

# Festlegungen zum Verkehr in Regionalplänen

## Hinweise für die Raumordnungspraxis

### Projektleitung

Klaus Einig

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

### Auftragnehmer

Dr. Hans-Jörg Domhardt (federführend)

Lothar Benzel

Sabine Braun

Michael Griebe

Matthias Proske

Christoph Scheck

Maren Schmidt

Carina Stephan

Technische Universität Kaiserslautern

Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung

Prof. Dr. Klaus Beckmann

Dr. Andreas Witte

Claudia Juergens

Hélène Pretsch

André Wolf

Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen

Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr

Dr. Carsten Heemeyer

Westfälische Wilhelms-Universität Münster

Zentralinstitut für Raumplanung

## Werkstatt: Praxis

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

### IMPRESSUM

#### Herausgeber

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

Pascal Reddmann  
Maximilian Ries  
Christoph Scheck  
Technische Universität Kaiserslautern  
Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung

#### Druck

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

#### Verlag

Selbstverlag des Bundesamtes  
für Bauwesen und Raumordnung  
Postfach 21 01 50, 53156 Bonn

#### Bestellungen

[gabriele.costa@bbr.bund.de](mailto:gabriele.costa@bbr.bund.de)  
Stichwort: Werkstatt: Praxis 48

#### Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

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

**ISSN 1436 – 0063** (Schriftenreihe)  
**ISBN 978-3-87994-948-9**

Werkstatt: Praxis Heft 48  
Bonn 2007

# Vorwort

Traditionell nimmt das Thema Verkehr in den Raumordnungsplänen der Länder und der Regionen breiten Raum ein. In peripheren Gebieten wird in vielen Fällen versucht, durch raumordnungsrechtliche Festlegungen eine Optimierung ihrer Erreichbarkeit und eine Verbesserung bestehender Verbindungsqualitäten zu bewirken. In verkehrlich hoch belasteten Räumen enthalten Raumordnungspläne häufig Ausweisungen in Form von Maßnahmenvorschlägen, die auf eine Reduzierung der verkehrlichen Belastungen abzielen.

Dabei beschränkt sich die Raumordnung vielfach nicht nur auf die bloße Sicherung bereits fachplanerisch abgestimmter Verkehrsstrassen und -standorte. Einzelne Raumordnungspläne versuchen direkt durch raumordnerische Vorgaben Einfluss auf die Dringlichkeit, den Ausbauumfang, die zeitliche Abfolge von Verkehrsvorhaben, die Erschließungs- und Bedienungsqualitäten bestehender wie geplanter Verkehrsinfrastrukturen auszuüben.

Als zusammenfassende und überfachliche Gesamtplanung darf die Raumordnung allerdings selbst mit ihren Festlegungen keine Verkehrsfachplanung ersetzen. Die Koordinationskompetenz der Raumordnungsplanung wird immer dann überschritten, wenn raumordnerische Vorgaben sektorale Zuständigkeiten vorentscheiden oder bereits bestehende, verbindliche Entscheidungen der Fachplanung korrigieren. Im Verkehrsbereich ist somit eher von einem engen Aufgabenverständnis der Raumordnung auszugehen.

In der Vergangenheit hat dies teilweise zu einer stärkeren Rücknahme des Steuerungsanspruchs der Regionalplanung gegenüber den verkehrlichen Fachplanungen geführt. Nachrichtlichen Übernahmen aus der Fachplanung kommt daher in der Mehrzahl der Raumordnungspläne eine zentrale Rolle zu. Grundsätzlich ergeben sich die Grenzen der Raumordnungsplanung gegenüber den verkehrlichen Fachplanung des Bundes wie der Länder aus dem Wesen der Raumordnung als überfachlicher und zusammenfassender Gesamtplanung. Was dies für die Raumordnungspraxis im Einzelnen konkret bedeuten kann, ist allerdings nicht für alle Beteiligten immer direkt ersichtlich. Gilt die rechtliche Seite dieser Thematik als weitgehend geklärt, prägen im praktischen

Vollzug der Raumordnungsplanung weiterhin Unsicherheiten den Umgang mit dem rechtlichen Instrumentarium zur Steuerung infrastruktureller Vorhaben durch Raumordnungsrecht.

Aus diesem Grunde wurde in dem Forschungsvorhaben „Raumordnungsrechtliche Festlegungen zum Verkehr in Regionalplänen“ (Projekt-Nr. 73.322/04) die Ausweisungspraxis der Regionalplanung durch eine flächendeckende Bestandsaufnahme aller Regionalpläne in Deutschland untersucht. Dieses Projekt wurde im Rahmen des Forschungsprogramms Stadtverkehr (FOPS) gefördert und im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) von einer Arbeitsgemeinschaft bearbeitet, die sich aus dem Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung (TU Kaiserslautern), dem Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr (RWTH Aachen) und dem Zentralinstitut für Raumplanung (Westfälische Wilhelms-Universität Münster) zusammensetzte.

Erfasst wurden die normativen Festlegungen im Bereich Verkehr in bereits genehmigten Regionalplänen und fortgeschrittenen Entwürfen. Im Sinne einer Stärken-Schwächen-Analyse galt es Defizite der Ausgestaltung von Festlegungen zu ermitteln und positive Beispiele zu identifizieren. In der vorliegenden Broschüre sind die Ergebnisse dieser bundesweiten Bestandsaufnahme aufbereitet worden, um als Hinweise für die Raumordnungspraxis eine konstruktive Orientierung zu ermöglichen.

Der Leitfaden handelt das Thema „Verkehr“ nicht umfassend ab, sondern beschränkt sich auf raumordnungsrechtliche und planungspraktische Informationen für die Formulierung und kartographische Darstellung von raumordnungsrechtlich verbindlichen Normen in Regionalplänen. Neben der Vermittlung der rechtlichen Grundlagen ist es ein besonderes Anliegen dieser Hinweise, anschauliches Material für gelungene Beispiele zusammenzutragen, die der Raumordnungspraxis bei der Ausgestaltung ihrer Festlegungen in Regionalplänen als Vorbilder dienen können.

Klaus Einig  
Bundesamt für  
Bauwesen und Raumordnung, Bonn



# Inhalt

	Seite
<b>1 Einführung</b>	<b>1</b>
<b>2 Verkehr in Regionalplänen</b>	<b>3</b>
2.1 Organisation der Fachplanung Verkehr und Zusammenwirken mit der räumlichen Planung und Raumentwicklung	4
2.2 Aufgabenspektrum und Differenzierung der verkehrlichen Aussagen in Regionalplänen	6
2.3 Adressaten der Festlegungen	8
<b>3 Rechtliche Rahmenbedingungen</b>	<b>9</b>
3.1 Zur Problematik der Kompetenzabgrenzung zwischen Fachplanung und koordinierender Raumordnung im Bereich Verkehr	9
Verhältnis von Raumordnung und Fachplanung	9
Abgrenzung der Kompetenzbereiche von Raumordnung und Fachplanung	9
Möglichkeiten und Grenzen der Raumordnungsplanung im Verhältnis zur Verkehrsfachplanung	10
Bundes- und Landesfachplanung	11
Verhältnis von höherstufiger Landesplanung und Regionalplanung	12
Regionalplanung und Planfeststellung	12
3.2 Ziele und Grundsätze der Raumordnung im Verkehrsbereich	13
Abgrenzung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung	13
Ansatzpunkte für die Auslegung von Festlegungen	14
„Soll“- und „In der Regel“-Formulierungen	15
3.3 Nachrichtliche Übernahmen im Verkehrsbereich	15
3.4 Vorschläge im Verkehrsbereich	16
3.5 Kennzeichnung der Planinhalte	16
<b>4 Zentrale Handlungsfelder</b>	<b>19</b>
4.1 Möglichkeiten und Grenzen der raumordnerischen Steuerung im Verkehrsbereich	19
4.2 Steuerungswirkung von einzelnen Festlegungen im Verkehrsbereich	20
<b>5 Hinweise zur zukunftsorientierten Ausgestaltung verkehrsbezogener Aussagen in Regionalplänen</b>	<b>22</b>
5.1 Differenzierung und Kennzeichnung der raumordnerischen und fachplanerischen Aussagen	22
5.2 Hinweise zur Kennzeichnung von Zielen und Grundsätzen nach ROG	22
Kennzeichnung der raumordnerischen Erfordernisse in den Textteilen der Regionalpläne	22
Kennzeichnung der raumordnerischen Erfordernisse in den zeichnerischen Darstellungen der Regionalpläne	24
5.3 Hinweise zur Handhabung nachrichtlicher Übernahmen	26
Nachrichtliche Übernahmen aus der Fachplanung	26
Nachrichtliche Übernahmen aus Raumordnung und Landesplanung	26
5.4 Vorschläge zur Ausgestaltung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung im Verkehrsbereich	27
Plansätze	27
Planzeichen	30
Liniendarstellungen	31
Symbole	31
Themenkarten	32
Zusammenwirken von Text und Karte	32
5.5 Strukturierung der Text- und Kartenteile von Regionalplänen	34
Strukturierung der Textteile von Regionalplänen	34
Strukturierung der Kartenteile von Regionalplänen	35
<b>6 Hinweise zum Zusammenspiel der Raumplanung mit der sektoralen Fachplanung Verkehr im Planungsprozess</b>	<b>37</b>
<b>7 Empfehlungen zur zukünftigen Handhabung des Themenbereichs Verkehr in Regionalplänen</b>	<b>39</b>
7.1 Formelle Regelungsbereiche	39
7.2 Kernbereich der formalen verkehrlichen Festlegungen der Regionalpläne	40
7.3 Informelle Regelungsbereiche	43
<b>Glossar</b>	<b>45</b>
<b>Quellen</b>	<b>49</b>

## Abbildungsverzeichnis

Seite

Abbildung 1: Komponenten der Raumstrukturentwicklung

39

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Verkehrsleistungen im Personenverkehr	3
Tabelle 2:	Verkehrsleistungen im Güterfernverkehr	3
Tabelle 3:	Inhaltliche Schwerpunkte der Regionalpläne	6
Tabelle 4:	Verkehrsmittel/Verkehrsträger in den Verkehrskapiteln	7
Tabelle 5:	Differenzierung der Regionalpläne nach Art der verwendeten Festlegungen	8

## Verzeichnis der Beispiele

Beispiel 1:	Lesehinweise I	23
Beispiel 2:	Lesehinweise II	23
Beispiel 3:	Individuelle Kennzeichnung I	24
Beispiel 4:	Lesehinweise III	24
Beispiel 5:	Legendenüberschrift	24
Beispiel 6:	Strukturierung einer Planlegende	25
Beispiel 7:	Individuelle Kennzeichnung II	26
Beispiel 8:	Individuelle Kennzeichnung III	27
Beispiel 9:	Individuelle Kennzeichnung IV	27
Beispiel 10:	Ist-Formulierung I	27
Beispiel 11:	Ist-Formulierung II	27
Beispiel 12:	Soll-Formulierung	29
Beispiel 13:	Einschränkung der Formulierung durch Begriffe wie „wünschenswert“	28
Beispiel 14:	Nummerierung Plansätze	28
Beispiel 15:	Thematische Marginalien am Plansatz	28
Beispiel 16:	Begründung am Plansatz	29
Beispiel 17:	Zuordnung der Begründung zum Plansatz	29
Beispiel 18:	Halbtransparente Planzeichen mit sichtbarer Plangrundlage	30
Beispiel 19:	Linienstärken I	30
Beispiel 20:	Linienstärken II und Beschriftung	31
Beispiel 21:	Symbol- und Flächendarstellungen	31
Beispiel 22:	Geeignete Symbolwahl	31
Beispiel 23:	Verwendung gleichartiger Planzeichen in Plan- und Themenzeichenkarte I	32
Beispiel 24:	Verwendung gleichartiger Planzeichen in Plan- und Themenzeichenkarte II	32
Beispiel 25:	Verwendung gleicher Begriffe in Planlegende und Teilkapiteln	33
Beispiel 26:	Lesbare Ortsnamen	33
Beispiel 27:	Hervorgehobene Ortsnamen	34
Beispiel 28:	Strukturierung eines Inhaltsverzeichnis	34
Beispiel 29:	Loseblattsammlung	35
Beispiel 30:	Marginalien	35
Beispiel 31:	Festlegung zu funktionalen Netzen I	41
Beispiel 32:	Festlegung zu funktionalen Netzen II	41
Beispiel 33:	Festlegung zur Trassensicherung	42
Beispiel 34:	Festlegung zur Standortsicherung	42
Beispiel 35:	Festlegung zur integrierten Siedlungs- und Verkehrsplanung	43

# 1 Einführung

Festlegungen zum Verkehr sind in vielfältiger Form in bundesdeutschen Regionalplänen vorzufinden. Neben Festlegungen, die sich auf einzelne Verkehrsarten beziehen, insbesondere Schienen- und Straßenverkehr, finden sich auch raumordnerische Aussagen zum Verhältnis von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung.

Allerdings zeigen sich neben einer unübersehbaren Vielfalt von Begrifflichkeiten auch Schwierigkeiten bei der hinreichenden Differenzierung zwischen nachrichtlichen Übernahmen aus der Fachplanung und originären Festlegungen der Regionalplanung. Es wird nicht immer deutlich, welche Inhalte des Regionalplans nur aus fachlichen Plänen übernommen sind und welche Ausweisungen eigenständige Festlegungen zur verkehrlichen Entwicklung darstellen.

Zudem gibt es bei der Identifizierung von Festlegungen als Ziele der Raumordnung bzw. als Grundsätze der Raumordnung große Schwierigkeiten. Damit werden die angestrebten Bindungswirkungen der jeweiligen Festlegungen nicht immer deutlich.

Hieraus entstehen beim praktischen Umgang mit regionalplanerischen Festlegungen im Verkehrsbereich Unsicherheiten und Probleme, die vor allem durch nachfolgende Kritikpunkte umschrieben werden können:

- Eine aufgabenadäquate und sachgerechte Anwendung auf der Adressatenebene wird durch die große Begriffsvielfalt erschwert, die eine eindeutige Bestimmung der Bindungswirkung der einzelnen Festlegungen oftmals nicht zulässt.
- Eine eindeutige Unterscheidung zwischen originär raumordnerischen Festlegungen und nachrichtlichen Übernahmen fachplanerischer Festsetzungen ist häufig kaum möglich.
- Die Bindungswirkungen der regionalplanerischen Festlegungen, vor allem welche Festlegungen als Ziele der Raumordnung und welche als Grundsätze der Raumordnung einzustufen sind, lässt sich nicht immer eindeutig ableiten. Diese Interpretationsschwierigkeiten stehen einer zielgerichteten, der normativen Bindungswirkung entsprechenden Umsetzung entgegen.
- Vor allem 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.

- 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.
- 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 Kritikpunkte wurden bereits in der kürzlich abgeschlossenen Untersuchung „Freiraumschutz in Regionalplänen“<sup>1</sup> festgestellt. Die häufig vorzufindende unzureichende Normenklarheit bei Planelementen führt dazu, dass die regionalplanerischen Festlegungen auf Seiten ihrer Adressaten nicht die angestrebten Bindungswirkungen auslösen. Dies gilt insbesondere für Festlegungen, die als Ziele der Raumordnung gekennzeichnet sind.

Aufgrund dieser bestehenden Defizite bei verkehrsbezogenen Festlegungen in Regionalplänen stehen in dieser Untersuchung folgende Zielsetzungen im Vordergrund:

- Durch eine vergleichende Analyse der raumordnerischen Festlegungen zum Verkehrsbereich aller Regionalpläne in Deutschland werden die regionalplanerischen Zielsetzungen bzgl. des Verkehrs systematisiert und die dabei zum Einsatz kommenden raumordnerischen Instrumente klassifiziert.
- Dabei wird durch eine umfassende Beurteilung der verkehrsbezogenen raumordnerischen Festlegungen im Hinblick auf ihre Rechtsnormqualität, ihre Adressatenorientierung und die damit verbundene Bindungswirkung eine umfassende Darstellung der derzeitigen bundesdeutschen Festlegungspraxis in den Regionalplänen gegeben. Als zentrales Ergebnis der Analyse werden einerseits zentrale Probleme und andererseits auch best-practice-Fälle herausgearbeitet und dokumentiert.

(1) BBR (Hrsg.) (2006): Freiraumschutz in Regionalplänen, BBR-Schriftenreihe Werkstatt: Praxis, Heft 40

- Darauf aufbauend werden Empfehlungen dahingehend formuliert, welche regionalplanerischen Zielsetzungen im Verkehrsbereich zukünftig im Mittelpunkt stehen sollen und mit welchen Festlegungen diese Zielsetzungen sachgerecht und effektiv umgesetzt werden 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.
- Es werden in diesem Zusammenhang auch Vorschläge gemacht, wie eine klare räumliche Bestimmtheit der verkehrsbezogenen 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 Verkehrskapiteln in Regionalplänen gemacht. Dabei steht die Erhöhung der Nachvollziehbarkeit für die nachfolgenden Planungsadressaten und Anwender von Regionalplänen im Vordergrund. Für zukünftige Planaufstellungs- und Änderungsverfahren von Regionalplänen wird eine Hilfestellung gegeben, um Planungsabsichten entsprechend des aktuellen rahmensetzenden Raumordnungsrechts umzusetzen.

Die vorliegenden Hinweise im Sinne einer Arbeitshilfe sind ein Ergebnis des Forschungsvorhabens „Festlegungen zum Verkehr in Regionalplänen“ im Rahmen des Forschungsprogramms Stadtverkehr (FopS) im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. In diesem Vorhaben wurden bundesweit alle verkehrsbezogenen Festlegungen in aktuellen Raumordnungsplänen untersucht.

Hierbei ging es nicht um eine abschließende Prüfung der Planelemente hinsichtlich der Festlegungsqualität und ihrer Bindungswirkung, sondern vielmehr um eine Beurteilung nach einem systematischen Ansatz. Ziel ist es, eine Klassifizierung aller regionalplanerischen Planinhalte in den Teilkapiteln Verkehr zu erreichen und diese zu doku-

mentieren. Hierzu wurden alle verfügbaren Regionalpläne nach einem systematisierten Analyseschema ausgewertet.

Des Weiteren wurden im Rahmen einer schriftlichen Befragung aller verantwortlichen Regionalplanungsstellen wichtige Hintergrundinformationen sowie Einschätzungen zur Wahrnehmung der regionalplanerischen Aufgabe in diesem Bereich ermittelt. Diese konnten in Fachgesprächen mit einzelnen ausgewählten Regionalplanern vertieft werden und führten dazu, die Ergebnisse der Plananalyse zu ergänzen und zu untermauern.

Die nachfolgenden Hinweise beinhalten Anregungen und Vorschläge für die Festlegung und Gestaltung normativer Ausweisungen zum Verkehrsbereich in Raumordnungsplänen auf regionaler Ebene, die überwiegend in Form eines Positivkataloges aus den untersuchten Regionalplänen geeignete Beispiele beschreiben. U. a. werden Anregungen gegeben, wie verkehrsbezogene 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 der Teilkapitel Verkehr in Regionalplänen.

#### *Zur Gliederung der Veröffentlichung:*

Nach einer kurzen Darstellung des Aufgabenspektrums der Regionalplanung im Bereich Verkehr und der bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen werden die wesentlichen Handlungsfelder der Regionalplanung umrissen. Hierauf aufbauend werden im Schwerpunkt Vorschläge für die adressatenbezogene Festlegung verkehrsbezogener Planelemente in Regionalplänen entwickelt. Neben Vorschlägen zur Differenzierung und Kennzeichnung zwischen nachrichtlichen Übernahmen und originären regionalplanerischen Ausweisungen einerseits sowie zwischen Zielen und Grundsätzen der Raumordnung andererseits erfolgen auch Hinweise zur Strukturierung und Ausgestaltung der Text- und Kartenteile für den Verkehrsbereich in Regionalplänen.

Darüber hinaus werden kurze Hinweise zur Verbesserung der Kooperation zwischen der Fachplanung Verkehr und der koordinierenden Raumordnungsplanung auf regionaler Ebene gegeben.

## 2 Verkehr in Regionalplänen

Verkehr kann im Rahmen der Raumentwicklung als wesentlicher Verbindungs-, Erschließungs- und Entwicklungsfaktor betrachtet werden. Gleichzeitig werden durch Verkehrswege Grund und Boden in Anspruch genommen, Siedlungs- und Freiflächen zerschnitten und durch Lärm- und Schadstoffemissionen die Umwelt und das Umfeld belastet. Im Regelfall ist ebenfalls davon auszugehen, dass Verkehrsinfrastrukturvorhaben als raumbedeutsame Planungen nach dem Raumordnungsgesetz (ROG) einzustufen sind („Vorhaben, durch die Raum in Anspruch genommen wird“, § 3 Nr. 6 ROG).

Dem Raumordnungsgesetz sind mit Bezug zum Verkehr sowohl Entwicklungs- als auch umweltbezogene Zielvorstellungen zu entnehmen, so z. B. die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse der Menschen in allen Teilräumen“ und der „Schutz und die Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen“ (vgl. § 1 Abs. 1 ROG). Die Abstimmung der Fachplanung Verkehr mit anderen Raumnutzungen ist somit sowohl durch ein „Voraussetzungs-Folge-Verhältnis“ als auch mit einem Zielkonflikt verbunden, die sich durch alle Planungsebenen ziehen.

Die Abstimmungsnotwendigkeiten und die Zielkonflikte zwischen Fachplanung und Raumordnung werden durch die steigenden verkehrlichen Erschließungserfordernisse und die steigenden Verkehrsleistungen noch weiter zunehmen. Wie im Raumordnungsbericht 2005 deutlich wird, ist davon auszugehen, dass die Verkehrsleistungen in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt zunehmen werden. Die zu erwartenden gesellschaftlichen und ökonomischen Trends zeigen, dass die Anforderungen an das Verkehrssystem der Zukunft durch vielfältigere Mobilitätsformen und -ansprüche steigen werden.<sup>2</sup> Sich wandelnde Lebensstile und Wirtschaftsweisen, zunehmende Pendlerverflechtungen sowie ein weiter steigender Motorisierungsgrad haben zur Folge, dass in der Summe höhere Verkehrsleistungen zu erwarten sind (vgl. Tabellen 1 und 2).

Durch steigende Verkehrsleistungen werden sich jedoch zwangsläufig auch die Anforderungen an das Infrastrukturnetz ändern. Es ist daher davon auszugehen, dass die Nutzungsansprüche des Verkehrs an den Raum ebenfalls steigen werden. So besteht in allen Räumen, insbesondere aber in Verdichtungs-

räumen, raumordnerischer Handlungsbedarf, um den konkurrierenden Nutzungsansprüchen der Funktionsbereiche Siedlungs-, Freiraumstruktur und Verkehr an den Raum gerecht zu werden. Zudem ist das enge Beziehungsgefüge zwischen Siedlungs- und Verkehrsentwicklung in den Plänen der räumlich-kordinierenden Gesamtplanung auf Grund der ambivalenten Beeinflussung beider Raumfunktionen besonders zu berücksichtigen. So sind die Festlegungen zur Integrierten Siedlungs- und Verkehrsplanung in diesem Zusammenhang bereits von der MKRO im raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen thematisiert worden (vgl. auch Handlungsrahmen).

Einerseits ist das Verhältnis zwischen Fachplanung Verkehr und Raumordnung bzw. Regionalplanung von besonderer Relevanz, andererseits infolge unterschiedlicher Rahmenbedingungen sehr komplex. Das Verhältnis des Verkehrs zu anderen Fachbelangen ist insgesamt von einer Anzahl von Wechselwirkungen sowie Zielkonflikten

(2)  
Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005, Bonn, S. 71.

Tabelle 1  
Verkehrsleistungen im Personenverkehr

Verkehrsart	1990		1997		Prognose 2015 Trendszenario		Zunahme Verkehrs- leistungen 1997 bis 2015 in %
	Mrd. Perso- nenki- lometer	Anteil in %	Mrd. Perso- nenki- lometer	Anteil in %	Mrd. Perso- nenki- lometer	Anteil in %	
Eisenbahnverkehr	45	6,2	74	7,9	87	7,5	18
Individualverkehr	594	82,3	750	80,1	915	79,2	22
Luftverkehr	18	2,5	36	3,8	76	6,6	111
Öffentlicher Straßenverkehr	65	9,0	76	8,1	78	6,7	3
Insgesamt	722	100,0	936	100,0	1 156	100,0	24

Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2005): Raumordnungsbericht 2005, Bonn, S. 74

Tabelle 2  
Verkehrsleistungen im Güterfernverkehr

Verkehrsart	1990		1997		Prognose 2015 Trendszenario		Zunahme Verkehrs- leistungen 1997 bis 2015 in %
	Mrd. Ton- nenki- lometer	Anteil in %	Mrd. Ton- nenki- lometer	Anteil in %	Mrd. Ton- nenki- lometer	Anteil in %	
Eisenbahnverkehr	62	26,2	73	19,7	92	13,4	26
Binnenschiffahrt	55	23,6	62	16,7	89	12,9	44
Straßengüterfern- verkehr	120	50,6	263	63,6	425	70,1	80
Insgesamt	237	100,0	371	100,0	606	100,0	63

Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2005): Raumordnungsbericht 2005, Bonn, S. 77

(Flächenverbrauch, Umweltqualität etc.) geprägt, die sich auch in der Regionalplanung niederschlagen.

Die Bewältigung dieser Zielkonflikte wie auch die Sicherung der Voraussetzungs-Folgen-Verhältnisse wird von den im Folgenden dargestellten organisatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen sowie den unterschiedlichen Formulierungen verkehrlicher Festlegungen (und damit Zielaussagen) beeinflusst.

## 2.1 Organisation der Fachplanung Verkehr und Zusammenwirken mit der räumlichen Planung und Raumentwicklung

Im Rahmen der räumlichen Entwicklung haben Verkehrsnetze mit den darin enthaltenen Trassen und Standorten eine besondere Bedeutung. Die Bedeutung für die Raumentwicklung ergibt sich aus den Erschließungs- und Anbindungserfordernissen unterschiedlicher Nutzungen (Wohnen, Gewerbe etc.) im Raum.

Die Planung und Entwicklung erfolgt einerseits über die Fachplanung „Verkehr“, indem der Bedarf und die Dringlichkeit eines Aus- oder Neubaus von Verkehrsvorhaben über die verschiedenen Planungsebenen (Bundesverkehrswegeplanung, Landesverkehrspläne) betrachtet und gesetzlich (Ausbaugesetze) fixiert werden. Im Rahmen dieser Planung werden auch die vorhandenen und zukünftig gewünschten Raumstrukturen berücksichtigt. Die Bedarfspläne gehen derzeit in der Regel von einer verkehrsträgerspezifischen Betrachtung aus (insbesondere Straßenverkehr und Schienenverkehr).

Andererseits ist in der jüngeren Vergangenheit jedoch auch ein Trend zur verkehrsträgerübergreifenden Betrachtung festzustellen. Dies zeigt sich sowohl in der Methodik der BVWP und aktuell durch die in Vorbereitung befindlichen „Richtlinien für die integrierte Netzgestaltung (RIN) als auch bei dem im Land Nordrhein-Westfalen verfolgten Ansatz einer „Integrierten Gesamtverkehrsplanung“ auf Landesebene.

Die strategische Entwicklung von Verkehrsnetzen ist auf der anderen Seite auch Bestandteil der räumlichen Planung, dies zeigt sich z.B. in den bereits erwähnten RIN, die die Ziele der Landesplanung und Raumordnung hinsichtlich der Erreichbarkeit der zentralen Orte aufnehmen und die funktionale

Gliederung der Verkehrsnetze („funktionale Netze“) aus der zentralörtlichen Gliederung ableiten.

Bezogen auf die einzelnen Planungsebenen kann die Verkehrsplanung in Bundesverkehrswegeplanung, Landesverkehrsplanung sowie die Regionalverkehrsplanung und kommunale Verkehrsplanung unterschieden werden.

Die Fachplanung Verkehr beinhaltet auf den Planungsebenen des Bundes und der Länder eine programmatische Planung (Bedarfsplanung), d.h. Absichtserklärungen über Strategien und Vorgehen für Investitionen in verkehrliche Infrastruktur (Prioritäten des Bedarfsplanung). Weiterhin umfasst die Fachplanung Verkehr aber auch Projektplanungen, die beispielsweise Trassen und technische Einzelheiten, z.T. auch mit rechtsverbindlicher Wirkung festschreiben (Linienbestimmung, Planfeststellungsverfahren etc.).

Das wichtigste Planungsinstrument des Bundes ist der Bundesverkehrswegeplan (BVWP), der für jeweils 5 Jahre Geltungsdauer aufgestellt wird. Im diesem Plan werden Maßnahmen nach Dringlichkeit unterteilt aufgelistet, welche in bestimmten Zeiträumen realisiert werden sollen. Bei der Aufstellung des BVWP werden allerdings auch die jeweils gültigen Leitbilder der Raumordnung beachtet, indem die dort formulierten Ziele durch Maßnahmen des BVWP konkretisiert werden. Als methodisches Element kommt in diesem Zusammenhang eine Raumverträglichkeitsprüfung zur Anwendung. Der BVWP wird vom Kabinett beschlossen und ist für die Regierung und die nachfolgenden Verwaltungen bindend; ihm kommt aber keinerlei rechtliche Bindungswirkung zu. Rechtlich verbindlich sind die Bedarfspläne für Bundesfernstraßen und Schienenwege, die den jeweiligen Ausbaugesetzen beigelegt sind. Diese Bedarfspläne enthalten die geplanten Neu- und Ausbaumaßnahmen, wobei der Bedarf für Verbindungen, aber nicht die konkrete Trasse festgelegt wird. Aus den Bedarfsplänen heraus ergibt sich der Auftrag zu Planung und Bau der geplanten Maßnahmen für die Fachverwaltungen (z. B. Straßenbauämter etc.).

Auf der Landesebene werden weitere Entwicklungspläne für den Bereich Verkehr erarbeitet, welche die Leitbilder des Landes sowie alle Planungen der Landesebene zusammenfassen sollen. Dabei sind je nach Bundesland verschiedene Ausprägungen

wie z.B. der „Fachliche Entwicklungsplan Verkehr“ (FEV) oder die „Integrierte Gesamtverkehrsplanung“ (wie z. B. in NRW) festzustellen. Diese Planungen der Länder sind wiederum Orientierung für regionale und kommunale Planungen. Durch die Regionalisierung der Nahverkehrsplanung (Nahverkehrspläne) ergeben sich weiterhin noch regionale bzw. kommunale Zielvorstellungen für den öffentlichen Verkehr, die in der Regionalplanung Berücksichtigung finden sollen.

Die Organisationsformen der „Fachplanung Verkehr“ bzw. die Fachgesetze zur Straßenplanung oder zum öffentlichen Personennahverkehr sind in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich. Daraus folgen zum Teil unterschiedliche Planungsvorgaben und unterschiedliche planerische Abläufe (Bedarfspläne getrennt nach Schiene/Straße, integrierte Gesamtverkehrsplanung etc.). Eine umfassende Darstellung und Analyse der Abläufe und Rahmenbedingungen und deren Wirkungen auf die verkehrlichen Aussagen in Regionalplänen ist für alle Bundesländer an dieser Stelle nicht möglich. Dennoch kann aufgrund der sehr unterschiedlichen Ausprägungen, Aussagetiefen und Regelungsinhalte der Regionalpläne im bundesweiten Vergleich auch ein Einfluß der Organisationsformen und Abläufe auf die Festlegungen festgestellt werden.

