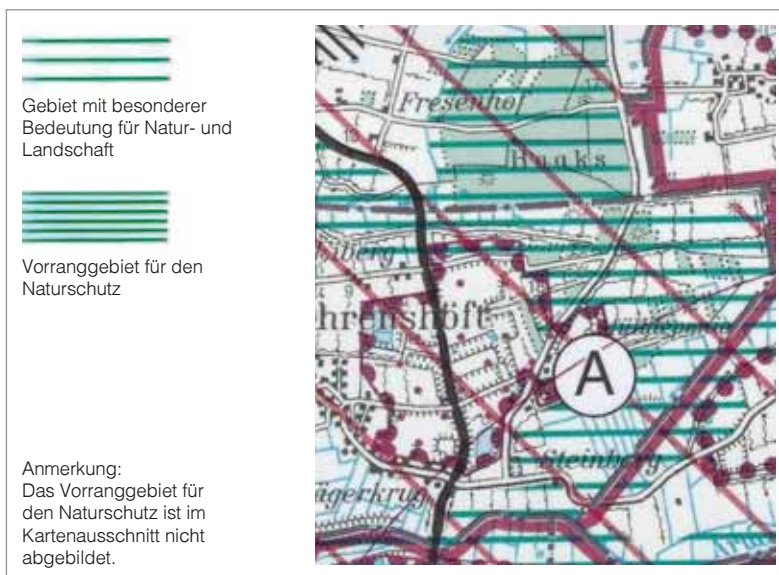
**Tabelle 3**  
Einschätzung der Hinweise auf räumliche Bestimmtheit

Darstellungsart	Maßstab	Hinweis auf räumliche Bestimmtheit	
Flächenfüllung		ja	
Linienumgrenzung		ja	
Schraffur	eng	1:50 000	ja
		1:100 000 und kleiner	Einzelfallprüfung
	weit	1:50 000	Einzelfallprüfung
		1:100 000 und kleiner	Einzelfallprüfung
Punktraster	hohe Dichte	1:50 000	ja
		1:100 000 und kleiner	Einzelfallprüfung
	geringe Dichte	1:50 000	Einzelfallprüfung
		1:100 000 und kleiner	Einzelfallprüfung
Symbol		nein	

### Beispiel 9 Räumliche Bestimmtheit I



### Beispiel 10 Räumliche Bestimmtheit II



#### Beispiel 9 und 10:

- Vergleich ähnlicher Schraffuren im gleichen Maßstab,
- Problematik bei der Bewertung räumlicher Bestimmtheit durch Einzelfallprüfung im Maßstab 1:100000.

tung der grünen Schraffur an bestehenden Linien, wie etwa dem Verlauf von Straßen. Bezieht man allerdings die Schraffur des Planelementes „Vorranggebiet für Natur und Landschaft“ des schleswig-holsteinischen Regionalplans als räumlich unbestimmt zu werten.

Sofern ergänzende textliche Hinweise existieren, können diese bei nicht eindeutiger räumlicher Bestimmtheit als zusätzliches Bewertungskriterium herangezogen wer-

den. Hilfreich sind vor allem konkrete Aussagen wie „die Salzlagerstätte X“ oder „die Ferienanlage Y“. Formulierungen wie „der Bereich um die Gemeinde G“ hingegen geben keinen Hinweis auf eine räumliche Bestimmtheit. Es folgen hierzu zwei Textbeispiele (Beispiel 11 und 12) ohne Auszüge der zugehörigen Plankarte.

#### Beispiel 11 Textliche Hinweise mit räumlicher Bestimmtheit

„(...) sind das Dinosaurier-Freilichtmuseum Münchehagen (...) und der Ökopark Stolzenau in der zeichnerischen Darstellung festgelegt.“

Quelle: Regionaler Raumordnungsplan Nienburg/Weser

#### Beispiel 12 Textliche Hinweise ohne räumliche Bestimmtheit

„Die regional bedeutsamen Grünzüge im oberen Illertal zwischen Immenstadt i. Allgäu und Fischen i. Allgäu, im Ostrachtal unterhalb Hindelang sowie in der Umgebung von Kempten (Allgäu), insbesondere auf den östlichen Randhöhen des Illertals sollen (...)“

Quelle: Regionalplan Region Allgäu

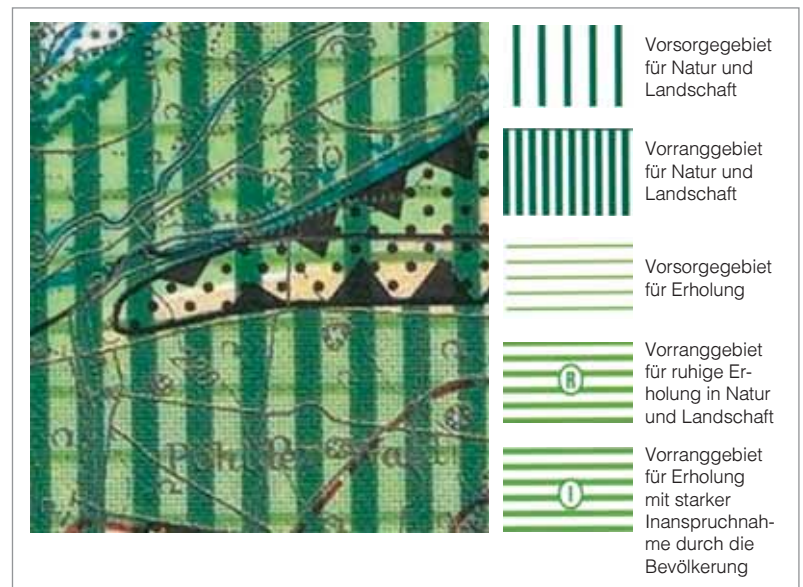
Im gewählten Kartenausschnitt der Region Osterode am Harz (Beispiel 13) wird die hellgrüne waagerechte Schraffur durch eine massive vertikale Balkenschraffur in den Hintergrund gedrängt. Auf dem ohnehin leicht grünen Untergrund ist sie auf den ersten Blick nur schwer erkennbar. Vor allem wird die Abgrenzung dieser Schraffur zum Problem, obwohl es sich grundsätzlich um ein geeignetes plakatives Planzeichen handelt.

Betrachtet man die zugehörige Legende, so lassen sich leicht räumlich bestimmte und unbestimmte Planzeichen unterscheiden. Allerdings können ungünstige Überlagerungen der verschiedenen Planelemente in der Karte dazu führen, dass die Unterschiede in der Kartengrundlage nicht mehr deutlich sind. So kann im Originalmaßstab des vorliegenden Kartenausschnitts nur durch gründlichen Vergleich festgestellt werden, ob es sich bei der hellgrünen Schraffur um das Vorsorgegebiet für Erholung handelt oder um eines der beiden Vorranggebiete für Erholung. Hilfreich ist hier selbstverständlich die Buchstabenbeschriftung (siehe Legende). Diese ist bei größeren Flächen allerdings oftmals schwer aufzufinden.

Dieses Beispiel beschränkt sich auf fünf Planelemente. In der Praxis werden jedoch oftmals mehr als 20 freiraumbezogene Festlegungen in einem Regionalplan kartografisch dargestellt. Auch wenn darunter Symbole, Punktraster und andere Strukturen vorkommen, so gibt es doch zumeist einige ähnlich gewählte Linienschraffuren oder Punktraster. Selbst bei einer möglichst großen Variationsbreite von Farbwahl und Liniendichte bleibt das Problem bei der Überlagerung der Planzeichen bestehen. Dies führt trotz guter Gesamtdarstellung dieser Planwerke doch zu einer gewissen Unübersichtlichkeit für den Adressaten.

Beispiel 13 zeigt anschaulich, dass ähnliche Schraffuren in Grüntönen leicht Schwierigkeiten für die Lesbarkeit der Plankarte darstellen können.

Beispiel 13  
Lesbarkeit



Quelle: Regionales Raumordnungsprogramm Osterode/Harz, Original im Maßstab 1:50000

Für die Festlegung von Grundsätzen der Raumordnung hingegen sind Symbole wie weite Linienschraffuren oder Punktraster von geringer Dichte adäquat. Bei der Wahl der geeigneten Planzeichen sind die allgemeinen Anforderungen an die kartografische Darstellung von Regionalplänen zu beachten.<sup>50</sup>

Beispiel 13:

- Beeinträchtigung der Lesbarkeit durch viele Planelemente mit ähnlichen Schraffuren und gleichem Farbton.

Vorschläge

Bei der Wahl eines Planzeichens ist die Planungsabsicht ausschlaggebend. Soll eine verbindliche Festlegung von Zielen der Raumordnung erfolgen, so empfiehlt sich die Wahl einer Darstellungsweise in Form einer Flächenfüllung oder einer Linienumgrenzung.

