

Perspektiven der Raumordnung in Europa

Wilfried Erbguth

Eingegangen: 18. August 2011 / Angenommen: 13. Oktober 2011 / Online publiziert: 8. November 2011
© Springer-Verlag 2011

Zusammenfassung Absehbar ist mit Vorgaben der EU für die maritime Raumordnung zu rechnen, die auf Harmonisierung des Rechts der Raumordnung in den Mitgliedstaaten gerichtet sein und dabei auch Auswirkungen auf das Raumordnungsrecht zu Lande haben werden. Dieser Prozess sollte von deutscher Seite aktiv begleitet werden, um nationale Erfahrungen einzubringen – nicht zuletzt, um im innerstaatlichen Bereich erkannte Fehlentwicklungen auf europäischer Ebene zu verhindern. Zu den dergestalt harmonisierenden Maßgaben des Europarechts zählen organisationsrechtliche Regelungen über eine von den Mitgliedstaaten zu benennende „einheitliche Stelle“: materiell-rechtlich solche über eine Verpflichtung der Raumordnung auf Nachhaltigkeit und überörtliches wie überfachliches Handeln, instrumentell über einen abgestimmten Einsatz von planerisch-verbindlichen Festsetzungen in Raumordnungsplänen einerseits und informeller Instrumente andererseits, über einen Einsatz des Raumordnungsverfahrens im maritimen Bereich, ferner über die Zuweisung neuer Aufgaben an die Raumordnung(sstellen), wie Monitoring und Mediation. Schließlich muss die bisherige Vorrangig-

keit des europäischen Naturschutzrechts zugunsten einer abwägenden Berücksichtigung im Rahmen der Raumordnung abgelöst werden.

Schlüsselwörter Europäische Raumordnung · Formelle Instrumente der Raumordnung · Informelle Instrumente der Raumordnung · Mediation · Monitoring · Europäischer Naturschutz

Perspectives of Spatial Planning in Europe

Abstract Guidelines of the EU for the maritime spatial planning are to be expected in the foreseeable future. Such guidelines will be targeted to achieve a harmonisation of the spatial planning legislation within the member states and will also impact the spatial planning legislation on-shore. This process should be actively accompanied by German institutions to contribute national learnings—and, not at least, to avoid unfavourable developments on a European level which have been recognized nationally. Such harmonising stipulations of the European legislation include organisational regulations regarding a “single body” to be nominated by the member states, substantive rules in regard to a commitment of spatial planning to sustainability and supra-regional as well as cross-disciplinary actions, in terms of instrumentation via a coordinated use of binding specifications in spatial plans on the one hand and informal instruments on the other hand, via the application of the spatial planning procedures within the maritime area and furthermore via the assignment of new tasks to the spatial planning (bodies), as monitoring and mediation. Finally, the former priority of the European nature conservation legislation has to be replaced by a balancing consideration within the scope of spatial planning.

Der Beitrag beruht auf einem Vortrag anlässlich der Wissenschaftlichen Plenarsitzung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung „Raumentwicklung in Europa 2020“ am 16./17. Juni 2011 in Bremen; er gibt eigene Sichtweisen des Autors wieder. Der Vortrag ist eingegangen in ein Rechtsgutachten zur Gesetzgebung für eine maritime Raumordnung in Europa, erstellt im Auftrag des Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern.

Prof. Dr. W. Erbguth (✉)
Juristische Fakultät, Lehrstuhl für öffentliches Recht,
Universität Rostock, Richard-Wagner-Straße 31,
18119 Rostock, Deutschland
E-Mail: wilfried.erbguth@uni-rostock.de

Keywords European spatial planning · Formal instruments of spatial planning · Informal instruments of spatial planning · Mediation · Monitoring · European nature conservation

1 Einleitung

Wenn man die zunehmende Hilfslosigkeit der Fachplanung und -politik betrachtet (Stichwort: „Stuttgart 21“), die zurzeit darin mündet, dass die Festlegung von Trassenkorridoren im Zuge des Umstiegs auf erneuerbare Energien durch einen „Bundesfachplan“ erfolgen soll, dessen legislativer Gehalt bis in die Wortwahl hinein eine nur dürrig kaschierte Übernahme von zentralen Aufgaben des Raumordnungsverfahrens darstellt, tritt das Erfordernis einer neutralen und belangübergreifenden räumlichen Abstimmung, eben einer Koordinierung und Steuerung durch Raumordnung, auf das dringlichste hervor.