Grundsätzlich wirken die Träger der Regionalplanung bei der Erstellung von Fachplanungen und bei Planfeststellungsverfahren mit. Dies wird durch die Raumordnungsklauseln der Fachgesetze geregelt. Im Rahmen der Aufgabe der Raumordnung zur „Schaffung einer ausgeglichenen Ordnung des Gesamttraumes“ kann jedoch die Realisierung von Verkehrswegen auch als Zielsetzung interpretiert werden. Somit können sich der Aufgabenbereich der Raumordnung und die Planung von Verkehrswegen überschneiden, da die Entwicklung eines Raumes auch von der Entwicklung der Verkehrsnetze abhängt. Eine eindeutige und abschließende Abgrenzung der Aufgaben- und Kompetenzbereiche erscheint derzeit problematisch (siehe dazu vertiefend Kapitel 3). Dies zeigt sich z.B. auch bei der Ausnahme verkehrlicher Festlegungen von der Genehmigung in zahlreichen Regionalplänen mit der Begründung, dass bestimmte Aussagen nicht in der Kompetenz der Regionalplanung liegen.

Das gesetzlich geforderte und vielfach praktizierte „Gegenstromprinzip“ ist in der Praxis oft dadurch unzureichend erfüllt, dass die relevanten Planwerke der Fachplanung Verkehr (BVWP, Landesverkehrswegepläne, Nahverkehrspläne) zu unterschiedlichen Zeitpunkten als die Raumordnungspläne oder zeitlich überschneidend neu aufgestellt werden und auch keine inhaltliche Harmonisierung mit der Regionalplanung erfolgt. Dies führt dann oft dazu, dass keine und nur eine unzureichende Abstimmung der jeweiligen Planaussagen festzustellen ist. Als Ergebnis existieren beide Planarten nur „nebeneinander her“ und die regionalplanerische Koordinationsaufgabe wird kaum adäquat erfüllt.

Das Verhältnis zwischen Fachplanung Verkehr und der jeweiligen Regionalplanung stellt sich in den Planungsregionen teilweise sehr unterschiedlich dar. Dies hängt unter anderem mit der Organisationsform der Regionalplanung und dem institutionellen Zusammenwirken mit der Fachplanung Verkehr im regionalen Bezug zusammen. So ergeben sich in den Fällen, in denen der Träger der Regionalplanung auch gleichzeitig Aufgabenträger für den öffentlichen Personennahverkehr auf Schiene (SPNV) und/oder Straße (ÖPNV) ist, weitergehende Planungs- und Handlungsmöglichkeiten, da die Realisierung von geplanten Maßnahmen direkt beeinflusst werden kann (Beispiele Stuttgart, Hannover, Braunschweig), als wenn die Aufgabenträger organisatorisch getrennt sind.

In vielen Fällen ist diese idealtypische Situation aber nicht gegeben, so dass es sich häufig als sehr schwierig darstellt, eine Abstimmung zwischen Regionalplanung und Fachplanung Verkehr hinsichtlich der verkehrlichen Entwicklung in der Region herzustellen. Insbesondere im Zusammenhang mit der Festlegung von Neubau- und Ausbauvorhaben, bei der Bestimmung von Prioritäten und bei der Definition von verkehrlichen Standards zeigen sich häufig erhebliche Probleme. Vielfältig sind beide Seiten sehr stark auf die eigenen Positionen fixiert, ohne im Sinne einer gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung die bestehenden Herausforderungen anzugehen. Hierbei sind natürlich die kompetenzrechtlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen (vgl. vertiefend hierzu Kapitel 3).

## 2.2 Aufgabenspektrum und Differenzierung der verkehrlichen Aussagen in Regionalplänen

Unabhängig von den stark voneinander differierenden institutionellen Rahmenbedingungen lassen sich folgende Kernaufgaben der Regionalplanung im Bereich „Verkehr“ identifizieren:

- Festlegung von verkehrlichen Verbindungsqualitäten zwischen zentralen Orten im Planungsraum,
- Trassensicherung für linienbezogene Infrastruktur,
- Standortsicherung für punktuell standortbezogene Infrastruktur sowie
- Berücksichtigung einer Integrierten Siedlungs- und Verkehrsplanung.

Die Einflussmöglichkeiten der Regionalplanung auf verkehrliche Planungen ergeben sich auf mehreren Ebenen:

- durch die Aufstellung der Regionalpläne und die damit verbundenen Abstimmungsverfahren mit den Fachplanungen (z.B. Verkehr) in Abstimmung über die Planungsebenen (BVWP, Verkehrsplanung der Länder)
- durch die Aufstellung der Regionalpläne und die Abstimmungsverfahren mit den Städten und Gemeinden (Kommunale Bauleitplanung, Nahverkehrspläne)
- durch die Stellungnahme bei anderen Planverfahren von Kommunen und Dritten als Träger öffentlicher Belange und aus Sicht der Regionalplanung, z.B. bei Planfeststellungsverfahren (auf der Basis der Festlegungen der Regionalpläne)
- durch persuasive Instrumente wie gemeinsame Abstimmung, Beratung, Moderation oder Mediation von Planungsprozessen etc.

Ein bundesweiter Vergleich der Regionalpläne zeigt, dass sich in den einzelnen Bundesländern, aber auch bei den unterschiedlichen Trägern der Regionalplanung (z.B. Regionalverband mit direkt gewählter Regionalversammlung, Regierungspräsidien/Bezirksregierung, Regionale Planungsgemeinschaften oder -verbände etc.) unterschiedliche „Planungsphilosophien“ herausgebildet haben. Einige Regionalpläne beschränken sich im Sinne eines „schlanken Regionalplanes“ auf die Sicherung von Trassen, Festlegung von funktionalen Net-

zen und sonstigen Flächen für verkehrliche Infrastruktur. In anderen Plänen finden sich auch Aussagen zum Betrieb von Verkehrssystemen oder allgemeine Ziele der Mobilitätsgestaltung und Mobilitätsbeeinflussung. In vielen Fällen sind diese Aussagen nicht ausreichend sachlich und räumlich konkretisiert und haben oftmals keinen direkten Adressaten, so dass dementsprechende Inhalte als kritisch hinsichtlich ihrer Bindungswirkung oder relativ unwirksam bezüglich ihres Umsetzungserfolges eingestuft werden müssen.

Bei einer vertieften Betrachtung der Differenzierung der verkehrsbezogenen Aussagen können diese als wenig „typisch“ für regionalplanerische Festlegungen angesehen werden, da eine Vielzahl von Vorgaben der Fachplanung existieren, die nur in begrenztem Maße einer weitergehenden regionalplanerischen (raumordnerischen) Abwägung unterliegen. Diese sind prinzipiell als nachrichtliche Übernahmen auszugestalten (z. B. Ausbaugesetz für Fernstraßen und deren plangrafische Darstellung, Ausbaupläne der Länder). Es ist jedoch anzumerken, dass im Hinblick auf die Art der Darstellungen bzw. der Bezeichnungen in den Planlegenden der Regionalpläne in vielen Fällen nicht eindeutig erkennbar ist, ob es sich um eine nachrichtliche Übernahme aus anderen Fachplänen oder um eine originäre Festlegung der Regionalplanung handelt (vgl. hierzu die rechtliche Einordnung in Kapitel 3 und die Inhaltsanalyse der Regionalpläne in Kapitel 5).

Inhaltliche Schwerpunkte innerhalb des Themenbereichs „Verkehr“ sind nicht in allen Regionalplänen erkennbar und nicht eindeutig zu bestimmen. Dennoch zeigt eine bundesweite Auswertung der identifizierbaren Schwerpunkte eine überpropor-

Tabelle 3  
Inhaltliche Schwerpunkte der Regionalpläne

Regelungsbereich	Anteil in %
ÖV/ÖPNV-Förderung	28
Veränderungen im Modal Split	14
Umwelt- und sozialverträgliche Verkehrsgestaltung	14
Verknüpfung von Verkehrs- und Siedlungsentwicklung	12
Schaffung eines integrierten regionalen Verkehrskonzeptes	9
Förderung von Kooperationen	4
Regionales Verkehrsmanagement	4

Quelle: Eigene Erhebungen

tionale Bedeutung des Bereiches ÖV/ÖPNV (vgl. Tabelle 3).

In der Mehrzahl der Fälle werden die Festlegungen im Kapitel „Verkehr“ (bzw. „Infrastruktur“) nach Verkehrsmitteln und Verkehrsträgern untergliedert (z. B. Straße, Schiene, Rad-, Fußverkehr, Flughäfen, Güterverkehr ...). In ungefähr zwei Dritteln der im Rahmen des Forschungsprojektes untersuchten Pläne erfolgt eine Differenzierung jeweils nach Verkehrsträgern und/oder nach Verkehrsmitteln (öffentlich und privat) und in ungefähr einem Drittel der Pläne die Festlegungen wird nach Personen- und Güterverkehr sowie nach Verkehrsnetzen differenziert. In der Regel werden in den bundesdeutschen Regionalplänen beide Differenzierungsarten gewählt. Tabelle 4 zeigt die Verteilung der Themenbereiche in den Verkehrskapiteln der untersuchten Regionalpläne

Inhaltlich sind insbesondere Festlegungen zum motorisierten Straßen-, Schienen- und Luftverkehr sowie zum Öffentlichen Personennahverkehr in den untersuchten Regionalplänen enthalten. Weniger häufig werden Aussagen zur Schifffahrt, zum Fahrradverkehr sowie im Bereich „allgemeine Verkehrsentwicklung“ getroffen. Spezielle Kapitel oder Festlegungen zum Güter- und Fußgängerverkehr sind eher selten.

Eine Beurteilung der inhaltlichen Schwerpunktsetzung durch die reine Plananalyse ist allerdings nur bedingt möglich. Eine Besonderheit ist zudem der Luftverkehr, da hier nur in begrenztem Rahmen Vorgaben aus Bundessicht zu beachten sind.

In den Regionalplänen finden sich nicht nur im „Verkehrskapitel“ Aussagen und Festlegungen zum Verkehr, sondern sind auch in den Kapiteln zur Siedlungsstruktur Bezüge

Tabelle 4  
Verkehrsmittel/Verkehrsträger in den  
Verkehrskapiteln

Themenbereich	Anzahl
Allgemeine Verkehrsentwicklung	71
Schienerverkehr	102
Straßenverkehr	104
Luftverkehr	97
Schifffahrt	74
Fahrradverkehr	63
Fußgänger	37
ÖPNV / ÖV	97
Sonstige	30

Quelle: Eigene Erhebungen

zu verkehrlichen Festlegungen enthalten. So sind z.B. Festlegungen zu zentralen Orten und Entwicklungsachsen jeweils in Wechselwirkung mit verkehrlichen Infrastrukturen zu betrachten. Eine Analyse der Kapitel zu Siedlungsstrukturen erfolgte im Rahmen dieser Untersuchung jedoch nicht, die Plananalyse bezieht sich jeweils auf die Verkehrs- bzw. Infrastrukturkapitel.

Die Festlegungen der Regionalpläne erfolgen in der Regel als Ziele, Grundsätze und Vorschläge (siehe hierzu vertiefend Kapitel 3). Eine solche Differenzierung ist jedoch nicht in allen bundesdeutschen Regionalplänen vorzufinden. In Abhängigkeit vom Aufstellungszeitpunkt und in Abhängigkeit von den Bundesländern finden sich Pläne die im Themenfeld Verkehr nur Ziele enthalten, Pläne die Ziele und Grundsätze, aber keine Vorschläge enthalten sowie auch Pläne die alle drei Elemente enthalten.

Ziele der Raumordnung sind jeweils verbindlich und müssen beachtet werden; sie müssen zudem den Anforderungen an die sachliche und räumliche Bestimmtheit erfüllen (ausführlicher dazu Kap. 3). Die inhaltliche und räumliche Konkretisierung wird in den Bundesländern und den einzelnen Planungsinstanzen in den Bundesländern jedoch auch unterschiedlich vorgenommen.

Grundsätzen der Raumordnung muss von den nachgeordneten Planungsinstanzen und Genehmigungsbehörden bei Abwägungs- und Ermessensentscheidungen ein besonderes Gewicht beigemessen werden, insofern besteht auch bei den Grundsätzen ein gewisses Maß an Bindungswirkung.

Vorschläge richten sich an die Träger der raumbedeutsamen Fachplanungen, die diese bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu prüfen haben. Vorschläge entfalten damit jedoch keine Bindungswirkung für öffentliche Planungsträger.

Bei einer Betrachtung der unterschiedlichen Festlegungen ist ein Einfluß der Novelle des BauROG 1998 erkennbar (vgl. Tabelle 5). Mit dieser Novellierung wurde u.a. eine genauere Definition bzw. Unterscheidung zwischen Zielen und Grundsätzen eingeführt. Bei einer Analyse und Unterscheidung nach Verbindlichkeit der Regionalpläne (bis 1998 und nach 1998) ist erkennbar, dass bis 1998 deutlich weniger Pläne sowohl Ziele als auch Grundsätze enthalten.

Tabelle 5  
Differenzierung der Regionalpläne nach Art der verwendeten Festlegungen

Festlegungsart	Verbindlichkeit bis einschl. 1998 [Anzahl Pläne]	Verbindlichkeit ab 1999 [Anzahl Pläne]
Ziele und Grundsätze der Raumordnung	4	32
Nur Ziele der Raumordnung	16	31
Nur Grundsätze der Raumordnung	1	2
Nicht erkennbar/Keine Unterscheidung	3	2

Quelle: Eigene Erhebungen

### 2.3 Adressaten der Festlegungen

Adressaten der Regionalplanung sind Städte und Gemeinden (als Träger der kommunalen Planungshoheit), verschiedene Fachressorts sowie in Einzelfällen private Akteure und Unternehmen (Investoren, Deutsche Bahn AG etc.).

Klare und eindeutige Formulierungen der verkehrlichen Festlegungen in Regionalplänen sowie deren nachvollziehbare plangrafische Gestaltung erleichtert den Planadressaten den Umgang mit dem Regionalplan und ist der Umsetzung von einzelnen Planvorhaben förderlich (z.B. für einen Investor bei der Beurteilung der Standortfaktoren eines Ansiedlungsvorhabens).

Die Festlegungsqualität als Ziel oder Grundsatz der Raumordnung und die damit verbundene adressatenbezogene Bindungswirkung ist in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung. Dabei sind unterschiedliche „Vorerfahrungen“ mit Regionalplänen zu berücksichtigen.

Während die Zielgruppe der kreisfreien Städte und Kreise direkt in den Planungsprozess eingebunden sind, haben andere Adressatengruppen (z.B. Akteure mit raumrelevanten Vorhaben wie Investoren oder Developer) geringere Vorkenntnisse und z. T. wenig Erfahrungen mit der Interpretation von Planzeichen, Legende und Plansätzen. Bei Vorhaben, die Landesgrenzen überschreiten, ist dies besonders relevant, da unterschiedliche Darstellungsformen und Legenden vorhanden sind.

Bei den analysierten Plänen sind bei den verkehrlichen Festlegungen z. T. Schwächen in der Zuordnung der Begründungen zu den jeweils relevanten Plansätzen und bei der Zuordnung der Plansätze zu den Planzeichen deutlich geworden. Dies erschwert die zweifelsfreie Interpretation durch die jeweiligen Adressatengruppen.

Weiterhin sind als Adressaten z. B. Verkehrsverbände bzw. die Deutsche Bahn AG im

Bereich des öffentlichen Verkehrs zu nennen. Die Einbindung der Regionalplanung bei der Erstellung von Nahverkehrsplänen ist dabei jedoch je nach Bundesland (und Organisationsform) unterschiedlich. In diesem Zusammenhang sind jedoch nicht nur die Planinhalte der Regionalpläne relevant, sondern auch die Beteiligung der Regionalplanungsstellen z.B. im Rahmen von Planfeststellungsverfahren.

Zusammenfassend lässt sich hinsichtlich des Themas „Verkehr in Regionalplänen“ festhalten:

- die eindeutige Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Fachplanung Verkehr und der Regionalplanung ist in der Praxis schwer einzuhalten,
- die organisatorischen Rahmenbedingungen der Regionalplanung wie auch der Fachplanung Verkehr sind – je nach Bundesland – sehr heterogen,
- die Differenzierung verkehrlicher Festlegungen in Ziele und Grundsätze der Raumordnung sowie Vorschläge ist in bundesdeutschen Regionalplänen nicht einheitlich und
- in der Praxis bestehen Unsicherheiten wie mit der Formulierung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung sowie dem Interessenkonflikten zwischen Fachplanung (Verkehr) und Raumordnung umzugehen ist.

## 3 Rechtliche Rahmenbedingungen

### 3.1 Zur Problematik der Kompetenzabgrenzung zwischen Fachplanung und koordinierender Raumordnung im Bereich Verkehr

#### Verhältnis von Raumordnung und Fachplanung

Aus § 4 ROG ergibt sich ein materieller Vorrang der Raumordnung vor der Fachplanung.<sup>3</sup> Die Träger der Fachplanung müssen nach § 4 Abs. 1 S. 1 ROG als öffentliche Stellen Ziele der Raumordnung bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen beachten. Dies gilt auch bei Genehmigungen, Planfeststellungen oder sonstigen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Maßnahmen öffentlicher Stellen (§ 4 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 ROG) und bei Planfeststellungen und Plangenehmigungen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Maßnahmen von Personen des Privatrechts (§ 4 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 ROG). Soweit die zuständigen öffentlichen Stellen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen nach den einschlägigen fachgesetzlichen Vorschriften eine Abwägungs- oder Ermessensentscheidung zu treffen haben, sind die Grundsätze der Raumordnung als Belange einzubeziehen (§ 4 Abs. 2 ROG).

Öffentliche Stellen sind nach der Legaldefinition in § 3 Nr. 5 ROG Behörden des Bundes und der Länder, kommunale Gebietskörperschaften, bundesunmittelbare und die der Aufsicht eines Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Damit unterfallen auch die Fachplanungen des Bundes dieser Bindung an die Vorgaben der Raumordnung.<sup>4</sup> Die Bindung des Bundes an Ziele der Raumordnung erfasst auch Linienbestimmungen und Trassenfestlegungen, was auch durch deren Erwähnung in § 5 Abs. 1 ROG bestätigt wird.<sup>5</sup> Die Sonderregelung in § 5 ROG eröffnet dem Bund zwar die Möglichkeit, sich bei seinen wichtigsten raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen den Bindungen der Raumordnungsplanung der Länder wieder zu entziehen. Diese Möglichkeit ist jedoch im Ergebnis auf Fälle beschränkt, in denen ein landesplanerisches Raumordnungsziel auf einer fehlerhaften Abwägung beruht.<sup>6</sup>

Die Fachplanungsbehörden sind als öffentliche Stellen bei der Aufstellung und Änderung von Raumordnungsplänen zu beteiligen und können auf diese Weise ihre Vorstellungen einbringen.<sup>7</sup> Ihnen ist gemäß der rahmenrechtlichen Vorschrift des § 7 Abs. 6 ROG frühzeitig und effektiv Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf des Raumordnungsplans und seiner Begründung sowie zum Umweltbericht zu geben.

#### Abgrenzung der Kompetenzbereiche von Raumordnung und Fachplanung

Voraussetzung für eine Bindung von Fachplanungen im Bereich Verkehr sowohl an Ziele als auch an Grundsätze der Raumordnung ist, dass diese sich innerhalb des Aufgaben- und Funktionsbereichs der Raumordnung halten.<sup>8</sup> Beide Begriffsdefinitionen nehmen mit dem Erfordernis, dass es sich um Festlegungen bzw. Aussagen „zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums“ handeln muss, Bezug auf die in § 1 Abs. 1 S. 1 ROG festgelegte Aufgabe der Raumordnung und damit letztlich auf die kompetenzrechtlichen Grenzen.<sup>9</sup> Festlegungen in Raumordnungsplänen, die den Kompetenzrahmen der Raumordnung überschreiten, sind grundsätzlich nichtig.<sup>10</sup>

Entscheidendes Merkmal für die Abgrenzung der grundgesetzlichen Kompetenztitel von Raumordnung und Fachplanung ist die Überfachlichkeit der Raumordnung.<sup>11</sup> Obwohl den Fachplanungen keine dem durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden vergleichbare Position zugewiesen ist, ist auch ihr Kompetenzbereich zu wahren.<sup>12</sup> Die Raumordnung darf daher keine Ersatzfachplanung betreiben.<sup>13</sup> Ihre Überfachlichkeit beschränkt die zulässige Detailschärfe von Zielen der Raumordnung insbesondere im Hinblick auf den

(6) Die Auslegung der Fehleraufzählung als abschließend oder beispielhaft ist streitig, restriktiv insoweit wohl auch Durner, Konflikte räumlicher Planungen, 2005, S. 253; Dyong, in: Cholewa u. a., ROG, Bd. 1, Stand Oktober 2004, § 5 Rn. 22 ff.; a. A. Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Bd. 2, Stand Oktober 2005, K § 5 Rn. 68, 75.

(7) Vgl. Durner, Konflikte räumlicher Planungen, 2005, S. 254.

(8) Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Bd. 2, Stand Oktober 2005, K § 3 Rn. 105, 174; Spiecker, Raumordnung und Private, 1999, S. 67, 97; vgl. auch BayVerfGH, Entsch. V. 15.7.2002 – Vf. 10-VII-00 und Vf. 12-VII-00 – BayVBI 2003, 109 (112).

(9) Vgl. Durner, Konflikte räumlicher Planungen, 2005, S. 254. Zum Zusammenhang zwischen grundgesetzlich bestimmten Kompetenzen und § 1 Abs. 1 ROG vgl. Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Bd. 2, Stand Oktober 2005, K § 1 Rn. 39 f.

(10) Spannowsky, UPR 2000, 418 (421); Zentralinstitut für Raumplanung, DVBI 2005, 1149 (1156).

(11) Vgl. Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 3. Aufl. 2005, Rn. 2970. Vgl. dazu auch die Definition der Raumordnung iSv Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 GG durch BVerfG, Rechtsgutachten v. 16.6.1954 – 1 PBvV 2/52 –, BVerfGE 3, 407 (425).

(12) Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Bd. 2, Stand Oktober 2005, K § 3 Rn. 118; Paßlick, Ziele der Raumordnung und Landesplanung, 1986, S. 95 ff.

(13) Vgl. BVerwG, Urt. v. 30.1.2003 – 4 CN 14.01 –, BVerwGE 117, 351 (358 f.); BayVerfGH, Entsch. v. 15.7.2002 – Vf. 10-VII-00 und Vf. 12-VIII-00 –, BayVBI 2003, 109 (112); Durner, Konflikte räumlicher Planungen, 2005, S. 71 ff.; Spiecker, Raumordnung und Private, 1999, S. 73; Hönig, NuR 2004, 158 (ebd.); Stüer/Hönig, UPR 2002, 333 (336).

(3) BayVerfGH, Entsch. v. 15.7.2002 – Vf. 10-VII-00 und Vf. 12-VII-00 – BayVBI 2003, 109 (112).

(4) Goppel, DVBI 2000, 86 (88 f).

(5) Durner, Konflikte räumlicher Planungen, 2005, S. 252 mwN; Erguth, NuR 2004, 91 (92); vgl. ferner Goppel, UPR 2000, 431 (432); Zentralinstitut für Raumplanung, DVBI 2005, 1149 (1157).

(14) Christ, Raumordnungsziele und Zulässigkeit privater Vorhaben, 1990, S. 21; Paßlick, Ziele der Raumordnung und Landesplanung, 1986, S. 96 f.

(15) Vgl. BayVerfGH, Entsch. v. 15.7.2002 – Vf. 10-VII-00 und Vf. 12-VIII-00 –, BayVBl 2003, 109 (112 f); Goppel, UPR 2000, 431 (432); Hönig, NuR 2004, 158 (ebd.); Stürer/Hönig, UPR 2002, 333 (336).

(16) Vgl. Steinberg/Steinwachs, NVwZ 2004, 530 (535).

(17) BVerfG, Rechtsgutachten v. 16.6.1954 – 1 PBvV 2/52 –, BVerfGE 3, 407 (425).

(18) Vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 30.1.2003 – 4 CN 14.01 –, BVerwGE 117, 351 (358); Durner, Konflikte räumlicher Planungen, 2005, S. 256; vgl. auch Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zum BauROG 1998, BT-Drs. 13/6392, S. 83 f.

(19) BVerwG, Urt. v. 30.1.2003 – 4 CN 14.01 –, BVerwGE 117, 351 (358); Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Bd. 2, Stand Oktober 2005, K § 3 Rn. 119.

(20) Vgl. BVerwG, Urt. v. 16.3.2006 – 4 A 1075.04 –, juris (Wahl des Flughafenstandorts Berlin-Schönefeld); BVerwG, Urt. v. 30.1.2003 – 4 CN 14.01 –, BVerwGE 117, 351 (358 f); Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Bd. 2, Stand Oktober 2005, K § 3 Rn. 120; vgl. auch Durner, Konflikte räumlicher Planungen, 2005, S. 254 f.

(21) Vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 30.1.2003 – 4 CN 14.01 –, BVerwGE 117, 351 (359); Durner, Konflikte räumlicher Planungen, 2005, S. 256f mwN; vgl. auch Schulte, NVwZ 1999, 942 (943).

(22) Vgl. Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Bd. 2, Stand Oktober 2005, K § 3 Rn. 121; Schulte, NVwZ 1999, 942 (943); a. A. Goppel, DVBl 2000, 86 (87 f); ebenso Dallhammer, in: Cholewa u. a., ROG, Bd. 1, Stand Oktober 2004, § 7 Rn. 04; Goppel, UPR 2000, 431 ff; vgl. auch Erbguth, NuR 2004, 91 (92); Gruber, DÖV 1995, 488 (490 ff).

sachlichen Inhalt.<sup>14</sup> Die Raumordnung darf nur so weit gehen, wie aus überfachlichen Gründen ein Bedarf nach Koordinierung der verschiedenen Nutzungsansprüche besteht.<sup>15</sup> Darüber hinaus bleibt es der Raumordnung in Abgrenzung sowohl zur Bauleitplanung als auch zur Fachplanung versagt, unmittelbare Außenwirkungen gegenüber dem Bürger zu erzeugen.<sup>16</sup>

Was dies genau für die Abgrenzung der beiden Kompetenzbereiche bedeutet, ist in der juristischen Literatur umstritten. Sowohl die Definition der Raumordnung durch das Bundesverfassungsgericht<sup>17</sup> als auch einfach-gesetzliche Regelungen wie § 7 Abs. 2 Nr. 3 (zu sichernde Standorte und Trassen für Infrastruktur als Soll-Inhalt von Raumordnungsplänen), § 7 Abs. 3 S. 1 (Sicherung fachplanerischer Inhalte nach einer Abwägung der verschiedenen Raumnutzungsansprüche als Soll-Inhalt) und § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 Hs. 2 ROG (auf Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne beschränkte Regelung zur Substitution von Fachplänen durch Raumordnungspläne) legen jedoch ein restriktives Verständnis der Möglichkeiten der Raumordnung zur Beeinflussung der Fachplanung nah.<sup>18</sup> Demnach ist es Aufgabe der Raumordnungsplanung, Aussagen zu Raumnutzungen oder Raumfunktionen in Fachplänen nach Abwägungsgrundsätzen aufeinander abzustimmen und dabei auftretende Konflikte auszugleichen. Aus den Vorgaben der Fachplanung ist auf diese Weise eine gesamtäumliche, zusammenfassende Konzeption zu entwickeln.<sup>19</sup> Die Raumordnungsplanung darf eine Fachplanung nicht ersetzen, sofern dies nicht – wie in § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 Hs. 2 ROG – ausdrücklich gesetz-

(23) Vgl. zum Ganzen Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Bd. 2, Stand Oktober 2005, K § 3 Rn. 121 ff; Durner, Konflikte räumlicher Planungen, 2005, S. 257; Schulte, NVwZ 1999, 942 (943).

(24) So wohl auch BayVerfGH, Entsch. v. 15.7.2002 – Vf. 10-VII-00 und Vf. 12-VII-00 – BayVBl 2003, 109 (113), in dieser Entscheidung werden solche Vorgaben geltungserhaltend als „appellative Mitteilung“ ausgelegt. „Jedenfalls gegenüber Infrastrukturmaßnahmen des Bundes“ ebenso Spannowsky, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Bd. 2, Stand Oktober 2005, K § 7 Rn. 111; drs., UPR 2000, 418 (422 ff). A. A. Dallhammer, in: Cholewa u. a., ROG, Bd. 1, Stand Oktober 2004, § 7 Rn. 104; Goppel, DVBl 2000, 86 (87 ff); ähnlich Erbguth, NuR 2004, 91 (92).

(25) A. A. Dallhammer, in: Cholewa u. a., ROG, Bd. 1, Stand Oktober 2004, § 7 Rn. 104; Goppel, UPR 2000, 431 (432 f); Erbguth, NuR 2004, 91 (92).

lich angeordnet wird.<sup>20</sup> Diese Koordinierungskompetenz im Hinblick auf die Fachplanungen ist immer dann überschritten, wenn raumordnerische Vorgaben sich einseitig auf fachliche, sektoral zu erledigende Angelegenheiten richten und diese ganz oder teilweise vorentscheiden bzw. entsprechende Entscheidungen der Fachplanung korrigieren.<sup>21</sup> Einzelfachliche räumliche Belange und Nutzungsansprüche muss die Raumordnung der jeweiligen Fachplanung entnehmen und darf diese nicht selbständig formulieren oder bestehende Vorgaben ersetzen.<sup>22</sup>

Für die Ermittlung bzw. Festlegung solcher Belange sind Ausnahmen denkbar, die durch das Erfordernis einer gerechten Abwägung – rahmenrechtlich verankert in § 7 Abs. 7 S. 1 ROG – erzwungen werden können. Die Raumordnungsplanung kann und muss solche abwägungserheblichen fachlichen Belange dann selbst erheben, wenn es diesbezüglich keine Fachplanung gibt oder wenn es eine solche zwar grundsätzlich gibt, für den entsprechenden Planungsraum aber noch kein Fachplan aufgestellt wurde. Auch soweit ein bestehender Fachplan erheblich veraltet wäre, dürfte und müsste die Raumordnung zumindest ergänzende Erhebungen im Hinblick auf mögliche Veränderungen abwägungsrelevanter fachlicher Belange durchführen. Die Raumordnungsplanung muss also in diesen Fällen nicht aufgrund kompetentieller Grenzen auf die Aufstellung eines Fachplans bzw. dessen Fortschreibung warten.<sup>23</sup>

### Möglichkeiten und Grenzen der Raumordnungsplanung im Verhältnis zur Verkehrsfachplanung

Besondere Problempunkte des Verhältnisses der Raumordnungsplanung zur Fachplanung Verkehr sind Festlegungen zu Bedarf und Dringlichkeit des Aus- oder Neubaus von Verkehrsvorhaben sowie zu den entsprechenden Trassen oder Standorten. Der Bedarf und die Dringlichkeit eines Aus- oder Neubaus von Verkehrsvorhaben gehören zum Kernbereich der Fachplanungskompetenz Verkehr.<sup>24</sup> Es ist Aufgabe der Fachplanung, nach fachlichen Gesichtspunkten den Bedarf und die Dringlichkeit solcher Vorhaben festzustellen.<sup>25</sup> Erst wenn aus diesen Entscheidungen raumrelevante Vorgaben der Fachplanung entspringen – wie beispielsweise die Linienbestimmung oder die Planfeststellung einer neuen Trasse – ist die Raumordnungsplanung berufen, die daraus

entstehenden Raumnutzungsansprüche mit den Ansprüchen anderer Fachplanungen im Wege der Abwägung zu koordinieren.<sup>26</sup> Dabei kann die Raumordnungsplanung – im Falle des Überwiegens von gegen die Trassenführung sprechenden Belangen – für ein für die geplante Trasse beanspruchtes Gebiet eine andere Raumnutzung vorsehen.<sup>27</sup> Soweit dies in Form eines Raumordnungsziels geschieht, ist die Fachplanung strikt an diese Vorgabe gebunden.