Beispiel 14  
Flächenfüllung



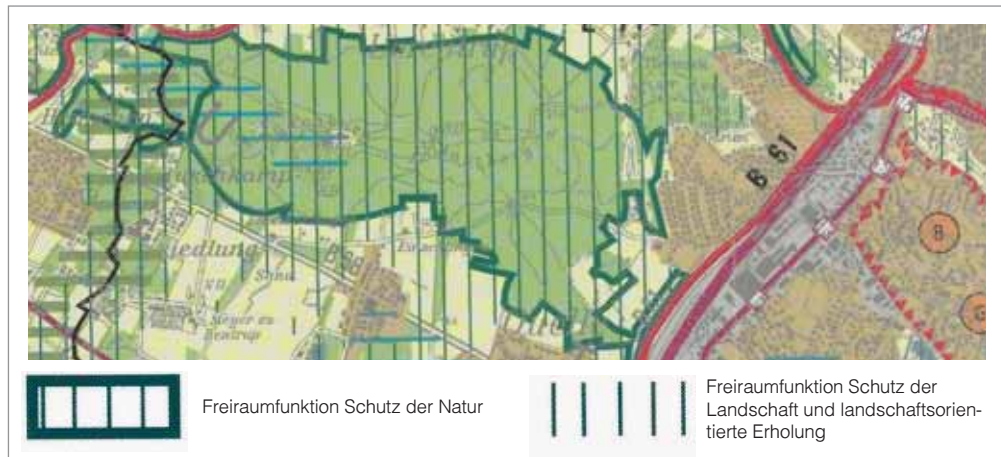
Beispiel 14:

- eindeutige räumliche Bestimmtheit durch Flächenfüllung,
- gute Lesbarkeit durch verschiedene Farben auf hellem Hintergrund.

Quelle: Regionales Raumordnungsprogramm Mecklenburgische Seenplatte, 1998, Original im Maßstab 1:100000

**Beispiel 15:**

- eindeutige räumliche Bestimmtheit durch Linienumgrenzung,
- günstige Linienstärke und Farbgebung.

**Beispiel 15**  
Linienumgrenzung

Quelle: Gebietsentwicklungsplan Regierungsbezirk Detmold, Teilabschnitt Oberbereich Bielefeld, Entwurf 2000, Original im Maßstab 1:50000

(50)

ARL: Aufgabe und Gestaltung von Planungskarten; Hannover: 1991.

**Beispiel 16:**

- eindeutige räumliche Bestimmtheit durch Linienumgrenzung,
- geeignete Form der linienhaften Darstellung mit Zackenmuster,
- günstige Kombination mit Symbolen und Rastern.

Beispiel 14 zeigt das Planelement „Vorsorgeaum Naturschutz und Landschaftspflege“ mit einer Flächenfüllung, die eindeutig als räumlich bestimmt angesehen werden kann.

Auf dem hellen Hintergrund ist die einzige grüne Fläche gut erkennbar. Eine Flächenfüllung, deren Übergang in eine andere schlecht abgrenzbar ist, wird hingegen räumlich nur schwer bestimmbar sein. Gerade bei vielen freiraumbezogenen Ausweisungen, die Natur und Landschaft betreffen, ist eine gute Unterscheidbarkeit der verwendeten Grüntöne förderlich für die räumliche Bestimmtheit. Zudem ist die Kombination von Linienumgrenzungen und Schraffuren oder Punktrastern zielführend.

In Beispiel 15 wird die Freiraumfunktion „Schutz der Natur“ aus dem Gebietsentwicklungsplan Bielefeld mittels einer räumlich konkreten Linienumgrenzung dargestellt. Bei dieser Linienumgrenzung sorgen eine ausreichend dicke Linienstärke sowie eine günstige Farbgebung, besonders auch im Verhältnis zur Hintergrundfarbe, für eine gute Lesbarkeit.

Ebenso geeignet ist die Form der Linienumgrenzung mit integriertem Zackenmuster für den Rohstoffbereich (Beispiel 16).

Diese Art der Darstellung hat den Vorteil, dass sie auch zwischen einer großen Zahl verschiedener Planzeichen gut erkennbar und klar abgrenzbar bleibt. In diesem Fall wird die Fläche zusätzlich mit einem Punktraster gefüllt und mit Buchstabensymbolen und römischen Zahlen versehen. Diese dienen in geeigneter Weise der Unterteilung zeitlicher Abbauphasen und der Klassifizierung von Rohstoffarten und vermindern die Anzahl verschiedener zeichnerischer Darstellungen.

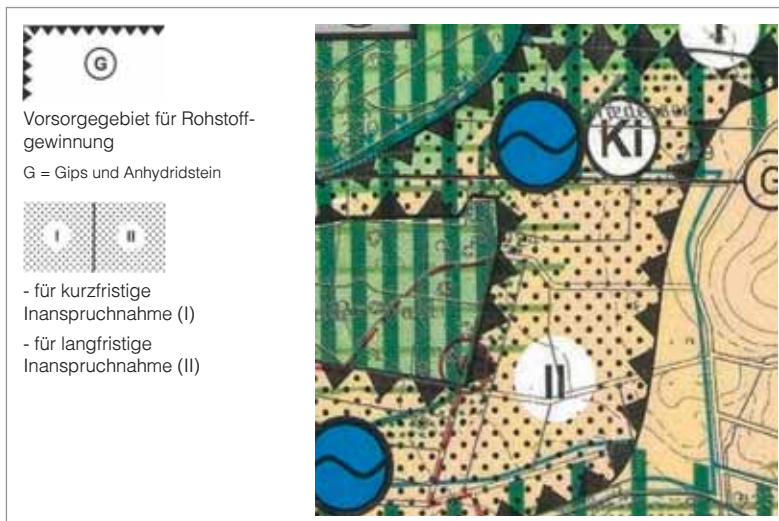
Weitere Formen wie doppelte Linien, eventuell sogar mit unterschiedlichen Strichstärken, oder die Kombination von Umgrenzungslinie und Schraffurlinien können ebenfalls zu einer verbesserten Auffindbarkeit der Flächen im Plan beitragen.

Je kleiner die ausgewiesenen Flächen, desto auffälliger darf das gewählte Planzeichen sein.

Bei großen Flächen hingegen wären allzu breite Linien sehr dominant und könnten leicht die Lesbarkeit anderer Planelemente beeinträchtigen.

**Beispiel 16**

## Linienumgrenzung mit Zackenmuster



Quelle: Regionales Raumordnungsprogramm Osterode/Harz, 1998, Original im Maßstab 1:50000

Werden Linienumgrenzungen mit Schraffuren kombiniert, dann ist darauf zu achten, dass die Umgrenzung deutlich zu sehen ist. Das gilt insbesondere für den Fall, dass es Planelemente gibt, welche die gleichen Schraffuren verwenden (vgl. Beispiel 15). Eine gute Möglichkeit, dieses Problem zu vermeiden, besteht in Linienumgrenzungen, die breiter oder dunkler sind als die in der Fläche liegenden Schraffuren.

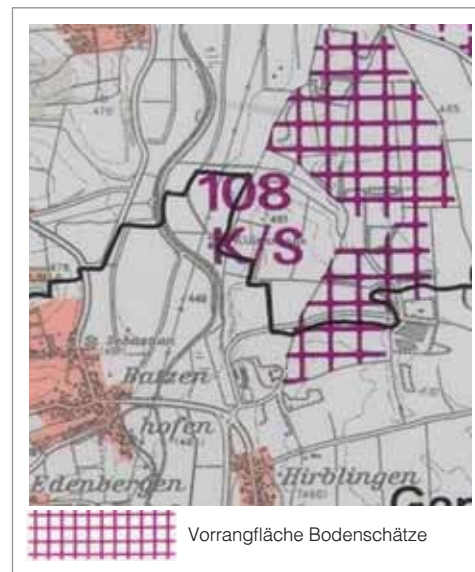
Dass auch Schraffuren und Punktraster definitiv als räumlich bestimmt beurteilt werden können, zeigt Beispiel 17 mit einer „Vorrangfläche Bodenschätze“.

Diese wird durch eine sehr enge Gitterschraffur ohne zusätzliche Linienkontur dargestellt. Dennoch sind die Grenzen der Flächen gut ablesbar, wie in dem vergrößerten Kartenausschnitt erkennbar ist.

Vorteilhaft ist hier zusätzlich die Ausrichtung des Rasters an vorhandenen Linien. Notwendig ist dies allerdings nicht. In gleicher Weise kann auch mit Punkten, Kreisen und Linienschraffuren verfahren werden. Maßgeblich für die räumliche Bestimmtheit ist dabei neben der Dichte der gewählten Struktur die durch sie gebildete Flächenkontur. Auch Linienschraffuren mit geringen Abständen werden in der Regel räumlich unbestimmt sein, wenn ihre Enden weit auseinander liegen.

Beispiel 18 zeigt einen Kartenausschnitt aus der Region Neckar-Alb mit geeigneten Darstellungsmöglichkeiten für die Festlegung von Grundsätzen der Raumordnung.

Beispiel 17  
Gitterschraffur



Quelle: Regionalplan Augsburg (9), 1988, Original im Maßstab 1:100000

Hier wird mit unterschiedlichen Elementen von Punkten über Schraffuren und Wellenlinien bis hin zur symbolhaften Darstellung (Grünzäsuren) gearbeitet. Die verwendeten Schraffuren und Raster sind gekennzeichnet durch eine geringe Dichte bzw. relativ weite Abstände zwischen den Linien. Insbesondere die unregelmäßig auslaufenden Konturen sowie die vorhandenen Lücken zeigen deutlich, dass diese freiraumbezogenen Festlegungen keineswegs räumlich bestimmt sind. Besonders augenfällig wird dies bei Betrachtung des „Schutzbedürftigen Bereichs für die Wasserwirtschaft“. Aber

Beispiel 17:

- räumliche Bestimmtheit durch Rasterdarstellungen.

