

Übersicht 3: Innerbetriebliche und innerinstitutionelle Bedingungen als Einflußfaktoren auf die Nachfrageseite im Technologietransferprozeß

<u>Einflußfaktoren</u>	
Faktoren mehr emotionaler oder irrationaler Art	Faktoren mehr rationaler und ökonomisch-materieller Art
	<u>formale</u> <u>aktivitäts- oder aufgabenbezogene</u> <u>strukturelle</u> <u>finanzielle</u>
- Vertrauen auf od. Glaube an eigene erfolgreiche Forschungs- u. Erfindungstätigkeit	- Rechtsform bzw. Rechtsstellung - Ziele der Geschäftspolitik - Produktionsprogramm od. Aufgabenbereich - Größe - Zusammensetzung der Belegschaft und der Beschäftigten
- Bereitschaft, neues Wissen von außen anzunehmen bzw. Angst zuzugeben, daß mit Wissen von außen gearbeitet wird (not invented here-Haltung)	- Organisation und Zuständigkeit - Ausbildung der Verantwortlichen und relevanten Personen - Personelle und organisatorische Bewältigung der Informationsflut - Informationsstand der Leiter und Mitarbeiter und Erfahrungen - Branchenstruktur
- Selbstvertrauen, sich um neues Wissen zu bemühen	- Anreizsysteme
- Resignation wegen der nicht zu bewältigenden Informations- und Informationsflut	- Geheimhaltungsmöglichkeiten
- Furcht vor Einfluß öffentlicher Institutionen	
- Furcht vor Publikation der Forschungsergebnisse	

Wolfgang Güssow

Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen
München

Leitlinien der Landesplanung und ihre Umsetzung in Bayern

- Kurzfassung -

Gliederung

	<u>Seite</u>
1 Landesplanung als heute voll etablierte Verwaltungsaufgabe	130
2 Leitlinien der Landesplanung	131
3 Umsetzung landesplanerischer Leitlinien	132
3.1 Instrumente der vorausschauenden fachübergreifenden Koordination	132
3.1.1 Landesentwicklungsprogramm	133
3.1.2 Regionalplanung	135
3.1.3 Fachliche Programme und Pläne	138
3.2 Instrumente zur Überprüfung raumbedeutsamer Einzelvorhaben	138
3.2.1 Raumordnungsverfahren	138
3.2.2 Landesplanerische Abstimmung auf andere Weise	140
4. Rechtswirkungen der Raumordnung und Landesplanung	141
4.1 Ziele der Raumordnung und Landesplanung	141
4.1.1 Beachtungspflicht landesplanerischer Ziele	143
4.1.2 Handlungspflicht aufgrund landesplanerischer Ziele	143
4.2 Rechtswirkungen des Raumordnungsverfahrens	144
5 Folgen zunehmender Verrechtlichung der Landesplanung	145

1 Landesplanung als heute voll etablierte Verwaltungsaufgabe

Obwohl erst eine recht junge Disziplin, hat sich die raumplanende Verwaltung neben der hoheitlichen und der Leistungsgewährenden Verwaltung heute voll durchgesetzt. Mit zunehmenden räumlichen Nutzungskonflikten und wachsendem Umweltbewußtsein ist ihr Stellenwert in jüngster Zeit noch gestiegen.

In Bayern wurde 1970 als erstem Bundesland ein eigenes Ressort für Landesentwicklung und Umweltfragen geschaffen. Der Koppelung dieser beiden Bereiche lag der Gedanke zugrunde, daß dem Umweltschutz - der in Bayern demnächst sogar Verfassungsrang erhalten wird -, insbesondere dem präventiven, am besten durch eine enge Verknüpfung mit der vorausschauenden, integrativen Landesplanung Rechnung getragen werde. Damals wurde mit diesem Konzept Neuland betreten, heute ist es als weitsichtige Entscheidung allgemein anerkannt und hat inzwischen in mehreren Bundesländern Nachahmung gefunden.

