

Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover (Ed.)

Research Report

Deutsch-Schweizerisches Handbuch der Planungsbegriffe

Planungsbegriffe in Europa

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover (Ed.) (2008) :
Deutsch-Schweizerisches Handbuch der Planungsbegriffe, Planungsbegriffe in Europa, ISBN
978-3-88838-539-1, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/64142>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

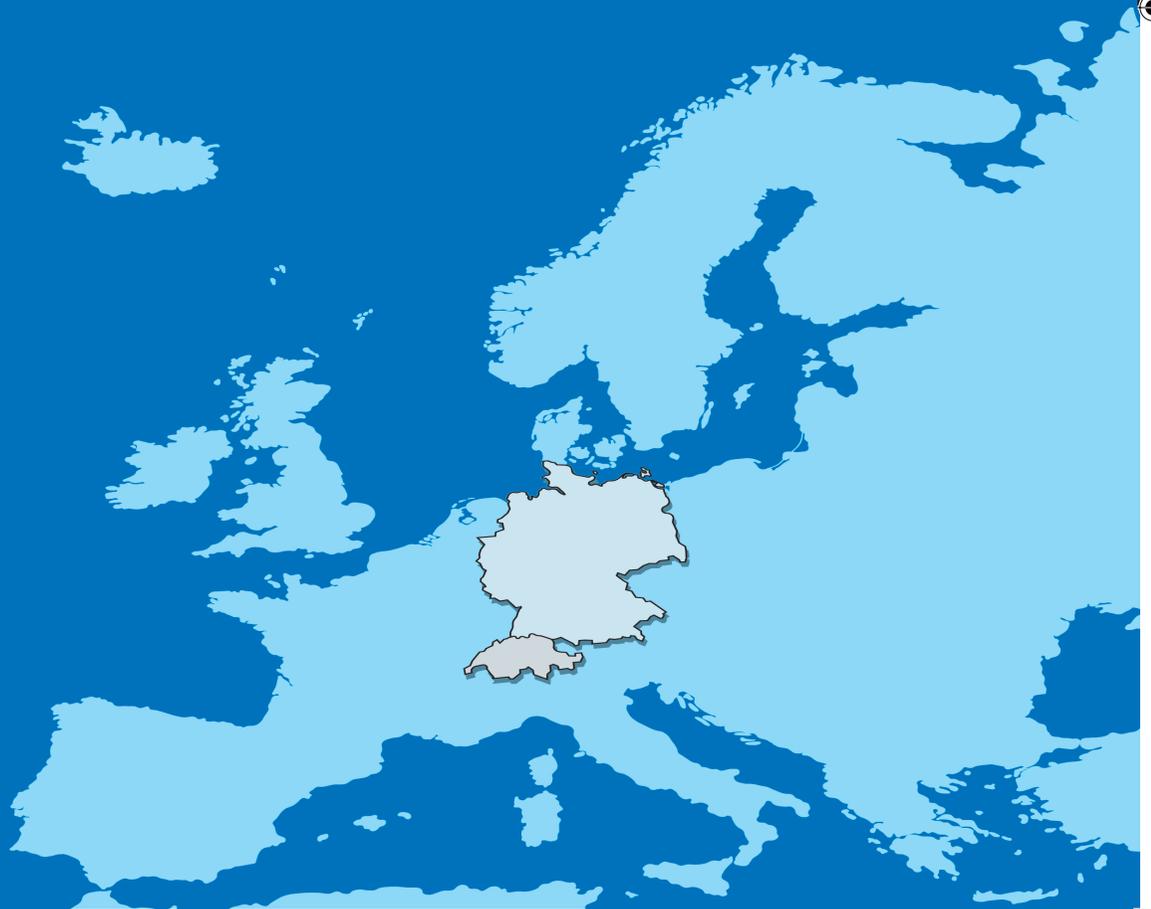


PLANUNGSBEGRIFFE
IN EUROPA



Deutsch-Schweizerisches Handbuch der Planungsbegriffe

Deutsch-Schweizerisches Handbuch der Planungsbegriffe





Deutsch-Schweizerisches Handbuch der Planungsbegriffe





Redaktionsschluss: 31. März 2008
2., neu bearbeitete Auflage

ISBN 978-3-88838-539-1
ISSN 1439-622X

Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2008
© Akademie für Raumforschung und Landesplanung
© Schweizerische Vereinigung für Landesplanung
Druck: poppdruck, 30851 Langenhagen

Verlagsanschrift:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. 0511 34842-0, Fax 0511 34842-41
E-Mail: ARL@ARL-net.de
Internet: www.ARL-net.de

Bestellmöglichkeiten:

über den Buchhandel

Deutschland:

VSB Verlagsservice Braunschweig GmbH
Postfach 47 38
38037 Braunschweig
Tel. 01805 708-709
Fax 0531 708-619
E-Mail: vsb-bestellservice@westermann.de
Onlineshop der ARL: www.ARL-net.de

Schweiz:

Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN
Seilerstrasse 22, CH-3011 Bern
Tel +41 31 380 76 76
Fax +41 31 380 76 77
E-Mail: info@vlp-aspan.ch
Internet: www.vlp-aspan.ch





Akademie für Raumforschung und Landesplanung



PLANUNGSBEGRIFFE
IN EUROPA

Deutsch-Schweizerisches Handbuch der Planungsbegriffe

2., neu bearbeitete Auflage

ARL

VLP-ASPAN 

Hannover - Bern 2008





Bearbeitung

1. Auflage:

Bundesrepublik Deutschland

Entwurf: Dietmar Scholich, Gerd Turowski

Baden-Württemberg: Jürgen Dispan, Dieter Eberle, Dieter Gust, Elmar Münzer, Ulrich Schulze

Schweiz

Lukas Bühlmann, Rudolf Muggli, Barbara Zibell

2. völlig neu bearbeitete Auflage:

Bundesrepublik Deutschland/Baden-Württemberg

Projektleitung: Dieter Eberle

Redaktion: Dieter Eberle, Susan Grotefels, Marcel Herzberg, Gerhard Overbeck, Ulrich Schulze

Autoren: Dieter Eberle, Susan Grotefels, Carsten Heemeyer, Marcel Herzberg, Kerstin Lahme, Martin Kment, Heidi Megerle, Gerhard Overbeck, Birthe Pasemann, Beatrix Real, Heike Schoen, Ulrich Schulze, Tim Uschkerit, Cornelia Wellens, Volker Wille, Barbara Zibell

Schweizerische Eidgenossenschaft

Projektleitung: Lukas Bühlmann

Redaktion: Hans-Georg Bächtold, Lukas Bühlmann, Heidi Haag

Autoren: Hans-Georg Bächtold, Lukas Bühlmann, Doris Capaul, Susanne Fischer, Heidi Haag, Martin Huber, Niggi Hufschmid, Christoph Jäger, Walter Keller, Muriel Kobel, Markus Meisinger, Niklaus Spori, Roman Stingelin, Andreas Stöcklin, Barbara Zibell

Gesamtredaktion: Lukas Bühlmann, Dieter Eberle, Heidi Haag, Gerhard Overbeck

Autorinnen und Autoren

Hans-Georg Bächtold, dipl.-Ing. ETH, Raumplaner ETH NDS, Kantonsplaner, Amt für Raumplanung des Kantons Basel-Landschaft, Liestal, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Lukas Bühlmann, lic. iur., Direktor, Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN, Bern, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Doris Capaul, lic. phil. I, Amt für Raumplanung des Kantons Basel-Landschaft, Liestal

Dieter Eberle, Dr., Univ.-Prof., Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Geographisches Institut, Tübingen, Ordentliches Mitglied der ARL

Susanne Fischer, dipl. geogr., dipl. ETHZ NDS Raumplanung, Amt für Raumplanung des Kantons Basel-Landschaft, Liestal

Susan Grotefels, Dr., Geschäftsführerin, Zentralinstitut für Raumplanung an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Heidi Haag, dipl. geogr., MAS-Raumplanung ETH, Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN, Bern

Carsten Heemeyer, Dr., Wiss. Mitarbeiter, Zentralinstitut für Raumplanung an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Marcel Herzberg, Dipl.-Ing., Stellv. Verbandsdirektor, Regionalverband Hochrhein-Bodensee, Waldshut-Tiengen

Martin Huber, Dr. phil. I, Amt für Raumplanung des Kantons Basel-Landschaft, Liestal

Niggi Hufschmid, Dr. phil. Biologe, Amt für Raumplanung des Kantons Basel-Landschaft, Liestal

Christoph Jäger, lic. iur. Rechtsanwalt, Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN, Bern

Walter Keller, Bau-Ing. HTL, Raumplaner NDS/HTL, Amt für Raumplanung des Kantons Basel-Landschaft, Liestal

Martin Kment, Dr., LL.M., Stellv. Geschäftsführer, Zentralinstitut für Raumplanung an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Muriel Kobel, Amt für Raumplanung des Kantons Basel-Landschaft, Liestal

Kerstin Lahme, Wiss. Mitarbeiterin, Zentralinstitut für Raumplanung an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Heidi Megerle, Dr., Wiss. Assistentin, Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Geographisches Institut, Tübingen

Markus Meisinger, lic. oec. HSG, Amt für Raumplanung des Kantons Basel-Landschaft, Liestal



■ Autorinnen und Autoren

Gerhard Overbeck, Dr., Referatsleiter, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover

Birthe Pasemann, Dr., Wiss. Mitarbeiterin, Zentralinstitut für Raumplanung an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Beatrix Real, Dr., Wiss. Mitarbeiterin, Zentralinstitut für Raumplanung an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Heike Schoen, Wiss. Mitarbeiterin, Zentralinstitut für Raumplanung an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Ulrich Schulze, Dipl.-Geogr., Regierungsdirektor, Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Niklaus Spori, lic. iur. Rechtsanwalt, Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN, Bern

Roman Stingelin, dipl.-Ing. ETH, Amt für Raumplanung des Kantons Basel-Landschaft, Liestal

Andreas Stöcklin, dipl. geogr., Amt für Raumplanung des Kantons Basel-Landschaft, Liestal

Tim Uschereit, Dr., Wiss. Mitarbeiter, Zentralinstitut für Raumplanung an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Cornelia Wellens, Wiss. Mitarbeiterin, Zentralinstitut für Raumplanung an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Volker Wille, Dr., Referatsleiter i. R., Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover

Barbara Zibell, Dr., Prof., Leibniz Universität Hannover, Fak. für Architektur und Landschaft, Institut für Geschichte und Theorie der Architektur, Hannover, Korrespondierendes Mitglied der ARL, Mitglied der Geschäftsleitung VLP-ASPAN





Inhalt

Vorwort	X
Einführung	1
1 Hintergrund des Handbuchs	1
2 Ziele und Aufbau des Handbuchs	1
3 Hinweise für die Benutzung des Handbuchs	2
TEIL I BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND	3
1 <i>Staats- und Verwaltungsaufbau in der Bundesrepublik Deutschland</i>	3
1.1 Grundlagen der Staatsordnung	3
1.2 Oberste Bundesorgane und Bundesbehörden	4
1.2.1 Bundestag	5
1.2.2 Bundesrat	6
1.2.3 Bundespräsident	7
1.2.4 Bundesregierung	7
1.2.5 Bundesgerichte	8
1.2.6 Bundesverwaltung	8
1.3 Länder	9
1.3.1 Landtag	9
1.3.2 Landesregierung	10
1.3.3 Landesverwaltung	10
1.3.4 Landesgerichte	11
1.4 Kommunale Selbstverwaltung	11
1.4.1 Gemeinden	11
1.4.2 Kreise	12
1.5 Finanzordnung	12
2 <i>Planungssystem in der Bundesrepublik Deutschland</i>	14
2.1 Bundesraumordnung	16
2.2 Landesplanung	17
2.2.1 Planungsfunktion	17
2.2.2 Koordinations- und Sicherungsfunktionen	19
2.3 Regionalplanung	19
2.4 Bauleitplanung	21
2.5 Fachplanungen	22
3 <i>Zentrale Planungsbegriffe von A – Z</i>	24
	VII