Die Raumordnungsplanung kann gleichzeitig andere Flächen für eine Alternativtrasse freihalten. Dies ist etwa durch ein Ziel der Raumordnung möglich, das einer solchen Nutzung einen Vorrang im Sinne der Regelung in § 7 Abs. 4 Nr. 1 ROG einräumt.<sup>28</sup> Die Raumordnungsplanung bietet dann der Fachplanung eine gegen andere Nutzungen gesicherte Alternativtrasse an. Auf diese Weise könnte eine Bindung der Fachplanung an eine durch die Raumordnungsplanung des Landes favorisierte Trasse entstehen.<sup>29</sup> Es ist dabei jedoch zu beachten, dass beide Festlegungen – die anderweitige Zuweisung der von der Fachplanung vorgesehenen Trasse und die „Reservierung“ der Alternativtrasse – abwägungsfehlerfrei sein müssen. Wie bereits ausgeführt darf die Abwägung zudem nicht auf einer von der Fachplanung abweichenden Sichtweise der verkehrsfachlichen Bedürfnisse, sondern allein auf einem Überwiegen anderer Belange beruhen.

Die Raumordnungsplanung kann also durchaus auch zuungunsten der Verkehrsfachplanung Bindungswirkungen entfalten. Darüber hinaus kann sie selbstverständlich die durch die Fachplanung vorgesehenen Trassen – wenn die diesbezüglichen Belange in der raumordnerischen Abwägung überwiegen – durch Raumordnungsziele gegen konkurrierende Fachplanungen und die Bauleitplanung der Gemeinden sichern.<sup>30</sup>

Für Vorgaben zum Aus- oder Neubau von Verkehrsinfrastruktureinrichtungen gilt das zuvor Gesagte entsprechend. Die Raumordnungsplanung kann daher nicht den Ausbau eines bestehenden Flughafens bestimmen.<sup>31</sup> Sie kann die für die fachplanerische Aufgabenstellung relevanten Fragen nicht in der Weise an sich ziehen, dass sie dem Fachplanungsträger die Realisierung eines Flughafenvorhabens an einem bestimmten Standort rechtsverbindlich vorschreibt.<sup>32</sup> Alle raumordnerischen Standortfestlegungen können aufgrund der Begrenzung der Raumordnungskompetenz bei einer positiven Abwägungsentscheidung

nur den Inhalt haben, dass die bezeichneten Flächen grundsätzlich zum Ausbau geeignet und/oder durch entsprechende Raumordnungsziele zu sichern sind.<sup>33</sup> Sofern die raumordnerische Abwägung zu einem anderen Ergebnis kommt, kann sie auch hier die betroffenen Flächen anderen Nutzungszwecken zuweisen.<sup>34</sup> Zuletzt hat das Bundesverwaltungsgericht der Raumordnungsplanung auch die Kompetenz zugesprochen, durch eine Standortfestlegung in einem Landesentwicklungs- oder Regionalplan vorzugeben, dass der Standort nach einem raumordnerischen Alternativenvergleich vorzugswürdig ist, um konkurrierende Raumnutzungen in einen dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ausgleich zu bringen.<sup>35</sup>

Aus der Beschränkung der Raumordnung auf die abwägende Koordinierung der verschiedenen Fachplanungen bzw. der von ihnen erhobenen Raumnutzungsansprüche ergibt sich auch, dass Aussagen zu fachlichen Einzelheiten wie die Anordnung von Nachtflugverboten, konkreten technischen Schallschutzmaßnahmen, Geschwindigkeitsbegrenzungen, Bedienqualitäten bei Eisenbahnstrecken etc. außerhalb des Kompetenztitels der Raumordnung liegen.<sup>36</sup> Soweit sich solche Vorgaben in Raumordnungsplänen finden – was in der Planungspraxis nicht selten der Fall ist –<sup>37</sup> sind sie wegen Überschreitung des Kompetenzrahmens nichtig.<sup>38</sup>

### Bundes- und Landesfachplanung

Zwar ist die Abgrenzung von Raumordnungsplanung der Länder und Fachplanung des Bundes in der Praxis besonders streitig, da sich zwei Planungsträger mit unterschiedlichen Interessen gegenüberstehen. Die Grenzen der Raumordnungskompetenz ergeben sich jedoch aus dem Wesen der Raumordnung iSv Art. 75 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 GG im Verhältnis zur Fachplanung und damit ohne Rücksicht darauf, wem die Kompetenz im Hinblick auf die jeweilige Fachplanung zugewiesen wird. Die Abgrenzungslinie

(26)  
Vgl. dazu Spannowsky, UPR 2000, 418 (425 f/429).

(27)  
Vgl. Durner, Konflikte räumlicher Planungen, 2005, S. 252, 258 („zulässige indirekte ‚Negativplanungen‘“), 260; vgl. ferner Spannowsky, UPR 2000, 418 (425 f).

(28)  
Spannowsky, UPR 2000, 418 (429).

(29)  
Ebenda.

(30)  
Vgl. BVerwG, Urt. v. 16.3.2006 – 4 A 1075.04 –, juris (Wahl des Flughafenstandorts Berlin-Schönefeld); Durner, Konflikte räumlicher Planungen, 2005, S. 258; vgl. zum Verhältnis der Regionalplanung zu den Kompetenzen der Naturschutzfachbehörden BVerwG, Urt. v. 30.1.2003 – 4 CN 14.01 –, BVerwGE 117, 351 (358).

(31)  
BVerwG, Urt. v. 16.3.2006 – 4 A 1075.04 –, juris; Steinberg/Steinwachs, NVwZ 2004, 530 (535 f) mwN; a. A. offenbar VGH Kassel, Urt. v. 16.8.2002 – 4 N 455/02 –, NVwZ 2003, 229 (231), welches eine im Hessischen Landesentwicklungsplan aus dem Jahr 2000 in Zielform enthaltene Verpflichtung zum Ausbau des Frankfurter Flughafens wegen Abwägungsfehlern für nichtig erklärt, die der Abwägung rechtlich vorgelagerte Kompetenzfrage jedoch unerwähnt lässt; ähnlich Hendler, UPR 2003, 256 (261 f). Vgl. allgemein auch VGH Mannheim, Beschl. v. 26.7.2004 – 8 S 902/04 –, NuR 2005, 250 (253).

(32)  
BVerwG, Urt. v. 16.3.2006 – 4 A 1075.04 –, juris.

(33)  
Vgl. BVerwG, Urt. v. 15.5.2003 – 4 CN 9.01 –, BVerwGE 118, 181 (194).

(34)  
Vgl. Durner, Konflikte räumlicher Planungen, 2005, S. 260; Steinberg/Steinwachs, NVwZ 2004, 530 (536).

(35)  
BVerwG, Urt. v. 16.3.2006 – 4 A 1075.04 –, juris (Wahl des Flughafenstandorts Berlin-Schönefeld); ablehnend Durner, Konflikte räumlicher Planungen, 2005, S. 260.

(36)  
Vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 15.5.2003 – 4 CN 9.01 –, BVerwGE 118, 181 (194 ff); Durner, Konflikte räumlicher Planungen, 2005, S. 256 u. 260f; vgl. ferner Schulte, NVwZ 1999, 942 (943).

(37)  
Durner, Konflikte räumlicher Planungen, 2005, S. 260 f.

(38)  
Vgl. Spannowsky, UPR 2000, 418 (421); Zentralinstitut für Raumplanung, DVBI 2005, 1149 (1156).

(39)  
Vgl. zur Zielbeachtenspflicht Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Bd. 2, Stand Oktober 2005, K § 3 Rn. 149.

(40)  
U. U. kommt insoweit eine Teilnichtigkeit in Betracht, als nur der das landesweite Ziel überschreitende Teil unwirksam ist; vgl. Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Bd. 2, Stand Oktober 2005, K § 3 Rn. 149.

(41)  
Heemeyer, Flexibilisierung der Erfordernisse der Raumordnung, 2006, S. 18 f, 25 f mwN.

(42)  
Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Bd. 2, Stand Oktober 2005, K § 3 Rn. 130 f.

(43)  
Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Bd. 2, Stand Oktober 2005, K § 3 Rn. 150.

(44)  
Vgl. dazu BVerwG, Beschl. v. 7.11.1996 – 4 B 170/96 –, NVwZ-RR 1997, 523 (523f); vorgehend BayVGH, Urt. v. 10.5.1996 – 20 B 95.3692, 20 A 95.40001 – juris; in diesen Entscheidungen geht es um die Standortfestlegung bzgl. Flughäfen in einem Regionalplan mit Ausschlusswirkung für weitere Flugplätze im Verdichtungsraum.

(45)  
Vgl. Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Bd. 2, Stand Oktober 2005, K § 4 Rn. 153; Heemeyer, Flexibilisierung der Erfordernisse der Raumordnung, 2006, S. 42 ff, 85 ff; Hoppe, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 2. Aufl. 2002, § 3 Rn. 29; Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 4. Aufl. 2004, S. 52f; Kment, Rechtsschutz im Hinblick auf Raumordnungspläne, 2002, S. 136; Seibert, Festschr. Kutscheidt, 2003, S. 373 (384 f); Spiecker, Raumordnung und Private, 1999, S. 127 ff. v. Nicolai, ZUR 2004, 74 (76); vgl. auch BVerwG, Urt. v. 20.11.2003 – 4 CN 6.03 –, BVerwGE 119, 217 (223); a. A. zu § 4 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 ROG OVG Münster, Urt. v. 10.7.2003 – 20 A 4257/99 –, juris.

zwischen Raumordnung und Fachplanung verläuft aus diesen Gründen in allen Fällen gleich. Die Raumordnungsplanung darf daher auch gegenüber den Fachplanungen des Landes nicht weiter gehen als gegenüber Bundesfachplanungen.

### Verhältnis von höherstufiger Landesplanung und Regionalplanung

Regionalpläne sind nach § 3 Nr. 7 ROG Raumordnungspläne für Teilräume der Länder. Als solche sind sie raumbedeutsame Planungen iSv § 4 Abs. 1 S. 1 ROG, so dass sie die Ziele der Raumordnung im landesweiten Raumordnungsplan zu beachten bzw. die Grundsätze der Raumordnung zu berücksichtigen haben.<sup>39</sup> Soweit also ein Regionalplan – egal ob in Form eines Ziels oder eines Grundsatzes – Vorgaben zum Verkehrsbereich macht und dabei beispielsweise ein in einem Landesentwicklungsplan enthaltenes Raumordnungsziel nicht beachtet, so ist diese Festlegung wegen des Verstoßes gegen § 4 Abs. 1 ROG rechtswidrig und nichtig.<sup>40</sup>

Daneben gilt sowohl für Ziele als auch für Grundsätze der Raumordnung die rahmenrechtliche Vorgabe des § 7 Abs. 1 S. 1 ROG, der zufolge durch Raumordnungspläne die Grundsätze der Raumordnung nach Maßgabe der Leitvorstellung und des Gegenstromprinzips des § 1 Abs. 2 und 3 ROG für den jeweiligen Planungsraum und einen regelmäßig mittelfristigen Zeitraum räumlich und sachlich zu konkretisieren sind.<sup>41</sup> Ausreichend zur Erfüllung dieser Rechtmäßigkeitsvoraussetzung ist es, wenn das Ziel bzw. der Grundsatz der Raumordnung einen ihm „vorgeschalteten“ Grundsatz konkretisiert. Solche allgemeineren Grundsätze finden sich im Falle von Regionalplänen nicht nur in § 2 Abs. 2 ROG und dem jeweiligen Landesplanungsgesetz, sondern auch in landesweiten Raumordnungsplänen (vgl. § 2 Abs. 3 Hs. 2 ROG).<sup>42</sup> Darüber hinaus sind nach dem raumordnungsrechtlichen Entwicklungsgebot in § 9 Abs. 2 S. 1 ROG Regional-

pläne aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet nach § 8 ROG zu entwickeln. Ergänzend zur Konkretisierungspflicht nach § 7 Abs. 1 S. 1 ROG folgt daraus, dass ein Ziel der Raumordnung in einem Regionalplan aus der planerischen Gesamtkonzeption des landesweiten Raumordnungsplans abzuleiten ist.<sup>41</sup>

Zuletzt kann die Regionalplanung eigene Vorgaben zum Verkehrsbereich – also solche, die nicht lediglich Vorgaben des Landesentwicklungsplans konkretisieren – nur dann machen, wenn es sich um einen Interessenskonflikt regionaler Bedeutung handelt, der nicht wesentlich über den räumlichen Geltungsbereich des Regionalplans hinausreicht.<sup>44</sup> Soweit etwa die Auswahl eines von mehreren Flughafenstandorten für den Ausbau eine Abwägung von Standorten im ganzen Landesgebiet erfordert, kann eine diesbezügliche Vorgabe nur durch einen landesweiten Raumordnungsplan gemacht werden.

### Regionalplanung und Planfeststellung

Wie bereits ausgeführt gilt die Pflicht, Ziele der Raumordnung zu beachten, auch bei Genehmigungen, Planfeststellungen oder sonstigen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Maßnahmen öffentlicher Stellen (§ 4 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 ROG) und bei Planfeststellungen und Plangenehmigungen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Maßnahmen von Personen des Privatrechts (§ 4 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 ROG). Diese Beachtenspflicht wird in der juristischen Literatur überwiegend in all ihren Formen als strikt bindend interpretiert. Dementsprechend sind auch Planfeststellungen strikt an Ziele der Raumordnung gebunden; d. h. die Ziele der Raumordnung dürfen nicht in die Abwägungsentscheidung im Rahmen der Planfeststellung eingestellt oder überwunden werden.<sup>45</sup>

Das Bundesverwaltungsgericht lässt dennoch bei Planfeststellungen im Verkehrsbereich teilweise zu, Ziele der Raumordnung mit verkehrsbezogenen Vorgaben in die Abwägung einzustellen und durch im Rahmen der raumordnerischen Abwägung noch nicht berücksichtigte, spezifisch fachplanerische Belange zu überwinden.<sup>46</sup> Dies betrifft zunächst explizit nur die luftverkehrsrechtliche Fachplanung.<sup>47</sup> Darüber hinaus sollen aber auch für die Abwägung nach § 17 Abs. 1 S. 2 FStrG Einschränkungen der Bindungswirkungen möglich sein.<sup>48</sup> Sowohl der

(46)  
BVerwG, Urt. v. 16.3.2006 – 4 A 1075.04 –, juris (Wahl des Flughafenstandorts Berlin-Schönefeld).

(47)  
BVerwG, Urt. v. 16.3.2006 – 4 A 1075.04 –, juris.

(48)  
BVerwG, Urt. v. 16.1.2003 – 4 CN 8.01 –, NVwZ 2003, 730 (732); die Entscheidung nimmt insoweit ausdrücklich Bezug auf BayVerfGH, Entsch. v. 15.7.2002 – Vf. 10-VII-00 und Vf. 12-VIII-00 –, BayVBl 2003, 109 (110). Vgl. zur restriktiven Auslegung von § 4 ROG aufgrund eigentumsgrundrechtlicher Bedenken auch OVG Münster, Urt. v. 10.7.2003 – 20 A 4257/99 –, juris; OVG Bautzen, Urt. v. 26.11.2002 – 1 D 36/01 –, LKV 2003, 333 (334).

Bayerische Verfassungsgerichtshof als auch das Bundesverwaltungsgericht haben im Zusammenhang mit der zielförmigen Trassenfestlegung eines Autobahnteilstücks entschieden, dass diese Festlegung innerhalb der nachfolgenden Planfeststellung nicht bewirken kann, dass eine sich „aus anderen Gründen“ aufdrängende Trassenalternative aus der Abwägung nach § 17 Abs. 1 S. 2 FStRG auszuschneiden wäre.<sup>49</sup>

### 3.2 Ziele und Grundsätze der Raumordnung im Verkehrsbereich

Die – als zusammenfassende bundesrechtliche Regelung konzipierte –<sup>50</sup> Norm des § 4 ROG behandelt ausschließlich Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung und auch das übrige Raumordnungsgesetz enthält keine weiteren Aussagen zu Bindungswirkungen. Raumordnerische Aussagen mit Bindungswirkungen sind daher bei geltenden Raumordnungsplänen allein Ziele und Grundsätze der Raumordnung.<sup>51</sup> Raumordnerische Aussagen, die nicht unter die Erfordernisse der Raumordnung subsumierbar sind, können im Rahmen des Raumordnungsrechts keinerlei Bindungswirkungen auslösen.<sup>52</sup> Dies gilt beispielsweise für Bestandsaufnahmen beschreibender Art, nachrichtliche Übernahmen aus anderen Fachplanungen, politische Absichtserklärungen und Begründungen zum Raumordnungsplan.<sup>53</sup>

#### Abgrenzung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung

Bei der Abgrenzung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung voneinander sind die unterschiedlichen gesetzlichen Definitionen der beiden Erfordernisse der Raumordnung zu beachten. Gemäß § 3 Nr. 2 ROG sind Ziele der Raumordnung verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums. Grundsätze der Raumordnung sind demgegenüber gemäß § 3 Nr. 3 ROG allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums in oder auf Grund von § 2 als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen.

Entscheidend für die Abgrenzung von Zie-

len und Grundsätzen der Raumordnung ist der unterschiedliche Verbindlichkeitsanspruch.<sup>54</sup> Ziele der Raumordnung beanspruchen eine strikte Verbindlichkeit außerhalb von Abwägungs- und Ermessensentscheidungen und bestimmen das Ergebnis nachfolgender Planungen.<sup>55</sup> Grundsätze der Raumordnung machen demgegenüber gemäß § 3 Nr. 3 ROG Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen; ihr Wirkungskreis liegt daher innerhalb dieser Entscheidungen.<sup>56</sup> Bei der Frage der Einordnung von raumordnerischen Festlegungen als Ziel oder Grundsatz der Raumordnung kommt es daher entscheidend darauf an, ob die Festlegung für sich beansprucht, die Adressaten im Ergebnis zu binden und insoweit eine abschließende Entscheidung zu treffen oder nicht.<sup>57</sup> Ist dies nicht der Fall, so werden Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen gemacht, selbst wenn diese über die bloße Einstellung als Belang in die Abwägung hinausgehen.

Diese unterschiedlichen Verbindlichkeitsansprüche sind in beiden Legaldefinitionen verankert. Bei Zielen der Raumordnung betrifft dies das Erfordernis einer verbindlichen Vorgabe und einer abschließend abgewogenen Festlegung. Da sich die Bindungswirkung und damit die Verbindlichkeit von Zielen der Raumordnung allein aus § 4 ROG bzw. den entsprechenden Fachgesetzen (iVm § 4 Abs. 5 ROG) ergibt,<sup>58</sup> kann das Zielmerkmal der verbindlichen Vorgabe vom Plangeber nur fordern, seine Festlegungen so zu formulieren, dass sie erkennbar eine derartige Verbindlichkeit beanspruchen.<sup>59</sup> Im Hinblick auf das Zielmerkmal der abschließenden Abgewogenheit ist zu berücksichtigen, dass sich das Abwägungsgebot bereits aus § 7 Abs. 7 ROG und die Rechtsfolge der Unüberwindbarkeit allein aus § 4 Abs. 1 S. 1 ROG ergibt. Eine Festlegung ist daher dann abschließend abgewogen iSv § 3 Nr. 2 ROG, wenn sie keiner wei-

(51) Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Bd. 2, Stand Oktober 2005, K § 3 Rn. 86.

(52) Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Bd. 2, Stand Oktober 2005, K § 3 Rn. 6; von der Heide, in: Cholewa u. a., ROG, Bd. 1, Stand Oktober 2004, § 3 Rn. 9.

(53) Runkel, ebd.

(54) BVerwG, Beschl. v. 17.6.2004 – 4 BN 5.04 –, Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 166 S. 141 f.

(55) Vgl. BVerwG, Beschl. v. 17.6.2004 – 4 BN 5.04 –, Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 166 S. 42; Schroeder, UPR 2000, 52 (54).

(56) BVerwG, Beschl. v. 17.6.2004 – 4 BN 5.04 –, Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 166 S. 142; Dallhammer, in: Cholewa u. a., ROG, Bd. 1, Stand Oktober 2004, § 7 Rn. 131.

(57) Ähnlich Schroeder, UPR 2000, 52 (54).

(58) Hender, in: Ziekow (Hg.), Beschränkung des Flughafenbetriebs, 2004, S. 153 (155). Dies gilt nur für die durch die Bindungsvorschriften gemachten Aussagen über Art und Intensität der Bindung. Deren konkrete Ausprägung bestimmt der Plangeber durch Zuschnitt und Konkretisierungsgrad des Zielinhalts.

(59) Vgl. dazu Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Bd. 2, Stand Oktober 2005, K § 3 Rn. 173; Reidt, in: Gelzer/Bracher/Reidt, Bauplanungsrecht, 7. Aufl. 2004, Rn. 70; Schulte, NVwZ 1999, 942 (ebd.); zum Verbindlichkeitsanspruch als wesentlichem Unterscheidungsmerkmal von Zielen und Grundsätzen vgl. auch BVerwG, Beschl. v. 17.6.2004 – 4 BN 5.04 –, Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 166 S. 141f; BVerwG, Ur. v. 19.7.2001 – 4 C 4.00 –, BVerwGE 115, 17 (23); a. A. Spannowsky, UPR 2003, 248 (252), dem zufolge dieses Merkmal lediglich umschreibt, dass es sich bei einem Ziel der Raumordnung um eine normative Festlegung handeln muss.

(49) BVerwG, Ur. v. 16.1.2003 – 4 CN 8.01 –, NVwZ 2003, 730 (732) [insoweit in der amtlichen Sammlung nicht abgedruckt]; BayVerfGH, Entsch. v. 15.7.2002 – Vf. 10-VII-00 und Vf. 12-VIII-00 –, BayVBl 2003, 109 (110 f).

(50) Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zum BauROG 1998, BT-Drs. 13/6392, S. 40.

teren Abwägung mehr zugänglich sein soll.<sup>60</sup> Die beiden Zielmerkmale überschneiden sich daher ihrem Inhalt nach.<sup>61</sup>

Bei Grundsätzen der Raumordnung beschreibt das Begriffsmerkmal „als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen“ deren Funktion als öffentliche Belange, die in Abwägungs- und Ermessensentscheidungen einzustellen sind und dabei auch überwunden werden können.<sup>62</sup> Es fordert für Grundsätze der Raumordnung einen der Berücksichtigungspflicht (§ 4 Abs. 2 und Abs. 4 ROG) entsprechenden Verbindlichkeitsanspruch. Dieser liegt vor, wenn die Festlegung bestimmungsgemäß als Belang in Abwägungs- und Ermessensentscheidungen eingestellt werden soll. Eine Aussage ist dann allgemein iSd § 3 Nr. 3 ROG, wenn sie nicht abschließend abgewogen ist, sondern nur einen von mehreren raumordnerischen Belangen darstellen und abwägungsfähig bleiben soll.<sup>63</sup> Das Merkmal der „allgemeinen Aussage“ fordert keine sachliche und/oder räumliche Un-

schärfe der Festlegung.<sup>64</sup>

Ziele und Grundsätze der Raumordnung unterscheiden sich weiterhin dadurch, dass es sich bei Zielen der Raumordnung gemäß § 3 Nr. 2 ROG um räumlich und sachlich bestimmte oder bestimmbare Festlegungen handeln muss. Dieses Merkmal fordert, dass die räumliche und sachliche raumordnerische Entscheidung unter Berücksichtigung der allgemeinen Auslegungsregeln bzw. aufgrund einer gefestigten Rechtsprechung einer eindeutigen Auslegung zugänglich sein muss.<sup>65</sup> Bestimmbar ist eine Festlegung dann, wenn sie allein oder in der Zusammenschau mit anderen Festlegungen, naturräumlichen Gegebenheiten, anerkannten Standards etc. so konkretisiert werden kann, dass sie einen räumlichen und sachlichen Inhalt hat, den die Zieladressaten beachten sollen.<sup>66</sup> Die Tatsache, dass zur Bestimmung weitere Erhebungen oder Untersuchungen tatsächlicher Art erforderlich sind, macht eine Festlegung nicht unbestimmbar.<sup>67</sup>

### Ansatzpunkte für die Auslegung von Festlegungen

Ob bzw. welcher Verbindlichkeitsanspruch vorliegt, ist durch Auslegung aus der Sicht des Festlegungsadressaten zu bestimmen. Wesentlicher Ansatzpunkt für die Auslegung ist der Wortlaut. Für einen strikten Verbindlichkeitsanspruch spricht die Verwendung von „Ist“- bzw. „Sind“-Formulierungen.<sup>68</sup> Die Aufnahme des Zusatzes, wonach etwas nur „möglichst“ zu tun oder zu unterlassen ist, legt demgegenüber die Eröffnung von Abwägungsspielräumen und damit einen Verzicht auf einen strikten Verbindlichkeitsanspruch nahe.<sup>69</sup> Gleiches gilt für die Verwendung von Formulierungen wie „zu berücksichtigen“, „für etwas Sorge zu tragen“, „auf etwas Rücksicht zu nehmen“.<sup>70</sup>

Weiterhin ist die Kennzeichnung einer Festlegung als ein Gesichtspunkt in der Auslegung der Festlegung zu berücksichtigen.<sup>71</sup> Die Kennzeichnung als Raumordnungsziel spricht im Rahmen der Auslegung dafür, dass der Plangeber seine Festlegung mit einem strikten Verbindlichkeitsanspruch hat ausstatten wollen.<sup>72</sup> Dabei ist jedoch die Möglichkeit zu berücksichtigen, dass der Plangeber im Hinblick auf die Anforderungen der Zieldefinition einem Rechtsirrtum unterliegt, weshalb die Kennzeichnung als Ziel der Raumordnung bei der Auslegung einer Festlegung lediglich eine unterstützende Rolle spielen kann. Demgegenüber schließt die Kennzeichnung einer

(60)

Vgl. VGH Kassel, Urt. v. 16.8.2002 – 4 N 455/02 –, NVwZ 2003, 229 (231); OVG Frankfurt (Oder), Beschl. v. 20.3.2002 – 3 D 26/99.NE –, LKV 2002, 421 (427); Bartlspenger, Raumplanung zum Außenbereich, 2003, S. 160; in diesem Sinne wohl auch BayVGH, Urt. v. 8.12.2003 – 20 N 01.2612 –, BayVBl 2004, 272 (273); OVG Frankfurt (Oder), Urt. v. 24.8.2001 – 3 D 4/99.NE –, VerwRR MO 2001, 411 (413f); a. A. offenbar Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Bd. 2, Stand Oktober 2005, K § 3 Rn. 58, der bereits für das Erreichen der Zielqualität eine gerechte Abwägung fordert.

(61)

Vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 18.9.2003 – 4 CN 20.02 –, BVerwGE 119, 54 (58); ähnlich OVG Frankfurt (Oder), Urt. v. 10.2.2005 – 3 D 104/03.NE –, amtlicher Umdruck S. 30; VGH Kassel, Urt. v. 16.8.2002 – 4 N 455/02 –, NVwZ 2003, 229 (231); Heitsch, NuR 2004, 20 (ebd.).

(62)

BVerwG, Urt. v. 18.9.2003 – 4 N 20.02 –, BVerwGE 119, 54 (58); vgl. auch Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Bd. 2, Stand Oktober 2005, K § 3 Rn. 182; Spiecker, Raumordnung und Private, 1999, S. 102.

(63)

I. E. ebenso Spiecker, Raumordnung und Private, 1999, S. 102; ähnlich Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Bd. 2, Stand Oktober 2005, K § 3 Rn. 172 f, obwohl das Merkmal in ein Gegensatzverhältnis zur Bestimmtheit und Verbindlichkeit von Zielen gesetzt wird.

(64)

Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Bd. 2, Stand Oktober 2005, K § 3 Rn. 173; a. A. Spiecker, Raumordnung und Private, 1999, S. 101, die trotz § 7 Abs. 1 S. 1 ROG davon ausgeht, dass eine allgemeine Aussage iSv § 3 Nr. 3 ROG entweder räumlich und sachlich unbestimmt oder räumlich konkret und sachlich unbestimmt sein muss.

(65)

Spiecker, Raumordnung und Private, 1999, S. 73; Hoppe, StGR 1994, 332 (337).

(66)

Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Bd. 2, Stand Oktober 2005, K § 3 Rn. 28; vgl. auch OVG Frankfurt (Oder), Urt. v. 5.11.2003 – 3 D 23/00.NE –, LKV 2005, 123 (129).

(67)

Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Bd. 2, Stand Oktober 2005, K § 3 Rn. 28; vgl. auch OVG Frankfurt (Oder), Urt. v. 5.11.2003 – 3 D 23/00.NE –, LKV 2005, 123 (129).

(68)

Vgl. OVG Münster, Urt. v. 6.6.2005 – 10 D 145/04.NE –, BauR 2005, 1577 (1580); OVG Lüneburg, Urt. v. 28.10.2004 – 1 KN 155/03 –, ZUR 2005, 156 (159); VGH Kassel, Urt. v. 16.8.2002 – 4 N 455/02 –, NVwZ 2003, 229 (231); OVG Frankfurt (Oder), Beschl. v. 20.3.2002 – 3 D 26/99.NE –, LKV 2002, 421 (426); Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Bd. 2, Stand Oktober 2005, K § 3 Rn. 25; Heitsch, NuR 2004, 20 (ebd.).

(69)

Vgl. OVG Frankfurt (Oder), Urt. v. 10.2.2005 – 3 D 104/03.NE –, amtlicher Umdruck S. 37; Erbguth, DVBl 1998, 209 (211); Hoppe, DVBl 2001, 81 (83/85).

(70)

Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Bd. 2, Stand Oktober 2005, K § 3 Rn. 172.

(71)

BVerwG, Beschl. v. 7.3.2003 – 4 BN 60/01 –, NVwZ 2002, 869 (870); OVG Frankfurt (Oder), Urt. v. 5.11.2003 – 3 D 23/00.NE –, LKV 2005, 123 (126); OVG Frankfurt (Oder), Urt. v. 27.8.2003 – 3 D 5/99.NE –, LKV 2004, 319 (321); OVG Frankfurt (Oder), Beschl. v. 20.3.2002 – 3 D 26/99.NE –, LKV 2002, 421 (427); vgl. auch BVerwG, Urt. v. 18.9.2003 – 4 CN 20.02 –, BVerwGE 119, 54 (58 f).

(72)

BVerwG, Beschl. v. 7.3.2003 – 4 BN 60/01 –, NVwZ 2002, 869 (870).

Festlegung als Grundsatz der Raumordnung in aller Regel aus, dass diese nach den materiellen Kriterien des § 3 Nr. 2 ROG als Ziel der Raumordnung zu qualifizieren ist.<sup>73</sup> Sie dokumentiert, dass der Plangeber der Festlegung keinen strikten Verbindlichkeitsanspruch iSv § 3 Nr. 2 ROG beilegen will.<sup>74</sup>

Auch die Entstehungsgeschichte kann Hinweise für die Auslegung liefern;<sup>75</sup> gleiches gilt für den systematischen Zusammenhang mit anderen Festlegungen.<sup>76</sup> So ist denkbar, dass sich eine Festlegung in einem Regionalplan erkennbar auf eine Festlegung in einem landesweiten Raumordnungsplan bezieht und beide Vorschriften auch eine inhaltliche Parallelität aufweisen.<sup>77</sup> Dies spricht für einen Gleichlauf der Verbindlichkeitsansprüche.