Die staatlich institutionalisierte Landesplanung kann in Bayern bereits auf eine gewisse Tradition zurückblicken. Die Verpflichtung des Staates zur vorausschauenden Koordination aller raumbedeutsamen öffentlichen Planungen und Maßnahmen ist bereits in den einschlägigen Verordnungen von 1949 und 1956 enthalten; sie wurde im ersten Bayerischen Landesplanungsgesetz von 1957 gesetzlich verankert. Erst acht Jahre später (1965) hat der Bund von seiner Rahmengesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der Raumordnung gemäß Art. 75 Abs. 4 Grundgesetz Gebrauch gemacht und das ROG erlassen.

Dieser Umstand sowie die Tatsache, daß Raumordnung und Landesplanung immer mehr an Aufgaben und damit an Bedeutung gewonnen hatten, machten es notwendig, das Bayerische Landesplanungsgesetz anzupassen. Das neue Landesplanungsgesetz von 1970 (in der Fassung von 1981) enthält eine Reihe von materiellen Sachaussagen wie etwa die Grundsätze der Raumordnung und regelt u. a.

- die Aufstellung von fachlichen Programmen und Plänen (z.B. Standortsicherungsplan, Abfallbeseitigungsplan, Agrarleitplan, Waldfunktionsplan)
- die Berichterstattung gegenüber dem Parlament in einem Zeitraum von 2 Jahren
- die Mitteilungs- und Auskunftspflicht über raumbedeutsame Maßnahmen

und als in diesem Kreis wohl am meisten interessierende Inhalte

- die Aufstellung und Rechtsstellung des Landesentwicklungsprogramms (LEP)
- die Aufstellung der Regionalpläne durch die regionalen Planungsverbände
- die Abstimmung von raumbedeutsamen Einzelvorhaben.

2 Leitlinien der Landesplanung

Raumordnung und Landesplanung stehen unter dem Leitziel der Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Landesteilen, das sich aus dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes herleitet. Zur Konkretisierung dieses Leitziels hat die bayerische Landesplanung

- für die Verdichtungsräume Ziele zur Erhaltung bzw. Stärkung ihrer Funktionsfähigkeit (z.B. Abbau der Engpässe bei der Wohnraumversorgung, Verbesserung der Verkehrsverhältnisse und der Umweltbedingungen)
- für den ländlichen Raum Ziele zu seiner vorrangigen Stärkung (z.B. Schaffung ausreichender und möglichst qualifizierter Arbeitsplätze in Wohnortnähe, Ausbau von überregionalen Verkehrsverbindungen, von Universitäten und Fachhochschulen sowie von Einrichtungen des beruflichen Schulwesens) unter Wahrung seiner Eigenart und gewachsenen Struktur

aufgestellt.

3 Umsetzung landesplanerischer Leitlinien

Die Wahrnehmung der Aufgaben von Raumordnung und Landesplanung erfolgt in Bayern auf zwei Ebenen:

- durch vorausschauende und koordinierende Programme und Pläne
 - . Landesentwicklungsprogramm
 - . Regionalpläne
 - . fachliche Programme und Pläne
- durch Überprüfung raumbedeutsamer Einzelvorhaben
 - . in Raumordnungsverfahren
 - . in sog. landesplanerischen Abstimmungen auf andere Weise.

3.1 Instrumente der vorausschauenden fachübergreifenden Koordination

3.1.1 Landesentwicklungsprogramm

Das LEP enthält das in rechtsverbindlichen Zielen festgelegte Leitbild der räumlichen Entwicklung bezogen auf ganz Bayern. Das Programm von 1976 ist wie folgt gegliedert:

Präambel mit Finanzierungsvorbehalt für alle Ziele der Landesplanung

Teil A: Überfachliche Ziele (als raumordnerische Grundkonzeption der Landesplanung)

Teil B: Fachliche Ziele (als Umsetzung der überfachlichen Ziele durch fachbezogene Zielaussagen zu 13 Fachbereichen)

Teil C: Regionale überfachliche und fachliche Ziele (als Grundlage und Rahmen der Regionalplanung)

Teil D: Geplante raumwirksame öffentliche Investitionen (getrennt nach Maßnahmebereichen und nach Regionen; der Teil D hat nur Begründungscharakter; er wird alle zwei Jahre in Abstimmung mit der mittelfristigen Finanzplanung fortgeschrieben.)