■ Inhalt

TEIL II SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT	133
<i>1 Staats- und Verwaltungsaufbau in der Schweizerischen Eidgenossenschaft</i>	133
1.1 Grundlagen der Staatsordnung	133
1.2 Oberste Organe der Schweizerischen Eidgenossenschaft	134
1.2.1 Gesamtheit der Stimmberechtigten	135
1.2.2 Bundesversammlung	135
1.2.3 Bundesrat und Bundesverwaltung	136
1.2.3.1 Bundesrat	136
1.2.3.2 Bundesverwaltung	137
1.2.4 Bundesgericht	137
1.3 Kantone	138
1.4 Gemeinden	140
1.5 Finanzordnung	141
<i>2 Raumplanung in der Schweizerischen Eidgenossenschaft</i>	142
2.1 Ausgangslage	142
2.2 Umfassende Planungs- und Koordinationspflicht für alle Behörden	142
2.3 Die Raumplanungsaufgaben des Bundes	144
2.3.1 Grundsatzgesetzgebung	144
2.3.2 Förderung und Koordination der kantonalen Raumplanung	145
2.3.3 Berücksichtigung der Raumplanung bei der Erfüllung der Bundesaufgaben	145
2.4 Die Raumplanungsaufgabe der Kantone	145
2.4.1 Raumplanungs- und Baugesetz der Kantone	145
2.4.2 Kantonaler Richtplan	146
2.4.3 Nutzungsplanung	147
2.4.4 Baubewilligungen	148
2.4.5 Die innerkantonale Kompetenzverteilung	148
2.4.5.1 Gemeinden	148
2.4.5.2 Überkommunale Zusammenarbeit	149
2.5 Die materiellen Planungsziele und -grundsätze des Bundesgesetzes über die Raumplanung	149
2.5.1 Haushälterische Bodennutzung	149
2.5.2 Abstimmungsgebot	150
2.5.3 Ausrichtung auf die anzustrebende räumliche Entwicklung	150
2.5.4 Planungsgrundsätze als Entscheidungshilfen	151
2.5.5 Umfassende Interessenabwägung	152
2.6 Raumplanungsrecht als Recht des Lebensraumes	152
<i>3 Zentrale Planungsbegriffe von A - Z</i>	154

VIII





TEIL III REGISTER DER ORIGINALBEGRIFFE	243
TEIL IV GESETZLICHE REGELUNGEN UND INSTITUTIONEN	248
<i>Bundesrepublik Deutschland (Auswahl)</i>	248
1 Gesetze und sonstige Regelungen mit Bezug zur Raumordnung	248
2 Institutionen der Raumplanung in der Bundesrepublik Deutschland (Auswahl)	250
3 Fachstellen	251
4 Grenzüberschreitende Regelungen zwischen Deutschland und der Schweiz	251
5 Raumwissenschaftliche Einrichtungen (Auswahl)	252
<i>Schweizerische Eidgenossenschaft (Auswahl)</i>	253
1 Verzeichnis der wichtigsten Erlasse des funktionalen Raumplanungsrechts des Bundes	253
2 Verzeichnis der Bau- und Planungserlasse der an Deutschland angrenzenden Kantone	253
3 Institutionen der Raumplanung in der Schweiz (Auswahl)	254
3.1 Fachstellen des Bundes	254
3.2 Kantonale Raumplanungsfachstellen der an Baden-Württemberg angrenzenden Kantone	254
3.3 Verbände	255
3.4 Schulen	255
TEIL V WEBSITES VON GRENZÜBERSCHREITENDEN ORGANISATIONEN ODER PROJEKTEN MIT BEZUG ZUR RAUMENTWICKLUNG (AUSWAHL)	256
TEIL VI ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	257





■ Vorwort

Vorwort

Kommunikation, Kooperation und Vernetzung werden zu Beginn des neuen Jahrtausends immer wichtiger, auch und gerade über Staatsgrenzen hinweg. Die Bedeutung grenzüberschreitender Zusammenarbeit nimmt heute auf allen Ebenen zu – auf europäischer, nationaler sowie regionaler und kommunaler Ebene. Die Geschichte der traditionellen Zusammenarbeit zwischen Deutschland und der Schweiz zeigt, dass viele Probleme und Aufgaben nur gemeinsam mit dem Nachbarn sinnvoll zu lösen sind. Dies gilt insbesondere auch für die Raumplanung und die Regionalentwicklung: Unser Lebens- und Wirkungsraum endet nicht an Staatsgrenzen. Dennoch stoßen an diesen unterschiedliche Verwaltungs- und Planungssysteme aufeinander. Grenzüberschreitende Raumentwicklung erfordert einerseits gegenseitiges Vertrauen, andererseits aber auch den Wissensaustausch über die jeweiligen planerischen Konzepte und gesetzlichen Grundlagen.

Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung hat bis heute zusammen mit Partnern in insgesamt sieben Nachbarländern anwendungsorientierte Handbücher der Planungsbegriffe herausgegeben, die eine wichtige Grundlage der raumplanerischen Zusammenarbeit über Grenzen hinweg darstellen. Mit dem vorliegenden Band legen die Akademie für Raumforschung und Landesplanung sowie die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung das gemeinsam herausgegebene Deutsch-Schweizerische Handbuch der Planungsbegriffe nun in zweiter und neu bearbeiteter Auflage vor. Die bewährte Form der ersten Auflage wurde beibehalten.

Unser Dank gebührt den Expertinnen und Experten aus Planungspraxis und Raumwissenschaft in beiden Ländern, die an der Erarbeitung dieses Handbuchs beteiligt waren.

Wir wünschen dem Handbuch eine gute Verbreitung und erhoffen von ihm Hilfen und Anregungen für die gemeinsame Raumforschung und Raumentwicklung im deutsch-schweizerischen Grenzraum und darüber hinaus.

Prof. Dr. Heinrich Mading
Präsident
Akademie für Raumforschung
und Landesplanung

Regierungsrat Walter Straumann
Präsident
Schweizerische Vereinigung
für Landesplanung VLP-ASPAN



Einführung

1 Hintergrund des Handbuchs

Die Prozesse der europäischen Integration und die sich im Rahmen dieser Prozesse entwickelnde Zusammenarbeit der europäischen Staaten und ihrer Grenzregionen erfordern gegenseitiges Verständnis über die politischen, rechtlichen, soziokulturellen und ökonomischen Verhältnisse des jeweils anderen Partners. Dies gilt vor allem auch für die Raumplanung, die in den einzelnen Staaten rechtlich, organisatorisch und terminologisch unterschiedlich ausgestaltet ist. Bereits frühzeitig hat deshalb die Akademie für Raumforschung und Landesplanung im Rahmen ihrer europäischen Forschungskoooperation einen Redaktionsausschuss „Planungsbegriffe in Europa“ eingerichtet. Erstes Ergebnis dieser Arbeiten war das 1995 gemeinsam mit dem Institut für Raum- und Kommunalwirtschaft in Warschau vorgelegte Deutsch-Polnische Handbuch der Planungsbegriffe, welches einen Überblick über den Staatsaufbau und das Planungssystem der beiden Länder gibt und darüber hinaus die wichtigsten Planungsbegriffe erläutert. In der Folgezeit wurden mit Partnern in der Slowakischen Republik, der Tschechischen Republik, in den Niederlanden, der Schweiz, Österreich sowie Schweden ähnliche Handbücher herausgegeben, die sich in den letzten Jahren als wichtige Hilfsmittel für die Planungspraxis bewährten.

1999 erschien in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN das Deutsch-Schweizerische Handbuch der Planungsbegriffe in erster Auflage. Mit den 2006 verabschiedeten „Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ wurden die Grundlagen der Raumplanung in Deutschland überarbeitet. Daneben kam es in den letzten Jahren zu einer Reihe von Novellierungen und Änderungen in der deutschen Gesetzgebung, u. a. aufgrund der Umsetzung von EU-Vorgaben in Bundes- und Länderrecht. Ebenso wurde im Jahr 2002 der Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg neu aufgestellt. Derzeit wird das Raumordnungsgesetz des Bundes novelliert, nach der Föderalismusreform im Jahr 2006 ist mittlerweile auch die Erarbeitung des Umweltgesetzbuches angelaufen. Somit ist eine Neuauflage des – mittlerweile ohnehin vergriffenen – Handbuchs notwendig. In den letzten Jahren haben sich auch in der Schweiz die gesetzlichen Grundlagen insbesondere im Bereich Umwelt- sowie Natur- und Landschaftsschutz verändert. Die Prioritäten der Raumentwicklung haben sich stärker hin zu den Großstädten und Agglomerationen verschoben. Die Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung ist angelaufen. Ebenfalls in Bearbeitung befindet sich das Raumkonzept Schweiz. Die Vielzahl grenzübergreifender Projekte zu Fragen der Raumentwicklung, beispielsweise im Rahmen der INTERREG III A-Programme Alpenraum/Bodensee/Hochrhein und Oberrhein Mitte-Süd unterstreicht den Bedarf nach einer aktualisierten Handreichung für die Raumplanungspraxis.

2 Ziele und Aufbau des Handbuchs

Die Neuauflage des Deutsch-Schweizerischen Handbuchs folgt der Konzeption der ersten Auflage. Ziel ist die Vermittlung zwischen den länderspezifischen Fachsprachen der beiden Länder, insbesondere vor dem Hintergrund der wachsenden Bedeutung grenz-

überschreitender Zusammenarbeit. Daher beziehen sich die Erläuterungen im Wesentlichen, d. h. soweit es um Aspekte der Landes- und Regionalplanung geht, auf das an die Schweiz angrenzende Bundesland Baden-Württemberg, zum Teil auch auf Bayern, sowie auf die Schweizer Grenzkantone und somit auf den deutschsprachigen Teil der Schweiz. Im Vordergrund steht die Nutzerorientierung: wenngleich die Zielgruppe bewusst weit gefasst wurde, wendet das Handbuch sich vorrangig an in den verschiedenen Bereichen der Raumplanungspraxis tätige Akteure.

Wie bereits in der ersten Auflage wird zwischen den deutschen und den schweizerischen Begriffserläuterungen ein gewisses Maß an Symmetrie angestrebt, zugleich jedoch auch den jeweiligen begrifflichen Besonderheiten jedes Landes angemessener Platz eingeräumt. Verfassungs- und staatsrechtliche Gesichtspunkte werden komprimiert im jeweiligen Überblick über den Staats- und Verwaltungsaufbau erläutert. Das Spektrum raumbedeutsamer Fachplanungen und Fachpolitiken ist zu komplex, als dass es in einer solchen Arbeit lückenlos behandelt werden könnte; aus Gründen der Handhabbarkeit mussten inhaltliche Schwerpunkte gesetzt werden. Im Mittelpunkt steht die Erläuterung der Begriffe der räumlichen Gesamtplanung auf den verschiedenen Planungsebenen. Dabei konzentriert sich das Handbuch auf Begriffsfelder, die durch besonderen Problemdruck (z. B. der Bereich der Umweltpolitik) oder durch die spezifische Bedeutung für einen grenzübergreifenden planerischen Handlungsbedarf (z. B. Regionalpolitik, Verkehrspolitik) gekennzeichnet sind. Zur Reduzierung des textlichen Umfangs wurde ferner darauf verzichtet, Erläuterungen von Begriffen in das Handbuch aufzunehmen, die mittlerweile international verwendet werden (z. B. Begriffe wie Alternative, Infrastruktur, Ökologie, Tertiärisierung, Zentralität). Zu grundlegenden Begriffen kann zudem auf das 2005 von der ARL in vierter, neu bearbeiteter Auflage herausgegebene Handwörterbuch der Raumordnung verwiesen werden.