Ein Widerspruch zwischen zwei als Ziel der Raumordnung gekennzeichneten Festlegungen in einem Raumordnungsplan spricht dafür, dass beide Plansätze lediglich Teilaspekte beleuchten wollen, welche im Rahmen der Abwägung mit anderen Aspekten zusammengeführt und zu einem Ausgleich gebracht werden sollen.<sup>78</sup> Beide Festlegungen beanspruchen damit keine strikte Verbindlichkeit außerhalb von nachfolgenden Planungs- und Ermessensentscheidungen.<sup>79</sup> Weiterhin können sich in der Festlegung oder in der Begründung ausdrückliche Hinweise darauf finden, dass der Plangeber für die Festlegung keine abschließende Abgewogenheit beansprucht.<sup>80</sup>

Grundsätzlich ist zu beachten, dass Unklarheiten über den Verbindlichkeitsanspruch zulasten der Bindungswirkung gehen und damit letztlich zur Einordnung als Raumordnungsgrundsatz führen können.<sup>81</sup>

### „Soll“- und „In der Regel“-Festlegungen

Grundsätzlich können „Soll“- und „In der Regel“-Festlegungen sowohl als Ziele – in Gestalt einer Regel-Ausnahme-Konstruktion – als auch als Grundsätze der Raumordnung auszulegen sein. Soll es sich um ein Raumordnungsziel handeln, so müssen neben der Vorgabe für den Regelfall auch die Ausnahmefälle bestimmt oder bestimmbar sein.<sup>82</sup> Es muss also zumindest durch Auslegung aus Sicht des Festlegungsadressaten ermittelt werden können, welche Fallkonstellationen der Regel entsprechen und welche zu den (atypischen) Ausnahmen zu zählen sind.<sup>83</sup> Der Plangeber kann die atypischen Ausnahmefälle auch abstrakt beschreiben und dabei auf die Verwendung auslegungs-

bedürftiger Begriffe zurückgreifen, sofern diese für den Zieladressaten zumindest bestimmbar sind.<sup>84</sup> Die abstrakte Beschreibung der Ausnahmeveraussetzungen muss dem Zieladressaten hinreichende Anhaltspunkte für die Identifizierung eines raumordnerischen Ausnahmefalls geben.<sup>85</sup>

Bei „Soll“- und „In der Regel“-Festlegungen ohne nähere Konkretisierung der Atypik wird dem Planadressaten demgegenüber unzulässigerweise die Möglichkeit eröffnet, sich ohne landesplanerische Beteiligung durch eine eigene Abwägungsentscheidung über die landes- oder regionalplanerische Abwägung hinwegzusetzen.<sup>86</sup> Bei solchen Festlegungen handelt es sich daher lediglich um Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen und damit um Grundsätze der Raumordnung.

### 3.3 Nachrichtliche Übernahmen im Verkehrsbereich

Neben Zielen und Grundsätzen der Raumordnung enthalten Raumordnungspläne in der Planungspraxis noch weitere Inhalte textlicher oder zeichnerischer Art. Für den Verkehrsbereich besonders relevant sind nachrichtliche Übernahmen aus anderen

(73) Noch weitergehend OVG Frankfurt (Oder), Urt. v. 5.11.2003 – 3 D 23/00.NE –, LKV 2005, 123 (126); OVG Frankfurt (Oder), Urt. v. 27.8.2003 – 3 D 5/99.NE –, LKV 2004, 319 (321), welches eine andere Auslegung für ausgeschlossen hält; ebenso Reidt, in Gelzer/Bracher/Reidt, Bauplanungsrecht, 7. Aufl. 2004, Rn. 70.

(74) Vgl. OVG Frankfurt (Oder), Urt. v. 5.11.2003 – 3 D 23/00.NE –, LKV 2005, 123 (126); OVG Frankfurt (Oder), Urt. v. 27.8.2003 – 3 D 5/99.NE –, LKV 2004, 319 (321).

(75) OVG Frankfurt (Oder), Beschl. v. 20.3.2002 – 3 D 26/99.NE –, LKV 2002, 421 (427).

(76) Vgl. BVerwG, Urt. v. 18.9.2003 – 4 CN 20.02 –, BVerwGE 119, 54 (61); OVG Frankfurt (Oder), Urt. v. 10.2.2005 – 3 D 104/03.NE –, amtlicher Umdruck S. 44 f.; OVG Frankfurt (Oder), Beschl. v. 20.3.2002 – 3 D 26/99.NE –, LKV 2002, 421 (427).

(77) Vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 18.9.2003 – 4 CN 20.02 –, BVerwGE 119, 54 (61).

(78) Vgl. OVG Frankfurt (Oder), Urt. v. 27.8.2003 – 3 D 5/99.NE –, LKV 2004, 319 (322).

(79) Vgl. dazu OVG Frankfurt (Oder), Urt. v. 27.8.2003 – 3 D 5/99.NE –, LKV 2004, 319 (322), wo jedoch statt der Verbindlichkeit die abschließende Abwägung verneint wird.

(80) Zu Hinweisen in der Begründung vgl. etwa OVG Bautzen, Urt. v. 26.11.2002 – 1 D 36/01 – LKV 2003, 333 (338); vgl. auch BayVGh, Urt. v. 8.12.2003 – 20 N 01.2612 –, BayVBl 2004, 272 (273).

(81) Paßlick, Ziele der Raumordnung und Landesplanung, 1986, S. 119.

(82) OVG Münster, Urt. v. 6.6.2005 – 10 D 145/04.NE –, BauR 2005, 1577 (1581); a. A. Goppel, BayVBl 2005, 83; vgl. auch Spannowsky, UPR 2003, 248 (253), der eine Bestimmbarkeit der atypischen Fälle nur „aus Gründen des Grundrechtsschutzes, des Schutzes des kommunalen Selbstverwaltungsrechts sowie aus rechtsstaatlichen und demokratischen Erwägungen im Einzelfall“ für erforderlich hält.

(83) Vgl. BVerwG, Urt. v. 17.9.2003 – 4 C 14.01 –, BVerwGE 119, 25 (41); BayVGh, Urt. v. 19.4.2004 – 15 B 99.2605 –, BayVBl 2005, 80 (81); Spiecker, Raumordnung und Private, 1999, S. 90/91; Hoppe, DVBl 2004, 478 (480); teilweise a. A. Goppel, BayVBl 2005, 83; Spannowsky, UPR 2003, 248 (253).

(84) Vgl. dazu Spiecker, Raumordnung und Private, 1999, S. 90, die für die Bestimmbarkeit der Ausnahmefälle „zumindest eine Beschreibung im Grundsätzlichen bzw. Exemplarischen“ fordert.

(85) BVerwG, Urt. v. 17.9.2003 – 4 C 14.01 –, NVwZ 2004, 220 (225) [insoweit in der amtlichen Sammlung nicht abgedruckt]; vgl. auch OVG Frankfurt/Oder, Urt. v. 5.11.2003 – 3 D 23/00.NE –, LKV 2005, 123 (128 f).

(86) BVerwG, Urt. v. 18.9.2003 – 4 N 20.02 –, BVerwGE 119, 54 (60); vgl. dazu auch OVG Frankfurt (Oder), Beschl. v. 20.3.2002 – 3 D 26/99.NE –, LKV 2002, 421 (423); Schmitz, in: Bienenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Bd. 2, Stand Oktober 2005, K § 11 Rn. 21; so auch Goppel, BayVBl 2002, 449 (450); Spannowsky, UPR 2003, 248 (252), welche jedoch beide die Übertragung der Entscheidung für atypische Sonderfälle an die Zieladressaten für zulässig halten.

Fachplanungen und Vorschläge. Nach dem zuvor Gesagten können beide Planinhalte keine Bindungswirkungen erzeugen, da es sich nicht um Erfordernisse der Raumordnung handelt.

(87) Schmidt-Aßmann, DÖV 1986, 985 (990); vgl. auch Dallhammer, in: Cholewa u. a., ROG, Bd. 1, Stand Oktober 2004, § 7 Rn. 117; siehe dazu auch unter 3.5.

(88) Zum Verbindlichkeitsanspruch und seiner Verankerung in den Begriffsdefinitionen von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung nach § 3 Nr. 2, 3 ROG siehe oben 3.2.

(89) Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Bd. 2, Stand Oktober 2005, K § 3 Rn. 82; vgl. auch Dallhammer, in: Cholewa u. a., ROG, Bd. 1, Stand Oktober 2004, § 7 Rn. 117.

(90) Eine Kennzeichnung hat keine konstitutive Wirkung, sondern ist nur als Indiz für einen dementsprechenden Willen des Plangebers in der Auslegung der Festlegung zu berücksichtigen; siehe dazu unten 3.5.

(91) Vgl. zur Abgrenzung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung BVerwG, Urt. v. 18.9.2003 – 4 CN 20.02 –, BVerwGE 119, 54 (61); vgl. ferner BVerwG, Urt. v. 13.3.2003 – 4 C 3/02 –, NVwZ 2003, 1261 (1261 f); OVG Bautzen, Urt. v. 26.11.2002 – 1 D 36/01 –, LKV 2003, 333 (338).

(92) Vgl. BayVGH, Urt. v. 8.12.2003 – 20 N 01.2612 –, BayVBl 2004, 272 (273); OVG Bautzen, Urt. v. 26.11.2002 – 1 D 36/01 –, LKV 2003, 333 (338).

(93) Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Bd. 2, Stand Oktober 2005, K § 3 Rn. 6. Schmidt-Aßmann, DÖV 1986, 985 (990 f) spricht in diesem Zusammenhang von „Hinweis- und Überzeugungsaufgaben“. Soweit er die Auffassung vertritt, dass Vorschläge eine „Argumentationspflicht“ auslösen, so ist dies mit der neuen Rechtslage nach dem BauROG 1998 nicht vereinbar.

(94) Siehe bereits oben 3.3.

(95) Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Bd. 2, Stand Oktober 2005, K § 3 Rn. 89.

Nachrichtliche Übernahmen betreffen im Verkehrsbereich häufig Aussagen aus der Fachplanung Verkehr zu Trassen und Standorten von Verkehrsinfrastruktur. Sie werden ohne raumordnerischen Geltungsanspruch zu Informationszwecken in den Raumordnungsplan übernommen. Ihre Aufnahme in den Raumordnungsplan ist zulässig, soweit sie die Übersichtlichkeit des Plans nicht beeinträchtigen und klar von den Erfordernissen der Raumordnung unterscheidbar sind.<sup>87</sup>

Nachrichtliche Übernahmen unterscheiden sich von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung dadurch, dass sie keinerlei raumordnerische Bindungswirkung beanspruchen. In der Planungspraxis kann insbesondere die Abgrenzung zu solchen Zielen der Raumordnung schwierig sein, die die Sicherung von Standorten und Trassen für Infrastruktur iSv § 7 Abs. 3 ROG bezwecken. Bei einer nachrichtlichen Übernahme fehlt es zum einen an einer verbindlichen Vorgabe iSv § 3 Nr. 2 ROG, da der Plangeber für sie keinerlei raumordnerischen Verbindlichkeitsanspruch erhebt.<sup>88</sup> Zum anderen fehlt das Zielmerkmal, wonach es sich um eine vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogene Festlegung handeln muss. Denn dieses liegt nur dann vor, wenn eine Festlegung keiner weiteren Abwägung mehr zugänglich sein soll. Aus der Formulierung „vom Träger der Landes- oder Regionalplanung“ ergibt sich, dass dieser Verbindlichkeitsanspruch auf einer eigenen Abwägung des Plangebers beruhen muss. Eine aus einem Fachplan übernommene Festlegung kann daher nur dann ein Ziel der Raumordnung sein, wenn der Träger der Raumordnungsplanung diese in die nach § 7 Abs. 7 ROG rahmenrechtlich vorgegebene raumordnungsrechtliche Abwägung einbezogen hat und dabei zum gleichen Ergebnis gekommen ist.<sup>89</sup> Dementsprechend fordert § 7 Abs. 3 ROG als Voraussetzung für ein solches Ziel der Raumordnung, dass die übernommenen Festlegungen „nach Maßgabe von Absatz 7 zur Koordinierung von Raumansprüchen erforderlich sind“.

Ob diese Voraussetzungen des § 3 Nr. 2 ROG vorliegen oder es sich lediglich um eine nachrichtliche Aussage des Raumordnungsplans handelt, ist durch Auslegung aus der

Sicht des Festlegungsadressaten festzustellen. Die Unterscheidung kann sich einmal aus der Kennzeichnung als nachrichtliche Übernahme („N“) ergeben. Soweit eine solche Kennzeichnung vorliegt, kann aus Adressatensicht nur eine nachrichtliche Übernahme vorliegen.<sup>90</sup> Neben der Kennzeichnung sind die verwendeten Formulierungen, die Entstehungsgeschichte der Festlegung und der systematische Zusammenhang mit anderen Festlegungen zu beachten.<sup>91</sup> Auch die Planbegründung kann herangezogen werden.<sup>92</sup> Grundsätzlich gilt, dass Unklarheiten über den Verbindlichkeitsanspruch zulasten der Bindungswirkung gehen.

### 3.4 Vorschläge im Verkehrsbereich

Vorschläge dienen dazu, politische Wünsche durch die Aufnahme in den Raumordnungsplan kundzutun, ohne dass damit eine Bindungswirkung beansprucht wird.<sup>93</sup> Sie beziehen sich gerade im Verkehrsbereich häufig auf solche Inhalte, für die keine raumordnerisch bindenden Vorgaben gemacht werden können, da sie außerhalb der Grenzen des Kompetenztitels der Raumordnung liegen.

Auch Vorschläge unterscheiden sich von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung dadurch, dass der Plangeber für sie keinerlei raumordnerische Bindungswirkung beansprucht. Wie bereits im Zusammenhang mit nachrichtlichen Übernahmen ausgeführt wurde, ist die Frage, ob und welche Bindungswirkung für eine Festlegung beansprucht wird, durch Auslegung aus der Sicht des Festlegungsadressaten zu beantworten. Die Unterscheidung kann sich einmal aus der Kennzeichnung als Vorschlag („V“) ergeben. Soweit eine solche Kennzeichnung vorliegt, kann aus Adressatensicht nur ein Vorschlag vorliegen. Neben der Kennzeichnung sind die verwendeten Formulierungen, die Entstehungsgeschichte der Festlegung und der systematische Zusammenhang mit anderen Festlegungen zu beachten.<sup>94</sup>

### 3.5 Kennzeichnung der Planinhalte

Nach § 7 Abs. 1 S. 3 ROG sind Ziele der Raumordnung in Raumordnungsplänen als solche zu kennzeichnen. Diese Pflicht besteht unabhängig davon, ob es sich um Ziele textlicher oder zeichnerischer Art handelt.<sup>95</sup> Dabei stellt die Kennzeichnung keinen für

die Zielqualität konstitutiven Akt dar, so dass die Kennzeichnung als Ziel allein keine Bindungswirkung iSv § 4 Abs. 1 S. 1 ROG begründen kann.<sup>96</sup> Ein Ziel der Raumordnung liegt nur dann vor, wenn eine Festlegung die in der Legaldefinition nach § 3 Nr. 2 ROG enthaltenen Merkmale erfüllt.<sup>97</sup> Die Kennzeichnung als Raumordnungsziel ist daher lediglich als ein Gesichtspunkt in der in diesem Zusammenhang erforderlichen Auslegung der Festlegung zu berücksichtigen.

Für Grundsätze der Raumordnung, nachrichtliche Übernahmen und Vorschläge besteht keine durch das Raumordnungsgesetz statuierte rahmenrechtliche Kennzeichnungspflicht. Zwar wird die Kennzeichnungspflicht in zwei Landesplanungsgesetzen auf Raumordnungsgrundsätze ausgeweitet.<sup>98</sup> Eine allgemein geltende Kennzeichnungspflicht auch für Grundsätze der Raumordnung und sonstige Aussagen wie nachrichtliche Übernahmen und Vorschläge lässt sich aber auch aus dem Bestimmtheitsgrundsatz des Grundgesetzes nicht ableiten.<sup>99</sup>

Dennoch legen die – wenn auch eingeschränkten – materiellen Wirkungen von Raumordnungsgrundsätzen es nahe, dass für den Adressaten der jeweiligen Festlegung auch erkennbar sein muss, ob es sich um einen Grundsatz der Raumordnung mit

einem raumordnerischen Verbindlichkeitsanspruch handelt oder ob es sich lediglich um Planinhalte ohne raumordnerischen Verbindlichkeitsanspruch wie nachrichtliche Übernahmen oder Vorschläge handelt.<sup>100</sup>

Will der Plangeber daher „auf der sicheren Seite“ sein, so wird er auch Grundsätze der Raumordnung, nachrichtliche Übernahmen und Vorschläge für die Planadressaten als solche erkennbar formulieren. Dies ist auch ohne Rückgriff auf eine Kennzeichnung als „G“, „N“ oder „V“ – beispielsweise durch die Wahl eindeutiger Formulierungen – möglich. Eine Kennzeichnung wirkt zwar ebenso wie bei Zielen der Raumordnung nicht konstitutiv, ihr dürfte jedoch im Hinblick auf die Prüfung des insoweit entscheidenden Verbindlichkeitsanspruchs eine erhebliche Indizwirkung zukommen. Es liegt also letztlich im Ermessen des Plangebers, ob er sich des Hilfsmittels der Kennzeichnung als „G“, „N“ oder „V“ bedient. Es dürfte jedoch die Klarheit sowohl beim Plangeber selbst als auch beim Planadressaten fördern und ist daher zu empfehlen. Ein anderer Weg zur Förderung der Rechtsklarheit wäre die konsequente Beschränkung der Planinhalte auf Ziele und Grundsätze der Raumordnung und der vollständige Verzicht auf alle Bestandskennzeichnungen, nachrichtliche Übernahmen und Vorschläge.

(96) BVerwG, Beschl. v. 7.3.2003 – 4 BN 60/01 –, NVwZ 2002, 869 (870); Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 4. Aufl. 2004, § 3 Rn. 24; Hoppe, DVBl 1999, 1457 (1459 f); Dallhammer, in: Cholewa u.a., ROG, Bd. 1, Stand Oktober 2004, § 7 Rn. 56; Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Bd. 2, Stand Oktober 2005, K § 3 Rn. 10.

(97) Vgl. nur BVerwG, Urt. v. 18.9.2003 – 4 CN 20.02 –, BVerwGE 119, 54 (59); BVerwG, Beschl. v. 7.3.2002 – 4 BN 60/01 –, NVwZ 2002, 869 (870); Hoppe, DVBl 1999, 1457 (1459 ff).

(98) Vgl. dazu §§ 7 Abs. 1 S. 5, 11 Abs. 1 S. 2 LPlG BW sowie § 2 Abs. 3 SächsLPlG.

(99) A. A. Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Bd. 2, Stand Oktober 2005, K § 3 Rn. 11.

(100) Vgl. Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Bd. 2, Stand Oktober 2005, K § 3 Rn. 11; vgl. ferner allgemein zu den Wirkungen von Grundsätzen in Raumordnungsplänen Goppel, BayVBl 1999, 331 (334); Kment, Rechtsschutz im Hinblick auf Raumordnungspläne, 2002, S. 174 f, 178 f.

Abgeleitet aus den bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen sollten bei regionalplanerischen Festlegungen zum Verkehrsbereich grundsätzlich folgende Anforderungen beachtet werden:

#### Zur Kompetenzabgrenzung zwischen Raumordnung und Fachplanung

- Überfachlichkeit der Raumordnung = keine Ersatzfachplanung in Raumordnungsplänen, sofern nicht ausdrücklich gesetzlich ermöglicht
- Beschränkung der Raumordnung auf die Koordinierung der verschiedenen Fachplanungen bzw. der von ihnen erhobenen Raumnutzungsansprüche im Wege der Abwägung
- Einzelfachliche räumliche Belange und Nutzungsansprüche muss die Raumordnungsplanung grundsätzlich der jeweiligen Fachplanung entnehmen, sofern vorhanden und nicht erheblich veraltet.
- Der Bedarf und die Dringlichkeit eines Aus- oder Neubaus von Verkehrsvorhaben gehören zum Kernbereich der Fachplanungskompetenz Verkehr. Alle raumordnerischen Standortfestlegungen können nur den Inhalt haben, dass die bezeichneten Flächen grundsätzlich zum Ausbau geeignet, ggf. nach einem raumordnerischen Alternativenvergleich vorzugswürdig und/oder durch entsprechende Raumordnungsziele zu sichern sind.
- Aussagen zu fachlichen Einzelheiten (Nachtflugverbote, konkrete technische Schallschutzmaßnahmen etc.) liegen außerhalb des Kompetenztitels der Raumordnung.

#### Anforderungen an Ziele und Grundsätze der Raumordnung

- Entscheidend für die Abgrenzung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung ist der unterschiedliche Verbindlichkeitsanspruch.
- Eine zielförmige Festlegung muss (durch ihre Formulierung, Stellung, Kennzeichnung etc.) erkennbar beanspruchen, die Adressaten im Ergebnis zu binden und insoweit eine abschließende Entscheidung zu treffen.
- Werden Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen gemacht, so handelt es sich um einen Grundsatz der Raumordnung – selbst wenn sie wie Gewichtungsvorgaben über die bloße Einstellung als Belang in die Abwägung hinausgehen.
- Soll es sich bei „Soll“- und „In der Regel“-Festlegungen um Raumordnungsziele handeln, so müssen neben der Vorgabe für den Regelfall auch die Ausnahmefälle bestimmt oder bestimmbar sein.
- Nachrichtliche Übernahmen und Vorschläge unterscheiden sich von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung dadurch, dass sie keinerlei raumordnerische Bindungswirkung beanspruchen.
- Unklarheiten über den Verbindlichkeitsanspruch gehen zulasten der Bindungswirkung.

#### Zur Kennzeichnungspflicht

- Ziele der Raumordnung sind zwingend als solche zu kennzeichnen.
- Eine Kennzeichnung von Grundsätzen der Raumordnung, Vorschlägen und nachrichtlichen Übernahmen ist zu empfehlen.
- Für die Einordnung von als Ziel oder Grundsatz ist das Vorliegen der Begriffsmerkmale nach dem ROG entscheidend; die Kennzeichnung ist lediglich als Gesichtspunkt in der Auslegung einer Festlegung zu berücksichtigen. Eine Kennzeichnung als „G“, „N“ oder „V“ schließt die Auslegung als Raumordnungsziel praktisch aus.

## 4 Zentrale Handlungsfelder

Zentrale Handlungsfelder im Funktionsbereich Verkehr ergeben sich zum einen aus den Möglichkeiten, die der Regionalplanung zur Steuerung der Verkehrsentwicklung über formelle und informelle Wege offen stehen und zum anderen aus den Grenzen, die durch äußere Gegebenheiten und gesetzliche Normen gesetzt sind. Das innerhalb dieses Bereichs Regelbare beschreibt das für die Träger der Regionalplanung relevante Handlungsfeld im Funktionsbereich Verkehr.<sup>101</sup>

Eine Behandlung von Inhalten, welche von der Regionalplanung nicht beeinflussbar sind bzw. für die sie keine Regelungskompetenz besitzt, erscheint daher insbesondere vor dem Hintergrund eines möglichst schlanken und effektiven Regionalplans wenig sinnvoll<sup>102</sup> – im Gegenteil hat eine Behandlung solcher Inhalte, für welche keine Kompetenzen vorliegen oder die den regelbaren Kontext übergreifen, häufig die Versagung der Genehmigung zur Folge.

### 4.1 Möglichkeiten und Grenzen der raumordnerischen Steuerung im Verkehrsbereich

Den Regionalplanern stehen prinzipiell zwei formelle Pfade zur Einflussnahme auf die verkehrliche Entwicklung eines Planungsraumes offen. Dies sind zum einen diejenigen Festlegungen, die direkte und unmittelbare Wirkungen für Verkehrsträger und Verkehrsnetze entfalten und allgemein unter dem Kapitel „Verkehr“ subsumiert werden. Dazu gehören insbesondere Festlegungen wie

- Festlegungen zur Sicherung von Trassen und Standorten,
- Festlegungen bezüglich einer Kategorisierung des Infrastrukturnetzes,
- Festlegungen zur Beeinflussung der verkehrlichen Qualitäten und
- sonstige den Verkehr direkt betreffende Festlegungen

Zum anderen bieten sich den Planerarbeitern auch Möglichkeiten, indirekt Einfluss zu nehmen und die verkehrliche Entwicklung zu steuern. Hierzu gehören Festlegungen aus anderen Funktionsbereichen, wie z. B. dem Freiraumbereich. Diese sind zwar nicht direkt dem Funktionsbereich des Verkehrs

zuzuordnen, können aber mittelbar Auswirkungen auf die verkehrliche Entwicklung entfalten – insbesondere dann, wenn diese Festlegungen besonderen Schutzzwecken dienen (bspw. Vorranggebiete Rohstoffsicherung) oder sich auf die Siedlungsentwicklung beziehen.

Gerade Festlegungen zur Siedlungsentwicklung ziehen mitunter entscheidende Auswirkungen für die Verkehrsentwicklung nach sich. Ein solcher Zusammenhang ist von Regionalplanern nicht immer durchgehend erkannt worden.<sup>103</sup> Dabei ist dieser Zusammenhang augenscheinlich, denn Siedlungstätigkeit bedeutet in der Konsequenz immer auch verkehrliche Aktivität.<sup>104</sup> Den Festlegungen aus dem Funktionsbereich Siedlungsentwicklung gilt es aus dieser Konsequenz heraus aus verkehrlicher Sicht besonderes Augenmerk zu schenken. In Zukunft könnte dies vor dem Hintergrund des demographischen Wandels noch bedeutender werden.

Steuerungsmöglichkeiten ergeben sich darüber hinaus bei der frühzeitigen Beteiligung im Planungsprozess der Fachplanungsträger. So werden die Träger der Regionalplanung formal am Verfahren beteiligt und können die für die Raumordnung relevanten Anregungen oder Einwände in den Planungsprozess einbringen. Die Regionalplanung ist hier als integrierte räumliche Gesamtplanungsdisziplin gefordert, gerade auch solche Hinweise zu geben, die für die sektorale Fachplanung nicht erkennbar sind. Diese Aufgabe muss sie als Träger öffentlicher Belange in den jeweiligen Fachverfahren erfüllen.

Die Grenzen der raumordnerischen Steuerung im Verkehrsbereich sind verhältnismäßig eindeutig bestimmbar. Die Regionalplanung stößt bezüglich ihrer Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten an den Stellen an Grenzen, an denen sie ihre Kompetenzen verlässt und in den Zuständigkeitsbereich anderer Stellen vordringt.<sup>105</sup> Dies wird im Funktionsbereich Verkehr teilweise sehr deutlich. Die Planungen, die von den jeweiligen Baulastträgern erarbeitet werden, können von den Regionalplanungsträgern formell nur bedingt beeinflusst werden; im Straßenverkehrsbereich ist dies besonders offenkundig.

Der Regionalplanung stehen dagegen auch informelle Wege offen, auf die Planungen

(101) Die hier getroffenen Aussagen bezüglich der Möglichkeiten und Grenzen raumordnerischer Steuerung im Funktionsbereich Verkehr stützen sich sowohl auf die Ergebnisse der schriftlichen Befragung aller deutschen Regionalplaner als auch auf die auf dieser Befragung aufbauenden vertiefenden Expertengespräche.

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

(103) Einige Regionalplaner haben in der schriftlichen Befragung einen Zusammenhang verneint.

(104) Vgl.: Bahrenberg, Gerhard (1999): Kann man über die Siedlungsstruktur den Modal Split beeinflussen?, in: Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung IRS (Hrsg.) (1999): Siedlungsstrukturen, räumliche Mobilität und Verkehr, Erkner, S. 57.

(105) Vgl. Kapitel 3.3

anderer Träger Einfluss zu nehmen. Speziell über informelle Arbeitskreise kann etwas bewegt werden. Dies ist dann besonders Erfolg versprechend, wenn persönliche Kontakte zwischen Regionalplanern und Fachplanern bestehen und aufrechterhalten werden. In Regionalplänen enthaltene Vorschläge oder Hinweise werden in der Praxis von den jeweiligen Fachplanungsträgern hauptsächlich dann aufgegriffen, wenn eine Zusammenarbeit zwischen den Trägern der Regionalplanung und der Fachplanung erfolgt.<sup>106</sup>

#### 4.2 Steuerungswirkung von einzelnen Festlegungen im Verkehrsbereich

Festlegungen im Funktionsbereich Verkehr entfalten nicht nur aufgrund ihres Charakters als Ziel oder Grundsatz der Raumordnung unterschiedliche (Steuerungs-) Wirkungen. Vielmehr sind innerhalb des Funktionsbereichs Verkehr bezüglich der einzelnen Regelungsgegenstände Unterschiede feststellbar, was im Zusammenhang mit den unterschiedlichen Adressaten der Festlegungen zu sehen ist.

Die Festlegungen mit der größten Steuerungswirksamkeit innerhalb des Funktionsbereichs Verkehr sind insbesondere die, die der Kategorie „Festlegungen zur verkehrlichen Infrastruktur“ angehören. Hierunter fallen Festlegungen wie

- Festlegungen zur Sicherung von Trassen und Standorten,
- Festlegungen zu funktionalen Netzen und
- Festlegungen bzgl. des Ausbaus bereits vorhandener Infrastruktur.

Die Adressaten der Festlegungen zu verkehrlicher Infrastruktur sind in erster Linie die Gemeinden und Fachplanungsträger, weniger die Aufgabenträger und selten die Verkehrsunternehmen und Fachverbände. Die Steuerungswirksamkeit von Festlegungen zur verkehrlichen Infrastruktur liegt fast ausschließlich in den gesetzlichen Vorgaben im Raumordnungsgesetz begründet. Insbesondere diejenigen Planinhalte, die als Ziele und Grundsätze der Raumordnung qualifiziert werden, bedingen eine hohe Steuerungswirksamkeit, da die Adressaten (vorwiegend kommunale Bauleitplanung) diese Vorgaben zu beachten bzw. zu berücksichtigen haben. Darüber hinaus ist die hohe Steuerungswirksamkeit auch darauf zurückzuführen, dass konkrete handlungsbezo-

gene Aussagen gemacht werden können. Diese handlungsbezogenen Aussagen richten sich maßgeblich an die Fachplanungs-, Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen.

Ebenfalls eine hohe Steuerungswirksamkeit weisen solche Festlegungen auf, die die „Integrierte Siedlungs- und Verkehrsplanung“ zum Regelungsgegenstand haben. Beispiele hierfür sind

- Festlegungen zu besonderen Gemeindefunktionen,
- Festlegungen zu Siedlungsschwerpunkten an ÖPNV-Achsen und
- Festlegungen zum schienengebundenen ÖPNV.

Diese Festlegungen haben die gleiche Zielrichtung: Zweck solcher Festlegungen ist es, die weitere Siedlungstätigkeit unter verkehrlichen Gesichtspunkten zu steuern und möglichst an der bestehenden Infrastruktur zu orientieren. Insbesondere Festlegungen, die die Siedlungsentwicklung an den Nahverkehrs- und Siedlungsachsen vorsehen, die eine Bebauungsverdichtung an Haltepunkten des ÖPNV (insbesondere dem schienengebundenen) oder die Orientierung der weiteren Siedlungstätigkeit am System der Zentralen Orte vorsehen sind besonders steuerungswirksam.

Weniger steuerungswirksam sind dagegen solche Festlegungen, die sich mit der allgemeinen Verkehrsentwicklung befassen. Hierzu gehören insbesondere Festlegungen wie

- Festlegungen zur Beeinflussung des Modal Split und
- Festlegungen bezüglich verkehrlicher Qualitäten.

Die mangelnde Steuerungswirksamkeit ist hier auf den nicht vorhandenen räumlichen Konkretisierungsgrad zurückzuführen. Häufig sind solche Festlegungen dazu noch sachlich unbestimmt, da ihnen Handlungsanweisungen fehlen.

Zudem zeigen sich auch die Grenzen der kompetenzrechtlichen Aufgabenwahrnehmung. So sind z. B. Festlegungen in einem Regionalplan, die Taktfrequenzen oder Bedienungshäufigkeiten des ÖPNV konkret fixieren wollen wenig steuerungswirksam, da hier in den Aufgabenbereich des Fachplanungsträgers bzw. Betreibers eingegriffen wird.

Zusammenfassend lassen sich bezüglich der

(106) Die Einschätzung der Steuerungswirkung einzelner Festlegungen geht ebenfalls auf die Ergebnisse der schriftlichen Befragung und den darauf aufbauenden Expertengesprächen zurück.