Muss schon dies eine längst fällige Aufwertung der raumordnerischen Agenden nach sich ziehen, steht Entsprechendes seitens der Europäischen Union zu erwarten. Von diesem europaweiten Aufwind für die Raumordnung soll hier die Rede sein – und auch davon, dass und wie unsere nationalen Entwicklungen und Erfahrungen in jenen gesamteuropäischen Prozess eingebracht werden sollten. Bei alldem handelt es sich um eine Gedankenskizze, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt, vielmehr nicht zuletzt durch gewisse Zuspitzungen Anstöße für (notwendige) Diskussionen liefern will.¹

2 Die Ausgangslage auf europäischer Ebene

Auf europäischer Ebene ist es bekanntlich erstaunlich früh zu Aktivitäten mit dem Ziel einer Vereinheitlichung und stärkeren Einbindung der Raumordnung in die Instrumente der damaligen Gemeinschaft gekommen. Allerdings handelte es sich mangels einer Zuständigkeit der EG für den raumordnerischen Bereich um „soft law“, also nicht um verbindliche respektive umzusetzende Vorgaben. Freilich hat(te) die Gemeinschaft ihre Befugnisse insbesondere im Umweltbereich dazu genutzt, unter diesen Aspekten normativ auf die mitgliedstaatliche Raumordnung einzuwirken; bestes Beispiel bildet hierfür die Einführung der

Strategischen Umweltprüfung mitsamt Öffentlichkeitsbeteiligung und Umweltbericht in die Aufstellung von Raumordnungsplänen.

An diesen kompetenzrechtlichen Gegebenheiten hat sich im Gefolge des Vertrags von Lissabon nichts geändert. Entgegen andersartigen Sichtweisen lässt sich auch aus der ausdrücklichen Aufnahme des „territorialen Zusammenhalts“ in die neu gefassten europäischen Verträge nichts Weitergehendes ableiten: Dabei geht es um Strukturpolitik und, allerdings verstärkt, um wechselseitige Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten und mit der EU. Das erleichtert in räumlicher Hinsicht den Koordinierungsvorgang der Raumordnung, bleibt aber hinter ihrem Steuerungsanspruch, wie ihn § 1 Abs. 2 ROG (Raumordnungsgesetz) belegt, zurück. Europäische Rechtsetzung auf der Kompetenzgrundlage des territorialen Zusammenhalts kann also keine solche zur Raumordnung sein.

Allerdings entspricht das, was die Kommission zur See mit dem Ziel einer integrierten maritimen Meerespolitik als „Raumplanung“ entschlossen vorantreibt, unserem Verständnis von einem großräumig-koordinierenden Steuerungsanspruch, also von Raumordnung. Da eine solche maritime Raumordnung im Küstenbereich nicht Halt machen kann – zumal sie nach den Vorstellungen der EU-Kommission das Integrierte Küstenzonenmanagement (IKZM) mit berücksichtigen, gegebenenfalls auch umfassen soll – und die weitere Frage nach einer Übertragung auf den terrestrischen Bereich schon deshalb eine rhetorische ist, weil das Erfordernis raumordnerischen Handelns zu Lande erkannt und dort entwickelt worden ist, spricht Überwiegendes dafür, dass seitens der EU mit einer Übertragung des maritim-raumordnerischen Steuerungsanspruchs auf den Landbereich der Mitgliedstaaten zu rechnen ist.

3 Die zu erwartende europäische Entwicklung

Nun ist und bleibt es nach dem Vorstehenden allerdings so, dass der Union für eine originäre Gesetzgebung auf dem Gebiet der Raumordnung keine Kompetenz zusteht. Gleichwohl wird die EU, dies zeigen nicht nur Erfahrungen mit der EG aus früheren Zeiten, sondern auch hierauf gerichtete Ankündigungen der Kommission aus aktuellem Anlass, selbst ohne Zuständigkeit oder auf der Grundlage des hierfür untauglichen „territorialen Zusammenhalts“ (s. o.) bzw. der „Umwelt“ Regelungen zur (terrestrischen wie maritimen) Raumordnung treffen. Solches wird sich zwar nicht auf Rechtsgrundlagen für eine eigene „europäische“ Raumordnung(splanung) richten, wohl aber auf Vorgaben in Richtlinien oder Verordnungen für eine Vereinheitlichung der variationsreichen raumordnerischen Rechtslage in den Mitgliedstaaten. Dabei haben derartige EU-Regelungen den weiteren Anforderungen der Subsidiarität und der Verhält-

¹ Deshalb wird nachfolgend auf eine Literaturdiskussion verzichtet. Zum rechtlichen Hintergrund vgl. etwa die Nachweise bei Erbguth (2011), vgl. zur Bundesraumordnung nach „Schönefeld“ Durner (2010), zur europäischen Perspektive Battis/Kersten (2009), zu den Planungssystemen in Europa Ritter (2009: 118 ff.), zum Dauerthema Raumordnung – Fachplanung Kment (2010) und Deutsch (2010), zum Klimaschutz durch Raumordnung Reidt (2011), zur raumordnerischen Standortplanung Rojahn (2011), zum Einsatz der Raumordnung als Risikoplanung Kment (2011).