3 Hinweise für die Benutzung des Handbuchs

Die Herausgeber wie auch die Verfasser haben besonderen Wert auf eine möglichst einfache Handhabung gelegt. Staats- und Verwaltungsaufbau sowie zentrale Planungsbegriffe werden für beide Länder getrennt dargestellt. Zu den einzelnen Begriffsdefinitionen in den jeweiligen Abschnitten (Zentrale Planungsbegriffe von A – Z) finden sich Verweise auf weitere im Kontext des Stichworts wichtige Begriffe sowie Kommentare zur Thematik im jeweils anderen Land; auf diese Weise werden die getrennten Ausführungen für die beiden Länder (Teil I und II) miteinander verknüpft. Die Begriffsdefinitionen bzw. Erläuterungen werden über das Stichwortregister (Teil III) erschlossen. Die im Gesamttext verwendeten Begriffe werden im Register alphabetisch aufgelistet, wobei jeweils angegeben wird, in welchem der beiden Länder der Begriff verwendet wird. Die Seitenzahlen hinter den Begriffen geben die Seite mit dem Originalbegriff im Text an. Eine Zusammenstellung der wichtigsten gesetzlichen Regelungen, Institutionen und Fachstellen im Bereich der Raumplanung sowie der relevanten Hochschulinstitute (Teil IV), eine Aufstellung von Websites wichtiger grenzüberschreitender Organisationen bzw. Projekte mit Bezug zur Raumentwicklung, über die z. T. auch Daten und Kartenmaterial zur grenzüberschreitenden Raumentwicklung verfügbar sind (Teil V), sowie ein Verzeichnis der wichtigsten Abkürzungen (Teil VI) runden das Handbuch ab.

1 Staats- und Verwaltungsaufbau in der Bundesrepublik Deutschland

1.1 Grundlagen der Staatsordnung

Fünf Grundprinzipien bestimmen die durch das Grundgesetz vom 23.05.1949 festgelegte Staatsordnung in der Bundesrepublik Deutschland:

Deutschland ist eine Demokratie, eine Republik, ein Rechtsstaat, ein Sozialstaat und ein Bundesstaat.

Das *demokratische Prinzip* erfordert die durchgängige Legitimation aller staatlichen Gewalt durch das Volk. Dabei wird die Staatsgewalt, die auf den Bund, die Länder, die Kreise und die Gemeinden aufgeteilt ist, in der Regel nicht unmittelbar durch Entscheidungen des Volkes ausgeübt, sondern – in Bund und Ländern – durch die vom Volk auf Zeit gewählten Parlamente (Bundestag, Landtage) und durch die Regierungen. Das deutsche Volk delegiert also im Sinne einer mittelbaren, repräsentativen Demokratie seine Souveränität auf Frist und auf Widerruf an die Legislative und die Exekutive, und diese treffen die verfassungsgemäßen Entscheidungen.

Das Prinzip der *Republik* bedeutet, dass das Staatsoberhaupt nicht auf dynastischer Grundlage und nicht auf Lebenszeit berufen ist.

Das *rechtsstaatliche Prinzip* fordert die Bindung allen staatlichen Handelns an Recht und Gesetz. Kernstück des Rechtsstaatsprinzips ist die (horizontale) Gewaltenteilung, d.h. die Funktionen der Staatsgewalt sind voneinander unabhängigen Organen der Gesetzgebung (Legislative), der vollziehenden Gewalt (Exekutive) und der Rechtsprechung (Judikative) zugewiesen. Missbrauch der Staatsgewalt wird dadurch erschwert und Staatswillkür verhindert. Dabei wird die Verfassungsmäßigkeit der Gesetzgebung durch das Bundesverfassungsgericht überwacht.

Das *sozialstaatliche Prinzip* verpflichtet den Staat zur Herstellung der Chancengleichheit und der sozialen Gerechtigkeit und damit zum Schutz des sozial Schwächeren. Deshalb existiert ein weit gespanntes Netz sozialer Gesetze, das von der Sicherung bei Krankheit, Unfall und Alter bis zum Kindergeld, Wohngeld und Arbeitslosengeld reicht. Zur Verwirklichung des sozialstaatlichen Prinzips sind auch Eingriffe in Grundrechte möglich. So wird insbesondere das Recht auf Eigentum dadurch begrenzt, dass sein Gebrauch ausdrücklich an den Gedanken des Gemeinwohls gebunden ist.

Das bundesstaatliche bzw. *föderalistische Prinzip* ist verwirklicht durch die Aufteilung der Staatsgewalt zwischen den Gliedstaaten (den Ländern) und dem Gesamtstaat (dem Bund). Dieses Prinzip der vertikalen Gewaltentrennung, das im Gegensatz zur zentralistischen Staatsform steht, ist für das Verständnis des deutschen Staats- und Verwaltungsaufbaus von wesentlicher Bedeutung. Die Verteilung der staatlichen Macht in Deutschland auf den Bund und die einzelnen 16 Länder bedeutet, dass nicht nur dem Bund selbst, sondern auch den Ländern die Qualität von Staaten zukommt. Dabei ist zu beachten, dass die Länder selbst keine volle Hoheitsgewalt besitzen, sondern eine im

Rahmen der Bundesverfassung auf bestimmte Bereiche beschränkte Hoheitsgewalt, die sie durch eigene Gesetzgebung, Vollziehung und Rechtsprechung wahrnehmen. Das Schwergewicht der Gesetzgebung liegt allerdings beim Bund, während die Länder vor allem für die Verwaltung zuständig sind.

Das bundesstaatliche Prinzip, also die Gliederung des Bundesgebietes in selbstständige Länder mit eigenen Verfassungsordnungen, ist für die räumliche Ordnung und Entwicklung in Deutschland von zentraler Bedeutung, da es im Gegensatz zu einem zentralisierten Einheitsstaat regionale Besonderheiten und Initiativen zur Geltung bringt. So können sich zahlreiche wirtschaftliche, kulturelle und politische Zentren herausbilden und ausgeglichene Raumstrukturen begünstigen.

Zum Verständnis des völkerrechtlichen Status der Bundesrepublik Deutschland ist ihre Mitgliedschaft in der Europäischen Union (EU) von herausragender Bedeutung. Die EU ist eine zwischenstaatliche Institution, auf welche die Mitgliedstaaten bestimmte Hoheitsrechte übertragen haben. So wirken die von der EU erlassenen Rechtsnormen in das innerstaatliche Recht hinein. Dadurch ist eine neue, gegenüber der Staatsgewalt der Mitgliedsstaaten selbstständige und unabhängige öffentliche Gewalt entstanden.

Die EU befindet sich in einem Prozess der fortschreitenden Integration Europas auf wirtschaftlichem und politischem Gebiet.

1.2 Oberste Bundesorgane und Bundesbehörden

Die obersten Organe des Bundes sind (Abb. 1)

- der Bundestag,
- der Bundesrat,
- der Bundespräsident,
- die Bundesregierung.

Auch die Bundesversammlung und der gemeinsame Ausschuss sind oberste Bundesorgane. Darüber hinaus gehören zu den Funktionen der Bundesgewalt die Bundesgerichte sowie die Bundesverwaltung. Die obersten Bundesorgane und Bundesbehörden sowie die ihnen obliegenden Aufgaben werden in den folgenden Abschnitten dargestellt.

Abb. 1: Staats- und Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik Deutschland

Hauptfunktion der Staatsgewalt		Legislative (Gesetzgebung)		Exekutive (Regierung, Verwaltung)		Judikative (Rechtsprechung)	
		Elemente des Bundesstaates					
Staat	Bund	Bundespräsident		Bundesrat		Bundespräsident	
		Bundestag				Bundesregierung - Bundeskanzler - Bundesminister	
	Land	Landtag		Landesregierung - Ministerpräsident - Landesminister		- Verfassungs- bzw. Staatsgerichtshof - sämtliche Zweige der Gerichtsbarkeit, ausgenommen die Obersten Gerichte	
	Regierungsbezirke			Regierungspräsident			
Selbstverwaltung	Kreis	Kreistag		Kreisverwaltung			
	Gemeinde	Gemeinde- bzw. Stadtrat		Gemeinde- bzw. Stadtverwaltung			

1.2.1 Bundestag

Der Bundestag repräsentiert das deutsche Volk bei der Ausübung der Staatsgewalt. Er ist also die Volksvertretung der Bundesrepublik Deutschland und damit das höchste, in der Gesetzgebung entscheidende Bundesorgan. Bei bestimmten Gesetzen ist die Zustimmung des Bundesrates erforderlich.

Die Zuständigkeit des Bundes in der Gesetzgebung (Gesetzgebungskompetenz) kann in die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes und die konkurrierende Gesetzgebung unterteilt werden. Die Gesetzgebungskompetenz der Rahmengesetzgebung, die bislang u. a. auch die Raumordnung, Naturschutz und Landschaftspflege sowie den Wasserhaushalt umfasste, wurde 2006 im Zuge der Änderungen des Grundgesetzes durch die Föderalismusreform abgeschafft (BGBl. I S. 2034 vom 28.08.2006).

Die *ausschließlich dem Bund zustehende Gesetzgebung* umfasst Rechtsgebiete, die für alle Länder einheitlich zu regeln sind, wo also in den Ländern kein eigener Gestaltungsbereich eingeräumt werden kann. Dies gilt vor allem für die auswärtigen Angelegenheiten, das Melde- und Ausweiswesen, die Verteidigung, den Grenzschutz, das Währungs-, Geld- und Münzwesen, das Kernenergierecht sowie den Luftverkehr. Die Bildungspolitik liegt durch die Föderalismusreform weitgehend im Zuständigkeitsbereich der Länder.

Bei der *konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes* können die Länder Gesetze erlassen, solange und soweit der Bund nicht die betreffenden Rechtsgebiete durch Gesetz regelt. Hierzu gehören insbesondere das Bürgerliche Recht, das Strafrecht, das Wirtschafts- und Arbeitsrecht, das Bodenrecht, ferner das Wohnungswesen, die Schifffahrt und der Straßenverkehr sowie die Abfallwirtschaft, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung. Seit der Föderalismusreform im Jahr 2006 sind auch weitere umweltbezogene Materien (Wasserhaushalt, Naturschutz und Landschaftspflege) sowie die Raumordnung der konkurrierenden Kompetenz des Bundes zugeordnet; diese Materien unterliegen jedoch dem neu eingeführten Kompetenztyp der *Abweichungsgesetzgebung*, wonach die Länder vom Bundesrecht abweichende Regelungen erlassen können. Dabei ist das jeweils neuere Gesetz vorrangig anzuwenden. Auf einigen Gebieten, so im Naturschutz- und Wasserrecht, ist diese Abweichungsmöglichkeit durch abweichungsfeste Kerne beschränkt, beim Raumordnungsrecht ist dies nicht der Fall.

Über die Kompetenz zum Beschluss der Bundesgesetze hinaus obliegt dem Bundestag die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung, die Wahl des Bundeskanzlers sowie die Feststellung des Haushaltsplans und die Rechnungskontrolle. Der Bundestag besteht aus 598 Abgeordneten des deutschen Volkes; diese Zahl kann sich bedingt durch das Wahlsystem durch sogenannte Überhangsmandate erhöhen. Die Abgeordneten werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl auf vier Jahre gewählt.

Ist der Bundestag im Zusammenwirken mit dem Bundesrat im Verteidigungsfall aufgrund der Umstände nicht in der Lage, Entscheidungen zu treffen, übernimmt der *Gemeinsame Ausschuss* die Befugnisse des Bundestags und des Bundesrats.

1.2.2 Bundesrat

Das bundesstaatliche Prinzip erfordert ein Staatsorgan, das einerseits die Interessen der Länder bei den politischen und gesetzgeberischen Entscheidungen des Bundes wahrnimmt und andererseits als Mittler und Verbindungsorgan zwischen dem Bund und den Ländern wirkt. Dieses Staatsorgan ist der Bundesrat. Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder. Er ist ein zentrales föderatives Element und gewährleistet den

Einfluss der Länder auf den Bund als Gegengewicht zum Bundestag. Er wirkt mit bei der Gesetzgebung und bei der Verwaltung des Bundes.

Durch die Föderalismusreform ist das Mitwirkungsrecht des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren beschränkt worden. Ein grundsätzliches Zustimmungsbedürfnis besteht bei Gesetzen, die die Einrichtung von Behörden und Verwaltungsverfahren der Länder regeln. In den übrigen Fällen hat der Bundesrat lediglich ein Einspruchsrecht, das der Bundestag überstimmen kann. Können sich Bundesrat und Bundestag nicht einigen, so wird ein gemeinsamer Vermittlungsausschuss tätig, der im Regelfall einen Kompromiss aushandeln kann. Da im Bundesrat von seinem Selbstverständnis her das Landesinteresse vor Parteiinteressen einzuordnen ist, können hier Abstimmungen durchaus zu anderen Ergebnissen führen, als aufgrund der Mehrheitsverhältnisse der politischen Parteien erwartet werden kann.

