

MARKUS SCHUBERT

Effizientere Regionalplanung durch das Raumordnungsverfahren?

Kurzfassung

Das Raumordnungsverfahren (ROV) wird auch neben vorhandenen Regionalplänen von großer Bedeutung bleiben, nicht zuletzt deshalb, weil sich mit diesem bewährten und flexiblen Instrument Schwächen im gültigen System der Raumordnung und Landesplanung teilweise ausgleichen lassen. Allerdings steckt in einer intensiven Anwendung dieses Verfahrens, wie sie insbesondere in Bayern üblich ist, wo sich das Instrument in der Praxis von den Plänen und Programmen teilweise verselbständigt hat, durchaus auch die Gefahr einer Beeinträchtigung der Regionalplanung. Diese Beeinträchtigung beruht weniger auf der in der Literatur immer wieder warnend hervorgehobenen Antinomie der Instrumente Planung als Gesamtschau und ROV als Einzelfallabstimmung. Das Problem ist vielmehr die verwaltungsorganisatorische Trennung dieser beiden Instrumente, wie sie mehr oder weniger in allen Bundesländern üblich ist, die das ROV anwenden. Dadurch wird die Institution Regionalplanung bzw. Regionaler Planungsverband gezwungen, Entscheidungsbefugnisse an die mit der Durchführung des ROV betrauten Landesplanungsbehörden abzugeben. Um die weitgehend unbestrittenen Vorzüge des ROV weiterhin oder (durch Fortentwicklung des Instruments) zunehmend auszunutzen zu können, ohne daß dies — wie bisher — auf Kosten der Institution Regionalplanung geht, sollte dieses Instrument in die Hände der Regionalen Planungsverbände bzw. der sonst für die Regionalplanung zuständigen Stellen gelegt werden. Damit würde die Regionalplanung als Institution vorteilhaft gestärkt und der in letzter Zeit zunehmend laut gewordenen Forderung Rechnung getragen, die Raumordnungspolitik insgesamt zu dezentralisieren.

1. Vorbemerkungen

Schon seit langem spielt das Raumordnungsverfahren (ROV), dessen Aufgabe die landesplanerische Überprüfung (Raumverträglichkeitsprüfung) und Abstimmung einzelner raumbedeutsamer Planungen von überörtlicher Bedeutung ist, eine bedeutende Rolle in der Praxis der Landesplanung, zumindest in einigen Bundesländern.

Im Zeichen der allgemeinen „Planungseuphorie“ konzentrierte man sich in den 70er Jahren auf die Aufstellung von übergeordneten Plänen; dabei wurde die Bedeutung des einzelfallorientierten Sicherungs- und Abstimmungsinstruments ROV gegenüber den gesamt-konzeptionellen Raumordnungsplänen von der Planungs- und Rechtswissenschaft lange Zeit unterschätzt; zumindest wurde es weitgehend für ein „Übergangsinstrument“ gehalten, dessen Bedeutung sinken würde, sobald die Erstaufstellung der hochstufigen Landespläne und insbesondere der Regionalpläne abgeschlossen sein würde.

Mittlerweile ist diese „Planungseuphorie“ weitgehend verklungen; bereits in der Aufstellungsphase der Pläne wurden Schwierigkeiten und Restriktionen in ungeahntem Maße deutlich; daher findet das praktikable ROV seit den letzten Jahren auch in der Wissenschaft zunehmende Beachtung¹, die seiner tatsächlichen Bedeutung in der Praxis eher entspricht. Vielfach wird jetzt sogar in einem verstärkten Einsatz (und auch in einem Ausbau) dieses Instruments teilweise ein Ausweg aus der vermeintlichen Krise der Raumordnungsplanung, insbesondere in der Ebene der Regionalplanung² gesehen³.

In dem folgenden Beitrag soll anhand von Erfahrungen aus Bayern, wo das ROV eine besonders herausragende Rolle spielt, erörtert werden, inwieweit dieses Instrument zu einer effizienteren Regionalplanung beitragen kann, welchen Restriktionen es dabei unterworfen ist und wo Reformen in dieser Hinsicht angesetzt werden müßten. Dabei muß insbesondere berücksichtigt werden, daß bei einem nunmehr absehbaren fast flächendeckenden System von Regionalplänen in der Bundesrepublik weniger die Schwierigkeiten der Aufstellungsphase, sondern mehr und mehr die Probleme des Planvollzuges, aber auch der Planaktualisierung im Vordergrund stehen. Insofern erhält die Frage nach dem möglichen Beitrag des ROV zur effizienteren Gestaltung der Regionalplanung eine neue Dimension.

Dem Beitrag liegt eine Betrachtung von 15 Fällen der ROV-Anwendung in Bayern zugrunde; der Schwerpunkt der Untersuchung⁴ lag dabei auf den in einem direkten Zusammenhang stehenden Großprojekten für den Bau eines Rangierbahnhofes und eines Containerbahnhofes im Großraum München⁵.

Auf die Darstellung der rechtlichen Ausgestaltung sowie der Rechtsprobleme des ROV, die sich aus der weitgehend ungeklärten Frage nach dem Rechtscharakter des ROV⁶ ergeben, wird in der folgenden Abhandlung verzichtet. Hier kann auf das Schrifttum verwiesen werden⁷.

2. Die Stellung des Raumordnungsverfahrens im Verhältnis zur Regionalplanung im eigentlichen Sinne

Die Gründe für die weitgehende Erfolglosigkeit der Regionalplanung sind vielschichtig⁸. Die im Schrifttum am häufigsten genannten, z.T. eng miteinander verwobenen Ursachen sind:

1. Die Durchsetzungsschwierigkeiten gegenüber den Gemeinden vor allem aufgrund von Konsensproblemen⁹,
2. die mangelnden Durchsetzungsmöglichkeiten gegenüber den Fachplanungen¹⁰,
3. das geringe Eigengewicht gegenüber der hochstufigen Landesplanung¹¹,
4. die geringe Reaktionsfähigkeit und mangelnde Aktualität aufgrund von Verfahrensproblemen¹² und
5. die mangelnde Beteiligung am Planvollzug¹³.

Daß das ROV durchaus zu einer Verminderung dieser Hauptprobleme der Regionalplanung — mit Ausnahme des 3. Punktes — beitragen und somit die Effizienz dieser Planungsebene erhöhen kann, ist weithin anerkannt¹⁴. Die Vorteile des ROV, wie seine Flexibilität, Aktualität und seine hervorragende Eignung, konsensfähige Abstimmungslösungen zu erzielen, konnte auch im Rahmen der diesem Beitrag zugrundeliegenden Untersuchung auch für den Einzelfall eindrucksvoll bestätigt werden.

Gleichzeitig wurde ermittelt, daß vermeintliche Nachteile dieses Instruments, wie die gegenüber einem landesplanerischen Ziel geringere Bindungswirkung der landesplanerischen Beurteilung¹⁵, dem Ergebnis des ROV, wie die z.T. ungeklärten Fragen der Beteiligungsrechte¹⁶ und wie die durch dieses Instrument zusätzlich hervorgerufene mögliche Einschränkung der gemeindlichen Planungsautonomie¹⁷, in der Praxis — dies gilt zumindest für Bayern — offenbar keine negative Rolle spielen.

