

A 1

Landesplanungsgesetz (LplG)

in der Fassung vom 10. Juli 2003¹, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des Umweltverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 28.11.2018 (GBl. S. 439)

ERSTER TEIL

Aufgabe der Raumordnung und Landesplanung

§ 1

[Aufgabe der Raumordnung und Landesplanung]

Aufgabe der Raumordnung und Landesplanung ist

1. die übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Planung für die räumliche Ordnung und Entwicklung des Landes,
2. die Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen der Behörden des Bundes und des Landes, der bundesunmittelbaren und der der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts (öffentliche Stellen), der Personen des Privatrechts nach § 4 Absatz 3 sowie der sonstigen Personen des Privatrechts mit den Erfordernissen der Raumordnung,
3. die Mitwirkung an der räumlichen Ordnung und Entwicklung des Landes nach Maßgabe dieses Gesetzes.

Übersicht	Rn.
I. Allgemeines	1
1. Regelungsgeschichte	1
2. Regelungssystematik	2
3. Anwendbares Recht	3
II. Raumordnung	4
1. Begriff	4
2. Entwicklungs-, Ordnungs-, Sicherungsauftrag (§ 1 I Satz 1 ROG)	7
III. Landesplanung	8
1. Land als Adressat des bundesrechtlichen Raumordnungsauftrags	8
2. Handlungsaufträge an die Länder (§ 1 I Satz 2 ROG)	9
3. Pflichtaufgaben des Landes (§ 1 Nr. 1)	10
a) Landesweite Raumordnung	10
b) Zusammenfassende Planung	11
c) Überörtliche Planung	12
d) Fachübergreifende Planung	13
4. Abstimmungsgebot (§ 1 Nr. 2)	14
5. Mitwirkungs-, Hinwirkungsgebot (§ 1 Nr. 3)	15

1 Redaktionelle Anmerkungen zu A1:

Paragrafen ohne weiteren Zusatz entstammen dem LplG 2003.

Fettdruck = unmittelbar geltendes Recht, Normaldruck = Anwendungsvorrang ROG 2008/2017.

I. Allgemeines

1. Regelungsgeschichte

- 1 § 1 II LplG 1962, der unter der Überschrift „Aufgabe und Gegenstand der Landesplanung“ stand, war mit dem heutigen § 1 Nr. 1 inhaltlich vergleichbar. Auf die ausdrückliche Nennung der Raumordnung wurde damals allerdings bewusst verzichtet, weil beide Begriffe „weitgehend gleichgesetzt“ wurden.² Damals fehlte zudem das Adjektiv „überörtlich“ und die räumliche Ordnung wurde näher beschrieben durch die „sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernisse“. Die Grundstruktur der heutigen Fassung des § 1 wurde durch das LplG 1983 geschaffen, allerdings in § 1 II. Darin wurde § 1 I LplG 1962 in Nr. 1 übernommen, die raumordnerische Abstimmung in § 1 Nr. 2 klarstellend aufgenommen und in § 1 Nr. 3 auch die Mitwirkung an der räumlichen Entwicklung und Ordnung des Landes genannt. Gleichzeitig wurde klargestellt, dass es sich dabei um die Aufgaben der Raumordnung und Landesplanung handelt. Die Nr. 3 wurde als Auffangregelung verstanden, unter die die „übrigen im Landesplanungsgesetz bezeichneten Aufgaben (...)“, insbesondere die Mitwirkung der Regionalplanung an den Fachplanungen des Landes“, fallen.³

2. Regelungssystematik

- 2 Die Vorschrift des § 1 steht am Beginn des LplG, was auf ihre besondere Bedeutung hindeutet. Sie beschreibt die „Aufgabe der Raumordnung und Landesplanung“ und hat damit programmatischen Charakter. Als einzige Vorschrift hat sie keine amtliche Überschrift. Dies lässt sich allerdings damit erklären, dass die Überschrift über dem gesamten ersten Teil auch und gerade für § 1 gilt. Diese lautet nämlich: „Aufgabe der Raumordnung und Landesplanung“.
- In § 1 Nr. 1 wird die förmliche übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Planung des Landes als Aufgabe der Raumordnung und Landesplanung beschrieben. Bemerkenswert ist, dass die Regionalplanung selbst nicht ausdrücklich angesprochen wird. Mit Blick auf deren von der Landesplanung abgeleiteten Charakter ist dies auch nachvollziehbar. So verstanden ist die Regionalplanung als (räumlich begrenzter) Teil der Landesplanung ebenfalls von § 1 Nr. 1 erfasst. Folglich wird die Aufgabenbeschreibung des § 1 Nr. 1 in den nachfolgenden §§ 2 bis 13 aufgegriffen und umgesetzt. In § 1 Nr. 2 wird die Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen sowie von Personen des Privatrechts mit den Erfordernissen der Raumordnung als Aufgabe genannt. Diese Aufgabe wird hauptsächlich durch die §§ 14, 15, 26, 27 umgesetzt. Gleichzeitig enthält § 1 Nr. 2 die (Klammer-)Legaldefinition des Begriffs „öffentliche Stellen“. Schließlich ist es nach § 1 Nr. 3 die Aufgabe der Raumordnung und Landesplanung, an der räumlichen Ordnung und Entwicklung des Landes im Rahmen des LplG mitzuwirken. Für die Mitwirkung an der räumlichen Ordnung des Landes sind die §§ 14, 15 einschlägig, während die Mitwirkung an der Entwicklung des Landes im Rahmen der §§ 16, 17 verwirklicht werden kann. Zu beachten ist dabei, dass die Mitwirkung an der Entwicklung im Unterschied zur räumlichen Ordnung nicht (zwingend) raumgebunden ist.⁴