Kurze Bewertung des Landesentwicklungsprogramms

Das derzeitige LEP hat sich grundsätzlich bewährt; dies läßt sich an folgenden Beispielen belegen:

- Die Abwanderungen aus dem ländlichen Raum - insbesondere aus den strukturschwachen Gebieten - konnten nahezu gestoppt werden, wenn es auch nach wie vor noch einzelne Abwanderungsgebiete gibt. Das Zonenrandgebiet verzeichnet heute sogar wieder Bevölkerungsgewinne.

- Die starken Ballungstendenzen in den Verdichtungs-
räumen wurden im letzten Jahrzehnt kontinuierlich
abgebaut.
- Die Arbeitsplatzsituation in den strukturschwachen
Gebieten hat sich deutlich verbessert. (Die Zunahme
der Arbeitslosigkeit war dort in jüngster Zeit er-
heblich geringer als etwa im bundesdeutschen oder
im bayerischen Durchschnitt; der tertiäre Sektor
wurde hier relativ stärker ausgeweitet als in den
bayerischen Verdichtungsräumen)
- Die Infrastrukturausstattung - etwa weiterführende
Schulen, Krankenhäuser, Universitäten, Sportplät-
ze - wurde insbesondere im ländlichen Raum und in
den strukturschwachen Gebieten erheblich verbes-
sert. (Pro Kopf der Bevölkerung wird z.B. in den
strukturschwachen Gebieten eine größere Sport-/Hal-
lenbadfläche vorgehalten als in den Verdichtungs-
räumen)

Die Fortschreibung des LEP steht unmittelbar vor dem
Abschluß. Sie war notwendig wegen

- veränderter Rahmenbedingungen, wie z.B. stark abge-
schwächtes Wirtschaftswachstum, Mittelknappheit der
öffentlichen Hand, rückläufige Bevölkerungsentwick-
lung
- der Erfahrungen aus den zurückliegenden Jahren
- der zwischenzeitlich verwirklichten Ziele
- neuer materieller Inhalte (z.B. zusätzliche Raum-
ordnungsgrundsätze; Verzicht auf verbindliche
Richtzahlen für die Entwicklung von Bevölkerung und
Arbeitsplätzen).

Leitlinien der Fortschreibung des LEP sind

- noch stärkere Gewichtung der Entwicklungspriorität
des ländlichen Raums (überregionale Verkehrs-
erschließung, Schul- und Hochschulausbau, Neueinfüh-
rung des sog. Vorhalteprinzips, wonach notwendige
Infrastruktureinrichtungen auch bei Unterauslastung
aufrechterhalten werden sollen)
- Sicherung der Funktionsfähigkeit der Verdichtungs-
räume (Wohnraumversorgung, Verkehrsberuhigung,
Abbau der Immissionsbelastungen)
- Abschaffung der verbindlichen Richtzahlen für die
Entwicklung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen und
Ersetzung durch unverbindliche Richtwerte (im Be-
gründungsteil des LEP)
- Fortfall des Teils C des LEP (regionale Ziele) und
damit Erweiterung des Planungsspielraums der regio-
nalen Planungsverbände
- materielle Beschränkung auf raumbedeutsame Ziele,
die einen öffentlichen Planungsträger als Adres-
saten haben.

Voraussichtlich im Mai 1984 wird das neue LEP rechts-
verbindlich werden.