Im Gegenteil, es scheint sogar, daß die Ergebnisse eines ROV weniger gefährdet sind, unterlaufen zu werden, als landesplanerische Ziele¹⁸. Das ROV bietet in der Praxis sicherlich auch größere und vielfältigere Mitwirkungsmöglichkeiten für die Beteiligten bei hoher Verfahrensflexibilität als — bezogen auf das einzelne Ziel — im Rahmen der Raumordnungsplanung¹⁹. Ebenso ist von einem grundsätzlichen Widerstand der Gemeinden gegen das ROV nicht viel zu spüren; oftmals sind es gerade die Gemeinden die vehement die Einleitung von ROV fordern, weil sie sich davon Unterstützung gegenüber den privilegierten Fachplanungen erhoffen.

Dennoch sollte der Einsatz des ROV im Hinblick auf die Regionalplanung nicht ohne Vorbehalte betrachtet werden. Die Tatsache, daß

- das ROV vor allem über die Möglichkeit der Erteilung von Auflagen²⁰ und über die Möglichkeit „vergleichender Standortuntersuchungen“²¹ teilweise auch in den planerischen Bereich eindringt und damit seinen (passiven) Sicherungscharakter z.T. aufgibt,
- die Raumverträglichkeitsprüfung im ROV gegenüber der Abstimmung der Beteiligten untereinander keineswegs eindeutig vorrangig ist, die Grundsätze und Ziele der Raumordnung also z.T. weniger Beurteilungsgrundlage zu sein scheinen als die Stellungnahmen der Beteiligten²² und
- das ROV (trotzdem) faktisch eine hohe Bindungswirkung entfaltet,

zeigen, daß das ROV nicht nur eine große Bedeutung, sondern auch eine erhebliche Eigenständigkeit gegenüber der Raumordnungsplanung im eigentlichen Sinne entwickelt hat.

Gerade in dieser „Eigendynamik“ des ROV bzw. seiner Anwendung nach bayerischem Muster steckt durchaus die Gefahr, daß die Bedeutung der Regionalplanung im eigentlichen Sinne eingeschränkt wird. Dies gilt in zweierlei Hinsicht:

1. könnte dies zu einer Beeinträchtigung des übergeordneten und gesamtkonzeptionellen Charakters der Planung²³ zugunsten einer durch verstärkte einzelfallbezogene Entscheidungen hervorgerufene „Flickschusterei“ in der Planung führen; die Regionalplanung wird teilweise unterlaufen.

2. könnte infolge der Trennung der verwaltungsmäßigen Zuständigkeiten für das ROV und die Regionalplanung die Entscheidungskompetenz des Regionalen Planungsverbandes zugunsten der höheren Landesplanungsbehörde eingeschränkt werden²⁴

und damit auch das obengenannte Problem des zu geringen Eigengewichts der Regionalplanung gegenüber der Planung auf Landesebene noch verstärkt werden.

Zu 1: Gefahr des Unterlaufens der planerischen Gesamtkonzeption:

Die Erarbeitung von über Einzelprojekte hinausgehenden Plankonzepten durch das ROV, etwa im Sinne von räumlichen oder sachlichen Teilplänen, ist zwar selbst in Bayern nie möglich gewesen²⁵, doch ist ein teilweises Unterlaufen der Raumordnungsplanung im eigentlichen Sinne durch das ROV durchaus denkbar. So sind in den landesplanerischen Beurteilungen Widersprüche gegen einzelne verbindliche Ziele der Raumordnung feststellbar²⁶, zumindest werden die Ziele z.T. nicht sorgfältig genug beachtet²⁷. Die Tatsachen, daß im ROV raumstrukturelle Aspekte offensichtlich keine wesentliche Rolle spielen²⁸, Verknüpfungsmöglichkeiten mit anderen überörtlich wirksamen Projekten kaum gesucht²⁹, d.h. jede Planung trotz der Möglichkeiten der Einbeziehung von Alternativstandorten im Grunde isoliert betrachtet wird, und damit auch Fragen nach konkurrierenden Nutzungsmöglichkeiten des Raumes kaum berücksichtigt werden³⁰, machen zudem deutlich, daß das einzelfallbezogene und auf Konsens ausgerichtete ROV trotz seiner zusätzlichen, z.T. aktiven Einflußmöglichkeiten auf die Gestaltung des Raumes durchaus auch Nachteile für die übergeordnete und gesamtkonzeptionell orientierte Raumordnung haben könnte.

Trotzdem dürfen diese Tatsachen als Argumente gegen das ROV bzw. gegen die in Bayern übliche massenhafte Anwendung dieses Instruments³¹ nicht überbewertet werden. Detaillierte und konkrete Raumordnungspläne garantieren auch nicht dafür, daß alle ihre Einzelziele im Sinne einer Gesamtkonzeption aufeinander abgestimmt sind. Im Gegenteil, einzelne Maßnahmenziele erwecken oftmals nur den Anschein einer Koordination und sind in Wirklichkeit „Buchhaltung von Vorentscheidungen der verschiedenen Fachplanungen“³². Im Vergleich mit einem solchen „nachrichtlich vermerkten“ Maßnahmenziel ist ein über das ROV abgestimmtes Projekt trotz der obengenannten Nachteile wahrscheinlich sogar besser auf die wirkliche raumordnerische Grundkonzeption ausgerichtet.

Zu 2: Das Problem der Trennung der Zuständigkeiten für ROV und Regionalplanung:

Das eigentliche Problem der intensiven Anwendung des ROV nach bayerischem Muster ist nicht die vermeintliche Antinomie der Instrumente Planung und ROV oder das Spannungsverhältnis zwischen Einzelfallabstimmung und Gesamtkonzeption, sondern die verwaltungsorganisatorische Trennung dieser beiden Instrumente auf der Ebene der Regionalplanung. Das ROV konkurriert mit dieser Planungsebene in zweifacher Hinsicht:

Die teilweise Verlagerung der Abstimmungsentscheidungen von der Regionalplanung auf das ROV bedeutet nicht nur, daß das *Instrument* Regionalplanung z.T. durch das *Instrument* ROV ersetzt wird — dies kann, wie oben erläutert, im Sinne einer Ergänzung und Entlastung durchaus hilfreich sein —, sondern auch, daß die *Institution* Regionalplanung bzw. Regionaler Planungsverband Entscheidungsbefugnisse an die höhere Landesplanungsbehörde abgibt. Die „Hoheitsrechte“ der Regionalplanung werden also angetastet.

Ein Ausgleich für diese „Kompetenzeinschränkung“ ist nur theoretisch durch das Beteiligungsrecht des Regionalen Planungsverbandes am ROV gegeben. Der Planungsverband kann damit zwar einen Einfluß auf die landesplanerische Beurteilung ausüben; auch erhält die Regionalplanung, die nach dem Raumordnungsrecht nur für die Aufstellung und Fortschreibung der Pläne zuständig ist, damit erstmals eine Chance, auch an laufenden planerischen Entscheidungen direkt mitzuwirken.