nismäßigkeit zu genügen – allerdings gemessen an der Aufgabe, eine europaweit vereinheitlichte Raumordnung mit erheblicher grenzüberschreitender Bedeutung zu schaffen, die nicht zuletzt die räumlichen Auswirkungen und Erfordernisse staatsübergreifender Infrastruktur- und Umweltschutzmaßnahmen (beispielsweise transeuropäische Netze oder „Natura 2000“) steuern soll. Das dürfte nicht nur die bessere Erreichbarkeit dieser Ziele auf EU-Ebene begründen, sondern eine solche Gesetzgebung auch als verhältnismäßig erscheinen lassen – jedenfalls dann, wenn sie sich auf unverzichtbare raumordnerische Grundstrukturen beschränkt (dazu nachfolgend).

4 Europäische Vorgaben für die Raumordnung in den Mitgliedstaaten – aus nationaler Sicht

4.1 Vorbemerkung

In dem damit absehbaren Prozess einer von der EU mit Nachdruck verfolgten Vereinheitlichung der Raumordnung in den Mitgliedstaaten wird als Maßstab für diese Harmonisierung auf Erfahrungen in und mit der mitgliedstaatlichen Raumordnung zurückgegriffen werden müssen, weil es eine eigene europäische Raumordnung (eben) weder gab noch gibt. Damit erscheint es nicht nur selbstverständlich, sondern geradezu zwingend, dass auch aus Deutschland als einem Mitgliedstaat mit einem seit längerem bestehenden raumordnerischen System, vor allem aber einer entsprechenden Raumordnungspraxis, *Inputs* für jene Vereinheitlichung eingebracht werden. Schon deshalb geht es nicht um eine hedonistische „Beglückung“ Europas mit eigenen raumordnerischen Präferenzen. Vielmehr gibt dies Anlass, die nationalen Strukturen in dem hier fraglichen Rechts- und Anwendungsbereich zu hinterfragen, so dass die einzubringenden Erfahrungen solche sind, die das Sieb der (Eigen-)Kritik passieren konnten. Das wiederum kann dazu beitragen, Fehlentwicklungen auf der Ebene europäischer Harmonisierung von vornherein zu vermeiden – was angesichts der Bindung an das insoweit zu schaffende Europarecht wiederum eine entsprechende Fehlerbereinigung im nationalen Kontext nach sich ziehen wird. All das verlangt nach vertiefter Betrachtung, die im vorliegenden Kontext nicht geleistet werden kann; die nachfolgenden Einschätzungen sind daher als Annäherung aus erster Sicht zu verstehen.

4.2 Europarechtliche Vorgaben für die Raumordnung in den Mitgliedstaaten: Empfehlungen

In der Sache können Vorschläge zur organisatorischen Harmonisierung, zum materiellen Raumordnungsrecht und zu seinen Instrumenten unterschieden werden.

4.2.1 Innerstaatliche Verwaltungsorganisation

Was zunächst die Vereinheitlichung in organisatorischer Hinsicht anbelangt, stößt entsprechendes Europarecht auf einen von vornherein engen Einsatzbereich, weil die innerstaatliche Verwaltungsorganisation Reservat der Mitgliedstaaten ist. Anders gewendet: Die EU besitzt hierfür keine allgemeine Kompetenz. Lediglich zur Wahrung des „*effet utile*“, also nur soweit Regelungen der Union unabdingbar sind, weil ansonsten die vertraglich normierten Ziele nicht bzw. nicht ordnungsgemäß verwirklicht werden können, sind der EU Zuständigkeiten eröffnet. Nun stellt sich allerdings die Organisation der Raumordnung im mitgliedstaatlichen Vergleich als äußerst heterogen, ja unübersichtlich dar, wie schon ihre Zuordnung in der mehrbigen Verwaltungsstruktur erweist: Diese reicht von einer Ansiedlung auf kommunaler Ebene bis hin zur ministeriellen Zuständigkeit. Eine wirkliche Harmonisierung verlangte daher nach einer tief greifenden Änderung im auch allgemeinen Organisationsgefüge der Mitgliedstaaten, die dem Europarecht aufgrund der vorstehend umrissenen kompetenziellen Restriktionen kaum eröffnet sein dürfte. Das gilt auch deshalb, weil es einen weniger einschneidenden, dabei durchaus effektiven Weg gibt, das organisatorische Harmonisierungsproblem zu meistern, ein Weg, den EG wie EU schon verschiedentlich beschritten haben, um den mitgliedstaatlichen Variantenreichtum in der Verwaltungsorganisation gleichsam zu bündeln: So wie im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung eine „federführende Stelle“ bei mehreren nach nationalem Recht für die Projektzulassung zuständigen Behörden vorgegeben ist, um den integrativen Ansatz des ökologischen Prüfverfahrens zu wahren, und im Gefolge der Dienstleistungsrichtlinie eine „einheitliche Stelle“ das Verfahren allgemein koordinieren soll, könnte den Mitgliedstaaten im raumordnerischen Zusammenhang die Schaffung bzw. Benennung einer diesbezüglich als Ansprechpartner fungierenden Stelle vorgeschrieben werden. Sie wäre zum einen Kontaktpartner der EU in Sachen nationaler Raumordnung. Zum anderen hätte sie zur Aufgabe, im Verhältnis der Mitgliedstaaten den Kontakt zu den jeweiligen innerstaatlichen Raumordnungsbehörden herzustellen. Damit ließe sich nicht nur die wichtige Staatsgrenzen überschreitende Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung(splanung) erleichtern, wenn nicht sicherstellen. Erreicht würde auch ein nicht minder bedeutsamer ungehinderter wechselseitiger Informationsfluss zwischen den europäischen Staaten, nämlich über raumordnerische Entwicklungen und raumbezogene Daten.