Beispiel 18:

- Darstellungsmöglichkeiten für Grundsätze der Raumordnung,
- Kombination verschiedener Planelemente, die definitiv nicht räumlich bestimmt sind,
- gute Lesbarkeit durch Farbwahl und unterschiedliche Schraffur- bzw. Rastertypen.

Beispiel 18  
Räumlich unbestimmte Darstellungsmöglichkeiten



Quelle: Regionalplan Neckar-Alb, 1993, Original im Maßstab 1:100000

auch das Punktraster des „Schutzbedürftigen Bereichs für die Landwirtschaft“ ist ein anschauliches Beispiel.

Durch die Wahl der Farben in Verbindung mit den unterschiedlichen Schraffur- bzw. Rastertypen erfolgt eine gute Lesbarkeit der Plankarte. Trotz Überlagerungen sind alle Flächen leicht zu erkennen und voneinander abzugrenzen. Die Farben heben sich auch deutlich vom Hintergrund ab.

Allgemein lässt sich feststellen, dass eine hohe Zahl von Ausweisungen in einem Plan, insbesondere solche mit ähnlicher Thematik, hohe Anforderungen an eine nachvollziehbare zeichnerische Darstellung stellen.

Es gilt, eine sorgfältige Abstimmung von Linientypen, Flächenfüllungen, Schraffuren und Punktrastern zu wählen. In diesem Sinne sollten Linienumgrenzungen als räumlich bestimmte Planzeichen nicht durch Schraffuren mit dickerer Linienstärke und intensiverer Farbgebung in den Hintergrund gedrängt werden. Aber auch räumlich unbestimmte Planelemente sollen nicht allzu sehr überlagert werden, so dass die ausgewiesene Fläche gut erkennbar bleibt.

Grundsätzlich benötigen kleinere Flächen eine plakativere Darstellung mit breiten Li-

nienumgrenzungen der auffälligen Farben. Für großflächige freiraumbezogene Festlegungen eignen sich hingegen Flächenfüllungen mit hellen Farbtönen.

Nachdem verschiedene konkrete Vorschläge für die zeichnerische Darstellung einzelner freiraumbezogener Festlegungen angeführt wurden, folgen nun Beispiele für anschauliche Plandarstellungen.

Das Augenmerk ist auf ein ansprechendes Layout und die gute Lesbarkeit zu richten. Das Spektrum an möglichen Gestaltungs- und Kombinationsmöglichkeiten reicht von Schraffuren, die einen Blick auf die Kartengrundlage zulassen, bis hin zu durchgängig farbigen Flächendarstellungen.

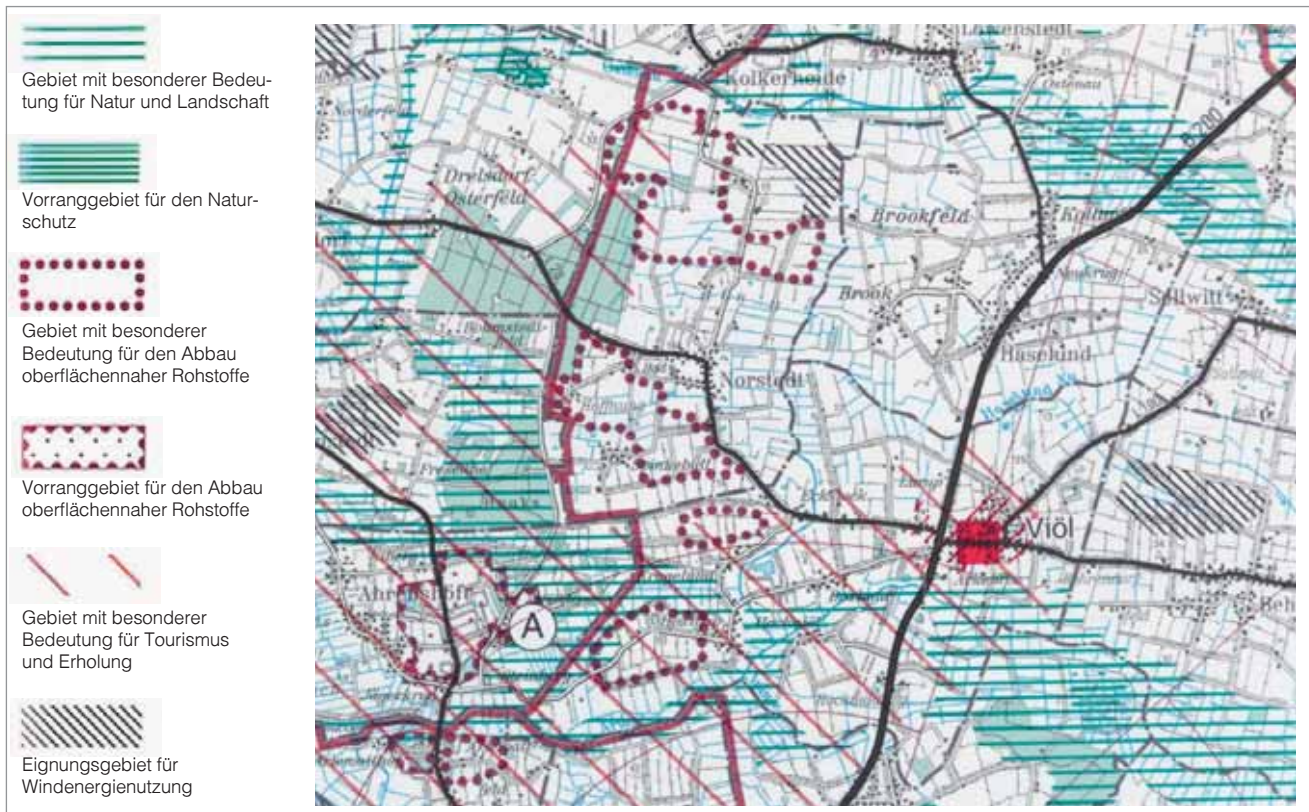
Obwohl die zeichnerische Darstellung letztlich auf einigen wenigen Grundelementen basiert, wird anhand der folgenden Kartenausschnitte deutlich, welche unterschiedliche Wirkung durch die Abstimmung von Komponenten wie Farbgebung oder Dichte der Schraffuren/Raster erzielt werden kann.

Eine gelungene Gestaltung unterstützt auch die Planungsabsicht. So kann dem Adressaten möglichst präzise übermittelt werden, für welches Gebiet die Zielstellung gilt.

#### Beispiel 19:

- gute Gesamtdarstellung mit Linienumgrenzungen, Schraffuren und Rastern,
- gute Lesbarkeit der Kartengrundlage.

Beispiel 19  
Gesamtdarstellung mit Linienumgrenzungen, Schraffuren und Rastern



Der Regionalplan aus Schleswig-Holstein (Beispiel 19) zeigt eine gelungene Darstellung mit verschiedenen Schraffuren, die sich gut voneinander abheben.

Die engen und weiten Schraffuren der Planelemente „Gebiet mit besonderer Bedeutung für Natur und Landschaft“ und „Vorranggebiet für den Naturschutz“ weisen einen deutlichen Unterschied bei ihrem Linienabstand auf. In diesem Kontext ist das Vorranggebiet eindeutig als räumlich bestimmt anzusehen. Die übrigen Schraffuren grenzen sich durch unterschiedliche Ausrichtung (diagonal) und Farbwahl sowie durch Flexibilität bei den Linienabständen ab. Die großräumige Fläche „Gebiet mit besonderer Bedeutung für Tourismus und Erholung“ ist durch eine besonders weite Diagonalschraffur gekennzeichnet, während das „Eignungsgebiet für Windenergienutzung“ eine sehr enge räumlich bestimmte Schraffur aufweist.

Eine gute Lesbarkeit der Kartengrundlage und eine angenehme Farbgebung wirken sich ebenfalls günstig auf die Plandarstellung aus.

Bei dem Regionalen Raumordnungsprogramm Stade (Beispiel 20) handelt es sich

um eine sehr plakative grafische Darstellung der Plankarte. Sie unterscheidet deutlich die verschiedenen Freiraumfunktionsbereiche und deren Überlagerungen. Insbesondere das Vorsorgegebiet Landwirtschaft wird vielfach von Vorsorgegebieten aus dem Funktionsbereich Natur und Landschaft und Erholung überlagert. Zwar sind hier Vorsorgegebiete mit einer Flächenfüllung dargestellt, jedoch tritt diese hier eher in den Hintergrund.

Besonders augenfällig sind die Linienumgrenzungen bei den Planelementen für die Rohstoffgewinnung und den Vorranggebieten für Natur und Landschaft sowie Grünlandbewirtschaftung, -pflege und -entwicklung. Erwähnenswert ist vor allem die differenzierte zeichnerische Darstellung von Vorranggebieten und Vorsorgegebieten.