Die Praxis offenbart jedoch bei der Beteiligung des Regionalen Planungsverbandes am ROV gerade den oben unterstellten „Kompetenzkonflikt“ zwischen Raumordnungsbehörde und Regionalplanung³³.

Beispielsweise wurde in dem vorerwähnten ROV für den Rangierbahnhof München von 1972/73³⁴ nichts unternommen, um den in der Zwischenzeit konstituierten Regionalen Planungsverband München noch am Verfahren zu beteiligen. Angesichts der Umstrittenheit des Projektes wäre dies sicherlich gerechtfertigt gewesen.

Im Entwurf des Regionalplanes München ist der Rangierbahnhofstandort München Nord als verbindliches Ziel vorgesehen³⁵. In der Begründung des Standortes wird dabei allein auf das ROV verwiesen. Dies bedeutet an sich eine Umkehrung der Rechtslage, denn hier stützt sich nicht das ROV auf die Regionalplanung, sondern umgekehrt, das regionalplanerische Ziel stützt sich auf ein ROV. Dieser Widerspruch darf allerdings nicht überbewertet werden, weil der Regionalplan erst zu einem Zeitpunkt entworfen wurde, als das fachplanerische Verfahren für den Rangierbahnhof beinahe abgeschlossen war. Da im ROV raumordnerische Fragen bereits eingehend behandelt worden sind, scheint die Berufung auf das ROV hier sogar sinnvoll, auch wenn die landesplanerische Beurteilung eigentlich nur übernommen wurde.

Bemerkenswert ist allerdings hierbei, daß dem Regionalen Planungsverband weder, wie erwähnt, im ROV von 1972/73 noch in der späteren ergänzenden landesplanerischen Beurteilung von 1979³⁶ Gelegenheit zu einer Stellungnahme gegeben worden ist. Gerade in dieser ergänzenden landesplanerischen Beurteilung, die zu einem Zeitpunkt erstellt wurde, in der die Regionalplanung längst in die Entwurfsphase getreten war, drängte sich eine Beteiligung des Regionalen Planungsverbandes geradezu auf, zumal hier auch vom Landesamt für Umweltschutz eine Stellungnahme eingeholt wurde.

Die Regionalplanung spielte damit bei der Behandlung der umstrittenen und raumordnerisch wichtigen Standortfrage dieses Projektes durch das ROV, das hier von ausschlaggebender Bedeutung war, praktisch keine Rolle.

Sicherlich ist dies ein (wenn auch nicht zu unterschätzender) Extremfall. Gewiß hat der Regionale Planungsverband, allein schon seiner fachlichen Kompetenz wegen, in der Regel doch beim ROV ein gewichtiges Wörtchen mitzureden; doch läßt sich auch aus anderen Fällen durchaus erkennen, daß der Regionale Planungsverband in dem ROV keineswegs eine überragende Rolle spielt, obwohl es sich hier meist um Abstimmungsentscheidungen von regionalplanerischer Bedeutung und viel seltener von höherer, d.h. (hochstufiger) landesplanerischer Bedeutung handelt.

Dies wird allein schon aus der Tatsache deutlich, daß die Stellungnahmen des Regionalen Planungsverbandes in den landesplanerischen Beurteilungen in keiner Form besonders hervorgehoben werden, weder bei der Zusammenfassung der einzelnen Beiträge der Beteiligten am Verfahren noch bei der Begründung

der landesplanerischen Abstimmungsentscheidung.

Auf der anderen Seite sind die Beiträge der Planungsverbände in der Regel auch nur von durchschnittlichem Umfang, teilweise sogar unverständlich knapp³⁷. Auflagenvorschläge werden darin weit weniger gemacht als in den meist wesentlich umfangreicheren Beiträgen der Gemeinden, Landkreise und des Landesamtes für Umweltschutz; wenn sie gemacht werden, dann ist keineswegs garantiert, daß sie auch tatsächlich berücksichtigt werden³⁸. Daß die Stellungnahmen der Regionalen Planungsverbände offensichtlich sogar eine geringere Bedeutung haben als die der eben genannten Institutionen, machen auch folgende Beispiele deutlich:

So stimmte der Regionale Planungsverband München dem Standort für eine großflächige Ausbildungsstätte der Bundespost in der Stadt Fürstenfeldbruck grundsätzlich zu. Die höhere Landesplanungsbehörde lehnte jedoch den Standort im ROV ab³⁹. Ebenso beurteilte die Landesplanungsbehörde einen Standort für eine Funkübertragungsanlage in den Bayerischen Alpen negativ, der vom Regionalen Planungsverband Oberland akzeptiert wurde⁴⁰.

Sicherlich ist es in diesen beiden Fällen zu begrüßen, daß die Landesplanungsbehörde strenger urteilt als der Planungsverband, jedoch ist hier eindeutig eine Antinomie zwischen Regionalplanung und ROV feststellbar. Am deutlichsten aber wird die Kompetenzbescheidung der Regionalplanung durch das ROV bei einem Ferngasleitungsprojekt im Landkreis Kronach. Hier wurde die Stellungnahme des Regionalen Planungsverbandes Oberfranken-West, der um Terminverlängerung gebeten hatte, „wegen der außergewöhnlichen Eilbedürftigkeit“ nicht abgewartet⁴¹.

Offensichtlich hat sich also der regionale Planungsverband dem von der höheren Landesplanungsbehörde durchgeführten ROV voll unterzuordnen. Die „Konkurrenz“ durch das staatliche ROV ist somit mit Sicherheit ein nicht zu unterschätzender Grund für die bisherige Misere gerade der bayerischen Regionalplanung⁴². Diese Planungsebene konnte sich nicht zuletzt wegen der Existenz dieses längst bewährten Instruments nur sehr schwer etablieren.

Wenn jetzt die Erstaufstellung der Pläne allmählich abgeschlossen ist, wird die Regionalplanung durch das ROV, das ihr die „laufende Planungsarbeit“ weitgehend abnimmt, weiter oder wieder an Bedeutung verlieren. Wenn dann sogar an sich sinnvolle Vorschläge zur Weiterentwicklung des ROV realisiert würden, wie der Vorschlag, das ROV als Planabweichungsverfahren zuzulassen⁴³, das ROV zur Aktualisierung und Fortschreibung einzelner Planziele heranzuziehen (was insbesondere von Bayern gefordert wird)⁴⁴, oder gar das ROV auch für die Behandlung bzw. Erarbeitung räumlich begrenzter oder einzelfachlicher Teilkonzepte anzuwenden⁴⁵, würde — überspitzt ausgedrückt — der Regionale Planungsverband zum „Statisten“ degradiert; er hätte mit der Erstaufstellung des Regionalplans seine Arbeit geleistet und könnte sich wieder auflösen.