Der Bundesrat besteht aktuell aus 69 Mitgliedern. Jedes Land hat wenigstens drei Stimmen, Länder mit über zwei Mio. Einwohnern haben vier, Länder mit über sechs Mio. Einwohnern haben fünf und Länder mit über sieben Mio. Einwohnern haben sechs Stimmen.

1.2.3 Bundespräsident

Der Bundespräsident ist das Staatsoberhaupt der Bundesrepublik Deutschland und vertritt sie völkerrechtlich gegenüber anderen Staaten, die Außenpolitik selbst ist jedoch Aufgabe der Bundesregierung. Obwohl der Bundespräsident überwiegend repräsentative Aufgaben zu erfüllen hat, kann er aufgrund seiner neutralen Position zum politischen Interessenausgleich und zur gesellschaftspolitischen Orientierung der Bürger beitragen.

Der Bundespräsident wird nicht direkt vom Volk gewählt, sondern von der ausschließlich zu diesem Zweck konstituierten *Bundesversammlung*. Diese besteht aus den Mitgliedern des Bundestages sowie einer gleich großen Zahl von Delegierten aus den 16 Bundesländern.

1.2.4 Bundesregierung

Die Bundesregierung (Kabinett) übt die vollziehende Gewalt (Exekutive) aus. Als politisches Führungs- und Leitungsorgan erledigt bzw. lenkt die Bundesregierung die staatlichen und politischen Geschäfte, für die der Bund zuständig ist. Dies gilt vor allem für die Außen-, Verteidigungs- und Währungspolitik.

Die Bundesregierung besteht aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern, die auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten ernannt und entlassen werden. Die Bundesregierung ist ein Kollegialorgan, in dem aber der Bundeskanzler aufgrund seiner Richtlinienkompetenz eine herausragende Position einnimmt und dafür auch die Verantwortung trägt. Der Bundeskanzler wird vom Bundestag gewählt und ist ihm gegenüber verantwortlich. Der Bundestag kann dem Bundeskanzler das Misstrauen nur dadurch aussprechen, dass er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt (konstruktives Misstrauensvotum).

Die Bundesminister leiten im Rahmen der vom Bundeskanzler bestimmten Richtlinien der Regierungspolitik den ihnen zugewiesenen Geschäftsbereich selbstständig und in eigener Verantwortung. Für Angelegenheiten der räumlichen Planung auf Bundesebene ist derzeit der Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zuständig.

Der Bundesregierung obliegt die Aufsicht über die Bundesverwaltung. Diese stellt ein komplexes System der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern dar, bei der Bundes- und Landesverwaltung im Grundsatz selbstständig nebeneinander stehen.

1.2.5 Bundesgerichte

Die Rechtsprechung (Judikative) ist Teil der staatlichen Gewalt, die durch das Grundgesetz zwischen dem Bund und den Ländern aufgeteilt ist. Dabei sind dem Bund folgende Gerichte zugeordnet:

- das *Bundesverfassungsgericht*, das – wie alle Gerichte – gegenüber allen übrigen Verfassungsorganen selbstständig und unabhängig ist. Es hat vor allem über die Vereinbarkeit von Bundes- und Landesrecht mit dem Grundgesetz, über Konflikte zwischen Bundesorganen oder Streitigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern sowie über Verfassungsbeschwerden von Bürgern oder Gemeinden zu entscheiden. Damit soll das Bundesverfassungsgericht die bundesstaatliche Ordnung garantieren und diese gegen zentralistische Tendenzen sichern, ohne die Wirksamkeit des Bundes zu schmälern oder die Eigenständigkeit der Länder zu beeinträchtigen;
- die *Obersten Bundesgerichtshöfe* als höchstrichterliche Instanzen auf den Gebieten der ordentlichen Gerichtsbarkeit (Zivil- und Strafgerichtsbarkeit) sowie der Verwaltungs-, Finanz-, Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit.

Die Bundesgerichte haben für eine einheitliche Auslegung des Bundesrechts zu sorgen.

1.2.6 Bundesverwaltung

Dem bundesstaatlichen Prinzip entsprechend sind auch die Verwaltungsaufgaben zwischen dem Bund und den Ländern aufgeteilt. Bei dieser Aufgabenteilung sind zu unterscheiden:

- die bundeseigene Verwaltung,
- die Bundesauftragsverwaltung der Länder,
- die landeseigene Verwaltung.

Die bundeseigene Verwaltung ist im Vergleich zu den Ländern auf wenige Bereiche beschränkt und dabei wie folgt gegliedert:

Oberste Bundesbehörden

Diese sind die Verwaltungsapparate des Bundespräsidenten (Bundespräsidialamt), des Bundeskanzlers (Bundeskanzleramt) sowie der einzelnen Bundesminister (Bundesministerien).

Bundesoberbehörden

Diese sind selbstständige Zentralstellen für das gesamte Bundesgebiet, jedoch gehören sie dem Geschäftsbereich einer obersten Bundesbehörde an und unterliegen deren Weisungen. Wichtige Bundesoberbehörden sind z. B. das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, das Statistische Bundesamt, das Kraftfahrt-Bundesamt, das Luftfahrt-Bundesamt und das Bundesamt für Wehrverwaltung.

Bundemittelbehörden

Diese sind einer obersten Bundesbehörde nachgeordnet. Ihre Zuständigkeit erstreckt sich nur auf einen Teil des Bundesgebietes. Wichtige Bundemittelbehörden sind z. B. die Oberfinanzdirektionen, die Wehrbereichsverwaltungen sowie die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen.

Untere Bundesbehörden

Diese sind den Bundesoberbehörden und den Bundemittelbehörden nachgeordnet. Ihre Zuständigkeit erstreckt sich auf einen noch weiter begrenzten Teil des Bundesgebietes, der zum Zuständigkeitsbereich der übergeordneten Behörde gehört. Hierzu zählen beispielsweise Hauptzollämter sowie Kreiswehrrersatzämter.

1.3 Länder

1.3.1 Landtag

Dem bundesstaatlichen bzw. föderalistischen Prinzip entsprechend haben die Länder eigene Verfassungen und Staatsgebiete und verfügen darüber hinaus über eine selbstständige politische Staatsgewalt mit eigener Gesetzgebung, eigener Regierung und Verwaltung sowie eigenen Rechtsprechungsorganen. Das bundesstaatliche Prinzip gehört zu den unantastbaren Verfassungsgrundsätzen in Deutschland. Dennoch ist der Bestand der heutigen Länder nicht unveränderbar, sondern es kann auf der Grundlage entsprechender Regelungen des Grundgesetzes eine Neugliederung des Bundesgebietes durchgeführt werden. Die Schaffung wirtschaftlich leistungsfähiger, größerer Bundesländer durch eine Länderneugliederung ist deshalb eine fortdauernde Diskussion in Deutschland.

Die Länder haben die ihnen durch das Grundgesetz und die Landesverfassungen vorgeschriebenen Staatsaufgaben zu erfüllen. Ihr Aufgabenschwerpunkt liegt im Verwaltungsbereich und bei der Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung, die sie über den Bundesrat ausüben.

Das Legislativorgan des Landes ist das Landesparlament (Landtag). Dabei ist zu beachten, dass den Ländern die Gesetzgebung in den Bereichen zusteht, in denen das Grundgesetz die Gesetzgebungsbefugnis nicht dem Bund verleiht. Welche Auswirkungen die im Jahr 2006 durchgeführte Föderalismusreform und insbesondere die neu geschaffene Abweichungskompetenz auf die Ausgestaltung des Rechts im Bereich von Umwelt und Raumordnung haben wird, ist derzeit noch unklar.

Das Landesparlament ist die Volksvertretung im Land. Es ist somit das einzig unmittelbar demokratisch legitimierte, also vom Volk gewählte Staatsorgan. Über die Gesetzgebung hinaus entscheidet das Landesparlament über die Bildung der Landesregierung und überwacht die Ausübung der vollziehenden Gewalt.

1.3.2 Landesregierung

Die Landesregierung besteht aus dem Ministerpräsidenten und den von ihm ernannten Ministern. Der Ministerpräsident wird aus der Mitte des Landesparlamentes gewählt. In jedem Land ist ein Minister zuständig für die Raumordnung.

1.3.3 Landesverwaltung

Die Verwaltungszuständigkeit und der Verwaltungsaufbau in den Ländern ist ebenso wie auf der Ebene des Bundes in rechtlicher, organisatorischer und materieller Hinsicht außerordentlich differenziert und deshalb schwer zu erfassen sowie verständlich zu machen. In den Grundzügen kann die Landesverwaltung wie folgt beschrieben werden:

Die Verwaltungskompetenz der Länder ist im Verhältnis zum Bund zu unterscheiden in Bundesauftragsverwaltung der Länder sowie landeseigene Verwaltung (Landeseigenverwaltung).

Bei der *Bundesauftragsverwaltung* handeln die Länder im Auftrag und nach Weisung des Bundes. Als wichtigstes Beispiel aus der Sicht der Raumplanung sind hier Planung, Bau und Unterhaltung der Bundesfernstraßen zu nennen. Die *landeseigene Verwaltung* hat Aufgaben zu erfüllen, für die das Land ausschließlich zuständig ist. Dies gilt z. B. für die Schulen, die Polizei und auch für die Landesplanung. Darüber hinaus hat die landeseigene Verwaltung auch den größten Teil der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit und in eigener Verantwortung auszuführen. Dies gilt z. B. für das Bauplanungsrecht, das Gewerberecht sowie für den Umweltschutz.

Der Aufbau der Verwaltung in den Ländern ist durch das Zusammenwirken von Staatsbehörden (unmittelbare Staatsverwaltung) und kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften (mittelbare Staatsverwaltung) gekennzeichnet.

Die Landesverwaltung ist hierarchisch aufgebaut. Die oberste Ebene der allgemeinen Staatsverwaltung bilden die Ministerien für die einzelnen sachlichen Aufgabenbereiche (Finanzen, Wirtschaft, Justiz usw.).

Einige Länder, darunter Bayern und Baden-Württemberg, haben eine mittlere Ebene eingeführt und dort staatliche Behörden errichtet. Diese mittlere Ebene der Staatsverwaltung wird regelmäßig durch die Regierungspräsidien gebildet, die als sogenannte Bündlungsbehörden für alle Aufgaben in ihrem Regierungsbezirk zuständig sind, die nicht von einer besonderen Verwaltungsbehörde wahrgenommen werden. Die Regierungspräsidien üben in ihren Regierungsbezirken eine Koordinationsfunktion auf horizontaler Ebene sowie eine Vermittler- und Aufsichtsfunktion zwischen den Ministerien und den unteren Verwaltungsbehörden sowie den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften aus. Leiter dieser Mittelbehörde ist der Regierungspräsident.

Untere Verwaltungsbehörden sind die Landratsämter, die (Bürgermeisterämter der) kreisfreien Städte (Stadtkreise) und – für einen Teil der staatlichen Aufgaben – die (Bürgermeisterämter der) Großen Kreisstädte. Soweit sie – als untere Verwaltungsbehörde – staatliche Aufgaben erfüllen (z. B. als Baurechtsbehörde), sind sie weisungsgebunden und unterstehen der Fachaufsicht des Regierungspräsidiums.

1.3.4 Landesgerichte

Die Gerichte der Länder haben meist mehrere Stufen: z. B. für die Verwaltungsgerichtsbarkeit das Verwaltungsgericht und den Verwaltungsgerichtshof bzw. das Oberverwaltungsgericht und für die Zivilgerichtsbarkeit das Amtsgericht, das Landgericht und das Oberlandesgericht.