Beispiel 21 zeigt einen Kartenausschnitt aus dem Entwurf des Regionalplans Lausitz-Spreewald. Dieser verwendet überwiegend Flächenfüllungen zur Darstellung freiraumbezogener Planelemente. Dabei werden alle festgelegten Vorranggebiete in dieser Art dargestellt. Bei der Darstellung der Vorbehaltsgebiete werden überwiegend Schraffuren und Punktraster verwendet.

**Beispiel 20:**

- gute plakative Gesamtdarstellung,
- differenzierte Darstellung von Vorrang- und Vorsorgegebieten,
- deutliche Unterscheidung der Freiraumfunktionsbereiche.

Beispiel 20  
Gesamtdarstellung mit Linienumgrenzungen, Schraffuren und Rastern



Quelle: Regionales Raumordnungsprogramm Stade, 1999, Original im Maßstab 1:50000

Die unterschiedliche Farbgebung bei den Freiraumfunktionsbereichen sowie die Wahl verschiedener Schraffuren und Raster sorgen für eine übersichtliche Gesamtdarstellung.

Bei dem Entwurf des Regionalplans Westpfalz (Beispiel 22) werden die freiraumbezogenen Planelemente überwiegend durch Schraffuren dargestellt. Hierbei findet eine deutliche Differenzierung durch die Wahl von sehr engen Schraffuren für Vorranggebiete einerseits und sehr weite Schraffuren für Vorbehaltsgebiete andererseits statt. Im Maßstab 1:100 000 bedeutet dies, dass die Vorranggebiete eindeutig als „räumlich bestimmt“ zu erkennen sind und die Vorbehaltsgebiete als „räumlich unbestimmt“.

In diese Systematik fügt sich auch die einzige Flächenfüllung bei den freiraumbezogenen Planelementen für „Vorranggebiete Landwirtschaft“ ein.

#### Sachliche Bestimmtheit

Festlegungen in Raumordnungsplänen müssen, um Ziele der Raumordnung sein zu

können, sachlich bestimmt oder bestimmbar sein.<sup>51</sup> Dieses Erfordernis findet seinen Ursprung im rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot. Zudem haben Vorschriften des Planungsrechts eine finale Struktur,<sup>52</sup> das heißt es werden nur programmatische Zielvorgaben aufgestellt und weitgehend den Rechtsanwendern überlassen, einen Weg zur Realisierung dieser Vorgaben zu finden. Mit dieser Struktur geht notwendigerweise eine geringere Bestimmtheit des Rechtssatzes einher. Auch aus der Rahmengesetzgebung ergibt sich, dass hinreichend Gestaltungsspielräume für nachfolgende Planungen und Maßnahmen bleiben. Letztlich bedeutet dies, dass die Bestimmtheit oder Bestimmbarkeit einer raumplanerischen Festlegung für jede Planungsstufe selbstständig beurteilt werden muss.<sup>53</sup>

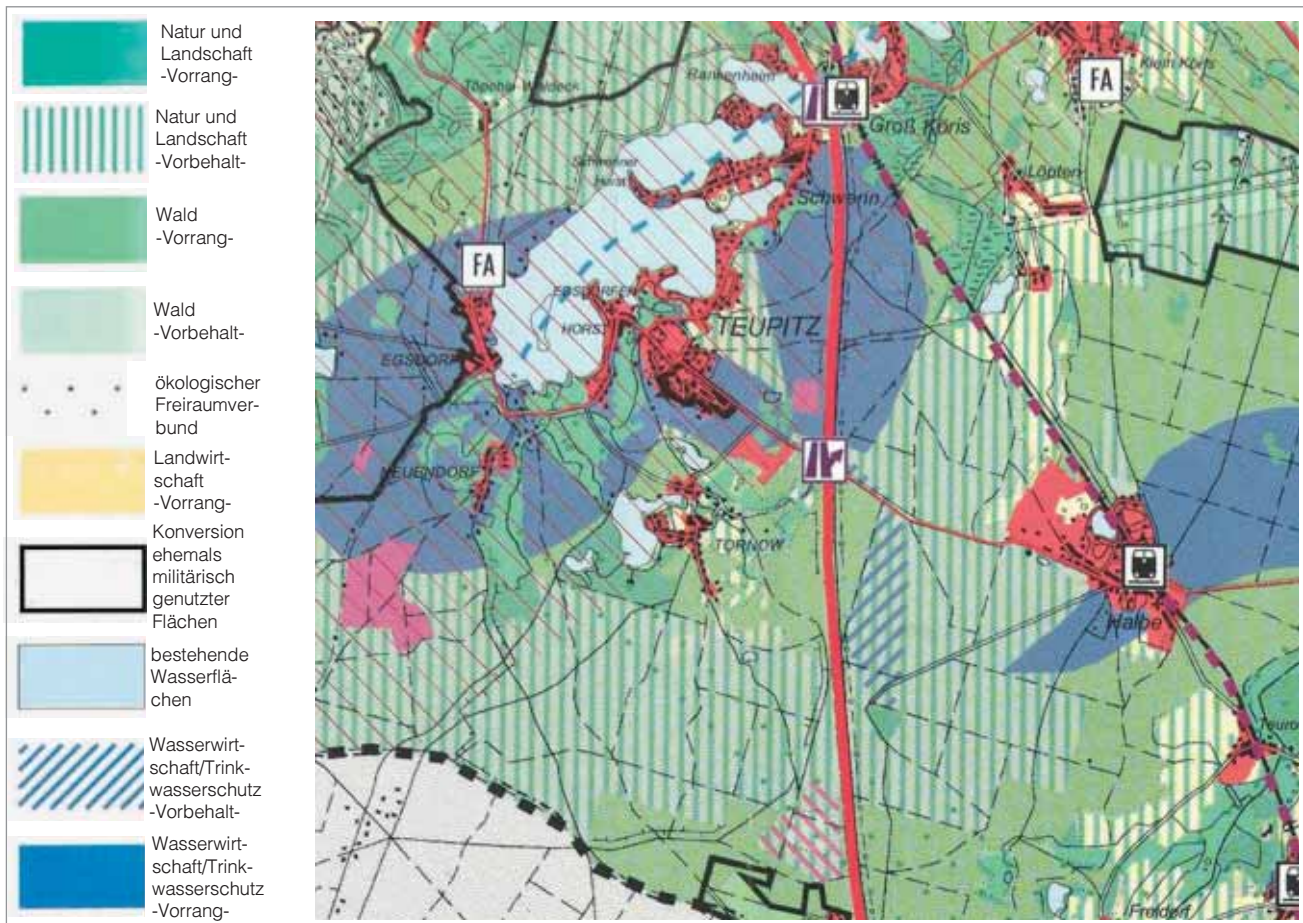
Damit eine sachliche Bestimmtheit als gegeben angesehen werden kann, muss für den Adressaten klar erkennbar sein, was er in dem jeweiligen räumlichen Bereich zu tun bzw. zu unterlassen hat. Maßgeblich ist hierbei die Sicht des Zieladressaten und nicht die des Plangebers, wobei in der Lite-

(51)  
Runkel, Peter: a. a. O., K § 3,  
Rn. 28.

#### Beispiel 21:

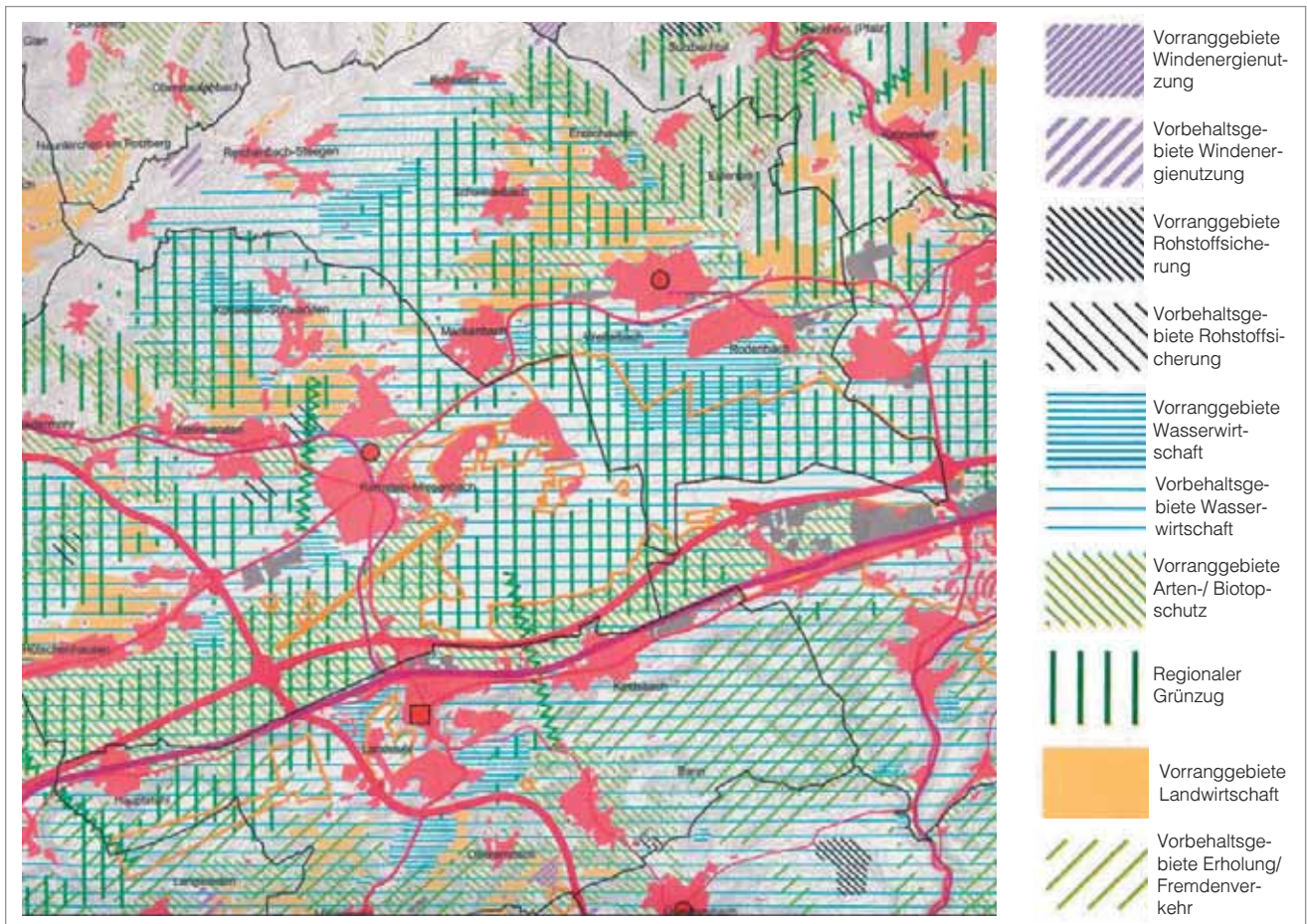
- übersichtliche Darstellung durch Flächenfüllungen in Kombination mit Schraffuren und Rastern,
- unterschiedliche Farbgebung für die verschiedenen Freiraumfunktionsbereiche,
- differenzierte Darstellung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten.