3. Reformvorschlag: Das Raumordnungsverfahren in die Hände des Regionalen Planungsverbandes.

Angesichts der beschriebenen Tatsachen müßte gerade für die Zukunft, wenn die Regionalpläne einmal flächendeckend zur

Verfügung stehen und weniger die Planung als die Integration von Planung als Hauptaufgabe der Regionalplanung anzusehen ist⁴⁶, darüber nachgedacht werden, ob das ROV nicht besser als Auftragsangelegenheit in die Hände des Regionalen Planungsverbandes gelegt werden sollte, zumal es sich bei dem Verfahrensgegenstand ohnehin größtenteils um regional wirksame Vorhaben handelt.

Die Regionalplanung könnte in diesem Falle die Vorteile des ROV nutzen, ihre eigenen Praxisschwierigkeiten mit einer Entlastung durch das ROV abbauen und damit auch, weniger „an den Meßtisch gebunden“ dem „Prozesscharakter der räumlichen Entwicklung“⁴⁷ stärker Rechnung tragen, ohne dabei an Einfluß und Entscheidungskompetenz zu verlieren, wie es bei der jetzigen Ausgestaltung des ROV der Fall ist. Im Gegenteil, die Regionalplanung als bisher unzureichend etablierte untere Ebene der Landesplanung würde erheblich aufgewertet, die staatliche Reglementierung, wie sie vor allem auch durch das ROV hervorgerufen wird, würde entscheidend abgebaut; damit würde auch der immer wieder erhobenen Forderung nach einer stärkeren Regionalisierung bzw. Dezentralisierung der Raumordnung⁴⁸ Rechnung getragen.

Daneben würde durch diese Zuständigkeitsänderung die kritische Frage der politischen Legitimation einer faktisch verbindlichen raumordnerischen Entscheidung durch das ROV⁴⁹ als reines Verwaltungsverfahren keine Bedeutung mehr haben, die Tendenz zur Entpolitisierung in der Raumordnung gestoppt.

Ebenso könnte hierdurch das Problem eingedämmt werden, daß die Regionalplanung durch das ROV schleichend unterlaufen wird. Denn es ist unwahrscheinlich, daß die Regionalplanung selbst ihre eigenen Entscheidungen und Zielvorstellungen untergräbt.

In Verbindung mit der hier angeregten Änderung der Trägerschaft für das ROV könnten auch die obengenannten Reformvorschläge hinsichtlich des Einsatzes des ROV als Zielabweichungsverfahren, als Planänderungsverfahren oder gar als Verfahren für die Erarbeitung größerer Teilkonzepte neu überdacht werden. So könnte ein durch den regionalen Planungsverband durchgeführtes ROV bei Bedarf leicht in ein Planänderungsverfahren übergeleitet werden. Selbst die Behandlung größerer Plankonzepte durch das ROV wäre vertretbar, da der Regionale Planungsverband sein eigenes Konzept in den Regionalplan überführen kann. Auch sonst könnte dann bei besonders kritischen Fällen, wie bei dem erwähnten Rangierbahnhofprojekt, über das ROV ein Zielfestlegungsverfahren eingeleitet werden, in dem die Probleme dann in einem größeren Zusammenhang erörtert werden könnten.

Über ein „regionalplanerisches ROV“ wäre dann auch die von vielen Seiten geforderte „Entfeinerung“ der Regionalpläne⁵⁰ ohne Bedenken realisierbar, und zwar im Sinne einer Art „Kooperation“ zwischen diesen beiden Instrumenten. So könnten die Regionalpläne in bestimmten Bereichen weitgehend auf eine hohe Zieldichte, z.B. auf Standortfestlegungen, zugunsten des ROV verzichten und sich stärker auf die wesentlichen Ziele und die wirklich nur im Gesamtkonzept zu lösenden Probleme, wie die Strukturpolitik, auf die großräumige Siedlungsplanung oder stärker auf freiraumbezogene Ziele konzentrieren.

Dabei sollten die Regionalpläne das ROV regelrecht „einsetzen“ und dabei dem ROV auch einen klaren Rahmen vorgeben, z.B. durch weniger konkrete, dafür aber stringendere Zielaussa-

gen, insbesondere bei freiraumbezogenen Zielvorgaben, oder durch die Nennung von Alternativstandorten, über die dann im ROV entschieden werden müßte. Für diesen Rahmen, der dem ROV zu setzen ist, könnte auch der heute weitgehend brachliegende Begründungsteil der Regionalpläne eingesetzt werden.

Dem Einwand, daß eine solche „ROV-bezogene“ Regionalplanung dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot nicht mehr Rechnung trägt⁵¹, kann entgegengehalten werden, daß in der Praxis auch in Plänen, die nicht auf eine „Kooperation“ mit dem ROV ausgerichtet sind, oftmals eindeutige Aussagen fehlen. Zudem ist mit dem Reformvorschlag nicht gemeint, daß damit die Pläne nur mehr „Leerformeln“ und in jedem Anwendungsfall neu interpretierbare Ziele enthalten sollen. Jedes im Sinne von § 5 Abs. 4 Bundesraumordnungsgesetz (ROG) verbindliche Ziel muß (weiterhin) in seinem Inhalt für die Adressaten der Pläne klar erkennbar sein. Der Gesetzgeber hat jedoch nicht umsonst bei der Bezeichnung der Festlegungen, die durch die Raumordnung und Landesplanung getroffen werden sollen, das Wort „Ziele“ verwendet. Dieses Wort unterscheidet sich eindeutig von den Begriffen „Planung und Maßnahme“. Während die wirklichen „Ziele“ der Raumordnung (weiterhin) nur im Rahmen der Programme und Pläne nach § 5 Abs. 1 ROG aufgestellt werden dürfen, können „Planungen und Maßnahmen“, d.h. die konkrete planerische Umsetzung dieser Ziele im Einzelfall, durchaus auch außerhalb dieser Programme und Pläne landesplanerisch überprüft und abgestimmt werden. Je eindeutiger die in den Plänen verbleibenden landesplanerischen Ziele sind, desto effektiver kann dabei sogar die „Aufgabenteilung“ zwischen Regionalplanung und ROV funktionieren.

Um zu verhindern, daß über das ROV die Regionalplanung im eigentlichen Sinne vernachlässigt wird, was dann tatsächlich dem raumordnungsrechtlichen System zuwiderlaufen würde, sollte die hier vorgeschlagene Zuständigkeitsänderung erst nach wirklich flächendeckender Fertigstellung der Regionalpläne vollzogen werden, und zwar im Wege der Delegation als Auftragsangelegenheit.

Indem das ROV nur als Auftragsangelegenheit an den Regionalen Planungsverband delegiert wird, könnten die bei diesem Vorschlag möglicherweise entstehenden Bedenken hinsichtlich der verwaltungsrechtlichen Zuständigkeit für behördliche Verfahren, wie es das ROV darstellt, ausgeräumt werden.

Damit auch in Zukunft gewährleistet ist, daß die Regionalplanung gesamtkonzeptionelle Pläne produziert und nicht nur ad-hoc Koordination betreibt, müßte die Landesplanungsbehörde — ohnehin Kontrollinstanz für die Regionalplanung — ein Veto-recht erhalten. Zudem müßte sie in der Lage sein, gegebenenfalls die Überleitung eines ROV in ein Planänderungs- oder Zielaufstellungsverfahren zu erzwingen und notfalls ein ROV auch an sich zu ziehen.