1.4 Kommunale Selbstverwaltung

Die untere Stufe der Staatsgewalt wird gebildet durch die kreisfreien Gemeinden (Stadtkreise), die Landkreise und die kreisangehörigen Gemeinden. Die Gemeinden und Kreise sind Gebietskörperschaften, also gebietsbezogene Körperschaften des öffentlichen Rechts, welche die rechtsfähigen Träger der öffentlichen Verwaltung in ihrem jeweiligen Gebiet darstellen. Sie haben gemäß Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG als kommunale Selbstverwaltungskörperschaften das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (Selbstverwaltungsangelegenheiten); insoweit sind sie weisungsfrei und nur der Rechtsaufsicht unterworfen. Darüber hinaus sind sie verpflichtet, im Auftrage des Staates (Bund und Länder) für diesen bestimmte Aufgaben zu erledigen (Auftragsangelegenheiten). Die Übertragung von Aufgaben auf die Kommunen darf seit der Förderalismusreform nur durch die Länder vorgenommen werden, eine direkte Aufgabenübertragung vom Bund auf die Kommunen ist seither ausgeschlossen.

1.4.1 Gemeinden

In den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden fallen alle Aufgaben, die die örtliche Gemeinschaft und ihre Bürger unmittelbar berühren, wie die Ver- und Entsorgung, der öffentliche Personennahverkehr, der örtliche Straßenbau und gemäß § 2 Abs. 1 S. 1 BauGB die gesamte städtebauliche Planung (kommunale Planungshoheit). Auch der Bau und die Unterhaltung von Schulen, Krankenhäusern, kulturellen Einrichtungen und Sportstätten sind kommunale Angelegenheiten. Ausgenommen hiervon sind Bereiche, die aufgrund der besonderen Art der Aufgaben (Verteidigung, auswärtige Politik) – oder weil eine einheitliche, regionale oder bundesweite Regelung z. B. nach den Grundsätzen der Gleichbehandlung aller Bürger oder der Rechtssicherheit notwendig ist – anderen Ebenen von Regierung und Verwaltung übertragen worden sind. Den Gemeinden können durch Gesetz staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden, z. B. als örtliche Polizeibehörde; alle anderen Aufgaben sind aber weisungsfreie Selbstverwaltungsaufgaben, die nur der Rechtsaufsicht unterliegen. Zur wirksamen Erfüllung der Selbstverwaltungsaufgaben haben die Gemeinden das Recht, zur Regelung ihrer Angelegenheiten Satzungen als allgemeinverbindliche Rechtsvorschriften zu erlassen.

In einigen Ländern können sich mehrere Gemeinden zusammenschließen und Verwaltungsaufgaben durch eine gemeinsame Organisation wahrnehmen. Je nach Landesrecht werden für diese Zusammenschlüsse die Bezeichnungen Verwaltungsgemeinschaft, Samtgemeinde, Verbandsgemeinde oder Amt verwendet.

Die Organe der Gemeinden und deren Kompetenzen sind in den Gemeindeverfassungen bzw. Gemeindeordnungen durch die Länder festgelegt. Diese weichen aus historischen Gründen zum Teil erheblich voneinander ab. Einheitlich ist jedoch die kommunale Grundstruktur in allen Ländern mit der von den Einwohnern gewählten Gemeindevertretung (Gemeinderat bzw. Stadtrat) einerseits als dem politischen Entscheidungsgremium im Sinne eines Kommunalparlamentes sowie der eigentlichen Kommunalverwaltung andererseits. In der Regel ist der Bürgermeister der Vorsitzende des Rates und steht zugleich auch an der Spitze der Gemeindeverwaltung. Der Bürgermeister hat die Beschlüsse des Rates mit Hilfe der Verwaltung verantwortlich auszuführen; er ist aber für die Erfüllung der ihm übertragenen Weisungsaufgaben und für die Geschäfte der laufenden Verwaltung allein zuständig. Insgesamt ist festzustellen, dass Gemeinderat und Gemeindeverwaltung für den einzelnen Bürger die umfassend zuständige Instanz für die Lösung der ihn unmittelbar betreffenden Probleme und für die Erbringung der notwendigsten Versorgungsleistungen darstellen. Demgegenüber zeichnet sich immer deutlicher ab, dass durch den steigenden Bedarf an regionaler Abstimmung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die wesentlichen Entscheidungen nicht im Bereich der Gemeinden, sondern auf regionaler oder Landesebene oder sogar auf Bundesebene getroffen werden. Die Gemeinden stehen daher zunehmend im Spannungsfeld zwischen kommunaler Autonomie einerseits und überörtlicher Fremdbestimmung andererseits. Dies gilt in besonderem Maße auch für die Raumplanung.

1.4.2 Kreise

Auch die Kreise (Stadt- und Landkreise) sind Gebietskörperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung. Das Gebiet eines Landkreises umfasst mehrere kreisangehörige Gemeinden. Die Landkreise nehmen einerseits Aufgaben wahr, die das administrative und finanzielle Leistungsvermögen der kleineren Gemeinden übersteigen. Andererseits haben die Kreise als untere Verwaltungsbehörde auch staatliche Aufgaben zu erfüllen, die ihnen durch Gesetz zugewiesen worden sind. Verwaltungsorgane eines Landkreises sind der Kreistag als das von der Bevölkerung gewählte politische Beschlussgremium sowie der Landrat. Vorsitzender des Kreistages und Leiter der Kreisverwaltung ist der Landrat.

1.5 Finanzordnung

Das föderative Staatssystem der Bundesrepublik Deutschland fordert eine angemessene Verteilung der Finanzhoheit zwischen dem Bund und den Ländern. Grundsätzlich haben der Bund und die Länder jeweils diejenigen Ausgaben zu tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. In Auftragsangelegenheiten der Länder trägt der Bund die Kosten. Führen die Länder Bundesgesetze aus, die mit Geldleistungen verbunden sind, kann durch Gesetz die Beteiligung des Bundes festgelegt werden.

Im gesamtwirtschaftlichen Interesse kann der Bund den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder, Kreise und Gemeinden gewähren.

Die Verteilung des Steueraufkommens auf Bund, Länder und Gemeinden ist ein zentrales Problem und für den Bestand und die Funktion der gesamten Staatsordnung von größter Bedeutung. Die Aufteilung der Erträge aus Steuern und anderen Abgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (vertikaler Finanzausgleich) und der Ausgleich zwischen leistungsfähigen und leistungsschwachen Ländern (horizontaler Finanzausgleich) ist von daher ein Feld größter politischer Auseinandersetzungen. Besonders betroffen sind hier die Gemeinden, deren Einnahmen aus Steuern und Abgaben bei weitem nicht den erforderlichen Finanzbedarf decken und die deshalb auf einen entsprechenden Ausgleich vonseiten des Staates angewiesen sind. Dies ist insgesamt ein unbefriedigender Zustand, der in zunehmendem Maße die Selbstverwaltung der Gemeinden belastet.

2 Planungssystem in der Bundesrepublik Deutschland

Die bundesstaatliche bzw. föderalistische Staatsordnung mit den drei Ebenen des Bundes, der Länder sowie der Gemeinden als den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften bestimmt entscheidend das System der räumlichen Planung in Deutschland. Entsprechend dezentralisiert ist deshalb die Raumplanung in Deutschland durch eine Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen den drei Ebenen des Bundes, der Länder und der Gemeinden festgelegt (Abb. 2). Die deutsche Raumplanung ist folglich ein System rechtlich, organisatorisch und inhaltlich voneinander abgegrenzter Planungsebenen. Diese verfügen einerseits über eigenständige Rechtsgrundlagen (Abb. 3), andererseits sind sie durch das Gegenstromprinzip sowie aufgrund vielschichtiger Informations-, Beteiligungs-, Abstimmungs- und Verbindlichkeitsnormen miteinander vernetzt.

Von der räumlichen Gesamtplanung, die Raumordnung und Bauleitplanung umfasst, sind die raumbedeutsamen Fachplanungen mit ihrem sektoralen Bezug zu unterscheiden.

Raumordnung ist die zusammenfassende, überörtliche und übergeordnete Tätigkeit zur Ordnung und Entwicklung des Raumes. „Zusammenfassend“ kennzeichnet die Aufgabe der Raumordnung, die raumbedeutsamen Fachplanungen zu koordinieren und aufeinander abzustimmen. „Überörtlich“ beschreibt den Wirkungsbereich der Raumordnung, der über die räumlichen und materiellen Hoheitsrechte der kommunalen Selbstverwaltung der einzelnen Gemeinde hinausgeht. Die zusammenfassende und überörtliche Funktionsweise der Raumordnung begründet ihre „übergeordnete“ Stellung im deutschen Planungssystem. Alle Planungsträger haben bei ihren raumwirksamen Planungen und Maßnahmen die Erfordernisse der Raumordnung zu beachten oder zu berücksichtigen. Raumbedeutsam sind dabei solche Planungen und Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflusst wird. Aufgabe der Raumordnung ist nach dem Raumordnungsgesetz (ROG) die Steuerung und Entwicklung der räumlichen Struktur zu einer nachhaltigen Raumentwicklung.

Dabei sind

- die freie Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft und in der Verantwortung gegenüber künftigen Generationen zu gewährleisten,
- die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln,
- die Standortvoraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklungen zu schaffen,
- Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung langfristig offenzuhalten,
- die prägende Vielfalt der Teilräume zu stärken,
- gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen herzustellen,
- die räumlichen und strukturellen Ungleichgewichte zwischen den bis zur Herstellung der Einheit Deutschlands getrennten Gebieten auszugleichen und

- die räumlichen Voraussetzungen für den Zusammenhalt in der Europäischen Gemeinschaft und im größeren europäischen Raum zu schaffen.

Diese Leitvorstellungen der Raumordnung werden ergänzt durch 15 Grundsätze der Raumordnung, welche die materiellen Richtlinien für die räumliche Ordnung und Entwicklung des Bundesgebietes darstellen.

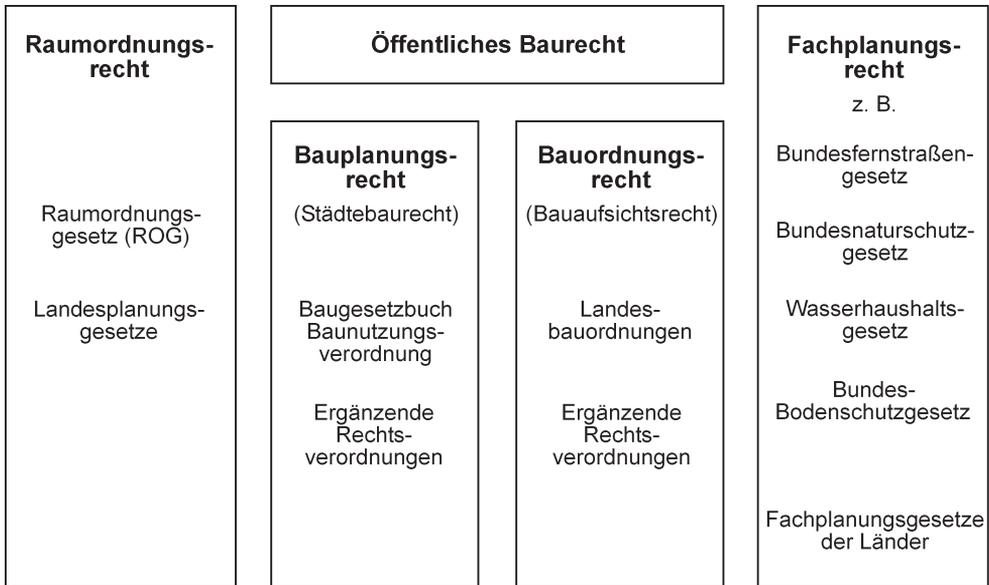
Die *Bauleitplanung* ist wesentlicher Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung, die von den Gemeinden im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung ausgeübt wird. Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen. Dabei sollen sie eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung und eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozial gerechte Bodennutzung gewährleisten und dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln.