4.2.2 Materielles Raumordnungsrecht

Was das materielle Raumordnungsrecht anbelangt, so wirkt sich hier das europarechtliche Verhältnismäßigkeitsprinzip

deutlich grenzziehend gegenüber normativen Harmonisierungsbestrebungen der Unionsebene aus. Insofern lassen sich daher lediglich Kerngehalte vorgeben. Diese sollten die Leitvorstellung einer europäisierten Raumordnung, die Wahrnehmung dieses Auftrags und gegebenenfalls den zentralen Begriff der Raumbedeutsamkeit erfassen.

Raumordnerische Leitvorstellung. Nicht von ungefähr hat das (deutsche) Raumordnungsgesetz als erstes Normwerk das aus dem Völkerrecht rührende Nachhaltigkeitsprinzip an zentraler Stelle aufgenommen, indem es die Raumordnung auf eine *nachhaltige Raumentwicklung* verpflichtet. Als räumliche Gesamt- oder Querschnittsplanung war sie seit jeher dem integrativen, nämlich ökonomische, soziale und ökologische Belange von vornherein und ohne apriorische Vorränge berücksichtigenden Gestaltungsauftrag verpflichtet. Stärker akzentuiert fand sich lediglich das zweite, nämlich intergenerationelle Standbein des Nachhaltigkeitsprinzips, also die Wahrung der Interessen künftiger Generationen. Wenn nun die aus der Integrierten Meerespolitik rührende Raumordnungsvorstellung der EU die ihrem nationalen Pendant eigenen Wesenselemente des gesamthaften Abstimmungsauftrags trägt, ist es nur konsequent, auch ihre Leitvorstellung gleichermaßen auf das Nachhaltigkeitsprinzip auszurichten.

Auf europäischer Ebene drängt sich dies schon allgemein auf, weil das Vertragsrecht der EU, anders als die nationale Gesetzeslage, erkennbar vom Nachhaltigkeitsgedanken durchzogen ist. Insoweit greift eine gern und schnell bediente Konkurrenz zum Ökosystemschutz oder gar dessen verdrängende Wirkung, wie sie teilweise vor dem Hintergrund der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie postuliert wird, bei näherer Betrachtung zu kurz: Natürlich ist eine ökosystemare Behandlung des Umweltschutzes vonnöten oder kann es zumindest sein, um die ökologische Gefährdungssituation in ihrer wirklichen Dimension beurteilen zu können. Das vermag auch dazu zu führen, dass dem Umweltbelang *in concreto* ein besonderes Gewicht gegenüber ökonomischen und/oder sozialen Interessen in der nachhaltigkeitsbedingten Abwägung zukommt. Nicht aber vermag die ökosystemare Sorgewaltung eine generelle Vorrangstellung des Belangs Umwelt gegenüber dem sozio-ökonomischen Bereich nach sich zu ziehen. Das widerspräche rechtsstaatlichen Grundsätzen einer prinzipiellen Gleichrangigkeit der Interessen, wie sie das nationale und das europäische (Verfassungs-)Recht gleichermaßen prägen.

Weitere materielle Maßgaben, wie die § 2 ROG entsprechende Einführung eines Katalogs von raumordnerischen *Grundsätzen* oder eine Anbindung der nachhaltigen Raumentwicklung an die Erreichung *gleichwertiger Lebensverhältnisse*, die wieder Einzug in das neue Raumordnungsgesetz gefunden haben (§ 1 Abs. 2 ROG), empfehlen sich hingegen nicht, und zwar nicht nur mit Blick auf die notwendige unionsrechtliche Zurückhaltung aus Gründen des Verhält-

nismäßigkeitsgrundsatzes. Raumordnungsgrundsätze wie der Auftrag zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse haben national zu keinerlei Steuerungsgewinn der Raumordnung geführt, eher nicht erfüllbare und damit letztlich enttäuschte Hoffnungen geweckt, bestenfalls aber Pattsituationen nach sich gezogen, indem der Inanspruchnahme des einen Grundsatz(teils) schnell ein anderer Grundsatz(teil) entgegengehalten wurde oder die Vergleichbarkeit von Lebensverhältnissen meist aufgrund der Vielfalt und Umstrittenheit der diesbezüglichen Parameter in die Aussageunschärfe geriet.