Mit Rücksicht auf alle diese bei der Landesplanungsbehörde verbleibenden Einflußmöglichkeiten wäre es nicht notwendig, die Durchführung von ROV für überregional wirksame Vorhaben der Landesplanungsbehörde vorzubehalten. Auch hier erscheint die Delegation an den „meistbetroffenen“ Regionalen Planungsverband möglich und sinnvoll, um eine ortsbezogene, individuelle Lösung zu erzielen.

Die Regionalen Planungsverbände verfügen allerdings derzeit über keinen eigenen Apparat. Daher müßte das für die Koordination und schriftliche Abwicklung des ROV notwendige Per-

sional herbeigeschafft werden, wenn das Instrument dort angesiedelt würde. Zumindest in Bayern dürfte dies jedoch grundsätzlich kein Problem sein: Die eigentliche Planungsarbeit wird bei der Regionalplanung durch die sog. „Regionalplanungsstelle“⁵² geleistet, die ohnehin beim Regierungsbezirk, also derselben Verwaltungsinstanz, die auch die höhere Landesplanungsbehörde beherbergt, eingerichtet ist. Bei einer Zuständigkeitsänderung für das ROV, wie sie hier vorgeschlagen wird, müßte das entsprechende Fachpersonal also lediglich „umgruppiert“ werden. Mit anderen Worten: Es müßten nicht einmal die Räume gewechselt werden, lediglich der „Arbeitgeber“ bzw. der Weisungsbefugte würde sich ändern.

Da auch die Zahl der insgesamt durchzuführenden ROV nicht zunehmen muß, ist bei diesem Modell grundsätzlich davon auszugehen, daß insgesamt zusätzliches Personal nicht notwendig würde.

Als Nachteil dieses „regionalplanerischen“ ROV könnte die Schwerfälligkeit des Regionalen Planungsverbandes⁵³ angesehen werden, der in Bayern jeweils aus sämtlichen Gemeinden, dazu den Landkreisen der Planungsregion besteht. Wenn jedesmal die riesige Mitgliederversammlung eingeschaltet werden müßte, um dann mit den entsprechenden Auseinandersetzungen ein ROV zu behandeln, würde die Flexibilität und Praktikabilität des Verfahrens in seiner jetzigen Form schnell verloren gehen. Daher sollte nur der wesentlich kleinere, der Verbandsversammlung ohnehin verantwortliche und von dieser auch gewählte Planungsausschuß⁵⁴ mit der Durchführung des ROV betraut werden. Die Verbandsversammlung sollte sich nur bei schwierigen und besonders öffentlichkeitswirksamen Fällen einschalten, und zwar nur in der Art, daß sie per Mehrheitsentscheidung das ROV gegebenenfalls in ein Zielfestlegungsverfahren überführen kann.

Eine nicht zu unterschätzende Gefahr dieses Modells ist allerdings die Tatsache, daß der Regionale Planungsverband, und gerade sein von der Verbandsversammlung zu wählender Planungsausschuß, nicht so unabhängig von kommunalen Interessen sein kann wie die höhere Landesplanungsbehörde, die im ROV gewissermaßen die Rolle eines „ehrlichen Maklers“ zwischen staatlichen, fachplanerischen und kommunalen Interessen einnimmt und gerade auch dadurch ihre besondere Autorität genießt. Der Einfluß der Gemeinden, der ohnehin in einer kommunal verfaßten Regionalplanung, wie sie in Bayern existiert, groß ist, würde unter Umständen zu einem so großen Sanktionspotential anwachsen, daß die eigentlichen, übergeordneten raumordnerischen Interessen zu kurz kämen. Es wären hier, wenn Gemeinden zumindest indirekt praktisch über Gemeinden entscheiden, erhebliche interne Konfliktpotentiale gegeben. Um diesem Problem entgegenzuwirken, müßte die in der heutigen Praxis z.T. offenbar zweitrangige⁵⁵ (objektive) Raumverträglichkeitsprüfung im ROV gegenüber der eigentlichen Abstimmungsaufgabe an Gewicht gewinnen. Zudem ist zu bedenken, daß auf diese Weise der heutige „Machtvorsprung“ der Fachplanungsträger in der Raumordnung vermindert werden könnte. Abgesehen davon kann die größere Nähe zwischen Gemeinden und Planungsverband durchaus auch von Vorteil sein. So könnte dies zu „Führungsvorteilen“ führen, die Vorgespräche und Vorabstimmungen zwischen Projektträger, Regionalplanung und Gemeinden anregen könnten.

Sicherlich wäre der hier skizzierte Vorschlag eines „regionalplanerischen ROV“ derzeit nur schwer durchsetzbar, denn die Landkreise und insbesondere die Regierungsbezirke sehen die Regionalplanung nach wie vor argwöhnisch als „Konkurrenz“ an⁵⁶; auch die mächtigen Fachplanungsträger würden hier wohl Widerstand leisten. Trotzdem sollten die aufgezeigten Vorteile ausreichen, um den Vorschlag — vielleicht im Zusammenhang mit der zunehmend erhobenen Forderung, das ROV rahmenrechtlich einzuführen⁵⁷ — ernsthaft zu erörtern.

Anmerkungen

1 Vgl. z.B. Raumordnungsverfahren als Instrument zur Durchsetzung raumordnerischer Ziele. Themenheft der „Informationen zur Raumentwicklung“ (IzR), Heft 2/3 1979, S. 71 ff.

2 Vgl. z.B. Regionalplanung in der Krise? Themenheft der „Informationen zur Raumentwicklung“ (IzR), Heft 12/1980, S. 635 ff.

3 Vgl. z.B. Brenken G., Weiterentwicklung des Raumordnungsverfahrens. In: Raumordnung und Eigentumsordnung, Festschrift für Werner Ernst. — München 1980, S. 47 ff.

4 Diese Untersuchung wurde vom Verfasser im Rahmen seiner Diplomarbeit „Das Raumordnungsverfahren — ein Mittel der aktiven Landesplanung? Dargestellt an Beispielen aus dem Freistaat Bayern“ am Institut für Stadt- und Regionalplanung an der TU Berlin 1983 durchgeführt.

5 Im Gegensatz zu diesen beiden, gezielt ausgewählten Hauptfallbeispielen wurden die anderen Fälle mehr oder minder zufällig herausgesucht, wobei allerdings in bezug auf Projektart, Projektbedeutung, Projektträger und strukturelle Zuordnung des Projektstandortes auf eine gewisse Streuung geachtet wurde.

6 Insbesondere die Fragen nach der rechtsdogmatischen Einordnung und der Bindungswirkung der landesplanerischen Beurteilung als abschließender Akt des ROV sind äußerst umstritten (vgl. dazu repräsentativ Schefer A.G.: Rechtsqualität der abschließenden Beurteilung im Raumordnungsverfahren: Verwaltungsakt oder gutachtliche Stellungnahme? In: „Informationen zur Raumentwicklung“ [IzR], 1979, S. 95 ff. Bielenberg W./Erbguth W./Söfker W.: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Kommentar, Loseblatt. — Bielefeld, Stand April 1984, M 445 Rdnr. 20 mit weiteren Nachweisen).