2 LT-Beilage 1875, S. 3458.

3 LT-Drs. 8/4084, S. 42.

4 So auch LT-Drs. 12/5877, S. 10, 16.

3. Anwendbares Recht

Die Aufgabe der Raumordnung wird auf Bundesebene durch **§ 1 I Satz 1 ROG** beschrieben als Entwicklung, Sicherung und Ordnung des Gesamttraums der Bundesrepublik Deutschland mittels Raumordnungsplänen, raumordnerischer Zusammenarbeit und Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen. Damit werden – bis auf die Mitwirkung an regionalbedeutsamen Entwicklungen – alle in § 1 enthaltenen Aufgaben bereits durch das Bundesgesetz beschrieben, sodass die landesrechtliche Vorschrift keine eigenständige Wirkung entfaltet. Dies gilt auch für die Definition des Begriffs der „**öffentlichen Stellen**“ in § 1 Nr. 2, weil es sich dabei um eine bloße Wiederholung der in **§ 3 I Nr. 5 ROG** enthaltenen Definition handelt. Die dort zusätzlich ausdrücklich aufgeführten kommunalen Gebietskörperschaften sind ohnehin im Begriff Körperschaften enthalten, der sich sowohl in der landes- als auch der bundesrechtlichen Vorschrift findet.

II. Raumordnung

1. Begriff

Der Begriff der Raumordnung findet sich auch im Raumordnungsgesetz des Bundes (§ 1 Satz I) und im Grundgesetz (Art. 74 I Nr. 31). Grundlegend befasste sich das Bundesverfassungsgericht in seinem Baurechtsgutachten aus dem Jahre 1954 in Bezug auf die **konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes** mit der Auslegung des Begriffs der Raumordnung. Sie wird darin als „zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des Raumes“⁵, kurz als übergeordnete räumliche Gesamtplanung, definiert. § 1 Nr. 1 enthält eine entsprechende Formulierung.

Zur Konkretisierung des Begriffs Raumordnung ist diese verfassungsrechtlich von anderen (verwandten) Sachgebieten abzugrenzen. Die Raumordnung erfasst insbesondere nicht:

- das Sachgebiet der **Bauleitplanung** (Flächennutzungs-, Bebauungsplanung); Dieses Sachgebiet gehört gleichfalls zur konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes, nämlich zum „Gebiet des Bodenrechts“ (Art. 74 I Nr. 18 GG). „**Bodenrecht**“ liegt vor, wenn die Planung neben der Zulassung des Vorhabens selbst wesentlich auch auf eine Neuordnung der rechtlichen Qualität des Bodens in der Umgebung des Vorhabens nach Maßgabe einer geordneten städtebaulichen Entwicklung gerichtet ist. Im Übrigen ist auch die Bauleitplanung – ebenso wie die Raumordnungsplanung – räumliche Gesamtplanung; sie ist allerdings beschränkt auf das Gemeindegebiet und ist deshalb örtliche (lokale) Gesamtplanung.
- die Sachgebiete der **raumbedeutsamen Fachplanungen**; Diese Sachgebiete können unterschiedlichen Gesetzgebungskompetenzen unterliegen. Darunter fallen Planfeststellungen einschließlich Plangenehmigungen, Schutzgebietsfestsetzungen und sonstige räumliche Fachplanungen. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass sie nur einen bestimmten Gegenstand betrachten und damit sektoral begrenzt sind.