Raumordnerische Aufgabenwahrnehmung. Dass Raumordnung die überörtliche und überfachliche Gestaltung des Raums darstellt, ist früh vom Bundesverfassungsgericht so definiert worden und gehört seitdem zum Allgemeingut ihrer Aufgabenbeschreibung in Gesetz, Rechtsprechung und Literatur. Wegen besagter Wesensidentität würde dies auch für die europäisierte Raumordnung als Selbstverständlichkeit gelten; gleichwohl sollte in den Vorgaben für die Mitgliedstaaten betont und erklärend hierauf hingewiesen werden. Handelt(e) es sich dabei auch um edukative Gesetzgebung, so erscheint diese doch von nicht zu unterschätzender Bedeutung für die Beseitigung von zentralen Schwächen und Angriffspunkten der raumordnerischen Praxis:

Es ist die Gratwanderung zwischen örtlichen und überörtlichen wie zwischen fachlichen und überfachlichen (Planungs-)Inhalten, bei der die Raumordnung vielfach in den örtlichen wie fachlichen Bereich gerät – mit entsprechenden rechtlichen, aber auch politischen Konsequenzen, die allesamt den Stellenwert dieses Aufgabenbereichs deutlich reduziert haben. Zuweilen sind die Raumordnungsstellen selbst für derartige Grenzüberschreitungen verantwortlich, wenn dies aus einem gewissen Perfektionsdrang heraus geschieht oder deshalb, weil sich der Frust über mangelnde eigene Umsetzungsmöglichkeiten der Planung Bahn bricht. Manches liegt auch in der Ausbildung der in der Raumordnung Tätigen begründet: Ein „gelernter“ Landschaftsplaner oder Städtebauer kann oftmals verständlicherweise nur schwer von seiner spezifisch fachlich bzw. örtlich bezogenen Sichtweise lassen.

Meist stellt es sich aber so dar, dass besagte Übergriffe von der Fach- oder Ortsplanung unterstützt, wenn nicht produziert werden. Dazu kommt es beispielsweise, wenn Fachpläne aus Gründen fehlender Ressourcen oder aus politischen Gründen nicht aufgestellt werden, aber dringend notwendig sind – oder wenn Fachplanungsgesetze (vielleicht bewusst) nicht mit eigenem Planungsinstrumentarium ausgestattet werden. In diesen und weiteren Konstellationen gerät die Raumordnung leicht in ein „Baum-Borke-Dilemma“, das nur zu ihren Lasten gehen kann: Entweder wird von fachlicher oder örtlicher Seite kritisiert, die Raumordnung tue nichts. Tut sie dann etwas, wird gesagt und auch ‚gerichtet‘: Das geht nun aber zu weit. Deshalb, nämlich um solche

Angriffsflächen nicht zu bieten, liegt es nahe, durch Fixierung auf eine streng überörtliche und überfachliche Aufgabenwahrnehmung die Raumordnung vor den Fallstricken der Kollision mit den örtlichen respektive fachlichen Interessen wie deren auch anwaltlichen Vertretern zu bewahren – und damit ihrer (weiteren) Schwächung vorzubeugen. Das sollte auch im Zuge einer europäischen Harmonisierung des mitgliedstaatlichen Raumordnungsrechts Niederschlag finden.

Dies enthebt freilich nicht der nachdrücklichen Verteidigung des vom sektoral engagierten Störfeuer beharrlich ignorierten rechtlichen wie faktischen Befunds, dass auf fachliche Inhalte bezogene Festsetzungen der Raumordnung keineswegs per se unzulässig sind, sondern für aufgabengerechte Koordinierung stehen, wenn und weil sie in Abwägung mit anderen Belangen zustandegekommen sind. Auch muss Versuchen Einhalt geboten werden, die überörtlich und überfachlich agierende Raumordnung doch wieder in die örtliche/fachliche ‚Kampfzone‘ zu zerren, indem man die Rechtmäßigkeit ihrer Abwägungsentscheidungen unter der Flagge drohender Vollzugsunfähigkeit davon abhängig macht, dass sie die Fähigkeit nachgeordneter Entscheidungsebenen zur Lösung raumordnerisch offen gelassener Probleme hinreichend eruiert und zurecht als wahrscheinlich eingeordnet hat. Denn dabei handelt es sich um Aufgaben der Planfeststellungs-, Genehmigungs- oder bauleitplanerischen Ebene, die der Raumordnung gerade verwehrt sind; dann können sie der überörtlich und überfachlich radizierten raumordnerischen Abwägung auch nicht als Prüfauftrag angehängt werden.