7 Die umfassendsten Behandlungen des landesplanerischen Instruments ROV finden sich bei Zoubek G.: Das Raumordnungsverfahren — eine rechtsvergleichende Untersuchung des förmlichen landesplanerischen Abstimmungsinstrumente. — Münster 1977, und bei Raumordnungsverfahren als Instrument zur Durchsetzung raumordnerischer Ziele, Themenheft der „Informationen zur Raumentwicklung“ (IzR), Heft 2/3 1979, S. 71 ff., weitere Literaturhinweise hierzu in den Anmerkungen 3, 6, 14, 15 und 16.

8 Vgl. z.B. Regionalplanung in der Krise? Themenheft der „Informationen zur Raumentwicklung“ (IzR), Heft 12/1980, S. 635 ff.

9 Vgl. z.B. Hesse J. J.: Zum Bedeutungsverlust der Raumordnung und Raumplanung in der Bundesrepublik. In: Raumordnung und Eigentumsordnung, Festschrift für Werner Ernst. — München 1980, S. 201 ff. (205 ff.).

10 Vgl. z.B. Scharpf F.W./Schmabel F.: Steuerungsprobleme der Raumordnung. In: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 27. — Hannover 1979, S. 44 ff.

11 Vgl. Schulz zur Wiesch J.: Regionalplanung ohne Wirkung? In: Archiv für Kommunalwissenschaften 1978, S. 21 ff. (38).

12 Vgl. z.B. Kistenmacher H./Eberle D.: Erfordernisse und Möglichkeiten wirksamer regionalplanerischer Koordinationsstrategien. In: „Informationen zur Raumentwicklung“ (IzR), 1980, S. 647 ff.

13 Vgl. z.B. Benz A.: Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. — Münster 1982, S. 4 f.

14 Vorteile des ROV bei der Konsensbildung zwischen Landesplanung und Gemeinden (Punkt 1 der oben aufgestellten Problemliste der Regionalplanung) sieht z.B. Höhnberg U.: Raumverträglichkeitsprüfung im Raumordnungsverfahren und/oder im Rahmen von Planänderungen. In: „Informationen zur Raumentwicklung“ (IzR), 1979, S. 79 ff. (81); eine verbesserte Position der Landesplanung gegenüber den Fachplanungen (Problempunkt 2) durch das ROV erkennen u.a. Erbguth W./Zoubek G.: Raumordnungsverfahren, Umweltschutz und Vereinheitlichung des

Raumordnungsrechts. In: DVBl. 1982, S. 1172 ff. (1173); eine verbesserte Reaktionsfähigkeit und Aktualität (Problempunkt 4) durch das ROV betont u.a. Hesse J. J.: Zum Bedeutungsverlust der Raumordnung und Raumplanung in der Bundesrepublik. In: Raumordnung und Eigentumsordnung, Festschrift für Werner Ernst. — München 1980, S. 201 ff. (208); als bewährtes Mittel des Planvollzuges (Problempunkt 5) wird das ROV u.a. von Buchner W.: Das Raumordnungsverfahren nach bayerischem Landesplanungsrecht. In: „Informationen zur Raumentwicklung“ (IzR), 1979, S. 115 ff. (116), bezeichnet.

15 Vgl. Hosch R.: Das Verhältnis des Raumordnungsverfahrens zu Fachgenehmigungs- und Planfeststellungsverfahren — Erwiderung zur gleichnamigen Abhandlung von Jarass H. D. (In: BayVBl. 1979, S. 65 ff.). In: BayVBl. 1979, S. 398 ff. (399).

16 Zu den Fragen nach dem Kreis und der Stellung der Beteiligten am ROV vgl. repräsentativ Hosch R.: Aktuelle Fragen des Raumordnungsverfahrens nach dem Bayerischen Landesplanungsgesetz. In: BayVBl. 1974, S. 331 ff.

17 Vgl. Depenbrock J.: Landesplanung ohne Raumordnungsverfahren. In: „Informationen zur Raumentwicklung“ (IzR), 1979, S. 149 ff. (152).

18 So wies im Falle des vorerwähnten umstrittenen Rangierbahnhofprojektes im Raum München z.B. der (unparteiische) Vorsitzende der vom Bundesverkehrsminister eingesetzten sog. „Rangierbahnhofkommission“ in seinem Abschlußbericht darauf hin, daß das ROV von 1972/73 für den Bundesminister für Verkehr „eine Weichenstellung bedeutet, die er nicht ohne weiteres beiseite schieben kann“ (Vgl. Bericht über die Tätigkeit der Kommission „Rangierbahnhof für den Raum München“ sowie über deren Arbeitsergebnisse v. 29. 10. 76, S.11). Obwohl die Stadt München mit dem Ergebnis dieses ROV keineswegs einverstanden war, wurde die Bindungswirkung dieses Instruments grundsätzlich zu keiner Zeit des Verfahrens in Frage gestellt, währenddessen sich die Stadt gegen die später im Entwurf des Regionalplans München aufgenommene Standortfestlegung nicht nur inhaltlich, sondern auch prinzipiell wandte, da der Plan nach Meinung der Stadt eine so konkrete Standortfestlegung nicht vornehmen könne. Im selben Fall wird auch deutlich, daß sogar einzelne Hinweise im ROV, wie die Gültigkeitsfrist, strikt beachtet werden. In einem anderen Fall wurde der (private) Projektträger gezwungen, bei der Ausführung des vorher in einem ROV behandelten Projektes von einer flächenmäßigen Vergrößerung der ursprünglichen Planung abzusehen (Vgl. Regierung v. Oberbayern, landesplanerische Beurteilung v. 10. 12. 1979 zur Errichtung eines Golfplatzes in der Gemeinde Eurasburg). Auch Entscheidungen gegen den Projektträger im ROV werden offensichtlich, selbst von den privilegierten Planungsträgern des Bundes, akzeptiert. So fügte sich die Bundespost einer negativen landesplanerischen Beurteilung bei einem Projekt einer geplanten Funkübertragungsanlage, obwohl sie vorher glaubhaft zu machen suchte, daß ein anderer Standort für die Anlage nicht in Frage komme (Vgl. Regierung von Oberbayern, Neubau einer Funkübertragungsanlage auf dem Brauneck bei Lenggries, landesplanerische Beurteilung v. 9. 1. 79).

19 Der Kreis der Beteiligten am ROV ist weit größer und die Stellung der Beteiligten weit bedeutender, als im Gesetz ausdrücklich eingeräumt wird. So werden in der Regel Verbände — soweit sie betroffen sind — automatisch beteiligt. Über die Auflagen (Anm. 20) und z.T. auch über die „vergleichenden Standortuntersuchungen“ (Anm. 21) existiert faktisch sogar ein Vorschlagsrecht.

20 Im allgemeinen wird eine positive landesplanerische Beurteilung in Bayern nur unter Auflagen ausgesprochen; diese sind z.T. bemerkenswert konkret und werden offensichtlich in der Regel auch eingehalten.