Beispiel 21  
Flächenfüllungen, Schraffuren und Punktraster



Quelle: Regionalplan Lausitz-Spreewald, Entwurf 1999, Original im Maßstab 1:100000

Beispiel 22  
Flächenfüllungen und Schraffuren



Quelle: Regionalplan Westphalz, Entwurf 2001, Original im Maßstab 1:100 000

Zusammenfassung Vorschläge

- Flächenfüllungen und Linienumgrenzungen für Ziele der Raumordnung,
- Symbole sowie weite Schraffuren und Punktraster mit geringer Dichte eignen sich auch für Grundsätze der Raumordnung,
- klare Unterscheidung von Vorrang- und Vorbehaltsflächen in der Darstellungsweise,
- Flächenfüllungen und Linienumgrenzungen für Vorranggebiete,
- Symbole sowie weite Schraffuren und Punktraster mit geringer Dichte eignen sich auch für Vorbehaltsgebiete,
- bei hoher Inhaltsdichte in der Plankarte ist eine große Variationsbreite an Schraffuren und Punktrastern zu wählen (unterschiedliche Linien-/Punktstärken, Farben, Linienabstände bzw. Dichte der Punktraster, Orientierung),
- bei Überlagerungen von Planelementen müssen die gebietlichen Abgrenzungen klar erkennbar bleiben,
- gute farbliche Abstimmung von Flächenfüllungen gleicher Grundfarbe.

ratur überwiegend die Meinung vertreten wird, dass es auf den Blickwinkel eines „ausgebildeten, mit öffentlichen Planwerken vertrauten Betrachters ankomme“<sup>54</sup>. Es ist allerdings zu bedenken, dass mit fortschreitenden Privatisierungstendenzen die Zahl der Fälle immer häufiger wird, in denen Zi-

le der Raumordnung unmittelbare Außenwirkung gegenüber „normalen“<sup>55</sup> Privatpersonen entfalten.<sup>56</sup>

Problematik

Ziele der Raumordnung müssen dem rechtsstaatlichen Gebot hinreichender Be-

Beispiel 22:

- geeignete Darstellung durch Schraffuren,
- differenzierte Darstellung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten.

(52) Grundlegend zu dieser Unterscheidung Ossenbühl, Fritz, in: Erichsen, Hans-Uwe; Ehlers, Dirk: Allgemeines Verwaltungsrecht, Berlin: 2002, § 10 Rn.10 f.; Maurer, Hartmut: Allgemeines Verwaltungsrecht, München: 2002, § 7 Rn. 63. Allerdings darf diese Differenzierung nicht zu unkritisch gesehen werden. Vgl. Schoen, Hendrik: Die Planfeststellung zwischen Kontrollerlaubnis und Planungsentscheidung, Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Bd. 210; Münster: 2003, S. 20 ff.

stimmtheit und Normenklarheit genügen.<sup>57</sup> Die textlichen Festlegungen sowie die dazugehörigen Begründungen der meisten Freiraumausweisungen enthalten klare Handlungsanweisungen, die diesem Gebot entsprechen. Alleine die Verwendung der Begriffe „Schutz, Verbesserung, Entwicklung, Sicherung, Erhaltung, Sanierung“ lassen auf eine hinreichende sachliche Bestimmtheit schließen.

Entsprechend stellt sich bei der Beurteilung aller als Ziele der Raumordnung gekennzeichneten freiraumbezogenen Festlegungen heraus, dass lediglich etwa 10 % keine sachliche bestimmte oder bestimmbar Handlungsanweisung enthalten.

Problematisch ist in einigen Fällen, dass Handlungsanweisungen ausschließlich in den Begründungsteilen ausgeführt werden. Dies ändert nichts an der sachlichen Bestimmtheit, denn die Planbegründung kann zur Bestimmung des Regelungsgehaltes herangezogen werden.<sup>58</sup> Das Fehlen einer Handlungsanweisung im Plansatz beeinflusst jedoch die Verbindlichkeit dieser Vorgaben (vgl. Abschnitt Verbindlichkeit).

Ungeachtet dessen würde man eine Handlungsanweisung eher im Plansatz vermuten, was auch im Sinne der Nachvollziehbarkeit für den Adressaten ist. Bei einer unübersichtlichen Strukturierung der inhaltlichen Vorgaben besteht die Gefahr, dass wichtige Handlungsanweisungen nicht beachtet bzw. berücksichtigt werden.

Kritisch ist zu beurteilen, wenn weder Plansatz noch Begründung existieren oder in keinem von beiden eine Handlungsanweisung herauszulesen ist.

So existieren beispielsweise freiraumbezogene Ausweisungen, die nur als Planzeichen in der Legende aufgeführt sind. Andere Planelemente geben in ihren Plansätzen lediglich die Anweisung, dass Planungen und Maßnahmen mit der Zweckbestimmung vereinbar sein müssen, obwohl die Zweckbestimmung allenfalls aus dem Namen des Planzeichens möglich wäre. Diese Aussagen genügen eindeutig nicht den Anforderungen an eine sachliche Bestimmtheit.

#### *Vorschläge*

Die Möglichkeiten, sachlich bestimmte Festlegungen zu formulieren, sind so vielfältig wie die Planungsabsichten zu den unterschiedlichen Freiraumausweisungen. Allgemeinverbindliche Regelungen für sachlich

bestimmte Vorgaben sind deshalb kaum zu treffen. Dies betrifft die Menge der Vorgaben ebenso wie deren Grad der Konkretisierung.

Es bleibt einzig die Empfehlung abzugeben, Begriffe wie „Schutz“, „Verbesserung“, „Entwicklung“, „Sicherung“, „Erhaltung“, oder „Sanierung“ bei der Formulierung der Handlungsanweisung zu verwenden und den räumlichen sowie sachlichen Bezug der Festlegung herzustellen. Der Zieladressat muss eindeutig erkennbar sein und dieser muss klar ableiten können, was er genau zu schützen oder zu entwickeln hat und auf welchen Raum oder Teilraum die Vorgabe sich bezieht.

In welchem Umfang dies geschieht, hängt erheblich von Ziel und Zweck der Festlegung ab. Beachtet werden sollte im Sinne eines „schlanken Regionalplans“, dass hierbei eher die Maxime „soviel wie nötig, aber so wenig wie möglich“ gilt. Dies betrifft vor allem die erläuternden Teile des Planwerkes.

Auch auf die Maßstäblichkeit des Raumordnungsplans ist bei der Wahl der inhaltlichen Vorgaben zu achten, um eine effektive und zielgerichtete Umsetzung durch die Adressaten zu begünstigen.

Nachfolgende Plansätze (Beispiel 23) stellen exemplarisch sachlich bestimmte Vorgaben in Regionalplänen dar.

Auch wenn in den Regionalplänen nicht immer Begriffe wie „Schutz“, „Entwicklung“ usw. benutzt werden, so finden sich doch vielfach Synonyme wie „keine Beeinträchtigung“, „Gewinnung“, „Verhinderung“, „Vermeidung“ oder auch „Renaturierung“.