Öffnung des Begriffs der Raumbedeutsamkeit. Die für eigenes raumordnerisches Handeln, aber auch für dessen Wirkung gegenüber anderen Stellen zentrale Begrifflichkeit des „Raumbedeutsamen“ ist zwar schon nach der (bundes)gesetzlichen Definition weit zu verstehen, bezieht sie doch neben raumbeanspruchenden auch lediglich raumbeeinflussende (Planungen und) Maßnahmen ein. Selbst in diesem Zuschnitt suggeriert sie freilich, Gegenstand der Steuerung sei der Raum. Das ist er indes nur als Substrat menschlicher Einflüsse und natürlicher Gegebenheiten. Raumordnung stellt also bei näherer Betrachtung eine vornehmlich planerische Befassung mit sozio-ökonomischen/ökologischen Situationen und Entwicklungen dar, soweit diese sich auf den Raum auswirken, also als eine Planung gesellschaftlicher raumrelevanter Entwicklung. Dieser gesellschaftliche Bezug sollte dann auch begrifflich Niederschlag finden, um Missverständnissen vorzubeugen. Da Entwicklungen gesellschaftlicher Art in aller Regel Raumrelevanz aufweisen werden, bedarf es insoweit keiner besonderen Hervorhebung.

Vor diesem Hintergrund erscheint es naheliegend, im Rahmen einer europäischen Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Raumordnung deren Einsatzbereich nicht mit

Raumbedeutsamkeit zu umschreiben, sondern mit dem Begriff „für die Landesentwicklung von Bedeutung“ (oder ähnlich). Dabei handelt es sich um keine bloße Kosmetik, schon deshalb nicht, weil die neue Beschreibung den Einsatz der Raumordnung von dem sachlich vielfach unnötigen, von interessierter Seite aber gern und hartnäckig eingeforderten Nachweis befreit, dass ihr Handeln vordergründig schon oder noch „räumlichen“ Bezug aufweist.

Eine solche Festlegung auf Unionsebene hätte zugleich rechtliche Auswirkungen auf die deutsche Gesetzgebung, zumindest im Sinne einer europarechtskonformen Auslegung des „Raumbedeutsamen“ im Raumordnungsgesetz und in dessen Umsetzung.

4.2.3 Instrumente der Raumordnung

Kategoriell finden sich im Arsenal raumordnerischer Instrumente herkömmlicherweise planerische Mittel, die von solchen flankierender oder sichernder Art unterschieden werden. Da hiermit zugleich strukturell unterschiedliche Einsatzbereiche markiert werden, sollte diese Abgrenzung beibehalten werden. Hinzu tritt der Blick auf neue Aufgaben.

Planungsmittel. Was im Näheren die Planungsinstrumente anbelangt, so dürfte in einem Europa der Regionen, das sich im föderativ gegliederten Deutschland an den Bundesländern orientiert, die *hochstufige Planungsebene* in den Ländern an Bedeutung gegenüber deren Regionalplanung gewinnen. Freilich wird das notwendige Gewicht der landesweiten Raumordnungsplanung in und für eine harmonisierte Raumordnung in Europa von der Leistungsfähigkeit der Bundesländer abhängen, um die es bei den kleineren Ländern der alten Bundesrepublik keineswegs gut bestellt war und ist – was aus Bundessicht durch die Verhältnisse in den meisten neuen Bundesländern noch verschärft worden ist. Ohne eine Neugliederung des Bundesgebiets dürfte daher eine Europatauglichkeit jedenfalls dieser Bundesländer nicht erreichbar sein.

Neben der Länderebene bedarf es zunehmend der gesamtstaatlichen Raumordnungsplanung, um den drängenden europaweiten Anforderungen etwa aus dem Infrastruktur- und Energiebereich adäquat Rechnung zu tragen. Entsprechende Vorgaben des Europarechts wären zugleich geeignet, dem neuen, aber noch schwächelnden Pflänzchen der Bundesraumordnung Rückhalt und Erweiterungsdruck zu verschaffen.

Hinsichtlich der *Planinhalte* sollten sich nicht nur aus Gründen der vom Europarecht einzuhaltenden Verhältnismäßigkeit, sondern auch und gerade, um einer diesbezüglichen Überladenheit der Pläne und ihrer deshalb abnehmenden Umsetzbarkeit entgegenzuwirken, nur Kernbereiche, wie Festlegungen zur Infrastruktur – dabei beschränkt auf die Standort- und Streckenplanung –, zur Freiraumstruktur und

(jedenfalls terrestrisch) zur Siedlungsstruktur zwecks Vereinheitlichung vorgegeben werden; dies allerdings nicht abschließend, damit die Mitgliedstaaten planerisch auf besondere Gegebenheiten oder Entwicklungen reagieren können.