21 Obwohl rechtlich eigentlich sehr begrenzt (vgl. dazu insbesondere Heigl L./Hosch R.: Raumordnung und Landesplanung in Bayern, Kommentar, München, Stand 1982, Art. 23 Rdnr. 12 u.13), spielt die Bewertung von Alternativstandorten im ROV eine bemerkenswert große und offensichtlich auch zunehmende Rolle; sie wird mitunter im Widerspruch zur eigentlichen Rechtslage auch gegen den Projektträger durchgesetzt. So wurde die DB beim ROV für den geplanten Rangierbahnhof in München 1972/73 faktisch gezwungen, nachträglich Alternativstandorte in das Verfahren einzubringen (Regierung v. Oberbayern, landespl. Beurteilung v. 18. 7. 73, S.3 f.).

22 In der Praxis zeigt sich, daß der Ausgleich zwischen lokalen und fachlichen Interessen im Vordergrund zu stehen scheint und die Prüfung, ob ein Vorhaben mit den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung vereinbar ist (Raumverträglichkeitsprüfung) allenfalls an zweiter Stelle wichtig ist. So werden offensichtlich zuerst Abstimmungs- und Kompromißmöglichkeiten gesucht, bevor anhand der eigentlichen Prüfungsmaßstäbe, die Ziele und Grundsätze der Raumordnung, die Vereinbarkeit oder Nichtvereinbarkeit mit der geltenden raumordnerischen Konzeption festgestellt werden. Die Landesplanungsbehörde scheint mitunter eher als „Vermittler“ statt als „Prüfer“ aufzutreten. Entscheidungen der Lan-

desplanungsbehörde sowohl gegen den Projektträger als auch gegen die betroffenen Gemeinden sind selten.

23 Diese Gefahr wird auch von Nordrhein-Westfalen, dem einzigen Flächenstaat der Bundesrepublik, der auf ein eigenständiges Prüfungs- und Abstimmungsinstrument wie das ROV verzichtet, als eines seiner Hauptargumente gegen die Einführung des ROV in diesem Land angeführt (vgl. Depenbrock J.: Landesplanung ohne Raumordnungsverfahren. In: „Informationen zur Raumentwicklung“ (IzR), 1979, S. 149 ff. (153).

24 So auch Depenbrock J.: Landesplanung ohne Raumordnungsverfahren. In: „Informationen zur Raumentwicklung“ (IzR), 1979, S. 149 ff. (153).

25 So wurde 1977 in der Region Oberfranken-West auf Intervention des Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen ein ROV eingestellt, das (einmaligweise) ein großräumiges Gesamtkonzept für die Ordnung des Kies- und Sandabbaues in der Region zum Gegenstand hatte. Dabei wies das Ministerium darauf hin, daß die von der höheren Landesplanungsbehörde beabsichtigte Erarbeitung dieser Gesamtkonzeption aufgrund der Rechtslage des Art. 23 BayLplG nicht Zweck eines ROV sein könne, sondern daß dies vielmehr innerhalb der Regionalplanung zu entwickeln sei (Vgl. Regierung v. Oberfranken, Rundschreiben vom 18. 7. 77 an die Beteiligten des ROV).

26 Z.B. wurde im Falle des zunächst gemeinsamen, später aber getrennten ROV für den geplanten Rangierbahnhof und das vorgesehene Containerterminal im Raum München praktisch ignoriert, daß das Landesentwicklungsprogramm Bayern in LEP B IX 4.8.1 ausdrücklich eine Kombination dieser Anlagen vorsieht. Hier findet praktisch ein Planänderungsverfahren durch ein ROV statt (Vgl. Regierung v. Oberbayern, ergänzende landesplanerische Stellungnahme zum modifizierten Rangierbahnhofprojekt v. 15. 12. 79; ders., landespl. Beurteilung zum Neubau eines Containerbahnhofes im Raum München v. 15. 7. 81).

27 Z.B. floß im selben Fall das sog. „Stadtteilkonzept Moosach-Lerchenau“ der Stadt München nicht in die landesplanerische Beurteilung des Rangierbahnhofstandortes mit ein, obwohl das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP Teil C — R 14 — 4. 2. 1) als verbindliches Ziel festlegt, daß in München zur Entlastung des Stadtkernes in geeigneten Stadtteilen Stadtteilzentren auszubauen sind und das obengenannte Stadtteilkonzept damit eindeutig als überörtliche Planung im Sinne des BayLplG anzusehen ist.

28 Zumindest läßt der Vergleich der hier betrachteten ROV, die a) im Verdichtungsraum München, b) in den ländlichen Gebieten Oberbayerns und c) in den peripheren, benachteiligten Gebieten Oberfrankens durchgeführt wurden, nicht erkennen, daß etwa die Frage, ob ein Vorhaben in einem Gebiet mit Überlastungserscheinungen oder in einem benachteiligten peripheren Raum geplant ist, einen signifikanten Einfluß auf die landesplanerische Bewertung hat.

29 Z.B. wäre aus ökologischen Erwägungen eine Kombination des erwähnten Rangierbahnhofes mit der geplanten Autobahnverbindungsspanne Eschenried am Stadtrand von München erwägenswert. Trotz der räumlichen Nähe dieser beiden Planungen und der Tatsache, daß das ROV zu letzterem Projekt zeitgleich mit der ergänzenden landesplanerischen Beurteilung der Rangierbahnhofplanung durchgeführt wurde, wurde über eine mögliche Verknüpfung dieser beiden Projekte im Rahmen des ROV nicht nachgedacht.

30 So werden die einzelnen Standorte zwar auf ihre (vor allem negativen) Auswirkungen überprüft und verglichen, doch wird selten gefragt, ob das betreffende Gelände für andere bauliche oder sonstige Nutzungen nicht besser geeignet wäre. Die Konkurrenz verschiedener Nutzungsansprüche an den Raum wird, wie im erwähnten Rangierbahnhofprojekt, als Beurteilungskriterium kaum berücksichtigt.

31 Das ROV wurde in Bayern zwischen 1966 und 1981 rund 6000 mal angewendet (vgl. Wahl R.: Bürgerbeteiligung bei der Landesplanung. In: Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen. Hrsg. v. Blümel W., Speyer 1981, S. 127).

32 Vgl. Ganser K.: Raumordnung in den 80er Jahren. In: Der Landkreis 1/1980, S. 9 ff. (14); ähnlich dazu äußert sich auch Hobberg R.: Regionalplanung als Koordinierungs- und Abstimmungsinstrument muß gestärkt werden. In: „Informationen zur Raumentwicklung“ (IzR), 1980, S. 635 ff. (640); daß diese Aussagen der Praxis entsprechen, offenbart auch der Planfeststellungsbeschluß der DB für den Rangierbahnhof München Nord v. 5. 7. 1982 (S.127) hinsichtlich der oben (Anm. 26) erwähnten, im Landesentwicklungsprogramm als verbindliches Ziel der Raumordnung und Landesplanung vorgesehenen Kombination des Rangierbahnhofes und des Containerterminals. Es wird hier schlicht erklärt, daß die Kombination „dem damaligen Planungsstand entsprechend“ im LEP „aufgeführt“ worden sei, und daß der in dieser Hinsicht aktualisierte Planungsstand in der Fortschreibung des LEP berücksichtigt werde. Dieses Ziel beruht also nicht auf einer fundierten landesplanerischen Abwägung, etwa

mit dem Raumordnungsgrundsatz, daß emittierende Anlagen möglichst gebündelt werden sollen (BayLplG Art. 2 Nr. 11), sondern auf einer „nachrichtlichen Übernahme“ einer Bundesbahnplanung.