Steuerungswirksamkeit verkehrsbezogener Festlegungen folgende Hinweise formulieren:

- Festlegungen mit konkretem Raum- bzw. Flächenbezug besitzen ein hohes Potenzial an Steuerungswirksamkeit. Diese sind nach Möglichkeit als Ziele der Raumordnung zu formulieren.
- Die Einflussmöglichkeiten der Regionalplanung auf Fachplanungsträger sind nicht besonders hoch. Daher sind persönliche Kontakte für eine erfolgreiche Zusammenarbeit unerlässlich.
- Auf Festlegungen zur allgemeinen Verkehrsentwicklung kann weitgehend verzichtet werden, denn diese entfalten keine Steuerungswirkung.
- Festlegungen, die als Grundsätze der Raumordnung qualifiziert sind und sich inhaltlich mit der Entwicklung des Verkehrs befassen, erweisen sich als nicht steuerungswirksam und können im Zusammenhang mit schlanken Regionalplänen vernachlässigt werden.
- Festlegungen, die sich auf die Kompetenzen anderer (Fach-)Planungsträger und insbesondere privater Akteure erstrecken, sind wirkungslos. Um die Effektivität des gesamten Regionalplans zu steigern, sollte auf solche Festlegungen unbedingt verzichtet werden.

## 5 Hinweise zur zukunftsorientierten Ausgestaltung verkehrsbezogener Aussagen in Regionalplänen

### 5.1 Differenzierung und Kennzeichnung der raumordnerischen und fachplanerischen Aussagen

Bundesdeutsche Raumordnungspläne enthalten in der Regel neben Zielen und Grundsätzen der Raumordnung als originäre raumordnerische Planelemente, die unter die Erfordernisse der Raumordnung nach § 3 Nr. 1 ROG fallen, auch nachrichtliche Übernahmen, Vorschläge oder Hinweise.

Nach § 7 Abs. 1 S. 3 ROG müssen lediglich Ziele der Raumordnung als solche in den Raumordnungsplänen gekennzeichnet werden. Erfolgt eine Kennzeichnung der Aussagen in regionalen Raumordnungsplänen aber allein nach dieser Maßgabe und werden daher lediglich die Ziele gekennzeichnet, führt dies leicht zu Unklarheit über die Festlegungsqualität bzw. Verbindlichkeit<sup>107</sup> der anderen Aussagen. Daher ist zur besseren Nachvollziehbarkeit eine eindeutige und differenzierte Kennzeichnungen der Planelemente notwendig. Deshalb ist es sinnvoll, wie es bereits im Sächsischen Landesplanungsgesetz<sup>108</sup> und im Landesplanungsgesetz Baden-Württembergs<sup>109</sup> geregelt wird, alle verbindlichen Planinhalte zu kennzeichnen.

In der Planungspraxis wird fälschlicherweise oftmals die Kennzeichnung als alleiniges Merkmal für die Bindungswirkung einer Aussage in einem Regionalplan angesehen. Mit der Kennzeichnung allein ist allerdings noch keine Festlegungsqualität gegeben: diese ergibt sich ausschließlich aus dem Vorliegen der Tatbestandsmerkmale nach § 3 ROG. Trotzdem kommt ihr eine wichtige Indizwirkung zu,<sup>110</sup> nicht zuletzt deshalb, weil der Adressat in den seltensten Fällen in der Lage sein wird, anhand von Plankarte und Plantext die Übereinstimmung zwischen dem Willen des Plangebers, der tatsächlichen Kennzeichnung und den vorliegenden Tatbestandsmerkmalen zu überprüfen. Deshalb ist eine Übereinstimmung zwischen Kennzeichnung und tatsächlicher Festlegungsqualität von entscheidender Bedeutung für die Nachvollziehbarkeit aufseiten der Planungsträger bei nachgeordneten Planungen und Maßnahmen.

### 5.2 Hinweise zur Kennzeichnung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung nach ROG

In der praktischen Handhabung bestehen zwei verschiedene Formen, der Kennzeichnungspflicht für Ziele der Raumordnung nach § 7 I S. 1 ROG und der Empfehlung zur Kennzeichnung aller Planinhalte nachzukommen. Zum einen besteht die Möglichkeit die Erfordernisse der Raumordnung pauschal zu kennzeichnen. Dies ist dann der Fall, wenn die jeweiligen Plansätze insgesamt durch eine einheitliche Kenntlichmachung hervorgehoben sind. Zum anderen können die Erfordernisse der Raumordnung auch individuell gekennzeichnet werden. Dies ist dann der Fall, wenn einzelne Plansätze für sich alleine mit einer Kennzeichnung versehen sind.

#### Kennzeichnung der raumordnerischen Erfordernisse in den Textteilen der Regionalpläne

Zum Zeitpunkt der Untersuchung fanden sich in den Verkehrskapiteln der untersuchten Raumordnungspläne 1095 als Ziele der Raumordnung gekennzeichnete Festlegungen und 113 als Grundsätze der Raumordnung gekennzeichnete Festlegungen. Von den Zielen der Raumordnung waren 321 individuell und 774 pauschal gekennzeichnet. Ebenso waren 66 Grundsätze individuell und 47 pauschal gekennzeichnet.

Des Weiteren existieren 156 Festlegungen ohne Kennzeichnung, daher ist nicht eindeutig, ob es sich bei diesen um Ziele oder Grundsätze der Raumordnung handelt. Diese Festlegungen ohne Kennzeichnung finden sich jedoch nicht nur in Plänen, die 1998 bereits genehmigt bzw. im Aufstellungsverfahren waren.

#### Pauschale Kennzeichnung

Grundsätzlich existieren zwei Formen der pauschalen Kennzeichnung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung in den Textteilen der Regionalpläne. Bei der ersten Form der pauschalen Kennzeichnung wird an exponierter Stelle im Plan – in der Praxis meist in der Einleitung oder in den Lesehinweisen – darauf hingewiesen, dass bspw. Ziele der

(107) Zur unterschiedlichen Bindungswirkung der Aussagen in Raumordnungsplänen siehe ausführlich Kap. 4.4.

(108) Vgl. § 2 Abs. 3 S. 1 SächsLPIG.: „In den Raumordnungsplänen sind die Ziele und die Grundsätze als solche eindeutig zu kennzeichnen.“

(109) Vgl. § 11 Abs. 1 S. 2 LPIG Baden-Württemberg: „Die Ziele sind durch den Buchstaben »Z«, die Grundsätze sind durch den Buchstaben »G« zu kennzeichnen.“

(110) Vgl. Hendlér, Reinhard: Koch, Hans-Joachim; Hendlér, Reinhard: Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Stuttgart: 2001, § 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 -, SächsVBl 2003, 192.

Raumordnung generell in Fettdruck gesetzt sind (vgl. Beispiel 1).

Beispiel 1  
Lesehinweise I

Aufgabe und Grundlagen des Regionalen Raumordnungsprogramms  
(...)  
Zum Regionalen Raumordnungsprogramm gehören:  
- (...)  
- Ziele der Raumordnung – durch **Fettdruck** gekennzeichnet – sind verbindlich  
- Grundsätze der Raumordnung – kein Fettdruck – sind zu berücksichtigen und unterliegen der Abwägung.  
- (...)

Quelle: Regionales Raumordnungsprogramm 2005 der Region Hannover – Entwurf –, ohne Seitenangabe

In dem hier genannten Beispiel sind zwar die Ziele der Raumordnung durch Fettdruck pauschal gekennzeichnet, eine Kennzeichnung der Grundsätze der Raumordnung findet jedoch nicht statt. Günstiger wäre es, diese ebenfalls zu kennzeichnen. Denkbar wäre es, hierauf aufbauend beispielsweise einen kursiven Schriftsatz für Grundsätze der Raumordnung auszuwählen.

Alternativ hierzu wäre auch denkbar, die Ziele der Raumordnung durch eine farbige Hinterlegung des Textes pauschal zu kennzeichnen (vgl. Beispiel 2). Vorteil einer solchen Lösung ist die problemlose Auffindbarkeit der Ziele der Raumordnung.

Bei der zweiten Form der pauschalen Kennzeichnung wird z. B. die Kopfzeile der jeweiligen Textseite mit der Überschrift „Ziele der

Raumordnung“ versehen. In diesen Fällen ist dann allerdings oft fraglich, ob wirklich ausschließlich Ziele der Raumordnung im Plan festgelegt werden. Oftmals finden sich unter diesen Überschriften Festlegungen, die lediglich den Charakter von Grundsätzen der Raumordnung oder gar von nachrichtlichen Übernahmen aufweisen. Prinzipiell ist eine derartige Form der Kennzeichnung dann möglich, wenn neben „Zielen der Raumordnung“ auch die Überschrift „Grundsätze der Raumordnung“ existiert und die Planelemente entsprechend eindeutig zuzuordnen sind.

Bei einer pauschalen Kennzeichnungsweise ist die erstgenannte Form der Pauschalkennzeichnung aufgrund der problematischen Zuordnung und der mangelnden Eindeutigkeit der Planaussagen bei der zweiten Form vorzuziehen. Zu empfehlen ist dabei, die entsprechende Kennzeichnungsweise in den Vorbemerkungen oder Lese- und Anwendungshinweisen zu Beginn der Textteile der Regionalpläne zu erläutern.

#### *Individuelle Kennzeichnung*

Für den Adressaten noch eindeutiger ist eine individuelle Kennzeichnung des Plansatzes. Dies kann beispielsweise in der Randspalte des Plantextes vorgenommen werden. Dabei wird jede Aussage, die als Ziel der Raumordnung qualifiziert werden soll, mit dem Buchstaben „Z“ versehen, bei Grundsätzen entsprechend ein „G“ (vgl. Beispiel 3).

Ergänzend hierzu ist es empfehlenswert, auch die übrigen Aussagen in den Regionalplänen wie zum Beispiel nachrichtliche Übernahmen und Vorschläge entsprechend zu kennzeichnen. Auch hier ist anzuraten, die Kennzeichnungsweise in den Vorbemerkungen zu erläutern (vgl. Beispiel 4).

Beispiel 2  
Lesehinweise II

Lesehinweis:  
(...)  
Aussagen im Textteil, die einen Zielcharakter haben, sind im Regionalen Raumordnungsprogramm farbig (grau) unterlegt und umrandet. Ziele der Raumordnung lösen – vorbehaltlich des § 4 Abs. 4 ROG – eine strikte Beachtungspflicht aus, die nicht durch planerische Abwägung oder Ermessensentscheidung überwunden werden kann. Ziele sind somit das Ergebnis einer Abwägung auf der Ebene der Regionalplanung und somit landesplanerische Letztentscheidungen.  
(...)

Quelle: Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Osnabrück 2004, S. IV

### Kennzeichnung der raumordnerischen Erfordernisse in den zeichnerischen Darstellungen der Regionalpläne

Analog zu den Kennzeichnungsoptionen im Textteil besteht in den Planlegenden die Möglichkeit, die Ziele und die Grundsätze der Raumordnung sowohl pauschal als auch individuell zu kennzeichnen. Die pauschale Kennzeichnung würde im Falle der zeichnerischen Darstellungen beispielsweise so aussehen, dass unter einer Überschrift „Ziele der Raumordnung“ und unter einer Überschrift „Grundsätze der Raumordnung“ alle Planelemente aufgeführt sind, welche diesen beiden Kategorien zuzuordnen wären (vgl. Beispiel 5). Dies hat den Vorteil, dass vom Planadressaten sowohl sämt-

Beispiel 3  
Individuelle Kennzeichnung I

**Z** Die Entwicklung des Straßennetzes in der Region soll vor allem nach der raumordnerischen Bedeutung unter Berücksichtigung der zentralörtlichen Gliederung und unabhängig von der Klassifizierung nach Baulasträgern erfolgen.

Quelle: Regionalplan Bodensee-Oberschwaben 1996, S. 106

Beispiel 4  
Lesehinweise III

#### Gesetzliche Grundlagen

(...)

Im Gegensatz zum ersten Regionalplan wird gemäß der Anordnung des Innenministeriums über die Aufstellung von Regionalplänen vom 27.06.1986 zwischen Zielen, Grundsätzen, Vorschlägen und Nachrichtlichen Übernahmen unterschieden. Sie sind in der Folge als Buchstaben G, Z, V und N abgekürzt:

**G = Grundsätze** sind allgemeine Entwicklungs- und Ordnungsprinzipien oder fachliche Gesichtspunkte. Nach verbindlicher Erklärung des Regionalplanes sind sie von den öffentlichen Planungsträgern im Rahmen des ihnen zustehenden Ermessens bei ihren Planungen und Maßnahmen gegeneinander und untereinander abzuwägen.

**Z = Ziele** sind Aussagen, die sachlich und räumlich bestimmt oder bestimmbar sind. Die Ziele sind aufeinander abgestimmt und dürfen sich in ihren Festlegungen nicht widersprechen. Sie sind als Ziele der Raumordnung und Landesplanung von den Behörden (Bund, Land, Kreis) den Gemeinden und sonstigen öffentlichen Planungsträgern bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten.

**V = Vorschläge** ergänzen die im Regionalplan dargestellten Ziele und Grundsätze. Sie werden nicht für verbindlich erklärt. Die öffentlichen Planungsträger sollen sich aber bei ihren Planungen und Maßnahmen auseinandersetzen.

**N = Nachrichtliche Übernahmen** der Landesplanung und der Fachplanung.

Quelle: Regionalplan Bodensee-Oberschwaben 1996, S. VIII

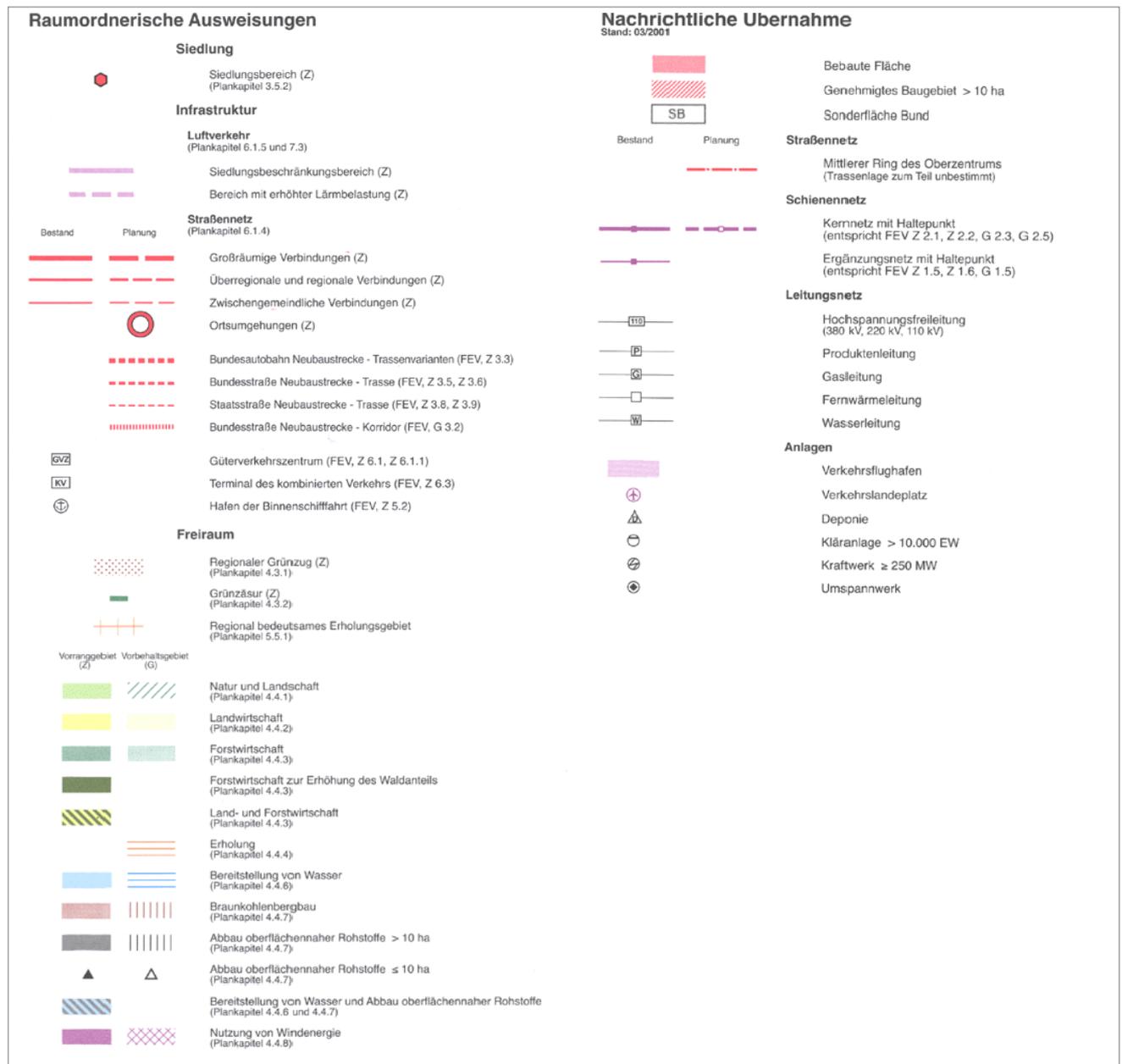
liche verbindlichen Festlegungen als auch diejenigen Festlegungen, die einer weiteren Abwägung zugänglich sind, schnell erfasst werden können. Darüber hinaus ist es auch möglich, unter einer Überschrift „Nachrichtliche Übernahmen“ oder „Weitere Plannhalte“ auch solche Aussagen gesondert

Beispiel 5  
Legendenüberschrift



Quelle: Regionaler Raumordnungsplan Westpfalz 2004, Zeichnerische Darstellung

### Beispiel 6 Strukturierung einer Planlegende



Quelle: Regionalplan Westsachsen 2001, Karte 11 Raumnutzung

darzustellen, die nicht als Ziele, bzw. als Grundsätze der Raumordnung qualifiziert werden sollen.

Prinzipiell besteht darüber hinaus die Möglichkeit, dieses System der Kennzeichnung um eine Kategorie Vorschläge und/oder Hinweise zu erweitern.

Nachteil einer solchen Lösung ist die etwas problematischere Zuordnung der einzelnen Planelemente zu den einzelnen Funktionsbereichen. Diese Möglichkeit wäre bei einer individuellen Kennzeichnung der raumordnerischen Erfordernisse allerdings gegeben. Allerdings ist hier die Abgrenzung zu nach-

richtlichen Übernahmen, Vorschlägen und Hinweisen nicht ohne weiteres leistbar.

Eine günstige Lösung besteht darin, eine Mischform der pauschalen und individuellen Kennzeichnungsarten anzuwenden, bei der die Erfordernisse der Raumordnung individuell gekennzeichnet und die nachrichtlichen Übernahmen pauschal gekennzeichnet werden. Das hat den Vorteil, dass die einzelnen originär regionalplanerischen Planelemente (Ziele und Grundsätze der Raumordnung) den einzelnen Funktionsbereichen Siedlung, Freiraum und Infrastruktur zugeordnet werden können und

dabei gleichzeitig diese von den rein nachrichtlich übernommenen Aussagen anderer Planungsträger getrennt dargestellt werden können (vgl. Beispiel 6).

Wie wichtig es ist, aufgrund der Indizwirkung einer Kennzeichnung für die Übereinstimmung der Kennzeichnung mit dem eigentlichen Festlegungsinhalt zu sorgen, machen folgende Zahlen deutlich: Die Einschätzung der Festlegungsqualität, die sowohl auf Grundlage der Plankarte und des Plantextes als auch der Planbegründung vorgenommen wurde, konnte in 834 der 1095 als Ziele der Raumordnung gekennzeichneten Festlegungen nicht eindeutig erfolgen. Dies trifft auch auf 16 der 113 vorhandenen Grundsätze der Raumordnung und auf alle 156 Festlegungen ohne Kennzeichnung zu.

### 5.3 Hinweise zur Handhabung nachrichtlicher Übernahmen

#### Nachrichtliche Übernahmen aus der Fachplanung

Wie in § 7 Abs. 3 des Raumordnungsgesetzes vorgesehen, besteht in Regionalplänen die Möglichkeit Darstellungen aus anderen Fachplänen zu übernehmen. Dazu können diese Aussagen entweder als eigenständige Ziele oder Grundsätze der Raumordnung (Doppelsicherung) formuliert werden oder aber als nachrichtliche Übernahmen in die Pläne übernommen werden. Das ROG sieht dies u. a. insbesondere für Darstellungen in Fachplänen des Verkehrsrechts vor (vgl. § 7 Abs. 3 Satz 2).

Dementsprechend ist die Zahl der nachrichtlichen Übernahmen im Verkehrsbereich gegenüber anderen Festlegungsbereichen in bundesdeutschen Regionalplänen vergleichsweise hoch. Insbesondere im Straßenverkehr sind mit rund einem Viertel aller in diesem Funktionsbereich getroffenen

Beispiel 7  
Individuelle Kennzeichnung II

**N** Zur Entwicklung der Netzstrukturen und -elemente werden folgende Maßnahmen nachrichtlich aus dem Bundesverkehrswegeplan 1992, dem Landesstraßenbedarfsplan Brandenburg 1995 und weiteren Planungen der Baulasträger übernommen:  
- (...)

Quelle: Regionalplan Havelland-Fläming 1998, S. 136

Festlegungen verhältnismäßig viele nachrichtliche Übernahmen enthalten.

Da aber das Raumordnungsgesetz die Kennzeichnung der raumordnerischen Erfordernisse ausschließlich für die Ziele der Raumordnung vorschreibt, sind nachrichtliche Übernahmen in den Regionalplänen generell selten gekennzeichnet und dementsprechend nicht immer leicht als solche erkennbar.

Zum besseren Verständnis der Regionalpläne würde es aber zweifelsfrei beitragen, wenn nachrichtliche Übernahmen eindeutig als solche gekennzeichnet werden würden. Dabei sind im Grundsatz die gleichen Kennzeichnungsoptionen wie für Ziele und Grundsätze der Raumordnung vorzuschlagen. Denkbar ist demnach sowohl eine pauschale Kennzeichnung (bspw. durch Kursivdruck der entsprechenden Plansätze und entsprechendem Hinweis darauf) als auch eine individuelle Kennzeichnung durch den Buchstaben „N“. Vorzuziehen wäre aufgrund der Eindeutigkeit jedoch eine individuelle Kennzeichnung nachrichtlicher Übernahmen (vgl. Beispiel 7).

#### Nachrichtliche Übernahmen aus der Raumordnung und Landesplanung

Viele Regionalpläne übernehmen auch landesplanerische Ziele und Grundsätze der Raumordnung, ohne diese weiter zu konkretisieren. In der Regel handelt es sich um Erfordernisse der Raumordnung, die in demselben Wortlaut wiedergegeben werden. Im Regionalplan stellen sie Übernahmen dar, die nicht originär von der Raumplanung ausformuliert sind. Eine entsprechende Kennzeichnung als „N“ ist daher sinnvoll. Eine pauschale Kennzeichnung dieser Fälle erscheint jedoch nicht besonders zielführend.

Erkennbar wäre eine individuelle Kennzeichnung nach dem Vorbild des Regionalplans Mittelrhein-Westerwald (Rheinland-Pfalz). Hier sind die mit „Z“ oder „G“ individuell gekennzeichneten Plansätze um ein „n“ erweitert, sodass sofort ersichtlich ist, dass es sich um von der Landesplanung übernommene Ziele („Zn“) oder Grundsätze („Gn“) der Raumordnung handelt (vgl. Beispiel 8).

Eine Erläuterung dieser Kennzeichnungsart kann dann ebenfalls im vorausgehenden Teil des Regionalplans – in der Präambel oder den Lesehinweisen – erfolgen (vgl. Beispiel 9).

#### Beispiel 8 Individuelle Kennzeichnung II

**Gn** Der Neubau einer Rheinbrücke im Zuge der B 266-Linz (B 42) soll geprüft werden.

Quelle: Regionaler Raumordnungsplan Mittelrhein Westerwald, Entwurf 09/2005, S. 40

#### Beispiel 9 Individuelle Kennzeichnung III

##### Allgemeine Hinweise

(...) Nachrichtliche Übernahmen aus dem LEP III sind durch Zn für Ziele und Gn für Grundsätze gekennzeichnet. (...)

Quelle: Regionaler Raumordnungsplan Mittelrhein-Westerwald, Entwurf 09/2005, ohne Seitenangabe.

#### Beispiel 10 Ist-Formulierung I

Die Leistungsfähigkeit des Fernstraßennetzes ist durch (...) den Ausbau der B 224 zur A 52 zu stärken.

Quelle: Gebietsentwicklungsplan Emscher-Lippe 2003, S. 114

#### Beispiel 11 Ist-Formulierung II

Zur besseren Anbindung der Region an die benachbarten Wirtschaftsräume im In- und Ausland ist das überregionale Straßennetz der Region (vor allem in Ost-West-Richtung) bedarfsgerecht auszubauen und zu ergänzen.

Quelle: Regionalplan Schwarzwald-Baar-Heuberg 2003, S. 27f

## 5.4 Vorschläge zur Ausgestaltung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung im Verkehrsbereich

### Plansätze

Durch die Legaldefinition in § 3 Nr. 2 ROG wird geregelt, dass Ziele der Raumordnung verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen sind. Dies stellt an die Plansätze zu den Zielen der Raumordnung die Anforderung, dass sie inhaltlich ausformulierte Festlegungen enthalten müssen. Dabei sollten sie so eindeutig formuliert sein, dass sie dem Grundsatz der Rechtsklarheit entsprechen.<sup>111</sup>

Für Grundsätze der Raumordnung stellt im Gegensatz dazu die verbindliche Vorgabe keine Voraussetzung für die Qualifikation als Grundsatz dar, da es sich hierbei lediglich um Abwägungsdirektiven handelt, die überwindbar sind.

Um den Ansprüchen verbindlicher Festlegungen zu genügen, sollte darauf geachtet werden, dass die Plansätze eindeutig und prägnant formuliert sind.

Bei der Formulierung von Zielen der Raumordnung sollte bereits durch die Wortwahl erkennbar sein, dass es sich um ein verbindliches Ziel der Raumordnung handelt. Dies entspricht auch dem Grundsatz der Rechts-

klarheit, der eine strikte Formulierung mit Verbindlichkeitsanspruch fordert. Formulierungen, die diesem Grundsatz genügen sind „Ist“- und „Sind“-Formulierungen oder Begriffe wie „müssen“, „darf nicht“ oder „hat zu erfolgen“. Auch „Soll“-Formulierungen können je nach Landesrecht als verbindlich angesehen werden.<sup>112</sup> Als Beispiele für klar formulierte „Ist/Sind“-Plansätze können Beispiel 10 und 11 gelten.

Vermieden werden sollten hingegen die Verwendung von Formulierungen wie „sollte“, „kann/könnte“, „sollte/ist möglichst“, „wäre/ist wünschenswert“, „ist grundsätzlich“, die schon durch die Formulierung Einschränkungen im Verbindlichkeitscharakter zeigen. Der Inhalt der Plansätze sollte zudem klare Aussagen in Bezug auf die räumliche Dimension und den sachlichen Gehalt der Planung treffen. Plansätze wie „in der zeichnerischen Darstellung sind die regional bedeutsamen Straßen dargestellt“ geben lediglich wieder, was in der Plankarte erkennbar ist und genügen daher diesen Ansprüchen nicht. Demzufolge kann es sich hierbei auch nicht um verbindliche Vorgaben handeln. Aus einem solchen Plansatz kann lediglich abgeleitet werden, dass es diese Festlegung und eine entsprechende zeichnerische Darstellung gibt. Er bietet jedoch keinerlei Aufschluss darüber, welche Handlungsanweisungen bezüglich des Dargestellten zu befolgen sind. Die zugehörige Begründung kann hierzu nicht herangezogen werden; eine Ableitung von Handlungsanweisungen aus der unverbindlichen Begründung ist nicht möglich.

(111) Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Freiraumschutz in Regionalplänen, Reihe Werkstatt: Praxis, Heft 40, Bonn 2006, S. 43.

(112) So zum Beispiel in Bayern, vgl. Art. 3 Abs. 2 S. 2 BayLplG: „Textliche Ziele werden grundsätzlich als Soll-Vorschriften formuliert.“

Zur Formulierung von Grundsätzen der Raumordnung sind vor allem „Soll“-Formulierungen geeignet (vgl. Beispiel 12). Zudem können „Ist/Sind“-Formulierungen mit einschränkenden Adverbien, wie in Beispiel 13 aufgezeigt wird, den Grundsatzcharakter unterstreichen.

Eine einfache und verständliche Gliederung des Textteils ist für eine gute Handhabung des Regionalplans von Vorteil. Es ist zu empfehlen, Plansätze zu nummerieren um ein Auffinden derselben zu erleichtern. Dies kann zum einen in Form einer Durchnummerierung der Plansätze im Teilkapitel geschehen, die sich aus den entsprechenden Nummerierungen des Kapitels, Teilkapitels und Plansatzes zusammensetzen.

Die im Beispiel 14 dargestellte Nummerierung des Plansatzes setzt sich demzufolge aus dem Teil „D 3 Nutzung und Entwicklung natürlicher und raumstruktureller Standortvoraussetzungen“ des Regionalen Raumordnungsprogramms, dem Unterkapitel 6 (Verkehr), dem Teilkapitel 5 (Luftfahrt) und der Nummer 01 des ersten Plansatzes in diesem Teilkapitel zusammen. Hilfreich kann aber auch eine separate Nummerierung der Ziele und Grundsätze der Raumordnung durch ein Z oder G, gefolgt von einer laufenden Nummer, sein.

Zur Verdeutlichung derjenigen im Textteil verbindlich formulierten Festlegungen sollten sich diese deutlich von den übrigen Aussagen unterscheiden lassen. Eine Kenntlichmachung durch die Verwendung einer anderen Schriftart oder -größe, Fett- oder Kursivdruck sowie eine farbliche Hinterlegung der Plansätze ist hierbei denkbar. Die Art der Kenntlichmachung und ihre Bedeutung sollten jedoch in jedem Fall in den einleitenden Worten des Regionalplans erläutert werden.

Über die Gliederung und Unterscheidung der Plansätze hinaus ist zu empfehlen, die einzelnen Unterkapitel deutlich voneinander abzusetzen und die Überschriften so zu

wählen, dass sich auch diese in ihrer Schriftgröße von den Plansätzen absetzen. Hilfreich kann es auch sein, wenn thematische Einheiten durch Marginalien kenntlich gemacht werden (vgl. Beispiel 15).

Für derartige Randbezeichnungen könnten beispielsweise im Kapitel „Regionales Eisenbahnnetz“ Schlagworte wie „Funktion des Eisenbahnnetzes“, „Großräumige Verbindungen“, „Regionale Verbindungen“, „Hochgeschwindigkeitsnetz“ u. a. vorgesehen werden.

#### Beispiel 12 Soll-Formulierung

Es soll geprüft werden, ob es sinnvoll ist, durch Nutzung der vorhandenen Güterverkehrsstrecke zwischen Marl-Sinsen und Marl-Zentrum eine direkte SPNV-Verbindung der Stadt Marl mit der Kreisstadt Recklinghausen und dem östlichen Ruhrgebiet zu schaffen.

Quelle: Gebietsentwicklungsplan Emscher-Lippe 2003, S. 111

#### Beispiel 13 Einschränkung durch Begriffe wie „wünschenswert“

Darüber hinaus sind im Hinblick auf die innere Erschließung des Planungsraums folgende Netzverbesserungen wünschenswert:[...]

Quelle: Regionalplan für den Planungsraum IV – Schleswig-Holstein Süd-West 2005, Kapitel 7.2.3 Straßenverkehr

#### Beispiel 14 Nummerierung Plansätze

##### **D 3.6.5 Luftfahrt**

**01** Die für die Entwicklung des Landes und seiner Teilbereiche erforderliche Luftverkehrsbedienug ist auf ein sicheres, leistungsfähiges und dem Stand der Technik entsprechendes Niveau zu bringen. (...)