3.1.2 Regionalplanung

Da das LEP nur rahmensetzende Ziele enthält, sind zur
Konkretisierung landesplanerischer Ziele vor Ort auf
den jeweiligen Teilraum (Region) zugeschnittene
regionale Ziele erforderlich, die von den zuständigen
regionalen Planungsverbänden ausgearbeitet werden.

Die Regionalpläne sind analog zum LEP aufgebaut und in allen 18 Planungsregionen einheitlich gegliedert. Die Konkretisierung der LEP-Ziele erfolgt in den einzelnen Kapiteln der Regionalpläne, jedoch unter Berücksichtigung der regionsspezifischen Besonderheiten und Erfordernisse, z.B. bei

- der Ergänzung des Zentralen-Orte-Systems durch Kleinzentren sowie bei
- der Festlegung von Teilbereichen einer Region für bestimmte Nutzungen, wie die Ausweisung von
 - . Vorrang- und Vorbehaltsflächen zur Gewinnung und Sicherung von Bodenschätzen (z.B. Kies und Sand)
 - . landschaftlichen Vorbehaltsgebieten
 - . Gebieten, die zu Bannwald erklärt werden sollen
 - . Vorranggebieten für die Trinkwasserversorgung.

Die Regionalpläne stehen heute in allen Regionen vor dem Abschluß; die Region 1 (Bayerischer Untermain) hat am 7.12.1983 ihren Regionalplan als erste in Bayern beschlossen; voraussichtlich 1984 werden die ersten Regionalpläne für verbindlich erklärt werden können.

Verschiedene Teilabschnitte, die sich mit besonders vordringlichen regionalen Problemen befassen, sind bereits heute verbindlich, so z.B.

- die Festlegung von Kleinzentren in allen Regionen - mit Ausnahme der grenzüberschreitenden Region Donau-Ilter
- Ziele zur Gewinnung und Sicherung von Bodenschätzen (insbesondere Kies und Sand) in den Regionen

Donau-Wald und Landshut. (Die entsprechenden Ziele der Region Oberpfalz-Nord liegen derzeit dem Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen zur Verbindlicherklärung vor.)

- die Ausweisung von Gebieten, die zu Bannwald erklärt werden sollen, für die Regionen Würzburg, Main-Rhön, Augsburg, München, Allgäu, Industrieregion Mittelfranken.

Kurze Bewertung der Regionalplanung

- Die kommunalpolitische Handschrift der Regionalplanentwürfe und der vorgezogenen Teilabschnitte ist deutlich sichtbar; regionsspezifische Besonderheiten wurden angepackt; die Schaffung ausgeglichener Funktionsräume nach den Vorstellungen der jeweiligen Region scheint weitestgehend gelungen zu sein.
- Die Entwicklung von ausgeprägtem Regionalbewußtsein und ein hohes Maß an Solidarität als Folge des regionalplanerischen Prozederes ist unübersehbar. (Z.B. Bereitschaft der Region München, die Untersuchung für die Abfallbeseitigung der Landeshauptstadt München auf die gesamte Region auszuweiten)
- Die Chance für selbstverantwortliche Gestaltung der Region wird zunehmend erkannt und genutzt. (Bindung aller öffentlichen Planungsträger bis hin zum Freistaat und Bund)
- Die Notwendigkeit der regionalen Zusammenarbeit wird mehr und mehr erkannt. Deutlich sichtbar ist das Bemühen, für problemträchtige Teilgebiete über

die normale Zieldichte der Regionalplanung hinaus feinkörnigere Vorgaben zu treffen. (z.B. Gutachten über die Nachfolgenutzung des Flughafengeländes München-Riem)

Angesichts dieser Ergebnisse wird der lange Zeitraum für die Planaufstellung wegen der damit verbundenen hohen Akzeptanz auf kommunaler Ebene in Kauf genommen. Breiten Konsens herbeizuführen erfordert immer hohen Zeitaufwand, aber ohne Zustimmung vor Ort ist der überzeugendste Regionalplan wertlos.