Abb. 2: Das System der deutschen Raumplanung

Staatsaufbau	Planungsebenen	Rechtliche Grundlagen	Planungsinstrumente	Materielle Inhalte	
Bund	Bundesraumordnung	Raumordnungsgesetz (ROG)	— ¹	Grundsätze der Raumordnung	
Länder	Landesplanung (Raumordnung der Länder)	Raumordnungsgesetz und Landesplanungsgesetze	(Landes-)Raumordnungsplan (Landesentwicklungsplan/-programm)	Ziele und Grundsätze der Raumordnung	
	Regionalplanung		Regionalplan (Regionales Raumordnungsprogramm/ Regionaler Raumordnungsplan)		
Gemeinden	Bauleitplanung	Baugesetzbuch (BauGB)	Bauleitpläne	Flächennutzungsplan	Darstellung der Art der Bodennutzung
				Bebauungsplan	Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung

¹ Es gibt zurzeit keine Raumordnungspläne für das gesamte Bundesgebiet

Abb. 3: Das deutsche Planungs- und Bauordnungsrecht



2.1 Bundesraumordnung

War dem Bund bislang die Rahmengesetzgebungskompetenz für die Materie Raumordnung zugewiesen, so ist die Raumordnung seit den mit der Föderalismusreform einhergehenden Änderungen des Grundgesetzes im Jahr 2006 Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Das heißt, dass der Bund das Recht der Raumordnung (auch für die Länder) vollumfänglich regeln kann. Jedoch ist zu beachten, dass das Raumordnungsrecht der sog. Abweichungskompetenz zugeordnet ist, was bedeutet, dass die Länder von den Bundesregelungen abweichen dürfen. Es bleibt abzuwarten, welche Auswirkung diese Neujustierung auf raumordnerische bundes- und landesgesetzliche Regelungen haben wird; beachtlich ist vor allem, dass künftig Unterschiede zwischen den verschiedenen Ländern auftreten können.

Ein herausragendes Merkmal des deutschen Planungssystems und wichtiger Ausdruck des föderativen Staatsprinzips ist die Tatsache, dass dem Bund kein übergeordnetes Planungsinstrument förmlicher Art zur Verfügung steht, um verbindliche Ziele zur räumlichen Ordnung und Entwicklung des Bundesgebietes setzen zu können. Diese Aufgabe ist den Ländern vorbehalten. Trotz dieser Kompetenzverteilung hat sich der Bund nicht auf formell-organisatorische Regelungen beschränkt, sondern im ROG auch materielle Raumordnungsgrundsätze normativ festgelegt, die insgesamt das Leitbild für die räumliche Ordnung und Entwicklung des Bundesgebietes darstellen. Diese Grundsätze der Raumordnung sind Rahmenvorgaben für die Länder, die von ihnen auszufüllen und zu verwirklichen sind.

Die raumordnerischen Aktivitäten des Bundes erschöpfen sich nicht im Erlass des ROG. So ist der Bund in einer Reihe von Sachgebieten, die für die räumliche Ordnung und Entwicklung des Bundesgebietes von Bedeutung sind, sowohl gesetzgeberisch als auch administrativ tätig. Dies gilt für die raumbedeutsamen Fachplanungen (z. B. Verkehr), für den Investitions- und Subventionsbereich und auch für den Bereich der Finanz- und Steuerordnung. Darüber hinaus ist der Bund in die sich ausweitende raumordnerische Zusammenarbeit in Europa eingebunden.

Von Bedeutung ist ferner, dass das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung dem für Raumordnung zuständigen Bundesministerium zur Vorlage an den deutschen Bundestag in regelmäßigen Abständen einen Raumordnungsbericht erstattet. Dabei geht es um eine Bestandsaufnahme und die Entwicklungstendenzen der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes einschließlich der diesbezüglich durchgeführten und beabsichtigten raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sowie um die räumlichen Auswirkungen der europäischen Zusammenarbeit. Die Zuständigkeit für die Raumordnung auf Bundesebene ist dem Ministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zugeteilt. Dieses wird in Grundsatzfragen der Raumordnung durch einen Beirat beraten.

2.2 Landesplanung

Die Raumordnung in den Ländern ist die Landesplanung. Ihre regionale Stufe ist die Regionalplanung. Die rechtlichen Grundlagen der Landesplanung sind zum einen im ROG, zum anderen in länderspezifische Konkretisierungen in den Landesplanungsgesetzen festgelegt; wie sich das Verhältnis von Bundes- zu Landesrecht durch die 2006 verabschiedete Föderalismusreform ändern wird, ist derzeit noch nicht absehbar. Die Landesplanung ist der Teil der öffentlichen Verwaltung in den Ländern, der raumordnerische Programme und Pläne aufstellt und raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen koordiniert. Der Landesplanung sind also einerseits Planungsfunktionen, andererseits auch Koordinierungs- bzw. Sicherungsfunktionen zugeordnet. Beide Funktionsbereiche sind mit einem leistungsfähigen, rechtlich normierten Instrumentarium ausgestattet.

2.2.1 Planungsfunktion

Die planende Tätigkeit der Landesplanung basiert auf der Verpflichtung der Länder, für ihr Hoheitsgebiet zusammenfassende und übergeordnete Raumordnungspläne aufzustellen. Diese Verpflichtung besteht nicht für die Länder Berlin, Bremen und Hamburg; in diesen drei Stadtstaaten kann ein Flächennutzungsplan die Funktion eines Raumordnungsplanes übernehmen.

Die zusammenfassenden und übergeordneten Pläne haben die im ROG und den Landesplanungsgesetzen aufgeführten Ziele und Grundsätze der Raumordnung zu konkretisieren. Ziele der Raumordnung sind also die verbindlichen Festlegungen in den Raumordnungsplänen der Landesplanung, die räumlich und sachlich zur Ausgestaltung und Verwirklichung der Grundsätze der Raumordnung erforderlich sind und die bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von den öffentlichen Planungsträgern beachtet werden müssen.

Bei der Aufstellung der Programme und Pläne und in ihren Inhalten sind zum Teil erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern festzustellen. Dennoch lassen sich idealtypisch Gemeinsamkeiten erkennen, die im Nachfolgenden in einfacher und zusammengefasster Form dargestellt werden.

Bei der Aufstellung von landesweiten Raumordnungsplänen sind drei nacheinander ablaufende Phasen zu unterscheiden:

- Erarbeitungsverfahren
- Beteiligungsverfahren
- Verfahren zur Erlangung der Verbindlichkeit

Das *Erarbeitungsverfahren* liegt als behördeninterner Vorgang in der Hand der obersten Landesplanungsbehörde. Dieses Verfahren umfasst die Erstellung eines Planentwurfs auf der Basis der Ermittlung aller relevanten Grundlagen (Analysen, Prognosen, Gutachten) sowie die Erstellung eines Umweltberichts.

Das *Beteiligungsverfahren* dient als Anhörungs- bzw. Abstimmungsverfahren der Entscheidungsfindung im Zusammenwirken mit den öffentlichen Planungsträgern, insbesondere mit dem Bund und den Trägern kommunaler Selbstverwaltung, in Organisationen des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens, in den Planungsbeiräten, sowie mit der Öffentlichkeit. In diesem Verfahren wird der Planentwurf der Öffentlichkeit bekannt gemacht und damit einer intensiven Diskussion unterschiedlicher und divergierender Raumansprüche und Raumnutzungsvorstellungen ausgesetzt. Von großer Bedeutung ist das Beteiligungsverfahren für die Gemeinden. Ziele der Raumordnung können ihre Verbindlichkeit gegenüber den Gemeinden nur dann rechtfertigen, wenn diese ausreichend an der Zielaufstellung beteiligt worden sind. Damit soll auch gewährleistet werden, dass kommunale Anregungen und Vorschläge in den landesplanerischen Entscheidungsprozess einfließen können.

Das *Verfahren zur Erlangung der Verbindlichkeit* ist der rechtlich abschließende Akt und dient dazu, die in den Raumordnungsplänen festgelegten Erfordernisse der Raumordnung verbindlich zu machen. Dieses erfolgt durch

- Gesetzesbeschlüsse,
- Beschlüsse der Landesregierungen,
- Genehmigung/Verbindlicherklärung/Feststellung durch die Landesplanungsbehörde.

Das Verfahren endet mit der Veröffentlichung/Bekanntmachung.

Grundlage der landesplanerischen Tätigkeiten sind Raumordnungspläne und die darin festgelegten Ziele und Grundsätze der Raumordnung. Der materielle Gehalt dieser Festlegungen enthält zum einen langfristige überfachliche Ziele, die zur Verbesserung der Raum- und Siedlungsstruktur beitragen sollen (z. B. Entwicklung strukturschwacher Räume oder Ausbau zentraler Orte). Zum anderen werden auch raumbedeutsame fachliche Ziele aufgenommen, um die räumlichen Voraussetzungen für die betreffenden Fachpolitiken

zu schaffen oder zu sichern (z.B. Festlegung von Standorten für Ver- und Entsorgungseinrichtungen von landesweiter Bedeutung, Ausweisung von Schutzgebieten).

Planungselemente

Zur Festlegung der Ziele der Raumordnung stützen sich die Raumordnungspläne auf Planungselemente, die von konzeptioneller und instrumenteller Bedeutung sind. Hierzu gehören vor allem:

- Raumkategorien (Gebietskategorien)
- das Zentrale-Orte-System
- Achsen
- Funktionszuweisungen
- Orientierungswerte/Richtzahlen/Richtwerte

2.2.2 Koordinations- und Sicherungsfunktionen

Die Tätigkeit der Landesplanung ist nicht auf die Aufstellung von Programmen und Plänen begrenzt. Die Landesplanung hat auch durch permanente Koordination, Abstimmung und Sicherung dazu beizutragen, dass die Ziele der Raumordnung durchgesetzt und verwirklicht werden. Zu diesem Zweck stehen der Landesplanung eine Reihe wirksamer Instrumente zur Verfügung:

- Vorgaben für die Bauleitplanung
- Informationspflichten
- Raumordnungsbericht/Landesentwicklungsbericht
- Raumordnungskataster
- Raumordnungsverfahren
- Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen
- Zielabweichungsverfahren
- Planungsgebot

2.3 Regionalplanung

Regionalplanung ist die teilraumbezogene, regionale Stufe der Landesplanung. Deshalb gilt Kapitel 2.2 auch für die Regionalplanung.

Mit Ausnahme des Saarlandes sowie der drei Stadtstaaten haben alle Länder auf der Grundlage des ROG sowie ihres jeweiligen Landesplanungsgesetzes für Teile ihres Territoriums (Regionen) eine eigenständige räumliche Planung – die Regionalplanung – eingerichtet. Die Regionalplanung ist das Bindeglied zwischen der staatlichen Landesplanung und der kommunalen Bauleitplanung. In dieser Mittlerfunktion hat die Regionalplanung

eine schwierige und problembehaftete Gratwanderung zwischen gesamtstaatlicher Verantwortung einerseits und kommunaler Selbstverwaltungsgarantie andererseits auszuführen. In rechtlicher und materieller Hinsicht ist die Regionalplanung als Teil der Landesplanung eine staatliche Aufgabe. Nur Nordrhein-Westfalen versteht die Regionalplanung aus organisatorischer und planungspolitischer Sicht als eine gemeinschaftliche Aufgabe von Staat und Selbstverwaltung.

Das ROG sichert die Mitwirkung der Gemeinden an der Regionalplanung: Soweit die Regionalplanung nicht durch regionale Planungsgemeinschaften, gebildet durch den Zusammenschluss von Gemeinden und Gemeindeverbänden, erfolgt, also z. B. staatliche Behörden selbst Träger der Regionalplanung bleiben, sind die Gemeinden und Gemeindeverbände in einem förmlichen Verfahren an der Regionalplanung zu beteiligen. Die Länder haben die Raumplanung unterschiedlich organisiert. So hat Baden-Württemberg die Regionalplanung auf Regionalverbände übertragen, die als Selbstverwaltungskörperschaften zwar kommunal verfasst sind, denen aber – anders als in Bayern – die Gemeinden und Landkreise nicht als Mitglieder angehören.

Das ROG enthält mit Rücksicht auf die Organisationsgewalt der Länder keine Definition des Begriffs Region. Da die Definitionen und die Abgrenzung von Regionen wissenschaftlich nicht hinreichend begründet werden können, haben die Länder bei der Regionenbildung einen weiten Spielraum.