Darüber hinaus finden sich oftmals weitere konkrete Handlungsanweisungen mit Maßnahmenbezug, die unstrittig als „sachlich bestimmt“ gelten. Es wird nachfolgend ein kleiner Überblick von konkreten Anweisungen aus Regionalplänen gegeben. Besonders oft werden beispielsweise im Freiraumfunktionsbereich „allgemeiner Freiraumschutz“ bei den Planelementen „Regionale Grünzüge“ oder „Siedlungszäsuren“ konkrete Aussagen zur Siedlungsgliederung und -strukturierung getroffen (Beispiel 24).

Speziell im Freiraumfunktionsbereich Freizeit und Erholung wird in der Praxis vielfach die Möglichkeit genutzt, konkrete Handlungsanweisungen zu regeln (Beispiel 25).

Grundsätzlich lassen sich für jeden Freiraumfunktionsbereich konkrete Vorgaben in den Regionalplänen treffen.

(53)  
Runkel, Peter: a. a. O., K § 3, Rn. 42.

(54)  
ebd., K § 3, Rn. 40.

(55)  
D.h. solche Privatpersonen, die nicht nur i. S. d. § 4 Abs. 3 ROG formal privatisierte öffentliche Aufgaben wahrnehmen.

(56)  
Kment, Martin: Rechtsschutz im Hinblick auf Raumordnungspläne, Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Bd. 202; Münster: 2002, S. 83 ff.

(57)  
Runkel, Peter: a. a. O., K § 3, Rn. 29.

(58)  
ebd., K § 3, Rn. 40.

**Beispiel 23****Sachlich bestimmte Vorgaben**

- Die Vorranggebiete für Hochwasserschutz sind von jeglicher Bebauung freizuhalten. Die vorhandene Bebauung, auch hinter Hochwasserschutzanlagen, muss wegen ihrer Bedrohung durch hochwasserkompatible Bauweise an die Hochwassergefahr angepasst werden.
- In den Vorbehaltsgebieten für Arten- und Biotopschutz kommt der Erhaltung und Entwicklung der heimischen Tier- und Pflanzenwelt sowie der Sicherung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft auch durch land- und forstwirtschaftliche Nutzung besonderes Gewicht zu.

**Beispiel 24****Funktionsbereich allgemeiner Freiraumschutz**

- Einem Zusammenwachsen und der Zersiedlung soll entgegengewirkt werden,
- Siedlungsgliederung,
- Integration in raum- und umweltverträgliche Standorte.

Derzeit umfassen diese ein weites Spektrum, das bei der Forderung nach Biotopvernetzung und anderen umwelt- und ressourcenschützenden Maßnahmen anfängt (Beispiel 26) und bis hin zu Aussagen über Bauformen und Bauweisen reicht.

Abschließend erfolgt ein Beispiel, das Vorgaben für den Grundwasser- und Gewässerschutz beinhaltet und deutlich herausstellt, welche Maßnahmen diesem Schutzzweck nicht entsprechen (Beispiel 27).

### 3.4 Strukturierung der Pläne/ Plankapitel

Bei der Strukturierung der Regionalpläne sind alle Faktoren, die der Lesbarkeit und Übersichtlichkeit von Planwerk und Karte dienen, entscheidend. Dies betrifft vor allem die Strukturierung von Inhaltsverzeichnis und Legende, die verwendeten Terminologien für die einzelnen Kapitel sowie die grafische und strukturelle Textgestaltung und die Darstellungsweise in der Plankarte. Hinsichtlich der inhaltlichen Gestaltung von Regionalplänen wird an dieser Stelle darauf verwiesen, auch die Erfordernisse des schlanken Regionalplans zu berücksichtigen.<sup>59</sup>

**Beispiel 25****Freiraumfunktionsbereich Freizeit und Erholung**

- Bündelung und Vernetzung der touristischen Angebote, Serviceleistungen, regionaltypischen Besonderheiten,
- gesicherte infrastrukturelle Erschließung,
- Verbesserung der ÖPNV-Anbindung.

**Beispiel 26****Freiraumfunktionsbereich Natur und Landschaft**

- Stärkung der wertvollen Naturräume im Sinne eines Verbundsystems,
- Hinwirken auf eine Extensivierung der landwirtschaftlichen Bodennutzung,
- Durchführung der Biotopvernetzung,
- Vorbereitung der späteren Festsetzung von Landschaftsschutzgebieten, Naturschutzgebieten oder Landschaftsbestandteilen,
- Umwandlung von Ackerland in Grünland,
- Hochwasserschutzanlagen sind den jeweiligen Schutzgütern anzupassen, insbesondere durch Linienführung und Bauweise.

**Beispiel 27****Freiraumfunktionsbereich Grundwasser- und Oberflächengewässerschutz**

Die dargestellten Bereiche für den Grundwasser- und Gewässerschutz sind vor Nutzungen zu schützen, die die Gewässerbeschaffenheit beeinträchtigen können. Daher sollen in diesen Bereichen

- keine über die Siedlungsbereiche bzw. sondierten Standorte für die zukünftige Siedlungsentwicklung hinausgehenden großflächigen Versiegelungen erfolgen,
- keine wassergefährdenden Anlagen errichtet,
- keine Fernleitungen mit hohem Gefährdungspotenzial verlegt,
- keine Abfallentsorgungsanlagen oder Bergehalden errichtet,
- keine Kläranlagen gebaut und
- keine Nassabgrabungen sowie grundwassergefährdende Trockenabgrabungen mehr zugelassen werden. (...)

Planungsmaßnahmen in Bereichen für den Grundwasser- und Gewässerschutz sind so zu realisieren, dass das Grundwasser durch den Einsatz von Dünger und Pflanzenbehandlungsmittel oder durch Stickstofffreisetzungen nicht belastet wird.

**Zusammenfassung: Vorschläge für die sachliche Bestimmtheit**

- Verwendung von Begriffen wie „Schutz“, „Verbesserung“, „Entwicklung“, „Sicherung“, „Erhaltung“, „Sanierung“,
- gute Nachvollziehbarkeit der sachlichen Ziele durch klare, präzise sowie hinreichend bestimmte Handlungsanweisungen,
- Handlungsanweisungen in die Plansätze und nicht in die Begründung einstellen,
- bei der Wahl der Terminologie für das Planzeichen auf Verständlichkeit achten.

### *Problematik*

Für die Beurteilung freiraumbezogener Planelemente in Regionalplänen stellt vielfach die erschwerte Auffindbarkeit des zum Planzeichen gehörenden Plansatzes ein Hindernis dar.

Relativ wenige Plankarten sind in ihren Legenden mit Kapitelangaben versehen, die zu den jeweiligen Planzeichen führen. Sind Verweise enthalten, beziehen diese sich teilweise auf die falschen oder aber gleich auf mehrere Plansätze, was für die Nachvollziehbarkeit durch nachgeordnete Planungsträger mit einem höheren Aufwand verbunden ist und darüber hinaus zu Unsicherheiten führen kann.

Die Verwendung unterschiedlicher Terminologien für ein und dasselbe Planzeichen in Legende und Textteil sorgt ebenfalls für Verwirrung. Ebenso ist es schwierig, inhaltliche Vorgaben herauszufiltern, wenn textliche Aussagen zu zwei oder mehr Planzeichen in einem Abschnitt oder Kapitel abgehandelt werden, ohne strukturell – z. B. durch eigene Überschriften oder eine entsprechende Absatzformatierung – voneinander abgegrenzt zu sein.

Manche Planwerke arbeiten ausführlich mit Änderungen, Ergänzungen oder Tekturen. Dies führt unweigerlich zu einem hohen Zeitaufwand beim Heraussuchen des gültigen Plansatzes bzw. der aktuellen Karte. Zudem stellen Verweise auf eventuell noch bestehende Gültigkeit früherer Regelungen eine zusätzliche Erschwernis dar.

Das Hauptaugenmerk wird hier auf positive Beispiele für Strukturierung und Gliederung von Texten und Legenden der Planwerke als entscheidende Komponenten für Übersichtlichkeit und Lesbarkeit gelegt.

Günstig für die Auffindbarkeit von Plansätzen sind Kapitelangaben in der Legende (Beispiel 28). Vorteilhaft ist auch ein zusätzlicher Verweis auf den entsprechenden Begründungsteil bzw. Querverweise zwischen Plansatz und zugehöriger Begründung, sofern diese sich in getrennten Kapiteln befinden.

Sehr hilfreich ist in diesem Zusammenhang auch der Umgang mit Randmarken, wie man sie aus Telefonbüchern kennt. Dieses System lässt ein gezieltes Suchen im Textteil zu und vermeidet langwieriges Blättern.

Ein gut strukturiertes Inhaltsverzeichnis sowie die Wahl einer treffenden Kapitel-



überschrift sorgen ebenfalls für Übersicht. Hierüber kann auch der Begründungs-/Erläuterungsteil kenntlich gemacht werden, wenn er nicht separat gebunden oder z. B. durch eine andere Papierfarbe vom übrigen Textteil abgesetzt ist.

Das nachfolgend abgebildete Inhaltsverzeichnis spiegelt den klar gegliederten Textteil wider und zeigt deutlich die Struktur der unter Kapitel 3.1–3.10 aufgelisteten Freiraumfunktionsbereiche. Durch die Gestaltung mit Fettdruck, durchgehender Kapitelnummerierung und Seitenzahlen findet man zügig zum gewünschten Plansatz.