3.1.3 Fachliche Programme und Pläne

Fachliche Programme und Pläne, wie etwa Agrarleitplan, Waldfunktionsplan, Abfallbeseitigungsplan oder Standortsicherungsplan haben die Aufgabe, die im LEP enthaltenen Ziele fachlich zu vertiefen und für Bayern insgesamt sowie für einzelne Teilräume bzw. einzelne Maßnahmenbereiche fachliche Verfeinerungen vorzunehmen. Dies ist notwendig, da der Fachteil des LEP nur ein globales Zielgerüst für alle raumbedeutsamen Fachbereiche enthält, das jedoch für den Vollzug durch Fachbehörden oder andere Planungsträger vielfach zu großen Spielraum läßt.

3.2 Instrumente zur Überprüfung raumbedeutsamer Einzelvorhaben

3.2.1 Raumordnungsverfahren

Das Raumordnungsverfahren ist ein Instrument der "helfenden Planung". In diesem Verfahren werden hinreichend konkrete Projekte von überörtlicher Bedeutung in einem frühzeitigen Planungsstadium daraufhin überprüft, ob sie den Erfordernissen der Raumordnung

entsprechen. Trotz gewisser Skepsis und einiger Widerstände zu anfang etwa von Fachplanungsträgern und von privater Seite ist es heute ein allgemein anerkanntes und respektiertes Verfahren, weil es

- relativ schnell abgewickelt wird
- nachfolgende Verfahren beschleunigt
- flexibel und projektgerecht ausgestaltet ist
- nur den Grobplan eines Projekts verlangt
- Projekialternativen in die Überprüfung einschließt.

Den Abschluß eines Raumordnungsverfahrens bildet die landesplanerische Beurteilung; sie ist kein Verwaltungsakt sondern hat gutachtlichen Charakter. Die Berücksichtigung in den nachgeordneten Verfahren verschafft ihr ihren hohen Stellenwert. Heute steht oder fällt ein Projekt faktisch mit dem Ergebnis des Raumordnungsverfahrens.

In jüngster Zeit erhält das Raumordnungsverfahren zunehmende Bedeutung als Instrument der Umweltverträglichkeitsprüfung. Das Raumordnungsverfahren trägt diesen neuen Anforderungen voll Rechnung, weil es

- ein Verfahren zur Umweltvorsorge ist (frühes Planungsstadium, noch keine präjudizierenden Vorleistungen)
- der Pluralität der Umweltbelange gerecht wird durch Berücksichtigung aller umweltrelevanten Tatbestände, wie Naturhaushalt, Landschaftsbild, Lärm, Wasser, Boden, Denkmalpflege

- imstande ist, auf die Umweltverträglichkeit von Vorhaben hinzuwirken, etwa durch
 - . informelle Abstimmung
 - . Vermittlung der höheren Landesplanungsbehörde (Ortstermine)
 - . entsprechende Maßgaben in der landesplanerischen Beurteilung (z.B. Rekultivierungsaufgaben bei Kiesabbauvorhaben)
- Alternativprojekte einbezieht
- als offenes Verfahren die Teilhabe der Öffentlichkeit in einer der Demokratie gemäßen Weise ermöglicht. (Bürger/Bürgerinitiativen haben Artikulationsmöglichkeit über ihre Gemeinde.)

Die Funktion des Raumordnungsverfahrens als Umweltverträglichkeitsprüfung trägt der derzeit in der Beratung befindlichen einschlägigen EG-Richtlinie Rechnung und wird im Vorgriff darauf in Bayern auch formal in der zur Neufassung vorgesehenen Bekanntmachung über die Durchführung von Raumordnungsverfahren verankert.

3.2.2 Landesplanerische Abstimmung "auf andere Weise"

Zur beschleunigten Beurteilung der Raumverträglichkeit eines Vorhabens verfügt die Landesplanung in Bayern über das Instrument der "landesplanerischen Abstimmung auf andere Weise". Art und Umfang eines Projektes oder Verfahrensstand müssen jedoch die Anwendung dieses Instrumentes als zweckmäßig erscheinen lassen.