Beispiele:

(1) Die der Verwirklichung von Bundesstraßen für den Fernverkehr (Bundesautobahnen, Bundesstraßen mit den Ortsdurchfahrten) dienende (Fach-)Planung durch

⁵ BVerfG, Gutachten vom 16.06.1954 – 1 PBvV 2/52, BeckRS 1954, 30700512.

Planfeststellung bzw. Plangenehmigung (§§ 16 ff. FStrG) gehört zur konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet „Bau von Landstraßen für den Fernverkehr“ (Art. 74 I Nr. 22 GG).⁶

(2) Die der Verwirklichung von Wasserschutzgebieten dienende Planung durch Schutzgebietsfestsetzungen gehört zur konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet „Wasserhaushalt“ (Art. 74 I Nr. 32 GG).

(3) Die Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung als sonstige räumliche Fachplanungen (§ 44 ff. BImSchG; § 47 a ff. BImSchG) gehören zur konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet „Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung“ (Art. 74 I Nr. 24 GG). Die Abfallwirtschaftsplanung als sonstige räumliche Fachplanung (§ 30 ff. KrWG) gehört zur konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet „Abfallwirtschaft“ (Art. 74 I Nr. 24 GG).

(4) Die wasserwirtschaftliche Planung für Flussgebietseinheiten (§ 3 Nr. 15 WHG) mithilfe von Maßnahmenprogrammen (§ 82 WHG) und Bewirtschaftungsplänen (§ 83 WHG) als sonstige räumliche Fachplanungen gehören zur konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet „Wasserhaushalt“ (Art. 74 I Nr. 32 GG).⁷

(5) Die der Verwirklichung von Landesstraßen dienende (Fach-)Planung fällt hingegen in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder (Art. 70 I GG). Die der Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege dienende Landschaftsplanung (§ 9 I BNatSchG) gehört zur konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet „Naturschutz und Landschaftspflege“ (Art. 74 I Nr. 29 GG).

– die **Bundesfachplanung**⁸

Die Bundesfachplanung ist in den §§ 4 bis 17 NABEG⁹ geregelt. Sie umfasst ausschließlich Stromleitungen, die im **Bundesbedarfsplan (BBPl)** gemäß § 12 e IV Satz 1 EnWG¹⁰ als solche mit europäischer oder überregionaler Bedeutung gekennzeichnet und vom Bundestag als solche beschlossen sind (§ 2 I NABEG). Sie ist ein auf Höchstspannungsleitungen begrenztes, fachplanerisches Verfahren „sui generis“. Darin werden auf Bundesebene die Trassenkorridore der erforderlichen Höchstspannungsleitungen bestimmt und die Raum- und Umweltverträglichkeit der Trassenkorridore (§ 3 I NABEG) geprüft. Die Bundesfachplanung unterscheidet sich vom **Raumordnungsverfahren** (§ 15 ROG, § 19) durch die enge Verzahnung mit späteren Planfeststellungsverfahren sowie durch die Rechtswirkungen. Zwar entfalten auch die Ergebnisse der Bundesfachplanung gegenüber dem Vorhabenträger und gegenüber Einzelnen keine unmittelbare Rechtswirkung und ersetzen nicht die Entscheidung über die Zulässigkeit der Ausbaumaßnahme (§ 15 III Satz 1 NABEG). Doch sind die Ergebnisse der Bundesfachplanung im späteren Planfeststellungsverfahren nicht nur zu berücksichtigen, sondern vielmehr diesem zugrunde zu legen (§ 15 I Satz 1 NABEG). Diese Rechtsfolge wird auch dadurch abgesichert, dass die Bundesnetzagentur (BNetzA)

6 BVerfG, Urt. v. 03.07.2000 – 2 BvG 1/96, NVwZ 2000, 1162; VGH BW, Beschl. v. 26.04.2004 – 8 S 902/04, NuR 2005, 250, Planfeststellung, Landesmesse.

7 Vgl. dazu Fassbender, NVwZ 2014, 476 ff.; Köck, DÖV 2013, 844 ff.

8 Kümper, NVwZ 2014, 1409 ff.; Posch/Sitsen, NVwZ 2014, 1423 ff.

9 Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz vom 28. Juli 2011 (BGBl. I S. 1690), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 13. Mai 2019 (BGBl. I S. 706) geändert worden ist; vgl. dazu BNetzA, Leitfaden zur Bundesfachplanung, im Internet unter: <http://www.netzausbau.de> abrufbar; Elspaß, NVwZ 2014, 489 ff.; Appel, NVwZ 2013, 457 ff.; Hermes, EnWZ 2013, 395 ff.; Moench/Rutloff, NVwZ 2014, 897 ff.