Quelle: Regionales Raumordnungsprogramm Landkreis Graftschaft Bentheim, S.3.6.33, 2002

#### Beispiel 15 Thematische Marginalien am Plansatz

5.1.3.2 Die Fernverkehrsverbindungen (Kategorie I) des Rhein-Neckar-Raums mit den großen Verdichtungsräumen und den Haupturlaubsgebieten Mitteleuropas sollen leistungsfähig und für Hochgeschwindigkeitsverkehr ausgebaut werden. In die folgenden großräumigen Verbindungen ist der Rhein-Neckar-Raum einzubinden: [...]

*Großräumige  
Verbindungen*

Quelle: Raumordnungsplan Rhein-Neckar 2000, S. 93

Beispiel 16  
Begründung am Plansatz

#### 4.1.4.5 Bahnhöfe und Verknüpfungspunkte (G)

Bahnhöfe und Haltepunkte für den Schienenverkehr sind zu erhalten. Aufgelassene Anlagen sind gegebenenfalls zu reaktivieren oder zumindest in ihrem baulichen Bestand und ihrer Zugänglichkeit zu sichern.

Zentrale Omnibusbahnhöfe sollen möglichst am Bahnhof errichtet werden oder so in das Busnetz eingebunden werden, dass das Schienenverkehrsmittel von allen Buslinien direkt angefahren werden kann.

Begründung:

Sowohl im Verdichtungsraum, in den Randgebieten der Verdichtungsräume wie den ländlichen, dünner besiedelten Gebieten konnten die Einrichtungen des öffentlichen Personennahverkehrs in Abhängigkeit von ihrer Wirtschaftlichkeit nicht im beliebigen Umfang in Betrieb gehalten werden. Angesichts der derzeitigen Umstrukturierung der Bahn sowie angesichts der vorgesehen Einführung eines schienengeführten Nachverkehrs in Form einer Stadtbahnlösung für die Stadt und für den Landkreis Heilbronn sollte eine Schließung weiterer Bahnhöfe und Haltepunkte unterbleiben. Es ist zu überprüfen, ob in Einzelfällen stillgelegte Anlagen wieder zu reaktivieren sind oder vorerst gesichert werden sollen.

Quelle: Region Franken - Regionalplan 1995, S. 139

In den Plansätzen werden i. d. R. die wesentlichen verbindlichen Festlegungen getroffen, die jeweils durch eine Begründung ergänzt und erläutert werden. Bei der bundesweiten Regionalplananalyse ist allerdings aufgefallen, dass nicht jedem Plansatz eine Begründung zuzuordnen war. Für die Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit der Planung ist es jedoch von Vorteil, wenn zu jedem Plansatz eine entsprechende Begründung vorhanden ist. Diese Begründung sollte dabei jedoch klar von den verbindlichen Festlegungen des Plansatzes abgegrenzt sein. Da die Begründung nicht verbindlich ist, sollte sie auch nicht an die Stelle von konkreten Festlegungen treten.

Die Zuordnung der Begründungen zu den entsprechenden Plansätzen kann auf verschiedene Weise vorgenommen werden, wobei sämtliche hier vorgeschlagenen Varianten Vor- und Nachteile bieten. Auf jeden Fall sollte aber auf Eindeutigkeit und Selbsterklärung der gewählten Methode geachtet werden.

Die Begründung kann so z. B. jeweils im Anschluss an den relevanten Plansatz abgedruckt werden (vgl. Beispiel 16). Dadurch ist eine unmittelbare Zuordnung gegeben und dem Planadressaten erschließen sich alle Informationen zu einem Plansatz zugleich. Bei einer derartigen Anordnung ist zu empfehlen, dass Plansatz und Begründung deutlich von einander zu unterscheiden sind. Dies kann, analog zu den Empfehlungen bzgl. der Plansätze, durch Unterschiede in Schriftart oder -größe, Fett- oder Kursiv-

Beispiel 17  
Zuordnung der Begründung zum Plansatz

#### Begründung und Erläuterung zu 6.1.5 Straßenverkehr zu 6.1.5.1

Nach den übergeordneten allgemeinen Zielsetzungen dient das Verkehrssystem der Region Rheinpfalz einer umweltverträglichen Raumschließung und der Förderung der angestrebten Raumstruktur. Das Straßennetz muss dabei seine Aufgabe im Zusammenwirken mit den anderen Transportsystemen übernehmen.

Quelle: Regionaler Raumordnungsplan Rheinpfalz, S. 191, 2004

druck sowie einer farblichen Hinterlegung geschehen.

Störend bei dieser Methode könnte wirken, dass keine kompakte Darstellung aller verbindlichen Festlegungen erfolgt, sondern dass vielmehr der (verbindliche) textliche Teil durch die Einschübe der Begründungen in die Länge gezogen wird.

Als weitere Anordnungsmöglichkeit kann die Begründung jeweils einem Teilkapitel folgend, ans Ende des Verkehrskapitels oder des gesamten Textteils gestellt werden. Um die Begründungen bei dieser Variante allerdings schnell finden zu können, kann es sinnvoll sein, die Begründung auf andersfarbigem Papier abzudrucken. In jedem Fall sollte eine klare Zuordnung der Begründung zu den einzelnen Plansätzen und nicht nur zu den Teilkapiteln erfolgen (vgl. Beispiel 17). Dies

kann relativ einfach durch eine Nummerierung der Plansätze vorgenommen werden. Eine darauf abgestimmte Zuordnung der Begründungssätze mit einem eindeutigen Hinweis auf den relevanten Plansatz durch das Wort „zu“ erleichtert die Handhabung des Plans erheblich.

Der Vorteil dieser Vorgehensweise liegt darin, dass die verbindlichen Plansätze kompakt und schnell zu erfassen sind und bei weiterem Informationsbedarf die Begrün-

dung problemlos hinzugezogen werden kann. Jedoch ist ein Blättern vom Plansatz zur Begründung nicht vermeidbar und kann störend wirken.

Von einer gesonderten Veröffentlichung der Begründungen in einem separaten Textband sollte abgesehen werden, da die Handhabung des Plans wesentlich umständlicher werden würde.

Wie bei den Plansätzen kann auch bei der Begründung eine thematische Einordnung durch Marginalien zu einer verbesserten Handhabbarkeit führen.

Beispiel 18  
Halbtransparente Planzeichen mit sichtbarer Plangrundlage



Quelle: Gebietsentwicklungsplan Regierungsbezirk Detmold, Teilabschnitt Oberbereich Bielefeld, zeichnerische Darstellung, 2004.

### Planzeichen

Bei der Regionalplananalyse sind häufig Unstimmigkeiten zwischen der Plankarte und der Legende festgestellt worden. Dies führt leicht zu Missverständnissen und einer erschwerten Handhabung des Plans. Um dies zu vermeiden sollte bei der Erstellung eines Regionalplans insbesondere darauf geachtet werden, dass die Legende und die Plankarte aufeinander abgestimmt werden. So sollten zum einen alle in der Karte verwendeten Planzeichen auch in der Legende dargestellt und erläutert bzw. bezeichnet werden. Zum anderen ist darauf zu achten, dass alle Planzeichen, die in der Legende dargestellt sind, auch in der Karte verwendet werden. Analog hierzu sollte auch darauf geachtet werden, dass die verwendeten Planzeichen in Karte und Legende identisch sind und sich nicht in Farbe, Form oder Größe unterscheiden.

Darüber hinaus sollte im Hinblick auf eine gute Lesbarkeit der Karte versucht werden, die Anzahl der Planzeichen möglichst gering zu halten und eine mehrfache Überlagerung der einzelnen Planzeichen zu vermeiden.

Einen entscheidenden Aspekt für die Lesbarkeit der Plankarte stellt außerdem die Wahl der verwendeten Farben dar. Da gerade die Farbwahrnehmung ein Bereich ist, der stark von subjektiven Eindrücken und Einschätzungen geprägt ist, sollen hier keine Handlungsempfehlungen gegeben werden. Dennoch sollte bei der Farbwahl darauf geachtet werden, dass die Farben aufeinander abgestimmt sind und insgesamt ein harmonisches Bild ergeben. Insbesondere im Verkehrsbereich ist nicht zu empfehlen, entweder durch die Wahl zu blasser Farben eine Überlagerung durch kräftigere Farben anderer Planzeichen zu ermöglichen oder durch besonders kräftige Farben den zeichnerischen Festlegungen des Verkehrs zu einer Dominanz zu verhelfen.

Beispiel 19  
Linienstärken I

	Haupteisenbahnstrecke	D 3.6.2
	Sonstige Eisenbahnstrecke	D 3.6.2
	City-Bahn	D 3.6.1
	Anschlußgleis für Industrie und Gewerbe	D 3.6.2
	Bahnhof mit Funktionen für den ÖPNV oder übrige Verkehre	D 3.6.1, 3.6.2
	Haltepunkt	D 3.6.1, 3.6.2
	Elektrischer Betrieb	D 3.6.2
	Park-and-ride/Bike-and-ride	D 3.6.1
<b>- Straße</b>		
	Autobahn	D 3.6.3
	Anschlußstelle	D 3.6.3
	Hauptverkehrsstraße von überregionaler Bedeutung	D 3.6.0, 3.6.3
	Hauptverkehrsstraße von regionaler Bedeutung	D 3.6.0

Quelle: Landkreis Oldenburg Regionales Raumordnungsprogramm, Zeichnerische Darstellung, 1996.

Für die Nachvollziehbarkeit der Planung kann es weiterhin von Vorteil sein, wenn unter der Planzeichnung die jeweilige Plangrundlage sichtbar ist. Wenn dies gewünscht wird, ist zu empfehlen, Planzeichen halbtransparent darzustellen um somit eine räumliche Einordnung in den Bestand zu erleichtern (vgl. Beispiel 18).

**Liniendarstellungen**

Den Liniendarstellungen gilt es daher in besonderem Maße Beachtung beizumessen. Grundsätzlich können bei der Verwendung von Liniendarstellungen verschiedene Empfehlungen ausgesprochen werden.

Eine Unterscheidung der einzelnen Festlegungen durch eine variierende Stärke der Linien ist oftmals schwierig. Es ist jedoch insbesondere bei funktionalen Netzen von Bedeutung, gemäß der Hierarchie des Netzes unterschiedliche Abstufungen vorzusehen. Daher sollte darauf geachtet werden, dass bei der Verwendung von Liniendarstellungen eine klar erkennbare Abstufung stattfindet. Dabei ist denkbar, dass Straßen verschiedener Kategorien beispielsweise nicht ausschließlich durch eine variierende Strichstärke, sondern auch durch unterschiedliche Darstellungsarten dargestellt werden. So kann für eine höherqualifizierte Verbindung im funktionalen Netz z.B. eine doppelte Linie vorgesehen werden während für Straßen niedrigerer Kategorien eine einfache Linie verwendet wird (vgl. Beispiel 19).

Auch sollte die Strichstärke der Linien im Verhältnis zur Plangrundlage bzw. deren Maßstab entsprechend gewählt werden. Gerade bei einem Maßstab von 1:100.000 sind Linien mit einer großen Strichstärke sehr dominant. Im Beispiel P wird deutlich, wie eine angemessene Liniendimensionierung aussehen kann. Gleichwohl sollten aber auch zu dünne Liniestärken vermieden werden, da sie sonst in der Fülle der Planzeichen leicht untergehen und kaum noch zu erkennen sind.

Für das Verständnis der Plankarte und die räumliche Zuordnung der Planelemente ist es hilfreich, wenn Straßen und Wasserwege in der Plankarte mit ihrer entsprechenden Bezeichnung versehen werden. Dies kann durch eine einfache Beschriftung entlang der Linie geschehen (vgl. Beispiel 20).

**Symbole**

Da Symboldarstellungen prinzipiell eher als räumlich unbestimmt einzustufen sind, ist es zielführend, wenn Standorte oder Flächen, die mit Symbolen gekennzeichnet werden sollen, zusätzlich mit einer Linienumgrenzung versehen werden. Hierdurch wird die betreffende Fläche eindeutig abgegrenzt. Dies bietet sich vor allem bei der Festlegung von Flugplätzen und Häfen an (vgl. Beispiel 21)

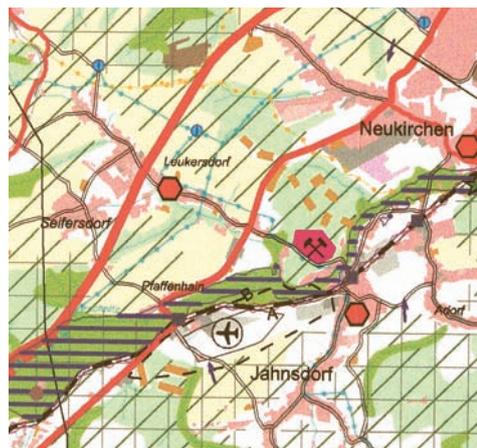
Bei der Wahl geeigneter Symbole ist es empfehlenswert, vor allen Dingen solche auszuwählen, die sich dem Planadressaten nicht

Beispiel 20  
Linienstärken II und Beschriftung



Quelle: Regionalplan Mittelhessen 2001, Zeichnerische Darstellung.

Beispiel 21  
Symbol- und Flächendarstellungen



Quelle: Regionalplan Chemnitz-Erzgebirge, Karte 2: Raumnutzung, 2002.

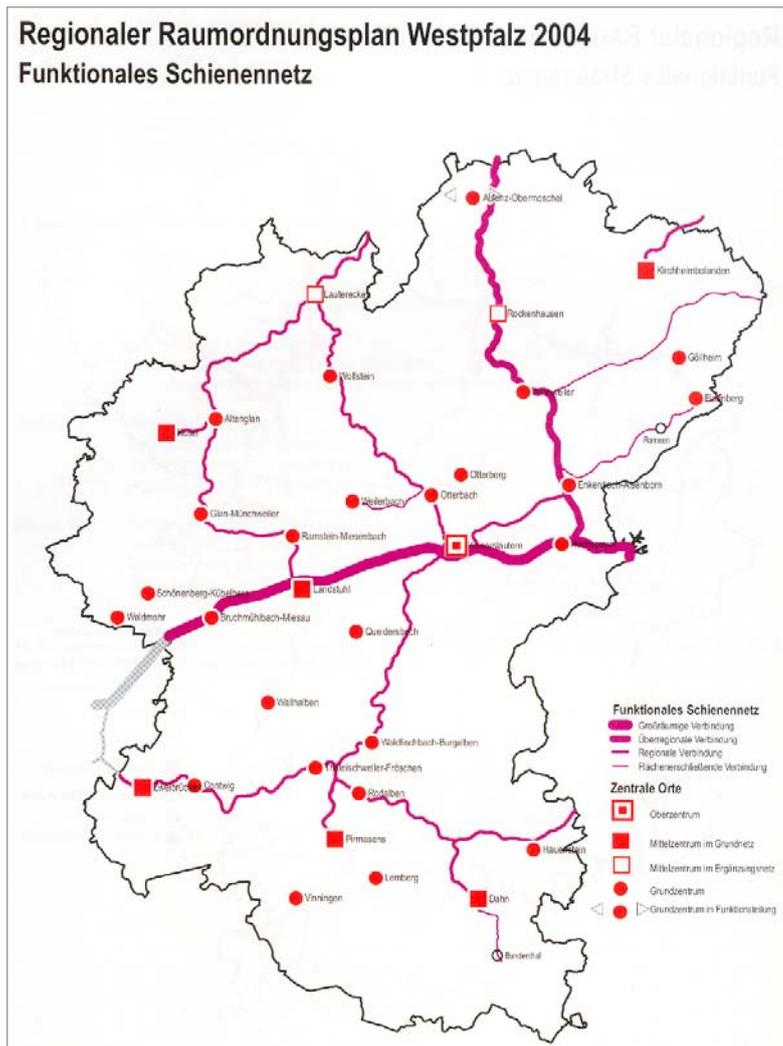
Beispiel 22  
geeignete Symbolwahl

36		Flughafen mit zugehörigem Bauschutzbereich	7.2.6
37		Landeplatz	7.2.6
38		Regional oder überregional bedeutsamer Hafen, größerer Sportboothafen	7.2.5

Quelle: Regionalplan 2004 für den Planungsraum II, zeichnerische Darstellung.

## Beispiel 23

Verwendung gleichartiger Planzeichen in Plan- und Themenkarte I



Quelle: Regionaler Raumordnungsplan Westpfalz 2004, S. 40

erst nach Einsicht der Planlegende erschließen. Symbole mit entsprechender eindeutiger Aussagekraft verbessern die Nachvollziehbarkeit der Pläne deutlich. Symbole sollten auch ohne eine entsprechende Zeichenerklärung verständlich sein; dies bedeutet jedoch nicht, auf eine entsprechende Darstellung des Planelementes in der Planlegende zu verzichten (vgl. Beispiel 22).

**Themenkarten**

Themenkarten sind ein wichtiges und adäquates Mittel, um Planungen aufzuarbeiten und zu verdeutlichen. Durch Themenkarten können einzelne Inhalte der Regionalpläne nochmals herausgehoben und veranschaulicht werden, ohne dass Darstellungen aus anderen Funktionsbereichen die Lesbarkeit beeinträchtigen würden. Dadurch kann zu einem besseren Verständnis des Regionalplans wesentlich beigetragen werden. Bei ihrer Gestaltung sind die gleichen Plan-

## Beispiel 24

Verwendung gleichartiger Planzeichen in Plan- und Themenkarte II



Quelle: Regionaler Raumordnungsplan Westpfalz 2004, Zeichnerische Darstellung

zeichen zu verwenden wie in der zeichnerischen Darstellung des Gesamtplanes. Für eine einfachere Handhabung ist es sinnvoll, die Planzeichen der verschiedenen Karten eines Regionalplans einander anzupassen und somit eine leichtere Verständlichkeit zu gewährleisten. Im Folgenden werden ein Ausschnitt aus der Planlegende (Beispiel 24) und eine Themenkarte aus einem Regionalplan (Beispiel 23) abgebildet. Dabei sind dieselben Planzeichen verwendet worden.

**Zusammenwirken von Text und Karte**

Da Regionalpläne sowohl zeichnerische als auch textliche Festlegungen beinhalten, kommt es besonders darauf an, dass sich diese nicht widersprechen. Vor dem Hintergrund einer nachvollziehbaren Planung sollte nicht nur darauf geachtet werden, dass hier keine Diskrepanzen auftreten sondern auch darauf, dass die Zusammenhänge zwischen Text und Karte leicht zu erfassen sind. In der Praxis kommt es immer wieder vor, dass einem Planzeichen in der zeichnerischen Darstellung kein Plansatz im textlichen Teil zugeordnet ist oder aber dass sich konkrete Aussagen zum Dargestellten erst in der Begründung des jeweils relevanten Plansatzes wieder finden. Planelemente in der zeichnerischen Darstellung ohne einen zugehörigen Plansatz im Textteil sind einer nachvollziehbaren Planung nicht zuträglich.

Dies sollte im Hinblick auf die Verständlichkeit der Planung unbedingt vermieden werden. Ebenso kann es irritierend auf den Planadressaten wirken, wenn zu mehreren Planzeichen nur ein Plansatz vorhanden ist, ohne dass eine weitere Ausdifferenzierung stattfindet.

Es bestehen prinzipiell verschiedene Möglichkeiten um eine sinnvolle und nachvollziehbare Verknüpfung der Planelemente sowohl von der zeichnerischen Darstellung zum Textteil als auch vom Textteil zur zeichnerischen Darstellung herzustellen.

Zunächst ist es für den Planadressaten äußerst hilfreich, wenn in der zeichnerischen Darstellung die gleichen Begrifflichkeiten und Untergliederungen wie im Textteil verwendet werden. Wenn beispielsweise in der Karte nach großräumig bedeutsamen, überregional bedeutsamen, regional bedeutsamen und nach flächenerschließenden Straßen unterschieden wird, sollten diese Kategorien auch so im Textteil verwendet werden.

Vor dem selben Hintergrund sollte auch darauf geachtet werden, dass Planzeichen in der Legende der zeichnerischen Darstellung unter der gleichen Überschrift angeführt werden, wie dies im Textteil vorgenommen ist. Beispielsweise ist es für den Planadressaten nur schwer nachvollziehbar, wenn ein Planzeichen in der Legende unter der Überschrift „Schienenverkehr“ eingeordnet ist, der zugehörige relevante Plansatz sich aber im Kapitel „ÖPNV“ befindet.

Die Zuordnung der Planzeichen in den zeichnerischen Darstellungen zu den Plansätzen im Textteil kann durch Verweise in der Legende auf den zugehörigen Plansatz verbessert werden (vgl. Beispiel 25). Der Verweis auf das betreffende Plankapitel ist zwar hilfreich, reicht aber oftmals nicht aus, um eine eindeutige und schnelle Zuordnung zu ermöglichen. Besser ist es, die Zuordnung durch in der Legende eindeutig gekennzeichnete und leicht nachvollziehbare Verweise auf den entsprechenden Plansatz im Textteil vorzunehmen. Dies erspart dem Adressaten lästiges und zeitraubendes Suchen der relevanten Textteile. Das Beispiel zeigt ebenfalls deutlich, wie ein Verweis neben dem Planzeichen auf die Nummer des Plansatzes zur leichteren Handhabung des Plans beitragen kann.

Für eine räumliche Zuordnung und Verständlichkeit der Planung ist es weiterhin hilfreich, wenn die im Text genannten Orte

#### Beispiel 25

Verwendung gleicher Begriffe in Planlegende und Teilkapiteln

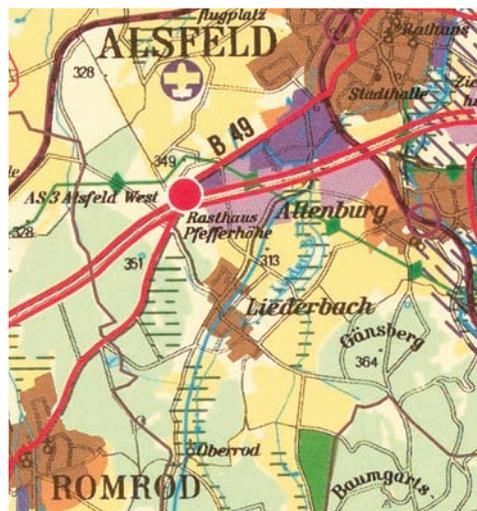
4	VERKEHRSWESEN UND BEREICHE FÜR TRASSEN UND INFRASTRUKTURVORHABEN	64
4.1	Verkehr	64
4.1.1	Straßenverkehr	66
4.1.2	Funktionales Straßennetz	66
4.1.3	Großräumig bedeutsame Straßen	68
4.1.4	Regional/ Überregional bedeutsame Straßen	69
4.1.5	Regional bedeutsame Straßen	71
(...)		

Verkehrswesen und Infrastrukturvorhaben (Kap.4)		
Bestand	Planung	
<b>Straßenverkehr - Nachrichtliche Übernahmen und Vorschläge bzw. verbindliche Ausweisungen gem. § 8.2 LPlG (a. F.)</b>		
		Großräumig bedeutsame Strassen (N) (V) Pl.S. 4.1.3
		Regional / Überregional bedeutsame Straßen (N) (V) Pl.S. 4.1.4 bzw. Trassenfreihaltung (Z) Pl.S. 4.1.8
		Regional bedeutsame Straßen (N) (V) Pl.S. 4.1.5 bzw. Trassenfreihaltung (Z) Pl.S. 4.1.8

Quelle: Regionalplan 2015 Nordschwarzwald, S.VII, 2005 und Planlegende

#### Beispiel 26

Lesbare Ortsnamen



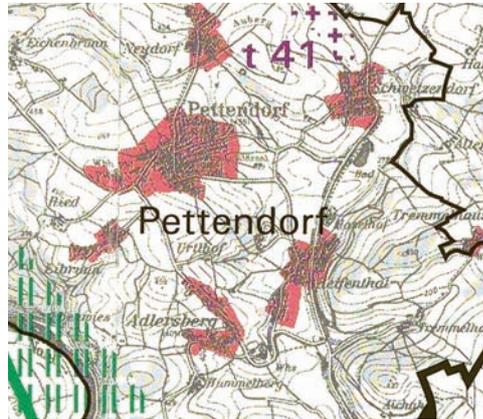
Quelle: Regionalplan Mittelhessen 2001, Zeichnerische Darstellung

und räumlichen Bestimmungen auch in der Karte verortet sind. So sollte es im Interesse einer einfachen Handhabung vermieden werden, dass auf Orte Bezug genommen wird, die außerhalb des Plangebietes bzw. des Kartenausschnitts liegen. Hier wäre es hilfreich, nur Orte aus dem Plangebiet zu nennen

In der Praxis kommt es immer wieder vor, dass Namen kleinerer Orte, auf die Bezug genommen wird, nur in hellem Grau auf der Kartengrundlage vorhanden sind. Sie sind dann von der Planzeichnung häufig so stark überlagert, dass sie schlecht oder gar nicht lesbar sind. Sollen die Namen weiter-

hin nur auf der Kartengrundlage vorhanden sein, ist es empfehlenswert, in der Grundlage schwarze Schrift (vgl. Beispiel 26) zu verwenden oder die Ortsnamen nochmals in größerer Schrift zu drucken (vgl. Beispiel 27)

Beispiel 27  
Hervorgehobene Ortsnamen



Quelle: Regionalplan Region Regensburg (11), Karte 2: Siedlung und Versorgung, 2003

(113)  
Vgl.: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Schlanker und effektiver Regionalplan, Reihe Forschungen des BBR, Heft 101, Bonn 2001.

(114)  
In der Vergangenheit vor allem durch das Inkrafttreten des EEG geschehen.

Beispiel 28  
Strukturierung eines Inhaltsverzeichnisses

Inhaltsverzeichnis	Seite
1. Raumordnerische Leitvorstellungen	
1.1 Vorbemerkung	1
1.2 Raumstrukturelle Ausgangslage	1
1.3 Generelle Leitvorstellungen	2
1.4 Umsetzung	4
2. Siedlungsstruktur	
2.1 Zentrale Orte	6
2.2 Städteneetze	11
2.3 Achsen	11
2.4 Gemeindefunktionen	14
2.4.1 Die besondere Funktion Wohnen	14
2.4.2 Die besondere Funktion Gewerbe	15
2.4.3 Die besondere Funktion Erholen	16
2.4.4 Die besondere Funktion Landwirtschaft	16
2.5 Schwellenwerte	
2.5.1 Schwellenwerte für die Wohnbauflächenausweisung	17
2.5.2 Schwellenwerte für den großflächigen Einzelhandel	18
3. Freiraumstruktur	
3.1 Boden	22
3.2 Arten- und Biotopschutz	22
3.3 Regionale Grünzüge und Siedlungszäsuren	24
3.4 Klima	25
3.5 Landschaftsbild/Erholung	26
3.6 Landwirtschaft	27
3.7 Forstwirtschaft	29
3.8 Rohstoffsicherung	33
3.9 Wasserwirtschaft	34
3.10 Hochwasserschutz	35
4. Infrastruktur	
4.1 Verkehr	37
4.1.1 Verkehrsinfrastruktur	37
4.1.1.1 Straßen- und Schienennetz	37
4.1.1.2 Luftverkehrsnetz	41
4.1.1.3 Radwegenetz	41
4.1.2 Verkehrsangebot	41
4.1.2.1 Sicherung und Verbesserung der öffentlichen Personenverkehrsbedienug	42
4.1.2.2 Sicherung der Güterverkehrsbedienug	44
4.1.2.3 Schienengebundene touristische Angebote	44
4.2 Energie	45
4.3 Telekommunikation/Postwesen	48
4.4 Militärische Einrichtungen/Konversion	49

Quelle: Regionaler Raumordnungsplan Westpfalz 2004, Seite -I-

und darauf zu achten, dass keine Überlagerung der Ortsnamen mit Planzeichen stattfindet.

Im Hinblick auf eine eindeutige sachliche Bestimmtheit sollte darauf geachtet werden, dass die sachlichen Aussagen in Text und zeichnerischer Darstellung übereinstimmen. Falsch ist es beispielsweise, wenn wie bei einer nachrichtlichen Übernahme in der Karte an einer Stelle das Planzeichen für „Neubau“ verwendet wird, der Text hingegen von einem Ausbau spricht.

Auch in Bezug auf die Kennzeichnung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung, Vorschlägen und nachrichtlichen Übernahmen ist eine eindeutige Kennzeichnung wichtig. In der Praxis kommt es leider immer wieder vor, dass Planzeichen zwar als nachrichtliche Übernahmen gekennzeichnet, die zugehörigen Plansätze aber unter Zielen der Raumordnung aufgeführt sind.

## 5.5 Strukturierung der Text- und Kartenteile von Regionalplänen

Prinzipiell sind für eine leichte Handhabbarkeit all diejenigen Faktoren entscheidend, die der Lesbarkeit, Nachvollziehbarkeit und Übersichtlichkeit der Textteile und der zeichnerischen Darstellungen zuträglich sind. Dies betrifft nicht nur Grundsätzliches wie die Strukturierung von Legenden und Inhaltsverzeichnissen, sondern auch die verwendeten Termini sowie die graphische und strukturelle Text- und Kartengestaltung. Darüber hinaus ist zu empfehlen, sich auch an den Erfordernissen eines schlanken Regionalplanes zu orientieren.<sup>113</sup>

### Strukturierung der Textteile von Regionalplänen

Ein klar gegliedertes und gut durchstrukturiertes Inhaltsverzeichnis zu Beginn des Textteils ist für den Planadressaten zur erstmaligen Orientierung hilfreich. Dadurch kann eine bessere und problemlose Auffindbarkeit der einschlägigen Plansätze weitgehend sichergestellt werden. Prinzipiell erscheint dabei eine Gliederung der einzelnen Kapitel entsprechend der Vorgaben in § 7 Abs. 2 ROG in

- Festlegungen zur Siedlungsstruktur,
- Festlegungen zur Freiraumstruktur und
- Festlegungen zur Infrastruktur

vor diesem Hintergrund besonders sinnvoll.

Durch eine weiter klar gestaltete Untergliederung der einzelnen auf die Funktionsbereiche bezogenen Teilkapitel durch jeweilige Unterkapitel ist eine Auffindbarkeit der Plansätze problemlos gewährleistet. Zeitraubendes Blättern im Text und das Suchen der relevanten Textteile erübrigen sich (vgl. Beispiel 28).

Erleichtert wird die Auffindbarkeit von Plansätzen und/oder von Begründungen auch durch die Verwendung von stichwortartigen Marginalien mit thematischem Bezug zum Text. Dies lässt unabhängig vom Inhaltsverzeichnis und der Textstruktur auch ein gezieltes thematisches Suchen im Text zu.

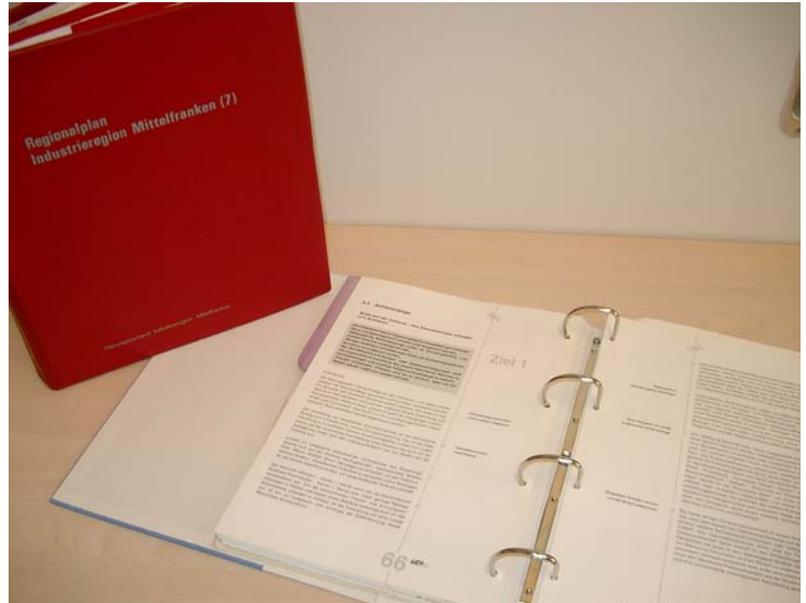
Durch eine weiter klar gestaltete Untergliederung der einzelnen auf die Funktionsbereiche bezogenen Teilkapitel durch jeweilige Unterkapitel ist eine Auffindbarkeit der Plansätze problemlos gewährleistet. Erleichtert wird die Auffindbarkeit von Plansätzen und/oder von Begründungen auch durch die Verwendung von thematischen Marginalien am Rand des Textes.