Für die "landesplanerische Abstimmung auf andere Weise" kommen insbesondere folgende Möglichkeiten in Betracht:

- Beschränkung der Anhörung auf wenige, besonders betroffene Beteiligte
- Rückgriff der Landesplanungsbehörde auf die in einem Verwaltungsverfahren oder Bauleitplanverfahren abgegebenen Stellungnahmen
- Rückgriff auf eine frühere landesplanerische Beurteilung unter Neueinschaltung der damals besonders betroffenen Verfahrensbeteiligten.

Mit dieser "landesplanerischen Abstimmung auf andere Weise" wird dem Abstimmungsauftrag nach ROG und Bayerischem Landesplanungsgesetz ebenso Rechnung getragen wie durch das Raumordnungsverfahren.

4 Rechtswirkungen der Raumordnung und Landesplanung

4.1 Ziele der Raumordnung und Landesplanung

Die Umsetzung landesplanerischer Ziele, die in Bayern insbesondere im LEP, in den Regionalplänen und in den fachlichen Plänen und Programmen erfolgt, kann nur dann erfolgreich sein, wenn sie mit entsprechender Rechtskraft ausgestattet sind. Die Rechtswirkungen der Ziele von Raumordnung und Landesplanung, insbesondere die der Regionalplanung, sind jedoch nicht unumstritten. In jüngster Zeit mehren sich die Fälle, in denen Ziele der Raumordnung und Landesplanung die Aufmerksamkeit der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung finden, z.B. Normenkontrollklagen

- der Stadt Mitterteich gegen den sachlichen Teilabschnitt "Strahlenschutz" des LEP

- der Gemeinde Eching und Neufahrn gegen "einzelne Ziele der Raumordnung und Landesplanung für das Umland des geplanten Verkehrsflughafens München II"
- der Gemeinden Schweitenkirchen und Drachselsried gegen die sachlichen Teilabschnitte über die Bestimmung von Kleinzentren in den jeweiligen Regionalplänen.

Fragen der Rechtswirkungen landesplanerischer, insbesondere regionalplanerischer Ziele erhalten heute - kurz vor der Verbindlicherklärung der ersten Regionalpläne - besondere Aktualität.¹⁾

Die Ziele des LEP wurden als Rechtsverordnung der Bayerischen Staatsregierung erlassen und sind damit "Norm" im juristischen Sinn. Die Rechtsnatur der Ziele eines Regionalplans ist im bayerischen Landesplanungsgesetz nicht direkt angesprochen. Ihr Normcharakter ergibt sich mittelbar aus

- ihrem Inhalt
- der gesetzlich zwingend vorgeschriebenen Art und Weise ihrer Aufstellung
- der notwendigen Beteiligung derer, die an sie gebunden sind.

Aus dem Normcharakter ergeben sich spezifische Anforderungen an landesplanerische Ziele. Sie müssen

- bestimmbar sein

¹⁾ vgl. dazu: Konrad Goppel, Die Rechtswirkungen des Regionalplans, in: Bayerische Verwaltungsblätter, Heft 8, 1984, S. 229 - 232

- konkrete Vorgaben gegenüber dem richtigen Adressatenkreis treffen
- inhaltlichen Maßstäben insbesondere im Hinblick auf Raumbedeutsamkeit und Überörtlichkeit genügen.

4.1.1 Beachtenspflicht landesplanerischer Ziele

Nur unter den o.g. Voraussetzungen können landesplanerische Ziele die zu ihrer Umsetzung erforderlichen Rechtswirkungen entfalten, so daß sie als Norm von sämtlichen öffentlichen Planungsträgern bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen gemäß § 5 Abs. 4 i.V.m. § 4 Abs. 5 ROG zu beachten sind. Nur dann binden sie nicht nur die kommunalen Gebietskörperschaften, die den Regionalplan beschlossen haben, sondern auch Landesplanungsbehörden, Bundesbehörden oder andere öffentlich-rechtliche Körperschaften in gleicher Weise. Die Bindungswirkung erstreckt sich allerdings nicht auf Private.