Die europarechtlich mit Verbindlichkeit eingeführte und in den Mitgliedstaaten auch umgesetzte Strategische Umweltprüfung hat eine *Öffentlichkeitsbeteiligung* in der Raumordnungsplanung nach sich gezogen, die auf die ökologischen Auswirkungen der Planung fokussiert ist. Angesichts des der Nachhaltigkeit verpflichteten und deshalb integrativen Abstimmungs- und Steuerungsanspruchs der Raumordnung ist die hiermit einhergehende Beschränkung nicht begründbar. Die Beteiligung der Öffentlichkeit sollte deshalb auf die ökonomischen und sozialen Belange und Auswirkungen der raumordnerischen Planung erweitert werden. Nur so dürfte sich zudem die mit der Bürgermitwirkung verfolgte Transparenz und Akzeptanz erreichen lassen.

Neben und ergänzend zur vorstehend angesprochenen (Raumordnungs-)Planung sollte der Einsatz *informeller Instrumente*, wie Vereinbarungen und Konzeptlösungen, sprich die ganze Vielfalt kooperativ-persuasiver Planung, europaweit eröffnet, ja favorisiert werden. Das hätte zwar keine konstitutiv rechtliche Bedeutung, weil informales Handeln im Verhältnis von Bürger und Staat keiner besonderen Ermächtigung bedarf. Es bedeutete aber eine wichtige Positionsbestimmung im Konzert unterschiedlicher Planungsphilosophien in den Staaten Europas von „soft planning“ bis zu „strong planning“, in dem Sinne allerdings, dass eine strikte Entgegensetzung von ordnungspolitischer und kommunikativer Planung neben der Sache liegt, weil formelles und informelles planerisches Handeln keine Gegensätze bilden, sondern in einem sinnvollen Ergänzungsverhältnis zueinander stehen. Das erweisen schon Flexibilisierungsmöglichkeiten (sogar) bei Raumordnungszielen, etwa durch Begrenzung oder Stufung ihrer Wirkung in zeitlicher Hinsicht. Insbesondere aber steht hierfür die Betonung informaler Strategien neben dem förmlichen raumordnerischen Handeln im bundesdeutschen Raumordnungsgesetz. Allerdings darf dies nicht soweit gehen, dass verbindliche Planfestsetzungen zur informalen Disposition gestellt werden. Dem stünde die demokratisch und rechtsstaatlich begründete Kompetenz und Verantwortung der ‚formell‘ planenden Stellen entgegen.

Sichernde und flankierende Instrumente. Als sicherndes Instrument, das von seiner Genese her in der Aufstellung befindliche raumordnerische Planinhalte vor zuwiderlaufenden zwischenzeitlichen Planungen und Maßnahmen schützt, sollte dem *Untersagungsverfahren* auch im europäischen Kontext der gebotene Stellenwert eingeräumt werden. In diesem Zusammenhang gilt es allerdings, einen maßgeblichen Grund für seine eher geringe praktische Bedeutung auszuräumen. Gemeint ist, dass die nach deut-

scher Rechtslage viel zu kurz bemessene, nämlich nur zweijährige Geltungsdauer einer ausgesprochenen Untersagung bei einer vereinheitlichenden „Heraufzonung“ auf Unionsebene deutlich verlängert werden sollte.

Instrumenteller Gegenstand europäischer Harmonisierungsbestrebungen muss nicht zuletzt das die Planung flankierende *Raumordnungsverfahren* sein, und zwar wegen seiner wichtigen Ansiedlung zwischen Planungs- und Projektebene, aber auch aufgrund der guten Erfahrungen mit seinem Einsatz bei noch ausstehenden oder sich in der Fortschreibung befindlichen Raumordnungsplänen. Dabei ließe sich nicht nur überlegen, ob dem Ergebnis von Raumordnungsverfahren in Fortschreibung der bundesdeutschen Gegebenheiten europarechtlich Verbindlichkeit zugewiesen werden sollte und (kompetenzgerecht) könnte, sondern auch, ob es nicht sinnvoll und mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar wäre, dieses Verfahren jedenfalls in grenzüberschreitenden Problembereichen, etwa des Verlaufs von europaweiten Leitungstrassen oder Verkehrsbändern, in die Hand eines EU-Organs zu legen, also ein kleines Stück originärer europäischer Raumordnung zu schaffen.

Neue Aufgaben für die Raumordnung. Im Zuge einer Harmonisierung der Raumordnung in Europa und der damit einhergehenden Möglichkeit zur effektiven Fortentwicklung des Aufgabenbereichs wird man an der Frage nicht vorbei gehen dürfen, ob die Charakteristika neuer Handlungsmittel nicht ihre Aufnahme in den raumordnerischen Instrumentenkasten nahe legen, ja sich dieses vielleicht sogar aufdrängt. Gedacht ist an das Monitoring einerseits und die Mediation andererseits.