10 Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3138) geändert worden ist.

für die Durchführung beider Verfahren zuständig ist. Die Bundesfachplanung stellt insofern die Raum- und Umweltverträglichkeit der Trassenkorridore verbindlich für das Planfeststellungsverfahren fest.

Bei dem NABEG handelt es sich um ein **fachplanerisches Gesetz**, das für seinen Anwendungsbereich Vorrang vor den fachplanerischen Regelungen des EnWG hat. Vor diesem Hintergrund ist die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf das „Recht der Energiewirtschaft“ (Art. 74 I Nr. 11 GG) gestützt. Die Bundesfachplanung ist entsprechend der soeben beschriebenen Konzeption bereits Bestandteil des späteren Zulassungsverfahrens durch die Planfeststellung (§§ 18 bis 28 NABEG). Besonders deutlich wird diese enge Verzahnung zwischen Bundesfachplanung und Planfeststellung auch durch die Befugnis der BNetzA, nach Abschluss der Bundesfachplanung den nach den §§ 11 und 12 EnWG verpflichteten Vorhabenträger durch Bescheid aufzufordern, innerhalb einer zu bestimmen angemessenen Frist den erforderlichen Antrag auf Planfeststellung zu stellen (§ 12 II Satz 2 NABEG).

Beispiel:

Die Höchstspannungsleitung „Grafenrheinfeld – Kupferzell – Großgartach; Drehstrom Nennspannung 380 kV“ mit den Einzelmaßnahmen (Maßnahme Grafenrheinfeld – Kupferzell; Maßnahme Großgartach – Kupferzell) ist im BBPl mit A1 als länderübergreifende Höchstspannungsleitung gekennzeichnet. Für sie sind damit die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und der vordringliche Bedarf zur Gewährleistung eines sicheren und zuverlässigen Netzbetriebs als Bundesbedarfsplan gemäß § 12 e EnWG festgestellt. Auf sie findet das NABEG Anwendung.

Bauleitplanungen sowie Fachplanungen auf Länderebene können nicht mit den Mitteln oder im Gewand der Raumplanung betrieben werden. Sie können wegen der von ihnen ausgehenden unterschiedlichen **Bindungswirkungen bei raumbedeutsamen Planungen, Maßnahmen und Entscheidungen** nur durch

- das allgemeine Gebot zur Beachtung der „Ziele der Raumordnung“ (**Beachtensgebot**; §§ 4 I Satz 1 und 3 I Nr. 2 ROG),

Das Beachtensgebot bewirkt eine strikte Bindung an die Zielvorgabe, es bewirkt hingegen keine Handlungspflicht.

Auch die Bundesfachplanung unterliegt bei der Festlegung von Stromleitungs-trassenkorridoren (§§ 4 ff. NABEG) als raumbedeutsame Planung einer öffentlichen Stelle grundsätzlich der Pflicht zur Beachtung der Ziele der Raumordnung nach § 4 I Satz 1 Nr. 1 ROG. Sie ist also sowohl an die in den bestehenden Raumordnungsplänen der Länder festgelegten Trassenziele (vgl. § 13 V Satz 1 Nr. 3 Buchst. b ROG) als auch an sonstige dort enthaltene Zielfestlegungen gebunden. Die gilt jedenfalls dann, wenn die für die Festlegung der Trassenkorridore zuständige Bundesnetzagentur bei der Aufstellung des jeweiligen Raumordnungsplans beteiligt war und weder fristgerecht (§ 5 II Satz 2 NABEG) noch nachträglich (§ 5 II Satz 4 NABEG) Widerspruch gegen das Ziel der Raumordnung erhoben hat.

- das allgemeine Gebot zur Berücksichtigung der gesetzlichen „Grundsätze der Raumordnung“ (§ 2 ROG) und der „Erfordernisse der Raumordnung“ (§ 3 I Nr. 1 bis 4 ROG) in Abwägungs- und Ermessensentscheidungen (**Berücksichtigungsgebot**; § 4 I Satz 1 ROG),

Das Berücksichtigungsgebot ist eine nur schwache Form des Beachtensgebots. Es ermächtigt, einzelne Grundsätze und Erfordernisse der Raumordnung in Abwägungs- und Ermessensentscheidungen „wegzuwägen“.

Beispiel:

Eine Abwägungsentscheidung ist erforderlich bei der Planung von Bundesfernstraßen, die nur gebaut oder geändert werden dürfen, wenn der Plan vorher festgestellt ist. Bei der Planfeststellung sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der planerisch-gestaltenden Abwägung zu berücksichtigen (§ 17 FStRG). Zu den öffentlichen Belangen gehören auch die Grundsätze und die Erfordernisse der Raumordnung.