33 Diesen Kompetenzkonflikt zwischen Raumordnungsbehörde und Regionalplanung beim ROV registriert auch *Benz A.*: Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. — Münster 1982, S. 113 ff., für Baden-Württemberg.

34 Vgl. Regierung v. Oberbayern, landesplanerische Beurteilung vom 18. 7. 73 zum Neubau eines Rangierbahnhofes mit einer Containeranlage.

35 Vgl. Regionalplan München, Entwurf (Stand 2. 12. 81), B IV 4.4.

36 Die ergänzende landesplanerische Beurteilung v. 17. 12. 79 (vgl. auch Anm. 26) wurde hier wegen der erheblichen Zeitverzögerung und wegen einer wesentlichen Modifizierung des umstrittenen Projektes notwendig.

37 Z.B. beim ROV für das vorerwähnte (nicht unproblematische) Autobahnprojekt „Eschenrieder Spange“ am Stadtrand von München; hier stimmte der Regionale Planungsverband München dem Projekt einfach zu, ohne eine Begründung oder Anregungen zu liefern (Vgl. Regierung v. Oberbayern, Autobahnring München, ergänzende Raumordnung für den Teilschnitt „Spange Eschenried“ landesplanerische Beurteilung v. 28. 12. 79, S. 7).

38 So wurden beim ROV „Containerbahnhof München“ zwei Vorschläge des Regionalen Planungsverbandes nicht aufgenommen (Regierung v. Oberbayern, landesplanerische Beurteilung v. 15. 7. 81, S. 10 u. S. 25).

39 Vgl. Regierung v. Oberbayern, ROV für die Errichtung einer Fernmeldeschule der Deutschen Bundespost in der Stadt Fürstenfeldbruck, landespl. Beurteilung v. 28. 5. 81, S. 4 und S. 7.

40 Vgl. Regierung v. Oberbayern, ROV für den Neubau einer Funkübertragungsstelle auf dem Brauneck bei Lenggries, Landkreis Bad Tölz, landesplanerische Beurteilung v. 9. 1. 79, S. 4 u. 9.

41 Vgl. Regierung v. Oberfranken, ergänzendes ROV für die Erdgas Hochdruckleitung „Schmölz - Tettau/Ludwigsstadt“, landesplanerische Beurteilung vom 14. 5. 79, S. 4.

42 Ausgerechnet Bayern als das flächengrößte Land der Bundesrepublik mit enormen räumlichen Disparitäten steht bei der Regionalplanung an letzter Stelle. Nach 14 Jahren Landesplanungsgesetz auf der Basis des Bundesraumordnungsgesetzes, und damit nach 14 Jahren Rechtsvorschriften zur Regionalplanung, existiert bislang kein einziger festgestellter Regionalplan. Lediglich in der Region Aschaffenburg konnte kürzlich die Beschlußfassung des Regionalplanes vorgenommen werden.

43 Vgl. *Bielenberg W./Erbguth W./Söfker W.*: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Kommentar, Loseblatt. — Bielefeld, Stand April 1984, M 440 Rdnr. 13.

44 Vgl. *Höhnberg U.*: Raumverträglichkeitsprüfung im Raumordnungs-

verfahren und/oder im Rahmen von Planänderungen. In: „Informationen zu Raumentwicklung“ (IzR), 1979, S. 79 ff.

45 Vgl. *Brenken G.*: Weiterentwicklung des Raumordnungsverfahrens. In: Raumordnung und Eigentumsordnung, Festschrift für Werner Ernst. — München 1980, S. 48 ff. (56).

46 Vgl. *Zoubek G.*: Auf dem Prüfstand: Bundesraumordnung und räumlicher Umweltschutz. In: DVBl. 1983, S. 1229 ff. (1232), nach einem Referat von *Schmitz G.*

47 Vgl. *Hobberg R.*: Regionalplanung als Koordinierungs- und Abstimmungsinstrument muß gestärkt werden. In: „Informationen zu Raumentwicklung“ (IzR), 1980, S. 635 ff. (636).

48 Vgl. z.B. *Ganser K.*: Raumordnung in den 80er Jahren. In: Der Landkreis 1/1980, S. 9 ff. (14) und *Hesse J. J.*: Zum Bedeutungsverlust der Raumordnung und Raumplanung in der Bundesrepublik. In: Raumordnung und Eigentumsordnung, Festschrift für Werner Ernst. — München 1980, S. 201 ff. (210 ff.).

49 Vgl. *Hesse J. J.*: Zum Bedeutungsverlust der Raumordnung und Raumplanung in der Bundesrepublik. In: Raumordnung und Eigentumsordnung, Festschrift für Werner Ernst. — München 1980, S. 201 ff. (209).

50 Vgl. z.B. *Schulz zur Wiesch J.*: Mehr horizontale Koordination statt vertikaler Bindung in der Regionalplanung? In: „Informationen zur Raumentwicklung“ (IzR), 1980, S. 665 ff. (672).

51 Diese Gefahr wird generell für die in Bayern übliche Praxis, „erst im ROV die eigentlichen Abstimmungsentscheidungen zu fällen“ (vgl. *Battis U.*: Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht. — Stuttgart u.a. 1981, S. 232), gesehen (vgl. *Bielenberg W./Erbguth W./Söfker W.*: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Kommentar, Loseblatt. — Bielefeld, Stand April 1984, M 440 Rdnr. 16).

52 Vgl. Art. 18 Abs. 1 Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) i.d.F.v. 4. 1. 1982.

53 Vgl. *Goedecke O.*: Regionalplanung in Bayern: Das Regionalbewußtsein wächst erst langsam. In: Innere Kolonisation 1978, S. 148 ff. (149).

54 Vgl. BayLplG i.d.F.v. 4. 1. 1982, Art. 8 Abs. 9; in den anderen Bundesländern gibt es entsprechende Gremien.

55 Siehe oben Anm. 22.

56 Selbst bis in die jüngste Zeit noch schlug der Verband der bayerischen Regierungsbezirke als „Beitrag zur Staatsvereinfachung“ und wegen des „allgemeinen Überdrusses in der Regionalplanung“ sogar die Auflösung der Regionalen Planungsverbände vor (Vgl. Münchner Merkur v. 31. 12. 1982, „Bezirke wollen Planungsverbände zerschlagen“).

57 Vgl. *Erbguth W./Zoubek G.*: Raumordnungsverfahren, Umweltschutz und Vereinheitlichung des Raumordnungsrechts. In: DVBl. 1982, S. 1172 ff. (1174).