Einige Regionalpläne werden aufgrund zahlreicher Änderungen in Teilen immer weiter fortgeschrieben. Teilfortschreibungen haben den Vorteil, dass bei einer sich kurzfristig ändernden Situation, welche einen regionalplanerischen Handlungsbedarf auslöst, nicht der ganze Regionalplan neu aufgestellt werden muss.<sup>114</sup> Bei einer solchen Vorgehensweise ist es im Hinblick auf eine bessere Lesbarkeit förderlich, wenn die ursprünglich gewählte Strukturierung des Textteils des Regionalplans nicht verändert wird und darüber hinaus die Teilfortschreibungen nicht in Einzelbänden erscheinen. Bei denjenigen Teilfortschreibungen, die jeweils in einem eigenständigen Textband veröffentlicht sind, ist ein gleichzeitiges Blättern in den einzelnen Bänden unumgänglich. Dies wirkt sich negativ auf die Handhabbarkeit des Regionalplans aus. Günstiger ist hier die Wahl der Veröffentlichung von Regionalplan und Teilfortschreibungen in Form von Loseblattsammlungen; bei erfolgten Teilfortschreibungen können so die veralteten Textteile problemlos durch die jeweils gültigen Teile ersetzt werden (vgl. Beispiel 29).

### Strukturierung der Kartenteile von Regionalplänen

Zunächst ist es für die Lesbarkeit der zeichnerischen Darstellung eines Regionalplanes von immanenter Bedeutung, dass sowohl in der Plankarte verwendete Planelemente in

#### Beispiel 29 Loseblattsammlung



Quelle: Eigene Fotografie, Kaiserslautern 2006

#### Beispiel 30 Marginalien

1. Standortraum Düsseldorf / Neuss

Für die städtebaulich ungünstig gelegenen KLV-Terminals in Düsseldorf-Bilk und Neuss-Innenstadt müssen Ersatzstandorte gefunden werden. In Frage kommen dafür die Neusser und Düsseldorfer Häfen oder das KLV-Terminal in Dormagen-Stürzelberg; bei zusätzlichem Bedarf auch umweltverträgliche Standorte an den Schienenstrecken zwischen Düsseldorf und Köln.

Der vorhandene Trade-Port-Venlo nimmt auch Funktionen für die Region Düsseldorf / Mittlerer Niederrhein wahr. Im Raum Venlo / Tegelen / Nettetal werden deshalb grenzüberschreitende Kooperationsmöglichkeiten zum Transport der Güter vorrangig auf der Schiene unterstützt.

2. Standortraum Duisburg / Niederrhein

Mit der Entwicklung des dezentralen Güterverkehrszentrums Duisburg / Niederrhein (GVZ DUNI) ist ein Pilotprojekt geschaffen worden, welches im Interesse des Landes, der Region und der Transportwirtschaft so schnell wie möglich umzusetzen ist. Dazu müssen u. a. die vorhandenen Standorte ausgebaut und mit weiteren regionalplanerisch geeigneten Standorten organisatorisch, infrastrukturell und telematisch vernetzt werden.

Vorhandene GVZ-DUNI-Standorte sind

- das KLV-Zentrum mit Schiffs- und KLV-Terminal im Hafen Duisburg-Ruhrort,
- die Duisburger Container Terminal Gesellschaft (DeCeTe),
- die Planungsgesellschaft Kombiniertes Verkehr (PKV),
- das Rhein-Ruhr-Terminal im Parallelhafen Duisburg-Neuenkamp.

4 **Kombinierter Ladungsverkehr-Ersatzstandorte finden**

5 **Güterverkehrszentrum Duisburg/Niederrhein umsetzen**

6 **vorhandene Standorte sichern**

← Rhein - Ruhr - Hafen Duisburg

64 GEP<sub>99</sub>

Quelle: Gebietsentwicklungsplan Düsseldorf 1999, S. 64

(115) Vgl. Kapitel 5.4.

der Legende erläutert werden, als auch, dass in der Legende enthaltene Planzeichen in der Karte wieder zu finden sind.<sup>115</sup> Dadurch kann Missverständnissen vorgebeugt und dem Plan zu einer größeren Lesbarkeit und Nachvollziehbarkeit verholfen werden.

Bezüglich der Strukturierung der Planlegenden wird – analog zur empfohlenen Strukturierung der Textteile – angeregt, diese ebenfalls nach Sachgebietsthemen zu gliedern. Dabei ist darauf zu achten, dass nach Möglichkeit dieselbe Untergliederung und dieselben Überschriften, bzw. Bezeichnungen angewendet werden wie dies im Textteil der Fall ist. Dies trägt dazu bei, dass die Festlegungen in den Textteilen und den zeichnerischen Darstellungen problemlos einander zugeordnet werden können (vgl. Beispiel 30)

Denkbar ist dabei aber auch eine Spalten-darstellung der Planlegende, bei der in zwei verschiedenen Spalten die Ziele der Raumordnung und die Grundsätze der Raumordnung klar voneinander abgegrenzt sind. Zwar erscheint ein solches Vorgehen bei den Festlegungen zur Siedlungs- und insbesondere bei denjenigen zur Freiraumstruktur eher geboten. Es sind jedoch auch bei den Festlegungen zum Verkehr Festlegungen möglich, die nicht ausschließlich als Ziele der Raumordnung qualifizierbar sind. Selbst dann, wenn im Verkehrsbereich ausschließ-

lich Ziele der Raumordnung enthalten sein sollten, kann eine Untergliederung der Legende in einer Ziel- und Grundsatzspalte sinnvoll erscheinen. Insbesondere im Zusammenhang mit den Festlegungen aus den anderen beiden Funktionsbereichen trägt eine durchgehend gleich bleibende Gliederung der Planlegende zu einer verbesserten Lesbarkeit und Nachvollziehbarkeit des Regionalplans und damit einer besseren Übersichtlichkeit bei.

Günstig ist auch die Gruppierung der einzelnen Planelemente auf der Planlegende in Bezug zu ihrer Qualifizierung als Ziele oder Grundsätze der Raumordnung sowie die Absetzung von den nachrichtlichen Übernahmen.

Weiterhin sollte sichergestellt werden, dass bei den einzelnen Planelementen in der Planlegende die gleichen Termini verwendet werden, wie diese im Textteil des Regionalplanes vorgenommen werden. Darüber hinaus ist es hilfreich, wenn die Planelemente in der Legende mit der gleichen Gliederungsnummer bzw. Durchnummerierung versehen sind wie die entsprechenden Plansätze im Textteil der Regionalpläne. Dadurch kann sichergestellt werden, dass die relevanten Plansätze ohne weiteres eindeutig auffindbar sind und dass auf lästiges und zeitintensives Blättern in den Textteilen verzichtet werden kann.

## 6 Hinweise zum Zusammenspiel der Raumplanung mit der sektoralen Fachplanung Verkehr im Planungsprozess

Prinzipiell haben die Träger der Fachplanungen die Erfordernisse der Raumordnung bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen entsprechend zu beachten (Ziele der Raumordnung) bzw. zu berücksichtigen (Grundsätze der Raumordnung).<sup>116</sup> Voraussetzung hierfür ist, dass die regionalplanerischen Festlegungen im Funktionsbereich Verkehr innerhalb des Kompetenzbereichs der Raumordnung liegen. Gleichsam haben die Träger der Regionalplanung aber auch die Fachplanungsträger bei der Aufstellung ihrer Pläne zu beteiligen.

Die Praxis zeigt immer wieder, dass von Seiten der Fachplanungsträger den von den Trägern der Regionalplanung aufgezeigten Problemfeldern, Hinweisen und Vorschlägen nicht hinreichend Aufmerksamkeit geschenkt wird. Eine Ursache hierfür ist, dass im Aufstellungs- bzw. Änderungsverfahren zum Zeitpunkt der formalen Beteiligung die Planung in den meisten Fällen bereits so weit fortgeschritten ist, dass es für größere Korrekturen bereits zu spät ist. Häufig sind die Regionalplanungsträger daher nicht aktiv am Planungsprozess beteiligt.

Bei der bundesweiten Analyse dieses Themenfeldes wurde deutlich, dass der Weg zum Erfolg und damit zu größeren Mitwirkungs- und Einflussmöglichkeiten auf die Entscheidungen der Fachplanungsträger in dieser Hinsicht ambivalent einzuschätzen ist. Im Rahmen einer schriftlichen Befragung und sich daran anschließender Expertengespräche ließ sich feststellen, dass diese Mitwirkungs- und Einflussmöglichkeiten in diesem Zusammenhang sowohl eine inhaltliche als auch eine prozessuale Dimension besitzen.

Einerseits kommt es im Verkehrsteil des Regionalplans darauf an, die Qualität der einzelnen Festlegungen deutlich zu erhöhen. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass der jeweilige Regelungsgegenstand für die Adressaten der Regionalpläne und damit auch die Fachplanungsträger ohne große Schwierigkeiten ersichtlich ist. Voraussetzung ist ein konsequenter Umgang mit Zielen und Grundsätzen der Raumordnung in den Regionalplänen. Das ist wesentlich Wunsch der Fachplanungsträger, da sich ihnen häufig die Planungsabsichten der Träger

der Regionalplanung aufgrund inhaltlicher Mängel nicht eindeutig erschließen.<sup>117</sup>

Im Einzelnen bedeutet dies vor allem,

- die Plansätze knapp und präzise zu formulieren, d. h. auf das Wesentliche zu reduzieren;
- die Plansätze leicht verständlich und adressatengerecht zu konzipieren;
- den Kompetenzrahmen der Regionalplanung nicht zu überschreiten, d. h. auch auf Wünsche aus der Region nur insoweit einzugehen, wie dies innerhalb des Kompetenz- und insbesondere des Regelungsbereichs der Regionalplanung möglich ist; hierbei ergeben sich je nach Organisationsform und Institutionalisierung der Regionalplanung unterschiedliche Rahmenbedingungen;
- die Regionalpläne insgesamt so schlank wie möglich auszugestalten sowie
- die Plansätze entsprechend den Empfehlungen in Kapitel 5.2 zu kennzeichnen.

Gerade von Seiten der Fachplanung besteht immer wieder großes Interesse, ihre fachplanerischen Aussagen durch Ziele der Raumordnung zusätzlich abzusichern.<sup>118</sup> Deswegen kann durch die Beachtung der o. g. Hinweise eine bessere Einfluss- und Mitwirkungsmöglichkeit gewährleistet werden.

Andererseits ist es schon während des Planungsprozesses wichtig, über das rein formale und gesetzlich vorgeschriebene Beteiligungsverfahren hinaus, auf informellem Wege eine Beteiligung an den jeweiligen Verfahren der Fachplanung anzustreben. Informelle Zusammenarbeit kann in wesentlichem Umfang dazu beitragen,

- Missverständnisse frühzeitig auszuräumen,
- die Fachplanungsträger für die Sichtweisen einer gesamtträumlich orientierten Raumordnungsplanung zu gewinnen,
- bereits frühzeitig Einfluss zu nehmen und
- Planungsprozesse zu beschleunigen.

Häufig ist den Trägern der Fachplanung jedoch noch nicht bewusst, welche Unterstützung die Raumordnung ihren Pla-

(116)  
Vgl. Kapitel 3.1.

(117)  
Auch dies wurde im Rahmen der bundesweiten Untersuchung mehrfach deutlich.

(118)  
Dies ist insbesondere bei den Festlegungen zur Trassensicherung der Fall; diese erleichtern die Verfahren z. T. erheblich.

nungen bieten kann. Da der Raumordnung eine Überfachlichkeit zukommt, kann diese nicht nur bereits frühzeitig erkennen, in welchen Bereichen eventuell Konfliktpotenzial besteht und den Fachplanungsträgern gegenüber frühzeitig Bedenken äußern bzw. Hinweise geben. Auch bei umstrittenen Planungen können die Aussagen der Raumordnungspläne – Deckungsgleichheit mit den Planungen der Fachplanungsträger vorausgesetzt – diejenigen der Fachpläne untermauern und den Trägern der Fachplanungen eine argumentative Unterstützung bieten.

Darüber hinaus bietet das Instrumentarium der Regionalplanung eine Vielzahl von Festlegungen, über die die Fachplanungsträger nicht verfügen. Gerade im Bereich der Trassen- und Standortsicherung kann die Regionalplanung beispielsweise den Planungsabsichten der Fachplanungsträger wertvolle Unterstützung bieten und diese sinnvoll ergänzen.

Es ist daher nicht zu unterschätzen, welche Bedeutung solchen informellen Netzwerken beizumessen ist. Vor diesem Hintergrund ist uneingeschränkt zu empfehlen, informelle Verbindungen zu den sektoralen Fachplanungsdisziplinen herzustellen und zu pflegen. Es wird daher angeregt:

- bereits frühzeitig – möglichst schon vor der Planaufstellung – Kontakt mit den Trägern der Fachplanung aufzunehmen,
- die Planungsabsichten der Fachplanungsträger abzufragen, um Missverständnissen vorzubeugen,
- eigene Vorstellungen zu erläutern,
- in stetiger Wiederkehr informelle Abstimmungen vorzunehmen und
- enge und laufende Informationsrunden („Runde Tische“) durchzuführen, um auch nach Abschluss des Planungsprozesses einen anhaltenden Informations- und Erfahrungsaustausch sicherzustellen.

## 7 Empfehlungen zur zukünftigen Handhabung des Themenbereichs Verkehr in Regionalplänen

### 7.1 Formelle Regelungsbereiche

Grundsätzlich bestimmt sich die Raumstruktur der Bundesrepublik Deutschland durch die Verteilung von Bevölkerung, Arbeitsplätzen und Infrastrukturen.<sup>119</sup> So sind es diese Komponenten, welche die wesentlichen und bestimmenden Faktoren in der Entwicklung des Raumes darstellen (vgl. Abbildung 1).

Durch die Entwicklung dieser Einzelkomponenten ergibt sich in der Summe das bekannte Bild der bebauten Umwelt, welches durch die umgebenden verbliebenen Freiräume vervollständigt wird. Die Gesamtstruktur des Raumes ist danach durch die bebaute Umwelt einerseits und die verbleibenden Freiräume andererseits geprägt.

Analog hierzu sollen die Raumordnungspläne Festlegungen zur Raumstruktur enthalten, wozu das Raumordnungsgesetz in § 7 Abs. 2 insbesondere drei Funktionsbereiche heraushebt:

- Festlegungen zu der anzustrebenden Siedlungsstruktur
- Festlegungen zu der anzustrebenden Freiraumstruktur
- Festlegungen zu den zu sichernden Standorten und Trassen für Infrastruktur

Diese drei Funktionsbereiche finden sich folgerichtig in nahezu jedem deutschen Regionalplan.

Den Festlegungen zu den zu sichernden Standorten und Trassen für die Infrastruktur und damit dem Funktionsbereich Verkehr kommt dabei ein großes Gewicht zu. Die Nutzungsansprüche dieses Funktionsbereichs stehen nicht nur in Wechselwirkung zu den räumlichen Anforderungen der Funktionsbereiche Siedlung und Freiraum. So können sich Siedlungstätigkeit und Freiraumschutz auf den Funktionsbereich Verkehr ebenso auswirken wie umgekehrt Verkehrsströme die Siedlungs- und Freiraumstruktur beeinflussen.<sup>120</sup> Auch die zu erwartenden gesellschaftlichen Trends zeigen, dass die Anforderungen an das Verkehrssystem der Zukunft durch vielfältigere Mobilitätsformen und -ansprüche steigen werden.<sup>121</sup> Sich wandelnde Lebensstile und

Wirtschaftsweisen haben zur Folge, dass in der Summe höhere Verkehrsleistungen zu erwarten sind und damit auch die Flächeninanspruchnahme für die Infrastruktur steigen wird.

Innerhalb der großen Agglomerationsräume herrschen bereits heute ein hohes Verkehrsaufkommen einerseits und ein hoher Siedlungsdruck andererseits vor. In diesen vom Verkehr hoch belasteten Korridoren kommt der Raumordnung eine wichtige Funktion bei der Koordination der Nutzungsansprüche zu.

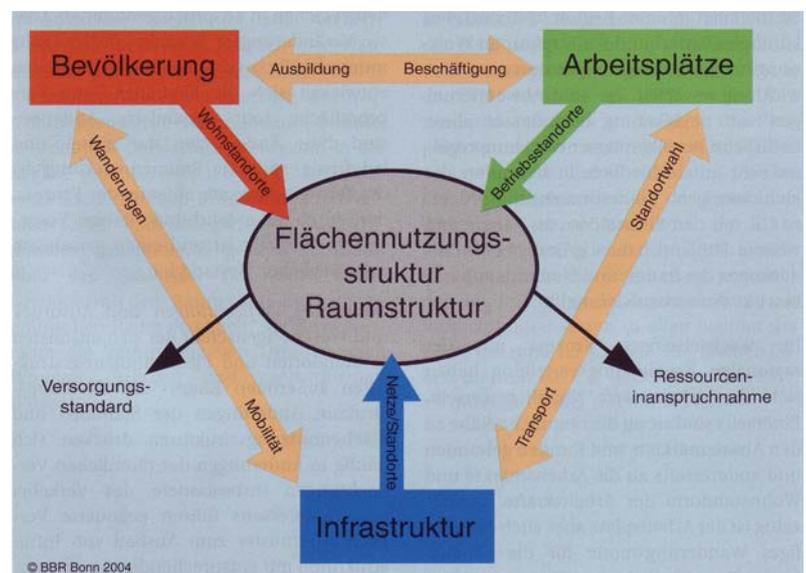
Durch die Grenzöffnung und die Herstellung des europäischen Binnenmarktes sind aufgrund gestiegener Warenströme auch die Belastungen auf die Verkehrsadern innerhalb der Europäischen Union und dem übrigen Europa stark angewachsen. Insbesondere der Transitverkehr spielt dabei in der Bundesrepublik durch die räumliche Nähe zu den neuen EU-Mitgliedstaaten eine tragende Rolle. Das steigende Transportvolumen auf den deutschen Verkehrsachsen führt bereits heute häufig zu Kapazitätsproblemen. Der Aus- bzw. Neubau einzelner Abschnitte erscheint damit unumgänglich, auch die Flächeninanspruchnahme durch

(119) Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005, Bonn, S. 27.

(120) Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005, Bonn, S. 71.

(121) Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005, Bonn, S. 71.

Abbildung 1  
Komponenten der Raumstrukturentwicklung



Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg., 2005): Raumordnungsbericht 2005, Bonn, S. 28

Verkehrsinfrastruktur wird zukünftig weiter zunehmen.

Probleme bei der raumordnerischen Steuerung des Verkehrs treten aber immer wieder auf, da die Verkehrsplanung in Deutschland vor allem eine sektorale Fachplanungsdisziplin ist, die sich nur bedingt an den Aussagen der Raumordnung orientiert. Der Funktionsbereich Verkehr ist dadurch von einem Spannungsverhältnis zwischen der Raumordnung auf der einen Seite und den sektoralen Fachplanungen auf der anderen Seite gekennzeichnet. Während die Träger der Fachplanungen den Themenbereich Verkehr sektoral behandeln und dabei insbesondere die verkehrlichen Aspekte in ihre Planungen einbeziehen, kommt der Raumordnung als Träger einer räumlich integrierten Gesamtplanung ein Koordinierungsauftrag zu. Das bedeutet, dass die Raumordnung im Gegensatz zur Fachplanung die räumlichen Nutzungsansprüche aller drei Funktionsbereiche Siedlung, Freiraum und Verkehr einer Gesamtbetrachtung unterzieht.

Verkehrsplanung ist darüber hinaus auch durch politische Einflussnahme geprägt. Anliegen von Kommunal- und Regionalpolitikern finden nicht selten Eingang in die Planungen. Solche „Gefälligkeitsplanungen“ wie beispielsweise Ortsumgehungen werden immer wieder erwartet, sollten aber vermieden werden, da sie keinerlei fachlichen Grundlage entsprechen.

Für die Effizienz der gesamten Regionalplanung ist es unbedingt erforderlich, die Kompetenzgrenzen nicht zu überschreiten.<sup>122</sup> Da diese Kompetenzgrenze allerdings nicht immer zweifelsfrei zu ziehen ist, muss in Zukunft mehr Wert auf eine verstärkte Kooperation mit den Fachplanungsbehörden gelegt werden. Dabei reicht es jedoch nicht aus, den jeweiligen Partner ausschließlich formal am Verfahren zu beteiligen. Vielmehr ist eine über den gesetzlichen Rahmen hinausgehende informelle Beteiligung notwendig. Dabei sind stetig wiederkehrende informelle Runden der beteiligten Akteure hilfreich, um Missverständnisse frühzeitig auszuräumen und ein gegenseitiges Vertrauensverhältnis aufzubauen.

## 7.2 Kernbereich der formalen verkehrlichen Festlegungen der Regionalpläne

Sollen die originären regionalplanerischen Festlegungen im Funktionsbereich Verkehr

Wirkung zeigen, so muss auch die Qualität der Festlegungen hohen Anforderungen genügen. In der bundesweiten Untersuchung haben sich jedoch teilweise erhebliche Mängel bei den regionalplanerischen Festlegungen in Bezug auf die Kennzeichnung der Erfordernisse der Raumordnung und die Eindeutigkeit der Formulierungen in den Plansätzen gezeigt.<sup>123</sup> Wie diesen hohen Anforderungen Rechnung getragen werden kann, ist insbesondere im Kapitel 5 dieser Veröffentlichung deutlich geworden.

Nicht zu empfehlen ist es, den Funktionsbereich Verkehr aus dem Regelungskatalog der Regionalplanung herauszunehmen. Dies wurde zwar von einigen Regionalplanern im Rahmen einer bundesweiten Umfrage aufgrund der Dominanz der Fachplanungen vorgeschlagen, doch damit würde sich die Raumordnungsplanung zu einem wesentlichen Baustein der räumlichen Entwicklung zukünftig ausschweigen. Darüber hinaus würden die Träger der Raumordnung auch den Vorschriften des § 7 Abs. 2 ROG nicht nachkommen. Dadurch ginge die Koordination der räumlichen Nutzungsansprüche des Verkehrs mit den konkurrierenden räumlichen Nutzungsansprüchen anderer Funktionsbereiche durch eine Aufgabe dieses Handlungsfelds weitgehend verloren.

Nahezu alle Regionalpläne treffen bislang innerhalb des Funktionsbereichs Verkehr Aussagen zum Straßen-, Schienen- und Luftverkehr sowie teilweise auch zum öffentlichen Personennahverkehr. Dies sollte auch in Zukunft beibehalten werden, wenn verkehrsbezogen raumordnerischer Handlungsbedarf besteht. Auch innerhalb des Funktionsbereichs Verkehr kommt der Raumordnung ein bedeutender Koordinierungsauftrag zu, denn die Raumordnung behandelt diesen nicht nur sektoral auf einzelne Verkehrsträger bezogen.

In der bundesweiten Untersuchung hat sich gezeigt, dass gegenwärtig die Aussagen einiger Regionalpläne zweifelsfrei zu weit gehen und damit die Kompetenzen der Regionalplanung überschritten werden. So werden von den Trägern der Regionalplanung häufig verkehrsbezogene Festlegungen in den Regionalplänen getroffen, die ganz offensichtlich den Kompetenzrahmen überschreiten, weil sie sich auf die Kompetenztitel anderer Träger (z. B. Straßenbauverwaltungen o. ä.) erstrecken. Daneben sind immer wieder Festlegungen enthalten, für welche inhaltlich durch die Regionalplanung kein Regelungsbedarf be-

(122)  
Vgl. hierzu Kapitel 3.1.

(123)  
Vgl. Kapitel 5.2.

steht. Festlegungen, die beispielsweise auf die Taktfrequenz einzelner Verkehrsverbindungen im öffentlichen Verkehr abzielen oder die Aussagen über die Dringlichkeit einzelner Verkehrsprojekte enthalten, sind in diesem Zusammenhang nicht Regelungsgegenstand der Raumordnung.

Nur solche Zusammenhänge, die im Rahmen des Koordinierungsauftrages auch von der Raumordnung regelbar sind, sollten daher von den Regionalplanungsträgern behandelt werden. Dazu gehören insbesondere:

*Festlegungen zu Funktionalen Netzen*

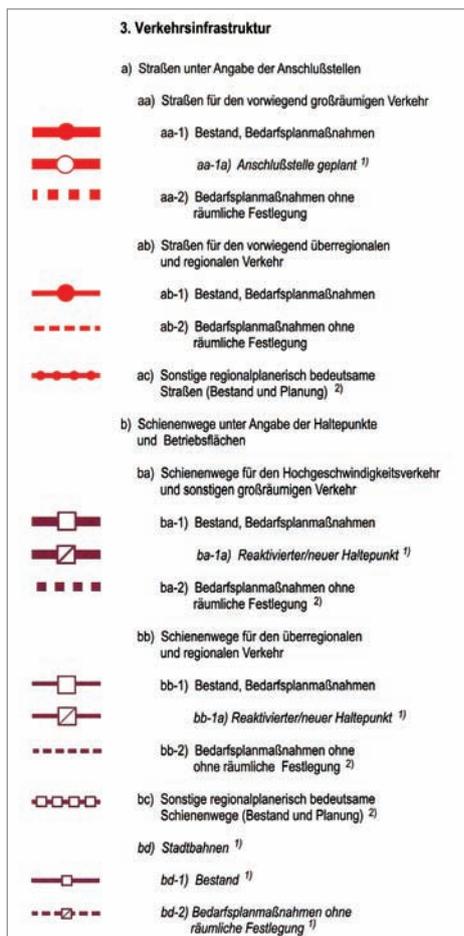
Funktionale Netze dienen einer funktionsgerechten Erschließung und Verknüpfung des Gesamttraumes auf der Basis des Systems der Zentralen Orte. Dieses auf die Zentralitätsstufen der Siedlungsbereiche ausgerichtete Netz ist im Regelfall auf verschiedene Verbindungsqualitätsstufen und entsprechend in einer drei- bis vierstufigen

Systematik ausgelegt (Verbindungen für den großräumigen, überregionalen und regionalen Verkehr).<sup>124</sup> Ziel ist es, ein leistungsfähiges übergeordnetes Netz von Verbindungen zu sichern und zu entwickeln. Funktionale Netze können dabei sowohl für den Straßen- als auch den Schienenverkehr oder sogar das Wasserstraßennetz festgelegt werden (vgl. Beispiele 31 und 32).

Dieses Instrumentarium hat sich nach Einschätzung vieler Regionalplaner in der langjährigen Regionalplanungspraxis bewährt und ist bei den Fachplanungsträgern weitgehend bekannt. Eine Differenzierung der Netze in Bestand und Planung ist al-

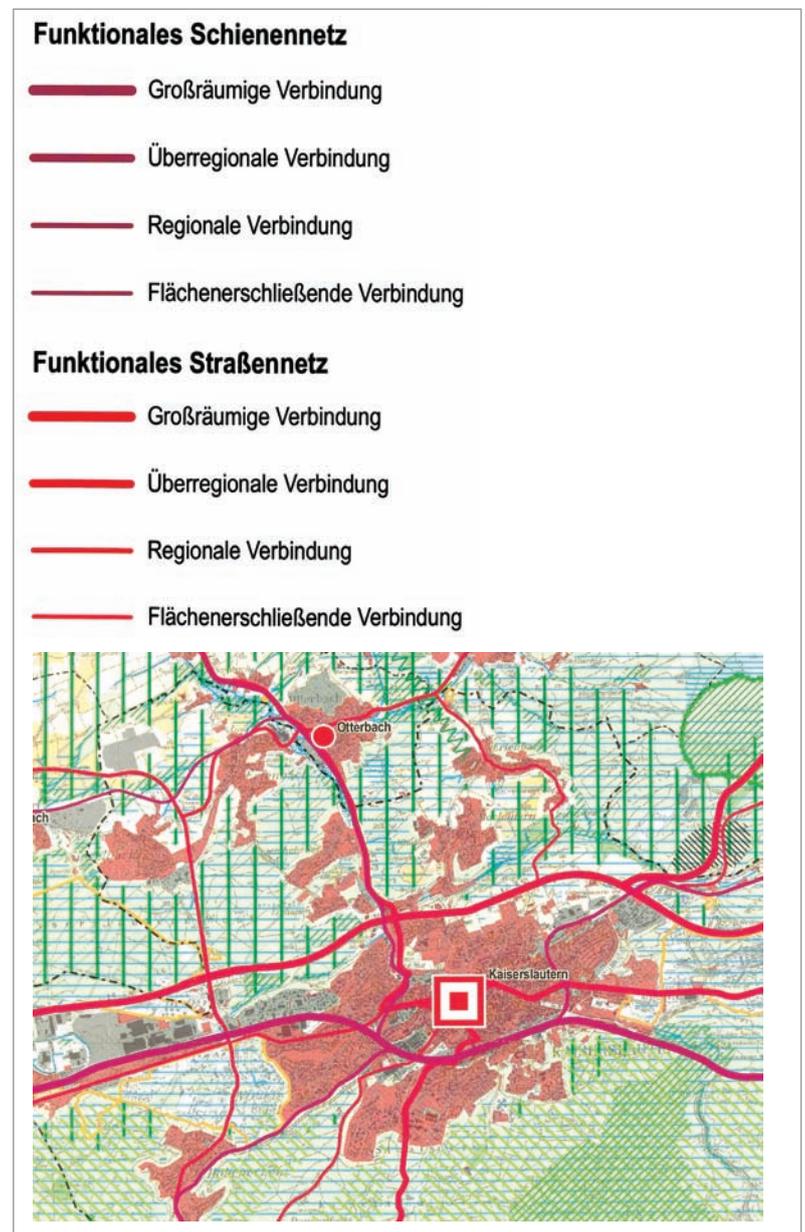
(124)  
Vgl: Ziele der Verkehrspolitik des Landes Brandenburg, auf: [http://www.mir.brandenburg.de/cms/detail.php?id=81117&\\_siteid=41](http://www.mir.brandenburg.de/cms/detail.php?id=81117&_siteid=41)

Beispiel 31  
Festlegung zu funktionalen Netzen I



Quelle: Gebietsentwicklungsplan Detmold 2004, Teilabschnitt Oberbereich Bielfeld, Zeichnerische Darstellung

Beispiel 32  
Festlegung zu funktionalen Netzen II



Quelle: Regionaler Raumordnungsplan Westpfalz 2004, Zeichnerische Darstellung

lerdings wenig sinnvoll, da dies zum Regelungsgegenstand der Baulasträger gehört. Funktionale Netze legen vielmehr den Grad einer Verbindung zwischen Zentralen Orten fest. Ob es sich dann dabei beispielsweise bei einer großräumigen Verbindung um eine Bundesautobahn oder um eine Straße niedrigerer Kategorie handelt ist nicht von der Raumordnung beeinflussbar und auch nicht notwendig.