- das spezielle Gebot zur Anpassung der Bauleitpläne (§ 1 II BauGB) an die in Raumordnungsplänen (§ 3 I Nr. 7 ROG) wirksam festgelegten Ziele der Raumordnung (§ 3 I Nr. 2 ROG) im Hinblick auf die hierarchische Struktur der Gesamtplanung (**Anpassungsgebot**; § 1 IV BauGB) gelenkt werden.¹¹

Beispiele:

(1) Der Regelungszweck des § 1 IV BauGB besteht in der „Gewährleistung materieller Konkordanz“ zwischen der übergeordneten (fachübergreifenden) Landesplanung und der gemeindlichen Bauleitplanung.¹² Das Zielanpassungsgebot rechtfertigt sich daraus, dass die Ziele der Raumordnung grundsätzlich keine unmittelbare bodenrechtliche Wirkung entfalten und daher regelmäßig der planerischen Umsetzung durch nachgeordnete Planungsträger bedürfen, um ihren Ordnungs- und Entwicklungsauftrag auch gegenüber dem einzelnen Raumnutzer erfüllen zu können. Bebauungspläne dürfen den Zielen der Raumordnung daher nicht widersprechen. Raumordnerische Zielvorgaben können eine Anpassungspflicht der Gemeinde nach § 1 IV BauGB nur auslösen, wenn sie hinreichend bestimmt (jedenfalls aber bestimmbar) und rechtmäßig sind.¹³

Das GG gewährleistet die kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 II Satz 1 GG) und damit die Planungshoheit der Gemeinden nur, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen. Der landesplanerische „Durchgriff“ auf Gemeindegebietsteile ist allerdings an verfassungsrechtliche Voraussetzungen gebunden. Schränkt die Landesplanung die Planungshoheit einzelner Gemeinden ein, müssen überörtliche Interessen von höherem Gewicht den Eingriff rechtfertigen. Der Eingriff in die Planungshoheit der einzelnen Gemeinde muss gerade angesichts der Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung verhältnismäßig sein. Dies ist jedenfalls dann nicht mehr gegeben, wenn durch eine raumplanerische Festlegung wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren Planung der Gemeinde entzogen werden.¹⁴ Ob dies der Fall ist, ist anhand der konkreten Gegebenheiten im Wege der Güterabwägung zu entscheiden. Je stärker eine Gemeinde schon von ihrer geographischen Lage oder ihrem sonstigen Ausstattungspotenzial her einer Situationsgebundenheit unterliegt, desto eher sind ihr Eingriffe, die an diese Merkmale anknüpfen, zumutbar. Unter diesen materiell-rechtlichen Voraussetzungen können auch gebietscharfe Standortausweisungen mit Planungsbeschränkungen zugunsten von Infrastrukturvorhaben mit Art. 28 II 1 GG vereinbar sein.¹⁵

11 Erbguth, DVBl. 2013, 274 ff.; Kümper, ZfBR 2012, 631 ff.; BVerwG, Urt. v. 17.09.2003 – 4 C 14/01, NVwZ 2004, 220.

12 BVerwG, Urt. v. 17.09.2003 – 4 C 14/01, NVwZ 2004, 220.

13 BVerwG, Beschl. v. 25.06.2007 – 4 BN 17/07, BauR 2007, 1712.

14 VerfGH NRW, Urt. v. 01.12.2020 – VerfGH 10/19, BeckRS 2020, 35658 Rn. 62.

15 BVerwG, Urt. v. 15.05.2003 – 4 CN 9/01, NVwZ 2003, 1263 m. v. N., Flughafenerweiterung, Landesmesse Stuttgart.

(2) Es ist nicht zulässig, in einem Raumordnungsplan als Ziel der Raumordnung festzulegen, dass großflächige Einzelhandelsbetriebe nur in Gemeinden einer bestimmten Zentralitätsstufe zugelassen sind. Hingegen ist es zulässig, in einem Raumordnungsplan zielförmig festzulegen, dass die bauleitplanungsrechtlichen Grundlagen für die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben nur in Gemeinden einer bestimmten Zentralitätsstufe geschaffen werden dürfen.¹⁶

(3) Die Gemeinden sind nicht nur bei der Aufstellung eines Bauleitplans, sondern auch sonst zur inhaltlichen Anpassung (Änderung) oder Aufhebung ihrer bestehenden Bauleitpläne verpflichtet. Ggf. sind sie sogar zur erstmaligen Aufstellung eines Bebauungsplans im Innen- oder Außenbereich verpflichtet, sobald und soweit dies zur Verwirklichung der Ziele der Raumordnung erforderlich ist. Eine – ggf. auch über § 1 III Satz 1 BauGB hinausgehende – gemeindliche (Erst-)Planungspflicht setzt allerdings erst ein, wenn die Verwirklichung der Raumordnungsziele bei Fortschreiten einer „planlosen“ städtebaulichen Entwicklung auf unüberwindbare (tatsächliche oder rechtliche) Hindernisse stoßen oder wesentlich erschwert würde.¹⁷