Die Regionalplanung hat die Programme und Pläne des betreffenden Landes zu konkretisieren. Zu diesem Zweck haben die Träger der Regionalplanung Regionalpläne aufzustellen, in Baden-Württemberg im Maßstab 1 : 50.000. Den materiellen Gehalt der Regionalpläne stellen insbesondere verbindliche Ziele der Raumordnung dar, konkretisiert auf der Ebene der jeweiligen Region.

Durch das ROG sind die Länder ermächtigt, in verdichteten Räumen oder bei sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen einen regionalen Flächennutzungsplan zu entwickeln und einzuführen. Der regionale Flächennutzungsplan, der zugleich die Funktion eines Regionalplanes und eines gemeinsamen Flächennutzungsplans der beteiligten Gemeinden übernimmt, hat die verfahrensrechtlichen und materiellen Anforderungen sowohl des Baugesetzbuches als auch des jeweiligen Landesplanungsgesetzes einzuhalten. Durch die Zusammenführung von Regionalplanung und kommunaler Flächennutzungsplanung kann letztendlich eine Planungsebene eingespart werden.

Landesgesetzliche Vorschriften zur regionalen Flächennutzungsplanung existieren in Sachsen-Anhalt, Sachsen, Thüringen, Hessen und Nordrhein-Westfalen, wobei die verschiedenen landesrechtlichen Ausgestaltungen teilweise deutlich voneinander abweichen. In zwei Fällen ist bereits mit der Erarbeitung regionaler Flächennutzungspläne begonnen worden, nämlich im Frankfurter Raum durch den Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main und im Ruhrgebiet durch die Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr. Da es in Baden-Württemberg an einer entsprechenden Regelung fehlt, kommt eine regionale Flächennutzungsplanung hier nicht in Betracht.

2.4 Bauleitplanung

Auf der Grundlage des Baugesetzbuches (BauGB) nehmen die Gemeinden die städtebauliche Planung in eigener Verantwortung wahr (Planungshoheit der Gemeinde). Die Bauleitplanung hat als zentrales Instrument der städtebaulichen Planung die Aufgabe, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten. Gegenstand der Bauleitplanung ist die „Widmung“ von Flächen für bestimmte Nutzungen (z. B. Wohnen, Gewerbe, Gemeinbedarf). Auch können Beschränkungen (z. B. Höchstmaß für die Grundstücksüberbauung, für die Geschoszahl usw.), Bindungen (z. B. Wohnungen für bestimmte Personengruppen) und Maßgaben für die Verwirklichung der betreffenden Nutzung (z. B. Verpflichtung zu Lärmschutz, Pflanzung) festgesetzt werden.

Die Bauleitplanung umfasst zwei Stufen:

- Der *Flächennutzungsplan* ist der vorbereitende Bauleitplan für das gesamte Gemeindegebiet. Er ist ein behördenverbindliches, gemeindeeigenes Lenkungsinstrument, das die planenden Behörden bindet, nach außen jedoch keine unmittelbare Rechtswirkung entfaltet. Auf der Grundlage der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung und der vorhersehbaren Bedürfnisse der Gemeinde stellt der Flächennutzungsplan die Art der Bodennutzung in den Grundzügen dar. Flächennutzungspläne werden vorwiegend im Maßstab 1 : 10.000, teilweise auch im Maßstab 1 : 20.000 erstellt.
- Der *Bebauungsplan* ist der verbindliche Bauleitplan für einen klar abgegrenzten Teil des Gemeindegebietes. Er ist eine als Satzung von der Gemeinde zu beschließende Rechtsnorm und dadurch für jeden Bürger verbindlich. Der Bebauungsplan setzt die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung fest und bildet die Grundlage für weitere zum Vollzug des BauGB erforderliche Maßnahmen (z. B. Umlegung, Enteignung, städtebauliche Sanierung). Maßstab der Bebauungspläne ist 1 : 500 oder 1 : 1.000.

Der Flächennutzungsplan bildet den Rahmen für die Aufstellung von Bebauungsplänen. Flächennutzungsplan und Bebauungsplan unterscheiden sich im Wesentlichen in Bezug auf den räumlichen Geltungsbereich, in dem Grad der Konkretisierung und Spezifizierung ihrer Aussagen, in ihrer Rechtsform und in ihren Rechtswirkungen. Ansonsten unterliegen sie weitgehend gleichen Regeln, insbesondere was die Planungsgrundsätze und die Verfahren der Planaufstellung betrifft.

Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen. Durch dieses Anpassungsgebot trägt das BauGB der funktionalen Verzahnung von Landesplanung und Bauleitplanung Rechnung. Zugleich wird durch diese Rechtsnorm die hervorragende Bedeutung der Landesplanung in ihrer rahmensetzenden Funktion für die Bauleitplanung hervorgehoben.

2.5 Fachplanungen

Landesplanung, Regionalplanung und Bauleitplanung sind Gesamtplanungen, da ihre raumgestaltenden Entscheidungen auf die Koordination und Zusammenfassung sämtlicher raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen ausgerichtet sind. Von diesen Gesamtplanungen sind die Fachplanungen zu unterscheiden, welche systematisch Maßnahmen vorbereiten und durchführen, die zur Entwicklung bestimmter, abgegrenzter Sach- bzw. Fachbereiche erforderlich sind.

Die Fachplanungen werden von den jeweils zuständigen Fachbehörden durchgeführt (Fachministerien des Bundes und der Länder, kommunale Gebietskörperschaften und sonstige öffentlich-rechtliche Körperschaften). Die wegen ihrer Raumbedeutsamkeit für die Raumplanung wesentlichen Fachplanungen verfügen über eigenständige Rechtsgrundlagen. Als wichtigste Fachplanungsgesetze auf Bundesebene sind zu nennen:

■ Für den Verkehr und die Kommunikation:

- Allgemeines Eisenbahngesetz
- Bundesfernstraßengesetz
- Bundesfernstraßenausbaugesetz
- Bundeswasserstraßengesetz
- Luftverkehrsgesetz
- Personenbeförderungsgesetz

■ Für die Ver- und Entsorgung:

- Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
- Energiewirtschaftsgesetz
- Wasserhaushaltsgesetz

■ Für die Verteidigung:

- Landbeschaffungsgesetz
- Schutzbereichsgesetz

■ Für den Umwelt- und Naturschutz:

- Bundes-Immissionsschutzgesetz
- Bundesnaturschutzgesetz
- Bundeswaldgesetz

■ Für die Landwirtschaft:

- Flurbereinigungsgesetz

Daneben gibt es in einigen Bereichen auch Ländergesetze, wie z. B. Landesnaturschutzgesetze, Landeswassergesetze und Straßen- und Wegegesetze der Länder (Grundsätzliches zum Verhältnis Bundesrecht zu Landesrecht s. unter 1.2.1).

Fachplanungen dienen insbesondere der Realisierung von öffentlichen Infrastrukturprojekten. Dazu zählen Vorhaben des Verkehrswesens (Straßen, Kanäle, Flugplätze usw.), der Ver- und Entsorgung (Energieleitungen, Abwasseranlagen usw.), der Telekommunikation (Fernsprechleitungen, Richtfunkverbindungen) sowie Verteidigungsanlagen. Darüber hinaus werden in einigen Fachplanungen auch Gebietsfestlegungen zur Wahrung bestimmter öffentlicher Belange vorgenommen. Dies gilt vor allem für die Festlegung von Natur- und Landschaftsschutzgebieten, von Wasserschutzgebieten, von Schutzbereichen für militärische Anlagen und für Bauschutzbereiche bei Flugplätzen.

Die Fachplanungen sind durch zwei unterschiedliche Handlungsformen gekennzeichnet. Diese bestehen zum einen aus vorbereitenden fachlichen Planungen mit dem Instrument des Fachplanes, zum anderen aus projektbezogenen Zulassungsverfahren. Dabei ist es wichtig, in welcher Rechtsform das Planungsverfahren endet. Bestimmte Fachplanungen sind durch das formalisierte, gesetzlich geregelte Planfeststellungsverfahren gekennzeichnet, das mit dem Planfeststellungsbeschluss abschließt. Dieser Verwaltungsakt umfasst alle für das Vorhaben erforderlichen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen. Darüber hinaus gibt es eine große Zahl von Fachplanungen, in denen weder das Verfahren geregelt noch ein Abschluss durch einen Verwaltungsakt vorgeschrieben ist (z. B. Krankenhausbedarfsplanung).

Die Fachplanungen wirken in der Regel über den Hoheitsbereich einer Gemeinde hinaus und können dadurch nur begrenzt durch die städtebauliche Planung beeinflusst werden. Eine Abstimmung und Koordinierung durch die Landes- und Regionalplanung ist deshalb unerlässlich. Zu diesem Zweck enthalten die Fachplanungsgesetze sogenannte Raumordnungsklauseln, in denen die betreffenden Fachplanungen zur Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung verpflichtet werden.

3 Zentrale Planungsbegriffe von A – Z

ERLÄUTERUNGEN

- kennzeichnet im Fließtext einen Verweis
- (→ Begriff) Verweis auf ein im Fließtext nicht ausdrücklich genanntes Stichwort
- **Begriff** **Verweis auf ein themenbezogenes Stichwort**
- > *Erläuterung aus Sicht des jeweiligen anderen Landes*
- **Begriff** **Verweis auf ein Stichwort des jeweiligen anderen Landes**

ABFALL

Abfälle im Sinne des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/AbfG) sind alle beweglichen Sachen, deren sich ihr Besitzer entledigen will oder muss und die unter die Gruppen fallen, die in Anhang I des genannten Gesetzes aufgeführt sind.

Die Kreislaufwirtschaft ist ein Teil des staatlichen Umwelthandelns. Sie stellt eine Weiterentwicklung der traditionellen Abfallbeseitigung dar: Abfälle sollen stärker in den Rohstoffkreislauf und den Produktionsprozess zurückgeleitet, Produktionsabfälle verringert und die Nutzbarmachung von Abfällen gesteigert werden. Die Kreislaufwirtschaft verfolgt die Zielhierarchie (§ 4 KrW-/AbfG):

1. Abfallvermeidung
2. Abfallverwertung
3. Abfallbeseitigung

Die Kreislauf- und Abfallwirtschaft stellt eine flächen- und raumbeanspruchende → Fachplanung dar. Die Länder sind verpflichtet, für ihren Bereich Abfallwirtschaftspläne nach überörtlichen Gesichtspunkten aufzustellen. Diese Abfallwirtschaftspläne weisen u. a. aus:

1. Zugelassene Abfallbeseitigungsanlagen
2. Geeignete Flächen für Abfallbeseitigungsanlagen zur Endablagerung von Abfällen (Deponien) sowie für sonstige Abfallbeseitigungsanlagen.

Im Land Baden-Württemberg gibt es seit Februar 1999 einen „Abfallwirtschaftsplan (Teilplan Siedlungsabfälle)“.

Die Errichtung und der Betrieb von ortsfesten Abfallbeseitigungsanlagen zur Lagerung oder Behandlung von Abfällen bedürfen einer Genehmigung nach → Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG). Die Errichtung und der Betrieb von Deponien bedürfen der

Planfeststellung. In einem solchen → Planfeststellungsverfahren ist eine → Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen.

Das KrW-/AbfG dient der Umsetzung europarechtlicher Vorgaben, u. a. der 1975 erstmalig und 2006 in kodifizierter Fassung erlassenen Richtlinie 2006/12/EG über Abfälle. Die bundesrechtlichen Regelungen zur Kreislaufwirtschaft und Abfallbeseitigung werden ergänzt durch Landesabfallgesetze und durch kommunales Satzungsrecht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger.

