

Landesplanung/Raumordnung

Unter Landesplanung versteht man die räumliche Gesamtplanung eines Bundeslandes entsprechend den ökologischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernissen. Aufgabe der Landesplanung ist es, übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Pläne aufzustellen sowie alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen aufeinander abzustimmen. Als Raumordnung bezeichnet man die Leitvorstellungen (Leitbilder) für die anzustrebende Entwicklung des Raumes, aber auch die Tätigkeit der zuständigen Behörden zur Verwirklichung einer dem Leitbild entsprechenden räumlichen Ordnung und Entwicklung. Hierzu dienen Raumordnungspläne, in denen die angestrebte Raumnutzung mittel- bis langfristig festgelegt wird.

Hiervon zu unterscheiden sind räumliche Fachplanungen, die für bestimmte Sachbereiche in der Zuständigkeit verschiedener Fachressorts (Ministerien) aufgestellt werden. Beispiele in Niedersachsen sind das Landschaftsprogramm (→ Naturschutzgebiete) und das Landesverkehrsprogramm (→ Verkehr). Fachplanungen müssen mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung abgestimmt und förmlich in deren Pläne und Programme integriert werden, um rechtlich verbindlich zu werden.

Die vielfältigen Nutzungsansprüche an den Raum werden innerhalb eines gestuften Planungssystems auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene untereinander und mit den Erfordernissen der Raumordnung abgestimmt. Auf europäischer Ebene koordinieren die Mitgliedstaaten der EU ihre Raumplanung freiwillig auf der Basis des Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK). Im föderalen System der Bundesrepublik besitzen die Länder die Erstzuständigkeit für die Raumordnung. Dem Bund steht in diesem Bereich lediglich eine Rahmenkompetenz zu. Das vom Bundestag erstmals 1965 erlassene Raumordnungsgesetz (ROG) enthält die bundesweit geltenden Grundsätze der Raumordnung sowie Rechtsvorschriften für die Organisation und Verfahrensweisen der Raumordnung in den Ländern.

Das Niedersächsische Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) in der Fassung vom 18. Mai 2001 füllt die Rahmenvorschriften des Bundes aus. Es ist ein Verfahrensgesetz, das die Planungsinstrumente zur Bestimmung, Umsetzung und Sicherung der Ziele bzw. Erfordernisse der Raumordnung sowie die für die Landes- und Regionalplanung zuständigen Behörden und Gebietskörperschaften festlegt. In keinem anderen Bereich haben die Länder die rahmenrechtlichen Spielräume des ROG so weit ausgeschöpft wie bei der Organisation der Regionalplanung. In Niedersachsen stellt sie seit 1978 eine kommunale Aufgabe dar. Zuständig sind die Landkreise, kreisfreien Städte sowie die Region Hannover und der Zweckverband Großraum Braunschweig. Damit ist Niedersachsen das einzige Bundesland, in dem die Kreise und kreisfreien Städte (oder deren Zusammenschlüsse zu Zweckverbänden) Träger der Regionalplanung sind. In den anderen Ländern wird die Regionalplanung zumeist als staatliche Aufgabe wahrgenommen; die landesrechtlich festgelegten Planungsregionen umfassen in der Regel mehrere Landkreise und kreisfreie Städte mit mindestens einem Oberzentrum.

Mit der kreisgebundenen Regionalplanung in Niedersachsen sollte die mittlere Ebene durch weitgehende Dezentralisierung der Raumordnung gestärkt sowie Planung und Vollzug der Raumentwicklung regional zur Deckung gebracht werden. Inzwischen gelten die Landkreise als zu klein, um die wichtige Mittlerfunktion der Regionalplanung zwischen der übergeordneten Landesplanung und der gemeindlichen Bauleitplanung zu erfüllen. Im Verflechtungsbereich kreisfreier Städte, deren Flächennutzungsplan den Regionalplan ersetzt, fehlt eine übergeordnete (regionale) Zuständigkeit zur Koordination der Siedlungsentwicklung in Stadt und Umland. Bei 33 Landkreisen und zwei Zweckverbänden als Planungsträgern leidet die Regionalplanung in Niedersachsen unter zu hohem Abstimmungsbedarf ihrer Pläne mit den jeweils benachbarten Planungsräumen.

Einen Ausweg bilden Regionale Entwicklungskonzepte (REK) zur Bestimmung regionspezifischer Entwicklungsmöglichkeiten und Koordinationserfordernisse. REK sind zwar nicht an Kreisgrenzen gebunden und können sogar Kommunen benachbarter Länder (wie im Umland der Stadt Osnabrück) einbeziehen, besitzen aber gegenüber anderen Planungsträgern keine rechtliche Verbindlichkeit. Anfang der neunziger Jahre drängte die Landesregierung auf die Bildung Regionaler Kooperationsräume, bestehend aus mehreren Kreisen und kreisfreien Städten, und novellierte das NROG, um die Voraussetzungen zur freiwilligen Übernahme der Regionalplanung im Kooperationsverbund zu schaffen. Nach dem Vorbild des früheren Zweckverbands Großraum Hannover (inzwischen "Region Hannover") wurde 2001 der Zweckverband Großraum Braunschweig gebildet, der seitdem Träger der Regionalplanung ist.

Planungsinstrumente in Niedersachsen sind das Landes-Raumordnungsprogramm (LROP) und die Regionalen Raumordnungsprogramme (RROP), in denen die angestrebte räumliche und strukturelle Entwicklung des Landes bzw. der einzelnen Planungsräume verbindlich festgelegt wird, sowie das Raumordnungsverfahren (ROV), das dazu dient, die Vereinbarkeit raumbedeutsamer Einzelvorhaben mit den Erfordernissen der Raumordnung festzustellen. Weitere Verfahren zur Sicherung der Raumordnung sind das Zielabweichungsverfahren (zur Prüfung der Zulässigkeit eines Vorhabens abweichend von einem Planungsziel) und die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen (wenn dadurch die Einhaltung bestehenden oder die Umsetzung künftiger Ziele der Raumordnung unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert würde).