Die Beachtenspflicht bedeutet, daß bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die landesplanerischen Ziele einzuhalten sind; sie beinhaltet jedoch keine Handlungspflicht. Wenn etwa ein Regionalplan ein Ziel über den Verlauf einer Kreisstraße enthält, bedeutet dies nicht, daß der entsprechende Landkreis diese Straße auch bauen muß. Wenn er jedoch Straßenbaumaßnahmen durchzuführen beabsichtigt, dann haben diese in Einklang mit den entsprechenden regionalplanerischen Zielen zu stehen.

4.1.2 Handlungspflicht aufgrund landesplanerischer Ziele

Über die grundsätzliche Beachtenspflicht des § 5 Abs. 4 ROG hinaus normiert für die Bauleitpla-

nung das Bundesbaugesetz eine weitergehende Bindungswirkung, die auch eine Handlungspflicht umfaßt. So bestimmt § 1 Abs. 4 BBauG, daß die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen seien. Diese Anpassungspflicht bedeutet nicht nur, daß bei einer erstmaligen Aufstellung oder einer Änderung von Bauleitplänen die landesplanerischen Ziele zu beachten sind, sondern darüber hinaus, daß innerhalb einer angemessenen Frist auch bestehende Bauleitpläne in Übereinstimmung mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung zu bringen sind, da Bauleitpläne nicht auf Dauer im Widerspruch zu den landesplanerischen Zielen stehen können.

4.2 Rechtswirkungen des Raumordnungsverfahrens

Die landesplanerische Beurteilung bildet den Abschluß eines Raumordnungsverfahrens. Wegen ihres gutachtlichen Charakters kommt ihr - im Gegensatz zu den Zielen der Raumordnung - keine Bindungswirkung zu. Obwohl kein Verwaltungsakt, ist sie über sogenannte Raumordnungsklauseln (z.B. öffentliches Wohl) in nachgeordneten Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen.

Mit dem Raumordnungsverfahren erfüllt die Landesplanung den Auftrag zur offenen, umfassenden Abwägung der öffentlichen Belange unter dem Aspekt der überörtlichen Auswirkungen auf den Raum. Die hohe Wertschätzung des Raumordnungsverfahrens zeigt sich nicht zuletzt in den zunehmenden gerichtlichen Klagen auf Durchführung eines Raumordnungsverfahrens.

5

Folgen zunehmender Verrechtlichung der Landesplanung

Fragen der Raumordnung werden zunehmend zum Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen (z.B. jüngstes Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, wonach Ziele der Raumordnung und Landesplanung auch privilegierten Vorhaben im Außenbereich entgegenstehen können, unter der Voraussetzung, daß die Ziele genügend konkret sind. (Urteil vom 20.01.1984 - BVerwG 4 C 43.81). Dies stärkt den Stellenwert der Landesplanung im staatlichen Verwaltungshandeln wie auch bei der kommunalen Bauleitplanung.

Von der Landesplanung erfordert diese Verfestigung im juristischen Raum allerdings auch ein wachsendes Maß an Sorgfalt und Genauigkeit bei der Formulierung landesplanerischer Ziele sowie landesplanerischer Beurteilungen als Abschluß von Raumordnungsverfahren. Insbesondere bei der Aufstellung landesplanerischer Ziele ergeben sich zum Teil erhebliche Probleme, weil sich die Landesplanung im Spannungsfeld zwischen der "bloß" rahmensetzenden Tätigkeit der Raumordnung und den rechtlichen Anforderungen bewegt, die unter Beachtung des Bestimmtheitsgrundsatzes an die Formulierung von Normen gestellt werden.