Anstatt der Freiraumfunktionsbereiche als Kapitelüberschriften wäre auch die Übernahme der Planzeichentitel als Überschrift eine günstige Alternative, die zudem den positiven Effekt hat, dass auf jeden Fall identische Terminologien benutzt werden.

**Beispiel 28**

Kapitelangaben in der Legende und Plansätze

	Vorsorgegebiet für Natur und Landschaft	D 1.9 D 2.1
	Vorranggebiet für Natur und Landschaft	D 1.8 D 2.1

Auszug aus dem Regionalen Raumordnungsprogramm 1995 für den Großraum Braunschweig:  
 Plansatz 1.8 : Die Vorranggebiete für (...) sind in der Zeichnerischen Darstellung generalisiert festgelegt. Sie sind in den Regionalen Raumordnungsprogrammen räumlich näher festzulegen und um weitere für die Entwicklung des Landes bzw. für die Entwicklung der regionalen Planungsräume bedeutsame Vorranggebiete nach Ziffer (...) zu ergänzen.  
 Plansatz 1.9: In den Regionalen Raumordnungsprogrammen sind festzulegen: Vorsorgegebiete für (...). Es sind Gebiete festzulegen, die für die räumliche und strukturelle Entwicklung des Landes und der regionalen Planungsräume besonders bedeutsam sind.  
 Plansatz 2.1: Im besiedelten und unbesiedelten Bereich sind Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft im Interesse der Sicherung und Entwicklung gesunder Lebensgrundlagen für Menschen, Tiere und Pflanzen so gering wie möglich zu halten und ggf. durch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu kompensieren. (...)  
 Überregional und regional besonders wertvolle Gebiete und Landschaftsbestandteile, welche des besonderen Schutzes, der Pflege und Entwicklung bedürfen, sind insbesondere die in der Zeichnerischen Darstellung festgelegten Vorsorge- und Vorranggebiete für Natur und Landschaft (...).

Quelle: Regionales Raumordnungsprogramm für den Großraum Braunschweig, 1995

**Beispiel 29**

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	Seite
1. Raumordnerische Leitvorstellungen	
1.1 Vorbemerkung	3
1.2 Raumstrukturelle Ausgangslage	3
1.3 Generelle Leitvorstellungen	4
1.4 Umsetzung	5
1.5 Planungsmethodische Hinweise	6
2. Siedlungsstruktur	
2.1 Zentrale Orte	9
2.2 Städtenetze	13
2.3 Achsen	14
2.4 Gemeindefunktionen	15
2.4.1 Die besondere Funktion Wohnen	15
2.4.2 Die besondere Funktion Gewerbe	16
2.4.3 Die besondere Funktion Erholen	17
2.4.4 Die besondere Funktion Landwirtschaft	17
2.5 Orientierungswerte	
2.5.1 Orientierungswerte für die Wohnbauflächenausweisung	19
2.5.2 Orientierungswerte für den großflächigen Einzelhandel	20
3. Freiraumstruktur	
3.1 Boden	22
3.2 Arten- und Biotopschutz	22
3.3 Regionale Grünzüge und Siedlungszäsuren	25
3.4 Klima	26
3.5 Landschaftsbild/Erholung	27
3.6 Landwirtschaft	28
3.7 Forstwirtschaft	29
3.8 Rohstoffsicherung	32
3.9 Wasserwirtschaft	33
3.10 Hochwasserschutz	34
4. Infrastruktur	
4.1 Verkehr	
4.1.1 Verkehrsinfrastruktur	
4.1.1.1 Straßen- und Schienennetz	36
4.1.1.2 Luftverkehrsnetz	38
4.1.1.3 Radwegenetz	38
4.1.2 Verkehrsangebot	38
4.1.2.1 Sicherung und Verbesserung der öffentlichen Personenverkehrsbedienung	39
4.1.2.2 Sicherung der Güterverkehrsbedienung	40
4.1.2.3 Schienengebundene touristische Angebote	41
4.2 Energie	42
4.3 Telekommunikation/Postwesen	43
4.4 Militärische Einrichtungen/Konversion	44

Quelle: Regionaler Raumordnungsplan Westpfalz, Entwurf 2001

**Beispiel 28:**

- übersichtlich gestaltete Legende,
- schnelle Auffindbarkeit der Plansätze durch Kapitelangaben in der Legende (D 2.1).

**Beispiel 29:**

- gut strukturiertes Inhaltsverzeichnis,
- übersichtliche Kapitelwahl,
- klar gegliederter Textteil,
- Untergliederung nach Freiraumfunktionsbereichen,
- gute Auffindbarkeit der Plansätze durch die Wahl der Überschriften und Seitenzahlen.

**Zusammenfassung: Vorschläge für die Strukturierung der Pläne/Plankapitel**

- Kapitelangaben in der Legende,
- klare Gliederung des Textteils (Plansatz und Begründung nach einer einheitlichen Systematik voneinander unterscheiden),
- klare textliche Trennung von Plansätzen mit eigenen Überschriften zu jeder Freiraumfestlegung,
- Verwendung einheitlicher Terminologien in Legende, Inhaltsverzeichnis und Text,
- klar strukturiertes und übersichtliches Inhaltsverzeichnis,
- ansprechendes Layout von Karte und Textteil (Schrifttyp, Schriftgröße, Farbgestaltung, Formatierung von Absätzen).

## 4 Synoptische Zusammenfassung

Tabelle 4

Tatbestandsmerkmale von Zielen der Raumordnung und Grundsätzen der Raumordnung gem. § 3 ROG

Merkmale Ziele der Raumordnung	Merkmale Grundsätze der Raumordnung
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbindliche Vorgaben,</li> <li>• räumlich und sachlich bestimmte oder bestimmbare Festlegungen,</li> <li>• vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogene,</li> <li>• textliche oder zeichnerische Festlegungen in Raumordnungsplänen,</li> <li>• zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• allgemeine Aussagen in oder aufgrund von § 2 ROG,</li> <li>• Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen,</li> <li>• zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums.</li> </ul>

Tabelle 5

Vorschläge zur Festlegung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung im Freiraumbereich

<p><b>Vorschläge abschließende Abwägung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hinweise auf abschließende Abwägung im Plansatz oder in der Begründung/Erläuterung,</li> <li>• explizite Hinweise auf eine „abschließende Abwägung“ bzw. landesplanerische Letztentscheidung,</li> <li>• keine Pauschalaussagen bezüglich der „abschließenden Abwägung“ anstelle konkreter Hinweise bei den einzelnen Freiraumausweisungen,</li> <li>• Vermeidung von Aussagen hinsichtlich des Abwägungsvorganges der Landesplanung in den Plansätzen oder Begründungsteilen der regionalen Raumordnungspläne.</li> </ul>
<p><b>Vorschläge Verbindlichkeit</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verwendung von Ist-Formulierungen („ist/sind“, „müssen“, „dürfen“, ...) für Ziele der Raumordnung,</li> <li>• bei der Zielformulierung sind keine einschränkenden Begriffe wie „möglichst“, „grundsätzlich“ oder Ähnliches zu verwenden,</li> <li>• Formulierungen wie „sollte“, „soll möglichst“, „soll grundsätzlich“, „ist möglichst“ sind auf Grundsätze der Raumordnung zu beschränken,</li> <li>• Formulierung von Handlungsanweisungen gehören in den Plansatz.</li> </ul>
<p><b>Vorschläge räumliche Bestimmtheit</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Flächenfüllungen und Linienumgrenzungen für Ziele der Raumordnung,</li> <li>• Symbole sowie weite Schraffuren und Punktraster mit geringer Dichte eignen sich auch für Grundsätze der Raumordnung,</li> <li>• klare Unterscheidung von Vorrang- und Vorbehaltsflächen in der Darstellungsweise,</li> <li>• Flächenfüllungen und Linienumgrenzungen für Vorranggebiete,</li> <li>• Symbole sowie weite Schraffuren und Punktraster mit geringer Dichte eignen sich auch für Vorbehaltsgebiete,</li> <li>• bei hoher Inhaltsdichte in der Plankarte ist eine große Variationsbreite an Schraffuren und Punktrastern zu wählen (unterschiedliche Linien-/Punktstärken, Farben, Linienabstände bzw. Dichte der Punktraster, Orientierung),</li> <li>• bei Überlagerungen von Planelementen müssen die gebietlichen Abgrenzungen klar erkennbar bleiben,</li> <li>• gute farbliche Abstimmung von Flächenfüllungen gleicher Grundfarbe.</li> </ul>
<p><b>Vorschläge sachliche Bestimmtheit</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verwendung von Begriffen wie Schutz, Verbesserung, Entwicklung, Sicherung, Erhaltung, Sanierung,</li> <li>• gute Nachvollziehbarkeit der sachlichen Ziele durch klare, präzise sowie hinreichend bestimmte Handlungsanweisungen,</li> <li>• Handlungsanweisungen in die Plansätze einstellen,</li> <li>• bei der Wahl der Terminologie für das Planzeichen auf Verständlichkeit achten.</li> </ul>