2. Entwicklungs-, Ordnungs-, Sicherungsauftrag (§ 1 I Satz 1 ROG)

Die (Verwaltungs-)**Aufgabe der Raumordnung** ist ihrem Wesen entsprechend in dreifacher Hinsicht festgelegt. Sie hat zum Inhalt,

- den **Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland** und seine **Teilräume** durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne (§ 3 I Nr. 7 ROG; §§ 7, 17 ROG),

Es gibt keinen umfassenden, übergeordneten Bundes-Raumordnungsplan. Es ist vielmehr Aufgabe der Raumordnungspläne für das jeweilige Landesgebiet, auch einen Beitrag für die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraumes zu leisten.¹⁸ Allerdings sollen bis zum Jahresende 2021 ein neuer Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone in Nord- und Ostsee (AWZ-Plan) sowie erstmals ein Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz in Kraft treten.¹⁹

- durch **raumordnerische Zusammenarbeit** und

§ 14 ROG regelt die raumordnerische Zusammenarbeit. Er korrespondiert mit § 1 I Satz 1 ROG, in dem diese Zusammenarbeit als Instrument der Raumordnung neben den Raumordnungsplänen und der Abstimmung von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen genannt wird.

Die differenzierte Gestaltung des § 14 ROG spiegelt die in der Praxis zunehmende Bedeutung der „**Koordination mittels Kooperation**“ als Aufgabe der Raumordnung und verdeutlicht, dass nicht nur die Raumordnungsplaninhalte, also die Vorbereitung und Verwirklichung von Raumordnungsplänen, sondern auch sonstige Bereiche der Raumordnung Gegenstand der Kooperation sein können. Die Norm ist sowohl Grundlage für eine direkte Zusammenarbeit von Trägern der Landes- und/oder der Regionalplanung mit anderen öffentlichen und privaten Partnern einschließlich Nichtregierungsorganisationen und der Wirtschaft wie

16 Vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 10.11.2011 – 4 CN 9/10, NVwZ 2012, 315, raumbedeutsame Agglomeration nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe; BVerwG, Urt. v. 16.12.2010 – 4 C 8/10, NVwZ 2011, 821, IKEA, Rastatt; Bienek, UPR 2008, 370 ff.

17 BVerwG, Urt. v. 17.09.2003 – 4 C 14/01, NVwZ 2004, 220; BVerwG, Beschl. v. 05.06.2012 – 4 BN 41/11, BauR 2012, 1631; VGH BW, Urt. v. 17.02.2014 – 5S 3254/11.

18 Vgl. BT-Drs. 13/6392, S. 79.

19 → § 6 Rn. 5.

auch für Kooperationen, die von raumordnerischer Seite zwar angeregt und unterstützt, aber allein von anderen Partnern eingegangen und durchgeführt werden. § 14 I Satz 2 ROG legt fest, dass die raumordnerische Zusammenarbeit zur Entwicklung einer Region, im Hinblick auf Länder- oder Staatsgrenzen übergreifende Belange oder zur Stärkung teilträumlicher Entwicklungen (Unterstützung interkommunaler Anliegen) erfolgen kann.

- durch **Abstimmung „raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen“** (§ 3 I Nr. 6 ROG) untereinander

Aufgabe der Raumordnung ist es auch, raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen untereinander abzustimmen, sie vor allem zu trennen, wenn sie sich gegenseitig nicht vertragen (Raumunverträglichkeit), oder sie zu bündeln (vernetzen), wenn sie zueinander passen (Raumverträglichkeit).

Beispiel:

Ein Raumordnungsplan kann einen „von Überschwemmungen gefährdeten Bereich bei Katastrophenhochwasser“ als Grundsatz der Raumordnung (§ 3 I Nr. 3 ROG) festlegen mit dem Bestreben, dass in diesem Bereich „vorhandene und künftige Nutzungen an das Risiko“ mithilfe von Einzelbestimmungen zur Schadensminimierung in der Bauleitplanung festgelegt werden, und dass nicht anpassbare Nutzungen ausgeschlossen werden. Im Übrigen sollen in diesem Bereich hochwasserträgliche Nutzungen gefördert werden.²⁰

zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern (§ 1 I Satz 1 ROG). Der landesweite Raumordnungsplan (§ 13 I Satz 1 Nr. 1 ROG) ist durch Fortschreibung aktuell zu halten, damit er seine dynamische Funktion erfüllen kann.