Das *Monitoring* ist vielleicht nicht ganz (so) neu, betrifft bekanntlich die Nachsorge im Hinblick auf Umweltauswirkungen nach Projektzulassung. Daran ist Vieles einsichtig, aber nicht, warum eine nachträgliche Kontrolle nur im Hinblick auf Entwicklungen ökologischer Art statuiert ist. Vielmehr erscheint aus vergleichbaren Gründen wie bei der Öffentlichkeitsbeteiligung (s. o.) eine Kontrolle im Hinblick auf nachträgliche Entwicklungen auch sozialer und ökonomischer Art im Zusammenhang mit dem zugelassenen Vorhaben nur konsequent – und sollte am besten aus einer Gesamtschau erfolgen, welche die Belange jener Trias zugleich in den Blick nimmt. Hierfür ist aber die Raumordnung aus den nämlichen Gründen prädestiniert, wie sie zuvor im Kontext der Nachhaltigkeit angesprochen worden sind.

Was die *Mediation* bei Großprojekten anbelangt, wird man in ähnlicher Weise die Frage stellen können und wohl auch müssen, wieso der hiermit verbundene neutrale, objektive und belangübergreifende Anspruch nicht durch die Raumordnung am ehesten erfüllt werden kann, ist sie doch hierauf als zudem staatliche Einrichtung von Gesetzes wegen verpflichtet.

4.2.4 Änderungsbedarf im Verhältnis zu den Umwelt(fach)planungen

Im Zuge der europäischen Vereinheitlichung des Raumordnungsrechts in den Mitgliedstaaten muss allerdings ein systemwidriger Hemmschuh für eine ordnungsgemäße raumordnerische Koordination und Steuerung beseitigt werden, den das Europarecht selbst in den Weg gestellt hat, nämlich der einseitige Vorrang von „Natura 2000“-Gebieten. Eine derartige fallunabhängige Präponderanz steht im diametralen Gegensatz zu dem nachhaltigkeitsbedingten Abwägungs- und Planungsauftrag der Raumordnung, in den besagte Belangtrias ohne apriorische Vorrangigkeit einzelner ihrer Bestandteile eingeht. Insoweit muss daher auf europäischer Ebene eine Rückführung im Sinne bloßer Abwägungserheblichkeit erfolgen, was nach dem Vorstehenden nicht ausschließt, dass einzelne Belange, wie diejenigen des Umweltschutzes, im konkreten Fall wegen ihrer (ökosystemar) großen Betroffenheit mit hohem Gewicht in jene Abwägung eingehen.

5 Fazit

Nationale und europäische Entwicklungen haben zu einem kaum erwarteten, den Aufgaben und Herausforderungen freilich angemessenen Bedeutungsgewinn der Raumordnung geführt. Im absehbar anstehenden raumordnungs-

bezogenen Harmonisierungsprozess auf EU-Ebene gilt es, nationale Erfahrungen einzubringen, um Fehlentwicklungen zu revidieren und Fortentwicklungen zu unterstützen. Alles in allem steht eine Zeit der Raumordnung bevor. Dann aber ist es auch an der Zeit, diese Aufgaben seitens der Raumordnung tatkräftig und selbstbewusst anzugehen.

Literatur

- Battis, U.; Kersten, J. (2009): Europäische Raumentwicklung. In: *Europarecht* 44, 1, 3–23.
- Deutsch, M. (2010): Raumordnung als Auffangkompetenz? Zur Regelungsbefugnis der Raumordnungspläne. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 29, 24, 1520–1523.
- Durner, W. (2010): Raumplanerische Koordination aus rechtlicher Sicht. In: *Raumforschung und Raumordnung* 68, 4, 271–282.
- Erbguth, W. (2011): Maritime Raumordnung – Entwicklung der internationalen, supranationalen und nationalen Rechtsgrundlagen. In: *Die Öffentliche Verwaltung* 64, 10, 373–382.
- Kment, M. (2010): Standortfestlegungen und Streckenverläufe – Neues zum Verhältnis von Raumordnung und Fachplanung. In: *Natur und Recht* 32, 6, 392–395.
- Kment, M. (2011): Raumplanung unter Ungewissheit. In: *Zeitschrift für Umweltrecht* 22, 3, 127–132.
- Reidt, O. (2011): Regelungsmöglichkeiten und -grenzen in Raumordnungsplänen – dargestellt am Beispiel des Klimaschutzes. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 126, 13, 789–795.
- Ritter, E.-H. (2009): Europäische Raumentwicklungspolitik. Inhalte, Akteure, Verfahren, Organisation. Detmold.
- Rojahn, O. (2011): Umweltschutz in der raumordnerischen Standortplanung von Infrastrukturvorhaben. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 30, 11, 654–662.