Tabelle 6

Hinweise zur Anwendung der Gebietskategorien nach § 7 Abs. 4 ROG

<p><b>Hinweise Gebietskategorien</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verwendung des Raumordnungsgebiets „Vorranggebiet“ bei der Festlegung von Zielen der Raumordnung,</li> <li>• Verwendung räumlich bestimmter zeichnerischer Darstellungen für Vorranggebiete.</li> </ul>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tabelle 7  
Vorschläge zur Strukturierung und Ausgestaltung von Raumordnungsplänen

Vorschläge Strukturierung der Pläne/Plankapitel	Vorschläge Kennzeichnung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung im Freiraumbereich
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Kapitelangaben in der Legende,</li> <li>● klare Gliederung des Textteils (Plansatz und Begründung nach einer einheitlichen Systematik voneinander unterscheiden),</li> <li>● klare textliche Trennung von Plansätzen mit eigenen Überschriften zu jeder Freiraumfestlegung,</li> <li>● Verwendung einheitlicher Terminologien in Legende, Inhaltsverzeichnis und Text,</li> <li>● klar strukturiertes und übersichtliches Inhaltsverzeichnis,</li> <li>● ansprechendes Layout von Karte und Textteil (Schrifttyp, Schriftgröße, Farbgestaltung, Formatierung von Absätzen).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Klare Unterscheidung von Zielen der Raumordnung und Grundsätzen der Raumordnung durch die Kennzeichnung,</li> <li>● Verwendung der individuellen Kennzeichnung am Plansatz,</li> <li>● Kennzeichnung mittels der Buchstaben „Z“ und „G“ sowie „N“ für nachrichtliche Übernahmen,</li> <li>● exakte Verwendung der Begriffe „Ziele der Raumordnung“ und „Grundsätze der Raumordnung“ aus dem ROG,</li> <li>● Kennzeichnung von Vorranggebieten als Ziele der Raumordnung,</li> <li>● Kennzeichnung aller im Freiraumbereich getroffenen Festlegungen.</li> </ul>

# Quellenverzeichnis

## Literaturverzeichnis

**ARL:** Aufgabe und Gestaltung von Planungskarten, Hannover: 1991

**Battis, Ulrich:** Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, Stuttgart: 1999

**Bielenberg, Walter; Runkel, Peter; Spannowsky, Willy:** Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Kommentar und Textsammlung, Band 2, Berlin: 2003

**Brohm, Winfried:** Verwirklichung überörtlicher Planungsziele durch Bauleitplanung, DVBl.: 1980, S. 653 ff

**Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung:** Schlanker und effektiver Regionalplan; Praxisuntersuchung und Expertise zur Harmonisierung von Festlegungen in regionalen Raumordnungsplänen auf Grundlage des Raumordnungsgesetzes, Heft 101, Bonn: 2001

**Dressler, Hubertus von et al.:** Weiterentwicklung der Landschaftsrahmenplanung und ihre Integration in die Regionalplanung. Ergebnisse aus dem F+E-Vorhaben 809 01 002 im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz, des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft, des Regionalen Planungsverbandes Westsachsen – Regionale Planungsstelle, Bonn-Bad Godesberg: 2000

**Einig, Klaus; Spiecker, Margarete:** Die rechtliche Zulässigkeit regionalplanerischer Mengenziele zur Begrenzung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums, ZUR Sonderheft: 2002, S. 150 ff

**Erbguth, Wilfried:** Eignungsgebiete als Ziele der Raumordnung? DVBl.: 1998, S. 211 ff

**Erbguth, Wilfried; Oebecke, Janbernd; Rengeling, Hans-Werner; Schulte, Martin:** Abwägung im Recht, Symposium und Verabschiedung von Werner Hoppe, Köln: 1996

**Erichsen, Hans-Uwe; Ehlers, Dirk:** Allgemeines Verwaltungsrecht, Berlin: 2002

**Goppel, Konrad:** Der Glaubenskrieg um die Soll-Ziele, BayVBl.: 2002, S. 449 ff

**Goppel, Konrad:** Ziele der Raumordnung, BayVBl.: 1998, S. 289 ff

**Grotfels, Susan:** Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete in der Raumordnung; in:

Erguth, Wilfried: Festschrift für Werner Hoppe, München: 2000, S. 369 ff

**Gruber, Meinhard:** Sicherung kommunaler Planungsfreiräume durch Regionalplanung, DÖV: 1995, S. 488 ff

**Hendler, Reinhard:** Raumordnungsziele als landesplanerische Letztentscheidungen, UPR: 2003, S. 256 ff

**Hoppe, Werner:** Ziele der Raumordnung (§ 3 Nr. 2 ROG) in Soll-Formulierungen als „durchgängiges Prinzip der Raumordnung in Bayern“, BayVBl.: 2002, S. 129 ff

**Hoppe, Werner; Bönker, Christian; Grotefels, Susan:** Öffentliches Baurecht, 2002

**Hoppe, Werner:** Die rechtliche Wirkung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung gegenüber Außenbereichsvorhaben (§ 35 Abs. 3 S. 3 BauGB), DVBl.: 1993, S. 1109 ff

**Hoppe, Werner:** Ziele der Raumordnung und Landesplanung und Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung in normtheoretischer Sicht, DVBl.: 1993, S. 681 ff

**Hoppe, Werner:** in Grimm, Dieter; Papier, Hans-Jürgen: Nordrhein-Westfälisches Staats- und Verwaltungsrecht, Frankfurt am Main: 1986

**Kiemstedt, Hans et al.:** Umsetzung von Zielen des Naturschutzes auf regionaler Ebene, Beiträge der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 123, Hannover: 1993

**Kistenmacher, Hans et al.:** Auswertung ausgewählter Pläne und Programme der Regionalplanung im Bundesgebiet. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Kaiserslautern: 1996

**Kistenmacher, Hans et al.:** Planinhalte für den Freiraumbereich, Beiträge der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 126, Hannover: 1993

**Kment, Martin:** Rechtsschutz im Hinblick auf Raumordnungspläne, Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Band 202; Münster: 2002

**Koch, Hans-Joachim; Hendler, Reinhard:** Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Stuttgart: 2001

**Lehners, Andreas:** Raumordnungsgebiete nach dem Raumordnungsgesetz 1998, Münster: 1998

**Maurer, Hartmut:** Allgemeines Verwaltungsrecht, München: 2002

**Ossenbühl, Fritz;** in: Erichsen, Hans-Uwe; Ehlers, Dirk: Allgemeines Verwaltungsrecht, Berlin: 2002

**Redeker, Konrad:** Flächenkonzentration durch Ziele der Raumordnung; in: Erbguth, Winfried: Festschrift für Werner Hoppe, München: 2000, S. 329 ff

**Runkel, Peter;** in: Bielenberg, Walter; Runkel, Peter; Spannowsky, Willy: Raumordnungsrecht des Bundes und der Länder, Band 2, Berlin: 2003

**Sachs, Michael;** in: Stelkens, Paul; Bonk, Heinz; Sachs, Michael: VwVfG, München: 2001

**Schoen, Hendrik:** Die Planfeststellung zwischen Kontrollerlaubnis und Planungsentscheidung, Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Band 210, Münster: 2003

**Schoen, Hendrik:** Landesplanerische Untersagung, Münster: 1999

**Schrage, Christel:** Zielabweichungsverfahren bei Raumordnungsplänen, Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Band 181, Münster: 1998

**Schroeder, Werner:** Die Wirkung von Raumordnungszielen, UPR 2000, S. 52 ff

**Spannowsky, Willy:** Gewichtsverschiebungen im Verhältnis zwischen der örtlichen Bauleitplanung und der überörtlichen Landes- und Regionalplanung, DVBl 1997, S. 757 ff

## Urteile und Gerichtsbeschlüsse

**BVerwG**, Urt. v. 18.09.2003  
- 4 CN 20.02, ZfBR 2004, 177.

**BVerwG**, Beschl. v. 15.04.2003  
- 4 BN 25.03, SächsVBl. 2003, 192.

**VGH Kassel**, Urt. v. 16.08.2002  
- 4 N 455/02, NVwZ 2003, 229.

**BVerwG**, Beschl. v. 07.03.2002  
- 4 BN 60/61, NVwZ 2002, 869.

**BVerwG**, Beschl. v. 30.08.1995  
- 4 B 86.95, ZfBR 1995, 322.

**BVerwG**, Urt. v. 02.07.1992  
- 5 C 39.90, BVerwGE 90, 275

**HessVGH**, Entsch. v. 09.08.1990  
- 3 UE 253/86, UPR 1991, 349.

**BVerwG**, Urt. v. 15.12.1989  
- 7 C 35.87, BVerwGE 84, 220.

**BVerfG**, Beschl. v. 23.06.1987  
- 2 BvR 826/83, BVerfGE 76, 107.

**BVerwG**, Urt. v. 14.02.1975  
- 4 C 21.74, BVerwGE 48, 56.

**BVerwG**, Urt. 04.07.1974  
- 4 C 50.72, BVerwGE 45, 309.

**OVG Lüneburg**, Entsch. v. 28.11.1972  
- I A 190/72, DVBl. 1973, 151.

**BVerwG**, Urt. v. 12.12.1969  
- 4 C 105.66, BVerwGE 34, 301.