III. Landesplanung

1. Land als Adressat des bundesrechtlichen Raumordnungsauftrags

- 8 Der erwähnte Raumordnungsauftrag richtet sich an die einzelnen Bundesländer als Adressaten der Raumordnung und damit an die **Landesplanung**. Die Länder haben ihr jeweiliges Landesgebiet
- als **Teilraum des Gesamttraumes der Bundesrepublik Deutschland** mit den in § 1 I Satz 1 ROG bezeichneten Mitteln,
 - unter Berücksichtigung der **Leitvorstellung der Raumordnung** (§ 1 II ROG „nachhaltige Raumentwicklung“)²¹ und
 - unter Berücksichtigung der Erfordernisse des sog. **Gegenstromprinzips** (§ 1 III, 2. Hs. ROG)

zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Und sie haben zugleich den Raumordnungsauftrag für den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenwirken mit den anderen Ländern (vgl. nämlich § 13 III ROG) wahrzunehmen; der Bund selbst kann die Aufgabe der Raumordnung mangels Verwaltungskompetenz für den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland nicht (allein) erfüllen.

Die (Flächen-)Länder sind in Erfüllung dieses Auftrags kraft Bundesrechts verpflichtet, nicht nur einen Raumordnungsplan für das ganze Landesgebiet (**landesweiten Raumordnungsplan**) als Landesentwicklungs- oder Landesraumordnungsprogramm, son-

²⁰ Vgl. dazu VGH BW, Urt. v. 29.10.2013 – 3 S 198/12, NVwZ-RR 2014, 171, Ortslage Vimbuch; VGH BW, Urt. v. 23.09.2013 – 3 S 289/11, Bau und Betrieb des Rückhalteraumes Elz-Mündung. ²¹ → vertiefend § 2.

dem auch – flächendeckend²² – Raumordnungspläne für die (alle) Teilräume der Länder (**Regionalpläne**) aufzustellen (§ 13 I Satz 1 Nr. 2 ROG), die dann aus dem (nur) programmatischen landesweiten Raumordnungsplan (LEP) zu entwickeln sind (§ 13 I Satz 1 Nr. 1 ROG).

2. Handlungsaufträge an die Länder (§ 1 I Satz 2 ROG)

Die Länder sind bei der Erfüllung ihrer Raumordnungsaufgabe gehalten („dabei“), 9

- die unterschiedlichen Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen (§ 1 I Satz 2 Nr. 1 ROG; **Abstimmungsauftrag**),

Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen müssen nicht nur untereinander, sondern auch mit den Erfordernissen der Raumordnung abgestimmt werden (§ 1 Nr. 2). Dazu gehören die Ziele der Raumordnung, die Grundsätze der Raumordnung und die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung (§ 3 I Nr. 1 bis 4 ROG).

- die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen (§ 1 I Satz 2 Nr. 2 ROG; **Kompensationsauftrag**) und

Der Kompensationsauftrag kann sich nur auf die jeweils konkret anliegenden Planungen und Maßnahmen mit ihren räumlichen Auswirkungen beziehen. Er kann hingegen keine Prioritäten unter den auszugleichenden Planungen und Maßnahmen setzen. Der Auftrag geht dahin, zwischen den Planungen und Maßnahmen einen Ausgleich zu suchen, der es ermöglicht, dass sie jeweils verwirklicht werden können, wenn auch in anderer Lage oder Größe. Dafür stehen namentlich das Raumordnungsverfahren (§ 15 ROG; § 18), das Zielabweichungsverfahren (§ 6 II ROG; § 24), das Planänderungsverfahren und der raumordnungsrechtliche Vertrag (§ 14 II Satz 1 Nr. 1, II Satz 2 ROG) zur Verfügung.

- Vorsorge für einzelne Raumnutzungen (Entwicklungsoptionen im Freiraum wie Standorte für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen) und Raumfunktionen (Schutz von Natur und Landschaft, Bodenschutz, Schutz der Naherholung, Gewässerschutz, Schutz vor Hochwasser) zu treffen (**Vorsorgeauftrag**; § 1 I Satz 2 Nr. 2 ROG).