#### *Festlegungen zur Trassensicherung*

Diese dienen einer langfristigen Sicherung von Flächen für eine linienbezogene infrastrukturelle Nutzung. Dabei ist es unerheblich, ob auf diesen betreffenden Flächen bereits physisch eine infrastrukturelle Bebauung hergestellt ist oder ob es sich um unbebaute Flächen handelt. Im Vordergrund steht vielmehr die Verhinderung einer Entwidmung und Inanspruchnahme dieser Flächen durch andere Nutzungen, die im Konflikt mit der Infrastrukturnutzung stehen. Dabei ist es von Bedeutung, etwaige zusätzliche Abstandsflächen zu diesen Trassen einzuhalten und diese mit in die Planung mit einzubeziehen. Festlegungen zur Trassensicherung dienen damit v. a. der Sicherung gesamter Streckenabschnitte. In der Praxis kommt dieses Instrument sowohl bei noch herzustellenden Infrastrukturen als auch in Bezug auf bereits bestehende Infrastrukturen, auf denen eine verkehrliche Bedienung zwischenzeitlich eingestellt wurde, zur Anwendung. So kann einer Zweckentfremdung bestehender Trassen vorgebeugt werden,

was eine Wiederinbetriebnahme der Strecken bei veränderten Rahmenbedingungen ermöglicht. In der Vergangenheit konnte so v. a. die problemlose Reaktivierung bestehender Bahnstrecken sichergestellt werden. (vgl. Beispiel 33).

Festlegungen zur Trassensicherung sind ein wirksames Instrument, das auch von der sektoralen Fachplanung Verkehr gerne in Anspruch genommen wird. Die Fachplanungsträger verfügen über kein vergleichbares Instrumentarium.

Herausgehoben sei nochmals, dass es sich um die reine flächenbezogene Trassensicherung für Verkehrswege und nicht um Aussagen zur konkreten Realisierung von Verkehrswegen handelt.

#### *Festlegungen zur Standortsicherung*

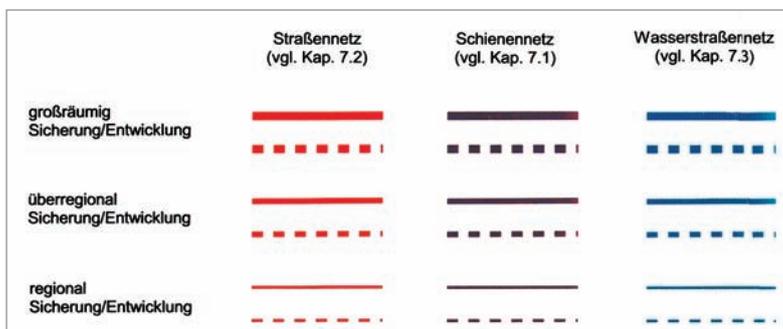
Analog zu den o. g. Festlegungen zur Trassensicherung dienen diejenigen zur Standortsicherung einer langfristigen Sicherung von Flächen für standortbezogene Verkehrsinfrastrukturen. Dabei ist es ebenso unerheblich, ob es sich bei den Flächen um bereits mit physischer Infrastruktur bebaute oder um unbebaute Flächen handelt. Im Vordergrund steht auch hier die Sicherung dieser Flächen für eine verkehrliche Nutzung und die Verhinderung einer Entwidmung und Inanspruchnahme dieser Flächen durch andere Nutzungen.

In der Praxis finden sich Festlegungen zur Standortsicherung für standortgebundene Verkehrsinfrastrukturen vor allem für größere Verkehrsprojekte wie Häfen, Flughäfen oder Güterverkehrszentren (vgl. Beispiel 34).

#### *Festlegungen bezüglich einer integrierten Siedlungs- und Verkehrsplanung.*

Diesen Festlegungen ist entscheidende Bedeutung beizumessen, da durch Siedlungstätigkeit Verkehrsströme entstehen. Folglich

Beispiel 33  
Festlegung zur Trassensicherung



G 7.1.0.1 Das Schiennetz in der Region soll in seinem Bestand (...) gesichert und so weit ausgebaut werden, dass es (...) die Region erschließt und seine Verbindungsfunktion zwischen den Regionen des Landes, den anderen Bundesländern und Nachbarländern sowie innerhalb der Region zwischen dem Oberzentrum und den anderen Zentren wahrnehmen kann.

Beispiel 34  
Festlegung zur Standortsicherung

#### 7.2.5 Häfen und Schifffahrt

[...]

(4) Die Häfen Glückstadt und Itzehoe sollen in ihrer Funktion für die regionale Wirtschaft erhalten und gegebenenfalls gestärkt werden. [...]

besitzen insbesondere die Festlegungen zur Siedlungsstruktur eine hohe verkehrsplanerische Relevanz. Eine enge inhaltliche Abstimmung der Festlegungen aus den beiden Funktionsbereichen Verkehr und Siedlung im Regionalplan trägt dieser Bedeutung Rechnung. Durch die Verknüpfung dieser beiden Funktionsbereiche kann den Forderungen des von der MKRO 1995 veröffentlichten raumordnungspolitischen Handlungsrahmens nach einer Abstimmung der Funktionsbereiche Siedlung und Verkehr – also einer Integrierten Siedlungs- und Verkehrsplanung – entsprochen werden.<sup>125</sup>

In der Praxis wird dies v. a. durch textliche Festlegungen erreicht, die eine weitere Siedlungstätigkeit an bestehenden Verkehrsinfrastrukturen konzentriert (vgl. Beispiel 35).

Teilweise ist dieser Bereich auch auf landesplanerischer Ebene geregelt. So schreibt beispielsweise das Land Hessen in § 3 Abs. 4 S. 3 des hessischen Landesplanungsgesetzes vor, dass sich neue Siedlungstätigkeit vorrangig an bestehenden Infrastrukturen des Öffentlichen Verkehrs zu orientieren hat: „Neue Siedlungsgebiete müssen der örtlichen Baustruktur entsprechend verdichtet und an Standorten entwickelt werden, an denen eine umweltverträgliche und kostengünstige Erschließung, insbesondere mit dem öffentlichen Personennahverkehr, möglich und wo ein Eingriff in wertvolle Lebensräume nicht erforderlich ist.“

Auf darüber hinausgehende Festlegungen sollte nach Möglichkeit verzichtet werden, da sie nicht zum Regelungsgegenstand der Raumordnung zu zählen sind.

Beispiel 35  
Festlegung zur integrierten Siedlungs- und Verkehrsplanung

#### 2.3.0.1 (G)

Die weitere großräumige Siedlungsentwicklung der Region Ostwürttemberg ist vorrangig auf Siedlungsbereiche an den Entwicklungsachsen mit ihren leistungsfähigen Bandinfrastrukturen – Schiene, Straßen und Trassen der Energieversorgung sowie auf Siedlungsbereiche der Zentralen Orte mit ihren besonders guten sozialen und kulturellen Versorgungseinrichtungen auszurichten.

Quelle: Regionalplan Ostwürttemberg

### 7.3 Informelle Regelungsbereiche

Regionalpläne sollten nur die zwingenden formalen Punkte berücksichtigen; insbesondere auf Festlegungen mit einem konkreten Projektbezug kann in Regionalplänen verzichtet werden. Denn während die formalen Regionalpläne vorwiegend die Verwaltungen binden, können für projektbezogene Aussagen besser informelle Instrumente der Verkehrsgestaltung gewählt werden. Hierzu gehören Regionale Entwicklungskonzepte, Regionale (Nah-)Verkehrspläne, Nahverkehrskonzeptionen, verkehrliche Leitbilder u. Ä.

Insbesondere Regionale Entwicklungskonzepte, welche umsetzungsorientiert sowie projektbezogen ausgerichtet sind, bieten den besser geeigneten Rahmen, um konzeptionelles umzusetzen. Bei der Aufstellung solcher informeller Konzepte ist es zu empfehlen, alle relevanten Akteure einzubeziehen. Dadurch kann ein hoher Selbstbindungsgrad der Beteiligten sichergestellt und die Realisierungschancen deutlich erhöht werden.

Gängige Praxis ist es, Aspekte, die über den Regelungsbereich der Raumordnung hinausgehen, in Regionalen Verkehrsplänen zu behandeln. Einige Bundesländer schreiben die Aufstellung sogar vor. So ist beispielsweise ein Regionaler Nahverkehrsplan nach dem Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern (BayÖPNVG Art. 6 Abs. 1) dann erforderlich, wenn zwischen mehreren Gebietskörperschaften Verkehrsbeziehungen in wesentlichem Umfang bestehen. An der Aufstellung solcher Regionalen Verkehrspläne sind die Träger der Regionalplanung i. d. R. beteiligt oder es ist gesetzlich sichergestellt, dass die Ziele und Grundsätze der Raumordnung bei der Aufstellung der Nahverkehrspläne zu beachten bzw. zu berücksichtigen sind.<sup>126</sup> Teilweise geht – wie im Fall des Regionalen Planungsverbandes Mittleres Mecklenburg/Rostock – die Aufstellung der Pläne sogar auf die Träger der Regionalplanung zurück.<sup>127</sup>

Inhaltlich können derartige informelle Instrumente prinzipiell sämtliche über die in Kapitel 7.1 hinausgehenden verkehrsbezogenen Konzeptionen und Vorstellungen wie beispielsweise Taktfrequenzierung, Ausbaudringlichkeiten u. Ä. enthalten. Durch die Zuhilfenahme informeller Instrumente kann sichergestellt werden, dass auch solche Aspekte berücksichtigt werden, die über

(125)  
MKRO (1995): Raumordnungspolitische Handlungsrahmen.

(126)  
Vgl. § 14 Abs. 2 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Hessen (ÖPNVG) vom 1. Dezember 2005, GVBl. I S. 786.

(127)  
Vgl.: <http://www.rpv-mmr.de/Projekte.18.0.html>.

den Regelungsbereich der Raumordnung hinausgehen. Dadurch sind diese zwar nicht im formellen und die öffentlichen Stellen bindenden Regionalplan enthalten, sie gehen aber auch nicht durch eine Versagung der Genehmigung verloren. Dies ist in der Praxis häufig der Fall. Vor dem Hintergrund der Selbstbindung ist es daher von

entscheidender Bedeutung, möglichst alle beteiligten Akteure an der Erstellung solcher informeller Konzepte zu beteiligen. Denn es ist davon auszugehen, dass nur diejenigen Akteure, die aktiv an der Erstellung beteiligt waren, die Umsetzung der Inhalte unterstützen werden.

## Glossar

<i>Abschließende Abwägung</i>	Ziele der Raumordnung müssen vom Träger der Landes- bzw. Regionalplanung abschließend abgewogen sein, d.h. es handelt sich bei ihren Aussagen um Letztentscheidungen, die keiner weiteren Abwägung mehr zugänglich sind, sondern bei allen nachfolgenden Planungen und Maßnahmen beachtet werden müssen.
<i>Bindungswirkung</i>	Raumordnerische Aussagen mit Bindungswirkungen sind bei geltenden Raumordnungsplänen allein Ziele und Grundsätze der Raumordnung. Raumordnerische Aussagen, die nicht unter die Erfordernisse der Raumordnung subsumierbar sind, können im Rahmen des Raumordnungsrechts keine Bindungswirkungen auslösen. Dies gilt beispielsweise für Bestandsaufnahmen beschreibender Art, nachrichtliche Übernahmen aus anderen Fachplanungen, politische Absichtserklärungen und Begründungen zum Raumordnungsplan.
<i>Festlegungsqualität</i>	Entscheidend für die Abgrenzung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung ist der unterschiedliche Verbindlichkeitsanspruch. Bei der Frage der Einordnung von raumordnerischen Festlegungen als Ziel oder Grundsatz der Raumordnung kommt es daher entscheidend darauf an, ob die Festlegung für sich beansprucht, die Adressaten im Ergebnis zu binden und insoweit eine abschließende Entscheidung zu treffen oder nicht.
<i>Funktionales Verkehrsnetz</i>	Unter diesem Begriff werden in einigen Regionalplänen die Festlegungen zur verkehrlichen Bandinfrastruktur bezeichnet. Dabei wird in der Regel zwischen funktionalen Straßen- und Schienennetzen differenziert. Durch funktionale Netze macht die Raumordnung deutlich, welche Erreichbarkeiten im jeweiligen Planungsraum (insbesondere zur Sicherung des Systems zentraler Orte) zu sichern und/oder zu verbessern sind. Solche Planelemente unterstreichen die eigenständige raumordnerische Dimension verkehrlicher Festlegungen in einem Regionalplan ohne bestehende fachlichplanerische Kategorien zu verwenden.
<i>Grundsatz der Raumordnung</i>	Grundsätze der Raumordnung sind gemäß § 3 Nr. 3 ROG allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums in oder auf Grund von § 2 als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen. Grundsätze der Raumordnung machen demgegenüber gemäß § 3 Nr. 3 ROG Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen.
<i>Hinweis</i>	→ Vorschlag
<i>Kennzeichnungspflicht</i>	Nach § 7 Abs. 1 S. 3 ROG sind Ziele der Raumordnung in Raumordnungsplänen als solche zu kennzeichnen. Diese Pflicht besteht unabhängig davon, ob es sich um Ziele textlicher oder zeichnerischer Art handelt. Dabei stellt die Kennzeichnung keinen für die Zielqualität konstitutiven Akt dar, so dass die Kennzeichnung als Ziel allein keine Bindungswirkung begründen kann. In Baden-Württemberg und Sachsen wird durch die jeweiligen Landesplanungsgesetze festgelegt, dass auch Grundsätze der Raumordnung als solche zu kennzeichnen sind. Darüber hinaus wird empfohlen, alle Inhalte von Raumordnungsplänen ihrer Bindungswirkung entsprechend zu kennzeichnen.

<i>Kennzeichnung, individuelle</i>	Unter individueller Kennzeichnung wird in dieser Veröffentlichung die Kennzeichnung der Planelemente von Raumordnungsplänen in Form von den Planelementen direkt zugeordneten Buchstaben (Z, G, N, V/H) bzw. durch Hervorhebungen (z. B. Ziele in Fettdruck, farblich hinterlegt etc.) verstanden.
<i>Kennzeichnung, pauschale</i>	Unter pauschaler Kennzeichnung wird in dieser Veröffentlichung die Kennzeichnung der Planelemente von Raumordnungsplänen in Form von Kapitelüberschriften oder allgemeinen Lesehinweisen am Anfang des Raumordnungsplans verstanden.
<i>Marginalie</i>	Unter Marginalien werden im Rahmen dieser Veröffentlichung stichwortartige Anmerkungen in der Randspalte von Raumordnungsplänen verstanden, die sich auf die Inhalte des nebenstehenden Textes beziehen und der Übersichtlichkeit des Regionalplans dienen.
<i>Nachrichtliche Übernahme aus der Fachplanung</i>	Nachrichtliche Übernahmen betreffen im Verkehrsbereich häufig Aussagen aus der Fachplanung Verkehr zu Trassen und Standorten von Verkehrsinfrastruktur. Sie werden ohne raumordnerischen Geltungsanspruch zu Informationszwecken in den Raumordnungsplan übernommen. Ihre Aufnahme in den Raumordnungsplan ist zulässig, soweit sie die Übersichtlichkeit des Plans nicht beeinträchtigen und klar von den Erfordernissen der Raumordnung unterscheidbar sind. Nachrichtliche Übernahmen unterscheiden sich von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung dadurch, dass sie keinerlei raumordnerische Bindungswirkung beanspruchen.
<i>Nachrichtliche Übernahme aus der Raumordnung und Landesplanung</i>	Oftmals müssen Vorgaben der übergeordneten Landesplanung in den jeweiligen Landesentwicklungs-/Landesraumordnungsplänen bzw. -programmen ohne weitere regionalplanerische Ausgestaltung in die Regionalpläne übernommen werden. Welche Festlegungen entsprechend zu übernehmen sind, regelt abschließend die Landesplanung (z. B. häufig die in den Landesplänen festgelegten Ober- und Mittelzentren). Eine weitere inhaltliche Differenzierung oder inhaltliche Ausgestaltung ist der Regionalplanung nicht gestattet, allerdings entfalten diese Art von nachrichtlichen Übernahmen raumordnerische Bindungswirkungen. Insoweit unterscheiden sie sich von den nachrichtlichen Übernahmen aus der Fachplanung.
<i>Planelement</i>	Als Planelemente im Rahmen dieser Veröffentlichung gelten alle zeichnerischen und textlichen Inhalte der Raumordnungspläne, d. h. neben Zielen und Grundsätzen der Raumordnung auch nachrichtliche Übernahmen, Vorschläge und Hinweise.
<i>Planfeststellung</i>	Die Planfeststellung ist das Planungsinstrument der Fachplanungsträger. Ziele der Raumordnung sind grundsätzlich bei Planfeststellungsverfahren zu beachten (→ Bindungswirkung), d. h. die Ziele der Raumordnung dürfen nicht in die Abwägungsentscheidung im Rahmen der Planfeststellung eingestellt oder überwunden werden. (siehe näher Kapitel 3.1)
<i>Plansatz</i>	Als Plansatz werden im Rahmen der vorliegenden Veröffentlichung die textlichen – im Gegensatz zu den zeichnerischen – Elemente des Raumordnungsplans bezeichnet. Darunter fallen nicht die textlichen Ausführungen ohne Bindungswirkung.

<i>Planzeichen</i>	Planzeichen sind im Rahmen dieser Veröffentlichung die zeichnerischen Elemente des Raumordnungsplans. Darunter fallen Ziele und Grundsätze der Raumordnung sowie auch nachrichtliche Übernahmen, Vorschläge und Hinweise ohne eigene Bindungswirkung.
<i>Räumliche Bestimmtheit</i>	Festlegungen in Form von Zielen der Raumordnung müssen räumlich bestimmt bzw. bestimmbar sein, d. h. dass die räumliche raumordnerische Entscheidung unter Berücksichtigung der allgemeinen Auslegungsregeln bzw. aufgrund einer gefestigten Rechtsprechung einer eindeutigen Auslegung zugänglich sein muss. Bestimmbar ist eine Festlegung dann, wenn sie allein oder in der Zusammenschau mit anderen Festlegungen, naturräumlichen Gegebenheiten, etc. so konkretisiert werden kann, dass sie einen räumlichen Inhalt hat, den die Zieladressaten beachten sollen. Die Tatsache, dass zur Bestimmung weitere Erhebungen oder Untersuchungen tatsächlicher Art erforderlich sind, macht eine Festlegung nicht unbestimmbar.
<i>Sachliche Bestimmtheit</i>	Festlegungen in Form von Zielen der Raumordnung müssen sachlich bestimmt bzw. bestimmbar sein, d. h. dass die sachliche raumordnerische Entscheidung unter Berücksichtigung der allgemeinen Auslegungsregeln bzw. aufgrund einer gefestigten Rechtsprechung einer eindeutigen Auslegung zugänglich sein muss. Bestimmbar ist eine Festlegung dann, wenn sie allein oder in der Zusammenschau mit anderen Festlegungen, anerkannten Standards etc. so konkretisiert werden kann, dass sie einen sachlichen Inhalt hat, den die Zieladressaten beachten sollen. Die Tatsache, dass zur Bestimmung weitere Erhebungen oder Untersuchungen tatsächlicher Art erforderlich sind, macht eine Festlegung nicht unbestimmbar.
<i>Verbindliche Vorgabe</i>	Ob bzw. welcher Verbindlichkeitsanspruch (→ Festlegungsqualität) vorliegt, ist durch Auslegung aus der Sicht des Festlegungsadressaten zu bestimmen. Wesentlicher Ansatzpunkt für die Auslegung ist der Wortlaut. Für einen strikten Verbindlichkeitsanspruch (→ Ziel der Raumordnung) spricht die Verwendung von „Ist“- bzw. „Sind“-Formulierungen. Die Aufnahme des Zusatzes, wonach etwas nur „möglichst“ zu tun oder zu unterlassen ist, legt demgegenüber die Eröffnung von Abwägungsspielräumen und damit einen Verzicht auf einen strikten Verbindlichkeitsanspruch (→ Grundsatz der Raumordnung) nahe. Gleiches gilt für die Verwendung von Formulierungen wie „zu berücksichtigen“, „für etwas Sorge zu tragen“, „auf etwas Rücksicht zu nehmen“.
<i>Vorschlag</i>	Vorschläge dienen dazu, politische Wünsche durch die Aufnahme in den Raumordnungsplan kundzutun, ohne dass damit eine Bindungswirkung beansprucht wird. Sie beziehen sich gerade im Verkehrsbereich häufig auf solche Inhalte, für die keine raumordnerisch bindenden Vorgaben gemacht werden können, da sie außerhalb der Grenzen des Kompetenztitels der Raumordnung liegen. Vorschläge unterscheiden sich von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung dadurch, dass der Plangeber für sie keinerlei raumordnerische Bindungswirkung beansprucht.

*Ziel der Raumordnung*

Gemäß § 3 Nr. 2 ROG sind Ziele der Raumordnung verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums. Ziele der Raumordnung beanspruchen eine strikte Verbindlichkeit (→ Festlegungsqualität) außerhalb von Abwägungs- und Ermessensentscheidungen und bestimmen das Ergebnis nachfolgender Planungen. Ziele der Raumordnung sind von öffentlichen Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten. Dies gilt auch bei Genehmigungen, Planfeststellungen und sonstigen behördlichen, Entscheidungen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Maßnahmen öffentlicher Stellen, Planfeststellungen und Genehmigungen mit der Rechtswirkung der Planfeststellung über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Maßnahmen von Personen des Privatrechts.

# Quellen

## Literaturverzeichnis

**Bartlsperger, Richard:** Raumplanung zum Außenbereich, Berlin: 2003

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

**Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung:** Freiraumschutz in Regionalplänen, Werkstatt:Praxis, Heft 40; Bonn: 2006

**Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung:** Raumordnungsbericht 2005, Bericht Band 21; Bonn: 2005

**Bundesregierung:** Gesetzentwurf der Bundesregierung zum BauROG 1998, BT-Drs. 13/6392

**Bundesverfassungsgericht:** Rechtsgutachten vom 16.6.1954 – 1 PVvV 2/52 –, BVerfGE 3, 407 (425)

**Cholewa, Werner; Dyong, Hartmut; von der Heide, Hans-Jürgen; Arenz, Willi:** Raumordnung in Bund und Ländern. Kommentar zum Raumordnungsgesetz des Bundes und Vorschriftensammlung aus Bund und Ländern; Stuttgart/Berlin/Köln: fortlaufend

**Christ, Josef:** Raumordnungsziele und Zulässigkeit privater Vorhaben: Bindungswirkung nach der Raumordnungsklausel des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB; Frankfurt am Main/Bern/New York/Paris: 1990

**Durner, Wolfgang:** Konflikte räumlicher Planungen: Verfassungs-, verwaltungs- und gemeinschaftsrechtliche Regeln für das Zusammentreffen konkurrierender planerischer Raumansprüche; Tübingen: 2005

**Erbguth, Winfried:** EAG BauE: Änderungen des Raumordnungsrechts, NuR 2004, 91 (92)

**Erbguth, Winfried:** Eignungsgebiete als Ziele der Raumordnung? DVBl. 1998, 209 (211)

**Gelzer, Konrad; Bracher, Christian-Dietrich; Reidt, Olaf:** Bauplanungsrecht, Köln: fortlaufend

**Goppel, Konrad:** Anmerkungen zum Urt. vom 19.4.2004 des BayVGh - 15 B 99.2605 -, Voraussetzungen für die Annahme eines Ziels der Raumordnung; Plansätze mit einer „Soll“-Struktur, BayVBl. 2005, 83.

**Goppel, Konrad:** Glaubenskrieg um die Soll-Ziele, BayVBl. 2002, 449-451

**Goppel, Konrad:** Projektbezogene Ziele der Raumordnung zu Verkehrsvorhaben des Bundes und deren Bindungswirkung, DVBl. 2000, 86 (88f)

**Goppel, Konrad:** Zum grundsätzlichen Verhältnis von Raumordnung und Fachplanung vor dem Hintergrund projektbezogener Ziele der Raumordnung zu Verkehrsvorhaben des Bundes, UPR 2000, 431 (432)

Goppel, Konrad: Grundsätze der Raumordnung in Raumordnungsplänen, BayVBl. 1999, 331-336

**Gruber, Meinhard:** Sicherung kommunaler Planungsfreiräume durch Regionalplanung; DÖV: 1995, 488

**Hansmann, Klaus (Hrsg.):** Umweltrecht und richterliche Praxis: Festschrift für Ernst Kutscheid zum 70. Geburtstag; München 2003

**Heemeyer, Carsten:** Flexibilisierung der Erfordernisse der Raumordnung: aktuelle Rechtslage und Ausblick auf alternative Steuerungsmodelle, Berlin: 2006

**Heitsch, Christian:** Raumordnungsziele und Außenbereichsvorhaben: Steuerungswirkungen und Rechtsschutz, NuR 2004, 20-27

**Hendler, Reinhard:** Raumordnungsziele als landesplanerische Letztentscheidungen, UPR 2003, 256 (261f)

**Hönig, Dietmar:** Naturschutzfachliche Vorgaben in der Regionalplanung: NuR 2004, 158

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

**Hoppe, Werner:** Stehen die „Ziele der Raumordnung“ in der Form von Soll-Zielen vor dem Aus?, DVBl. 2004, 478 (480)

**Hoppe, Werner:** Kritik an der textlichen Fassung und inhaltlichen Gestaltung von Zielen der Raumordnung in der Planungspraxis, DVBl. 2001, 81 (83/85)

**Hoppe, Werner:** Zur Abgrenzung der Ziele der Raumordnung (§ 3 Nr. 2 ROG) von Grundsätzen der Raumordnung (§ 3 Nr. 3 ROG) durch § 7 Abs. 1 Satz 3 ROG, DVBl. 1999, 1457 (1459ff)

**Hoppe, Werner:** Zum LEP-Entwurf NRW

1994, Städte und Gemeinderat 1994, 332-338

**Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (Hrsg.):** Siedlungsstrukturen, räumliche Mobilität und Verkehr; Erkner 1999

**Kment, Martin:** Rechtsschutz im Hinblick auf Raumordnungspläne; Münster: 2002

**Koch, Hans-Joachim; Hendl, Reinhard:** Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht; Stuttgart:fortlaufend

**Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO):** Raumordnungspolitische Handlungsrahmen, Bonn: 1995

**Passlick, Hermann:** Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung: Rechtsfragen von Begriff, Wirksamkeit insbesondere im Aussenbereich gemäss § 35 Abs. 1 BBauG u. Darstellungsprivileg; Münster: 1986

**Schmidt-Aßmann, Eberhard:** Grundwasserschutz als Aufgabe wasserrechtlicher und regionalplanerischer Festsetzungen, DÖV 1986, 985 (990)

**Schroeder, Werner:** Die Wirkung von Raumordnungszielen, UPR 2000, 52-58.

**Schulte, Hans:** Ziele der Raumordnung, NVwZ 1999, 942 (943)

**Spannowsky, Willy:** Möglichkeiten zur Steuerung der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe durch die Raumordnung und ihre Durchsetzung, UPR 2003, 248 ff.

**Spannowsky, Willy:** Grenzen landes- und regionalplanerischer Festlegungen gegenüber Verkehrswegeplanungen des Bundes, UPR 2000, 418 ff.

**Spiecker, Margarete:** Raumordnung und Private: die Bindungswirkungen der Ziele und Grundsätze der Raumordnung bei Zulassungsentscheidungen über private Vorhaben; Berlin: 1999

**Steinberg, Rudolf; Steinwachs, Jennifer:** Infrastrukturprojekte als Ziele der Raumordnung im Landesentwicklungsplan, NVwZ 2004, 530 (535)

**Stüer, Berhard; Hönig, Dietmar:** Raumordnung und Fachplanung im Widerstreit, UPR 2002, 333 (336)

**Stüer, Bernhard:** Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts: Planung - Genehmigung - Rechtsschutz; München: 2005

**von Nicolai, Helmut:** Konsequenzen aus den neuen Urteilen des Bundesverwaltungsge-

richts zur raumordnerischen Steuerung von Windenergieanlagen - Oder: was ist der Unterschied zwischen einem Ziel? ZUR 2004, 74 (76)

**Zentralinstitut für Raumplanung:** Das Raumordnungsrecht: Vergangenheit - Gegenwart - Zukunft, DVBl. 2005, 1149 (1157)

**Ziekow, Jan (Hrsg.):** Beschränkung des Flughafenbetriebs - Planfeststellungsverfahren - Raumordnungsrecht, Berlin: 2004

## Urteile und Gerichtsbeschlüsse

**BayVerfGH,** Entsch. v. 15.7.2002 - Vf. 10-VII-00 und Vf. 12-VII-00, BayVBl. 2003, 109 (112)

**BayVGH,** Urt. v. 19.4.2004 - 15 B 99.2605 -, BayVBl. 2005, 80 (81)

**BayVGH,** Urt. v. 8.12.2003 - 20 N 01.2612 -, BayVBl. 2004, 272 (273)

**BayVGH,** Urt. v. 10.5.1996 - 20 B 95.3692 -, 20 A 95.40001 - juris

**BVerwG,** Urt. v. 16.3.2006 - 4 A 1075.04 -, juris

**BVerwG,** Beschl. v. 17.6.2004 - 4 BN 5.04, Buchholz - Sammel- und Nachschlagewerk der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, 310 § 47 VwGO Nr. 166, S. 141f

**BVerwG,** Urt. v. 20.11.2003 - 4 CN 6.03 -, BVerwGE 119, 217 (223)

**BVerwG,** Urt. v. 18.9.2003 - 4 CN 20.02 -, BVerwGE 119, 54 (58)

**BVerwG,** Urt. v. 17.9.2003 - 4 C 14.01 -, BVerwGE 119, 25 (41)

**BVerwG,** Urt. v. 15.5.2003 - 4 CN 9.01 -, BVerwGE 118, 181 (194)

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

**BVerwG,** Urt. v. 13.3.2003 - 4 C 3/02 -, NVwZ 2003, 1261

**BVerwG,** Urt. v. 30.1.2003 - 4 CN 14.01 -, BVerwGE 117, 351 (358 f)

**BVerwG,** Urt. v. 16.1.2003 - 4 CN 8.01 -, NVwZ 2003, 730 (732)

**BVerwG,** Urt. v. 19.7.2001 - 4 C 4.00 -, BVerwGE 115, 17 (23)

**BVerwG,** Beschl. v. 7.3.2002 - 4 BN 60/61 -, NVwZ 2002, 869 (870)

**BVerwG,** Beschl. v. 7.11.1996 - 4 B 170/96 -, NVwZ-RR 1997, 523 (523f)

**OVG Bautzen**, Urt. v. 26.11.2002 – 1 D 36/01 -, LKV 2003, 333 (334)

**OVG Frankfurt (Oder)**, Urt. v. 10.2.2005 – 3 D 104/03.NE -, amtlicher Umdruck, S. 30

**OVG Frankfurt (Oder)**, Urt. v. 5.11.2003 – 3 D 23/00.NE -, LKV 2005, 123 (129)

**OVG Frankfurt (Oder)**, Urt. v. 27.8.2003 – 3 D 5/99.NE -, LKV 2004, 319 (321)

**OVG Frankfurt (Oder)**, Beschl. v. 20.3.2002 – 3 D 26/99.NE -, LKV 2002, 421 (427)

**OVG Frankfurt (Oder)**, Urt. v. 24.8.2001 – 3 D 4/99.NE -, VerwRR MO 2001, 411 (413f)

**OVG Lüneburg**, Urt. v. 28.10.2004 – 1 KN 155/03 -, ZUR 2005, 156 (159)

**OVG Münster**, Urt. v. 6.6.2005 – 10 D 145/04.NE -, BauR 2005, 1577 (1580)

**OVG Münster**, Urt. v. 10.7.2003 – 20A 4257/99 -, juris

**VGH Kassel**, Urt. v. 16.8.2002 – 4 N 455/02-, NVwZ 2003, 229 (231)

**VGH Mannheim**, Beschl. v. 26.7.2004 – 8 S 902/04-, NuR 2005, 250 (253)

## Internet

**Regionaler Planungsverband Mittleres Mecklenburg / Rostock:** <http://www.rpv-mmr.de/Projekte.18.0.html>

**Ziele der Verkehrspolitik des Landes Brandenburg:** [http://www.mir.brandenburg.de/cms/detail.php?id=81117&\\_siteid=41](http://www.mir.brandenburg.de/cms/detail.php?id=81117&_siteid=41)