Die Aufstellung des LROP erfolgt durch die Oberste Landesplanungsbehörde (z.Z. Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) unter Beteiligung der Träger der Regionalplanung, der übrigen Kreise und kreisfreien Städte, der Gemeinden und kommunalen Spitzenverbände sowie der Naturschutzverbände. Das LROP besteht aus zwei Teilen und ist in der Fassung von 1994 (zuletzt geändert 2002) verbindlich. Teil I des LROP enthält die Grundsätze der Raumordnung zum Schutz der Umwelt und der natürlichen Lebensgrundlagen sowie zur nachhaltigen Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft, Kultur und Infrastruktur. Die Ziele zur allgemeinen Entwicklung des Landes umfassen u.a. den Ausgleich zwischen Ordnungsräumen (Großstädte mit engerem Umland) und ländlichen Räumen, ein ausgewogenes System zentraler Orte (Festlegung der Ober- und Mittelzentren) sowie die Sicherung flächenbezogener Nutzungen durch Vorrang-, Vorsorge- und Eignungsgebiete. Teil I des LROP wird vom → Landtag als Gesetz beschlossen. In Teil II werden die Grundsätze und Ziele der Raumordnung näher bestimmt, die für die Entwicklung des Landes und seiner Teilräume von Bedeutung sind. Sie bilden die Grundlage für die Regionalplanung. Die beschreibende Darstellung (Textteil) wird

durch Karten ergänzt und räumlich konkretisiert. Das LROP Teil II wird von der → Landesregierung als Verordnung beschlossen. Damit soll die notwendige Flexibilität dieses Planteils zur Anpassung an aktuelle Veränderungen gewährleistet werden.

An der Aufstellung Regionaler Raumordnungsprogramme (RROP) durch die Träger der Regionalplanung (s.o.) wirken u.a. die Gemeinden, die Nachbarkreise, Behörden des Bundes und der Länder sowie Kammern und Verbände mit. Über die im LROP enthaltenen konkreten Ziele hinaus können weitere Ziele der Raumordnung festgelegt werden, soweit diese mit dem LROP und den Grundsätzen der Raumordnung im Einklang stehen. Um eine hinreichende Steuerungs- und Bindungswirkung gegenüber der gemeindlichen Bauleitplanung zu entfalten, werden die Vorgaben der Regionalplanung in einem Plan im Maßstab 1:50.000 festgelegt. Regionalpläne enthalten mindestens die Festlegung von Grundzentren (zentrale Orte der Grundversorgung), Aussagen zur Bereitstellung von Wohn- und Gewerbeflächen sowie die Ausweisung vorrangiger Nutzungsansprüche im Raum. Das RROP wird vom Träger der Regionalplanung als Satzung beschlossen und von der Aufsichtsbehörde (Bezirksregierung) genehmigt. Um eine hinreichende Aktualität der Regionalpläne zu gewährleisten, treten sie nach zehn Jahren außer Kraft. In sechs Landkreisen ist das RROP durch Zeitablauf unwirksam geworden, weitere fünf Landkreise haben seit 1978 überhaupt noch keinen Plan aufgestellt. Auch dies zeigt, dass die Kommunen der Regionalplanung auf Kreisebene offenbar nicht den gewünschten Stellenwert beimessen.

Das Raumordnungsverfahren (ROV) wurde mit der Novellierung des ROG 1989 für die Länder verbindlich vorgeschrieben und stellt neben den mittel- bis langfristig ausgerichteten Programmen der Landes- und Regionalplanung das wichtigste Instrument der Raumordnung dar. Raumbedeutsame Vorhaben mit überörtlicher Auswirkung sollen daraufhin geprüft werden, ob sie mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmen und wie sie in Abstimmung mit anderen raumbedeutsamen Planungen durchgeführt werden können (Raumverträglichkeitsprüfung). Die Notwendigkeit des ROV trotz bestehender Raumordnungspläne ergibt sich daraus, dass diese nur selten so konkret und zeitnah sind, um die Auswirkungen eines Einzelvorhabens (z.B. Planung einer Umgehungsstraße oder Ansiedlung eines großen Fachmarktes) auf die im Plan festgelegten Raumordnungsziele direkt beurteilen zu können. Nur in Ausnahmefällen kann daher von einem ROV abgesehen werden.

Die Bedeutsamkeit des ROV besteht vor allem darin, dass sich die Prüfung der Raumverträglichkeit eines Vorhabens zumeist auf verschiedene Standort- bzw. Trassierungsalternativen dieses Projekts bezieht und dass bei Integration der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) in das ROV - wie in Niedersachsen - zugleich eine umfassende Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen des Vorhabens auf Tiere und Pflanzen, Boden, Wasser und Luft inkl. der Wechselwirkungen stattfindet. Für die Durchführung des ROV sind grundsätzlich die Träger der Regionalplanung (untere Landesplanungsbehörden) und in besonderen Fällen die Bezirksregierungen (obere Landesplanungsbehörden) zuständig. Das Ergebnis des ROV (Landesplanerische Feststellung) entfaltet zwar keine unmittelbare Rechtswirkung gegenüber dem Träger des Vorhabens, stellt aber eine wichtige Vorgabe für das nachfolgende Planfeststellungsverfahren (z.B. Straßenbau) oder für die Erteilung einer Baugenehmigung (z.B. Fachmarkt) dar.

Jürgen Deiters