Der Vorsorgeauftrag besteht darin, den späteren Raumbedarf vorausschauend in den Blick zu nehmen. Er soll dafür sorgen, dass etwa die mittel- bis langfristige Verwirklichung von Standorten und Trassen der Verkehrsinfrastruktur nicht später durch eine hinderliche Entwicklung, namentlich durch eine Siedlungsentwicklung, unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert wird (vgl. dazu § 8 V Satz 1 Nr. 3 ROG). Für standortgebundene Rohstoffe kann wegen ihrer Endlichkeit auch eine langfristige Vorsorgesicherung geboten sein. Der Vorsorgeauftrag ist übrigens auch vor dem Hintergrund des Rückgangs und des Zuwachses von Bevölkerung und Arbeitsplätzen zu betrachten und umfasst die Aspekte des Aus- und des Rückbaus von Infrastrukturen und sonstigen Anlagen sowie der Entsiegelung von Flächen.

Die Vorschrift des § 1 ergänzt den § 1 I Satz 1 ROG folglich nur insoweit, als darin (klarstellend) festgestellt wird, dass die **landesweite Raumordnung** (Landesplanung) zur Aufgabe des Landes gehört.

²² Die Regionalplanung muss flächendeckend sein und hat deshalb das ganze Landesgebiet zu erfassen. Deshalb zerfällt ein (Flächen-)Land auch in einzelne Regionen (→ § 31).

3. **Pflichtaufgaben des Landes (§ 1 Nr. 1)**

a) **Landesweite Raumordnung**

- 10 Die landesweite Raumordnung gehört zu den (Pflicht-)Aufgaben des Landes. Das Land hat die in die **Landesplanung** fallende Aufgabe durch die Aufstellung und ggf. Fortschreibung des **Landesentwicklungsplans** (LEP) im Sinne eines **landesweiten Raumordnungsplans** (§ 6; § 13 I Satz 1 Nr. 1 ROG) und durch die Aufstellung und ggf. Fortschreibung von Regionalplänen (§ 11; § 13 I Satz 1 Nr. 2 ROG) flächendeckend für die (alle) Teilräume des Landes (Regionen) zu erfüllen.
Das Land hat die Aufstellung und ggf. die Fortschreibung von Regionalplänen als Teil der Landesplanung den **Regionalverbänden** übertragen (Verbandsprinzip; § 11 I Satz 1) und sie zu **Trägern der Regionalplanung** (Plangebern) gemacht. Die Regionalverbände sind angewiesen, ihre Regionalpläne aus dem LEP zu entwickeln (§ 11 II Satz 1 ROG).
Der LEP und die Regionalpläne (Raumplanung) sind durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Planungen gekennzeichnet.

Beispiel:

Die Raumordnung hat nicht einzelne Grundstücke, sondern den Raum insgesamt im Blick. Sie ist darauf angelegt, auf niedrigeren Planungsstufen auf einzelne Grundstücke „heruntergebrochen“ zu werden. § 35 III Satz 3 BauGB durchbricht dieses Konzept und eröffnet der Raumordnung die Möglichkeit, bestimmte Nutzungen für einzelne Grundstücke jedenfalls für den Regelfall auszuschließen. Nach dieser Vorschrift stehen öffentliche Belange einem im Außenbereich privilegierten Vorhaben in der Regel entgegen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als Ziel der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist.

Der LEP und die Regionalpläne gehören – neben der kommunalen Bauleitplanung – der **Gesamtplanung** an, die von den (nur sektoralen) Fachplanungen, z. B. von den Gewässerausbau-, Verkehrswege- oder Deponieplanungen, zu unterscheiden ist. Das Land hat in Erfüllung dieser raumordnungsrechtlichen Aufgabe den landesweiten LEP BW 2002²³ aufgestellt. Eine Fortschreibung war lange Zeit nicht in Sicht. Im Koalitionsvertrag zwischen Bündnis 90/Die Grünen und der CDU vom 11.05.2021 wurde nun die Neuaufstellung des LEP vereinbart.²⁴ Es ist daher davon auszugehen, dass in der Legislaturperiode von 2021 bis 2026 die lange überfällige Fortschreibung angegangen wird. Die Regionalverbände haben jeweils **Regionalpläne für ihre Regionsgebiete** erlassen und, soweit erforderlich, auch fortgeschrieben.

b) **Zusammenfassende Planung**

- 11 Raumordnungspläne müssen **zusammenfassende Pläne** sein. Sie müssen die raumrelevanten Nutzungs- und Schutzfunktionen sowie (sektorale) Fachplanungen und andere Ansprüche an den Raum für ihren Geltungsbereich zusammenführen. Darin kommt die Integrationswirkung der Gesamtplanung zum Ausdruck.

²³ VO der LReg über die Verbindlicherklärung des Landesentwicklungsplans 2002 (LEP BW 2002) v. 23.07.2002 (GBl. S. 301).

²⁴ Jetzt für Morgen. Der Erneuerungsvertrag für Baden-Württemberg, Koalitionsvertrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und CDU, 11.05.2021, S. 138.