→ **Umweltrecht**

> *Eine Kreislaufwirtschaft für Abfälle kennt auch die Schweiz; der Begriff ist allerdings nicht gebräuchlich. Das USG verlangt analog der deutschen Abfallgesetzgebung, dass Abfälle soweit möglich zu vermeiden, zu verwerten und umweltverträglich zu entsorgen sind. Konkretisiert werden diese Grundsätze in der Technischen Verordnung über Abfälle (TVA). Die Kantone erstellen eine Abfallplanung; sie ermitteln den Bedarf an Abfallanlagen und legen deren Standorte fest.*

→ **Abfallbewirtschaftung**

ABWÄGUNG

Das Abwägungsgebot ist das zentrale Gebot rechtsstaatlicher Planung und hat seinen Ursprung im rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Zunächst wurde für das Bau- und Fachplanungsrecht eine differenzierte Rechtsprechung und Lehre zu den erforderlichen Teilelementen des Abwägungsgebots und den im Falle ihrer Missachtung vorliegenden Abwägungsfehlern entwickelt, die dann auch auf die Raumordnung übertragen wurde. Das Abwägungsgebot ist einfachgesetzlich z. B. in § 1 Abs. 7 BauGB verankert. Danach sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne (→ Bauleitplanung) die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen (→ Öffentliche Belange). Zu diesen Belangen gehören auch die Auswirkungen der Planung auf die Umwelt, die gemäß § 2 Abs. 4 BauGB in einer → Umweltprüfung ermittelt werden, deren Ergebnisse in der Abwägung zu berücksichtigen sind.

Nach dem grundlegenden Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 12.12.1969 verlangt das Abwägungsgebot, dass

1. eine Abwägung überhaupt stattfindet,
2. in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss,
3. die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange nicht verkannt wird,
4. der Ausgleich zwischen ihnen nicht in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht.

→ **Baugesetzbuch**

> Dem Abwägungsgebot entspricht in der schweizerischen Raumplanung der Begriff der Interessenabwägung. Stehen den Behörden bei der Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben Handlungsspielräume zu, so haben sie die im Spiel stehenden Interessen zu ermitteln, zu beurteilen und möglichst umfassend gegeneinander abzuwägen. Zu Interessenabwägungen kommt es insbesondere bei der Festsetzung von Plänen und der Erteilung von → Ausnahmegewilligungen, wie zum Beispiel beim → Bauen außerhalb der Bauzone, bei der Erteilung von → Rodungsgewilligungen und beim Bauen in lärm-belasteten Gebieten.

→ **Interessenabwägung**

ABWASSER

Grundsätzlich haben die Gemeinden (→ Kommune) das in ihrem Gebiet angefallene Abwasser zu beseitigen (so z. B. § 45b Abs. 1 WG Baden-Württemberg). Für die Abwasserbeseitigung arbeitet die oberste Wasserbehörde im Einvernehmen mit der obersten Landesplanungsbehörde Abwasserbeseitigungspläne nach überörtlichen Gesichtspunkten aus (§ 45d Abs. 1 WG). Diese Pläne enthalten insbesondere Lage, Einzugsbereich und Träger der öffentlichen Abwasserbehandlungsanlagen. Die Pläne können für verbindlich erklärt werden.

Der Bau und der Betrieb einer Abwasserbehandlungsanlage ist planfeststellungspflichtig (§ 45e Abs. 1 WG; → Planfeststellungsverfahren), sofern für das Vorhaben eine Verpflichtung zur Durchführung einer → Umweltverträglichkeitsprüfung besteht.

Auf der Grundlage von § 7a WHG des Bundes werden in der Abwasserverordnung und der Rahmen-Abwasserverwaltungsvorschrift für die einzelnen Abwassereinleitungen Anforderungen aufgestellt. Die erforderliche Reinigung ist dabei von den jeweiligen Inhaltsstoffen des Abwassers abhängig.

→ **Wasserrecht**

> *Gemäß Bundesgesetz über den Gewässerschutz haben in der Schweiz die Kantone für die Erstellung öffentlicher Kanalisationen und zentraler Anlagen zur Reinigung von verschmutztem Abwasser zu sorgen und einen generellen Entwässerungsplan (GEP) zu erstellen. In der Regel übertragen die Kantone die Planung und Erstellung von Kanalisationen und Abwasseranlagen den Gemeinden. Der Anschluss von Baugrundstücken an die Kanalisation ist Erschließungserfordernis und damit auch Voraussetzung für die Überbauung von Grundstücken.*

→ **Erschließung** → **Gewässerschutz**

ACHSEN

Achsen bzw. Entwicklungsachsen bilden ein wesentliches Element der durch zentralörtliche Schwerpunkte und gebündelte Bandinfrastruktur geprägten punkt-axialen Systeme der Raumentwicklung. Die (Entwicklungs-)Achsen sollen als Netz leistungsfähiger, gebündelter Verkehrs- und Versorgungsinfrastruktur das zentralörtliche System ergänzen, durch die Förderung der räumlichen Verflechtungen und des Leistungsaustauschs die dezentrale Siedlungsstruktur stützen und damit zu einer ausgewogenen Raumentwicklung beitragen (§ 7 Abs. 2 Nr. 1e ROG). Dabei ist die Siedlungsentwicklung in den → Zentralen Orten und den → Siedlungsbereichen der Entwicklungsachsen zu konzentrieren, um eine flächenhafte Ausbreitung der Verdichtung zu vermeiden. Zwischen den Entwicklungsachsen sollen ausreichende → Freiräume erhalten werden. Die (Flächen-)Länder wenden das Planungselement der Achsen zum Teil mit unterschiedlichen Zielsetzungen an (Verkehrs-, Siedlungsachsen). Niedersachsen verwendet das Instrument der Achsen nicht.

Für Baden-Württemberg legt der → Landesentwicklungsplan (LEP) 2002 Landesentwicklungsachsen fest. In ihnen werden die für den großräumigen Leistungsaustausch notwendigen Infrastrukturen gebündelt und so ausgebaut, dass zwischen den Verdichtungsräumen und Oberzentren unter Einbeziehung von Mittelzentren leistungsfähige Verbindungen gewährleistet sind, der Anschluss und die Entwicklung des ländlichen Raums und der großen Erholungsräume gesichert sind und eine angemessene Einbindung des Landes und seiner Teilräume in die nationalen und transeuropäischen Netze erreicht wird. Die im LEP 2002 textlich wie zeichnerisch generalisierend ausgewiesenen Landesentwicklungsachsen werden in den → Regionalplänen sachlich und räumlich konkretisiert. Die Regionalverbände können zusätzlich Regionale Entwicklungsachsen für Bereiche festlegen, in denen die Siedlungsentwicklung eine hohe Verdichtung erreicht hat und der Ausbau der Verkehrs- und Versorgungsinfrastrukturen weit fortgeschritten ist oder ein leistungsfähiger Ausbau angestrebt wird; dies gilt insbesondere für Verdichtungsräume und ihre Randzonen in Verbindung mit schienengebundenen Nahschnellverkehren. Um bandartige Siedlungsentwicklungen zu vermeiden, wird in den Regionalplänen durch → Siedlungsbereiche, → Regionale Grünzüge und → Grünzäsuren eine gegliederte Folge von Siedlungen und Freiräumen erreicht.

> *Ein vergleichbares Instrumentarium mit einer fest definierten Nomenklatur gibt es in der schweizerischen Raumordnung nicht, da das RPG auf nationaler Ebene keine umfassende raumordnerische Tätigkeit vorsieht. Das Leitbild CK-73 operierte in den siebziger Jahren mit dem Begriff der „wichtigen Siedlungsachsen“ für den nationalen wie für den regionalen Rahmen. In Verbindung mit der Festlegung eines Systems hierarchisch abgestufter zentraler Orte stellte es im Prinzip eine nationale Achsenkonzeption – zumindest für die Siedlungsräume – dar. Die Grundzüge der Raumordnung Schweiz von 1996 sprechen nicht mehr von Achsen, obwohl die Knoten im vernetzten Städtesystem Schweiz selbstverständlich durch Verkehrsachsen (des öffentlichen Verkehrs) untereinander verbunden sind. Als Achsen werden in der Schweiz zum Beispiel die geplanten Verbindungslinien der NEAT bezeichnet: Man spricht hier von der Lötschberg- resp. Gotthardachse. Bei der Erarbeitung des neuen Raumkonzeptes Schweiz steht der Begriff der Achse im Zusammenhang mit dem Güterverkehrskorridor von Norden nach Süden zur Diskussion. Auch in kantonalen Richtplänen findet sich der Begriff der Siedlungsentwicklungsachse, z. B. Basel-Landschaft.*

AGGLOMERATION

Agglomerationen werden auch als Verdichtungsräume bzw. verdichtete Räume bezeichnet. Der früher gebräuchliche Begriff des Ballungsraumes gilt heute als zu negativ besetzt und wird deshalb nicht mehr verwendet (→ Raumkategorie). In neuerer Zeit wird der Begriff Agglomeration auch im Zusammenhang mit Einzelhandelsbetrieben verwendet, um das Problem der Ansammlung von kleinflächigen Einzelhandelsbetrieben im Hinblick auf deren mögliche Wirkung wie ein Einzelhandelsgroßprojekt zu beschreiben (→ Einzelhandel).

Agglomerationen bzw. Verdichtungsräume wurden in den Sechzigerjahren durch die → Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) auf der Grundlage erhöhter Konzentration von Einwohnern und Arbeitsplätzen (Einwohner-Arbeitsplatzdichte, EAD) abgegrenzt. Am 7.9.1993 nahm die MKRO eine an die veränderten Verhältnisse angepasste Neuabgrenzung der Verdichtungsräume vor, die auch die neuen Bundesländer mit einbezog. Als Indikatoren wurden dabei Siedlungsdichte (Einwohner je km²) und Siedlungsflächenanteil (Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der gesamten Gemarkungsfläche in %) herangezogen. Darüber hinaus sollten Verdichtungsräume mehr als 150.000 Einwohner im zusammenhängenden Gebiet aufweisen. Anhand dieser Kriterien ermittelte die MKRO für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland insgesamt 45 Verdichtungsräume. Eine Übersicht befindet sich z. B. im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen, der vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau im Jahr 1995 herausgegeben wurde.

Im → Landesentwicklungsplan (LEP) 2002 Baden-Württemberg werden sieben Verdichtungsräume ausgewiesen: der Verdichtungsraum Stuttgart einschließlich der Räume um Heilbronn und Reutlingen/Tübingen, die Verdichtungsräume Karlsruhe/Pforzheim, Freiburg und Bodensee sowie die baden-württembergischen Teile der grenzüberschreitenden Verdichtungsräume Rhein-Neckar (um Mannheim), Ulm (/Neu-Ulm) und Lörach/Weil(/Basel).

> Die „Agglomeration“ ist in der Schweiz ein für die Bezeichnung der Raumstruktur wichtiger statistischer Begriff. Als Kriterien gelten Bevölkerungszahl, Anzahl Arbeitsplätze, Pendlerverflechtung und Wirtschaftsstruktur. Zwischen Kern- und Umlandgemeinden muss – als Abgrenzung zur → Region – ein baulicher Zusammenhang bestehen. Aufgrund der Kleinräumigkeit der Schweiz sind die Anforderungen an die Bevölkerungs- und Arbeitsplatzdichte weniger hoch als in Deutschland. Agglomerationen mit über 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern sind: Basel, Bern, Genf, Lausanne, Luzern, St. Gallen, Winterthur und Zürich.

→ **Agglomeration**

ALTLASTEN

Mit dem Begriff Altlasten bezeichnet man Altablagerungen und Altstandorte, durch die schädliche Bodenveränderungen oder sonstige Gefahren für den Einzelnen oder die Allgemeinheit hervorgerufen werden (§ 2 Abs. 5 BBoSchG). Altablagerungen sind stillgelegte Abfallbeseitigungsanlagen sowie sonstige Grundstücke, auf denen Abfälle behandelt, gelagert oder abgelagert worden sind. Altstandorte sind Grundstücke stillgelegter Anlagen und sonstige Grundstücke, auf denen mit umweltgefährdenden Stoffen umgegangen worden ist. Neben den Altlasten gibt es altlastenverdächtige Flächen, bei denen für Altablagerungen und Altstandorte nur der Verdacht schädlicher Bodenveränderungen oder sonstiger Gefahren für den Einzelnen oder die Allgemeinheit besteht.

In einem Bodenschutz- und Altlastenkataster werden in Baden-Württemberg insbesondere Altlasten, altlastenverdächtige Flächen und schädliche Bodenveränderungen behördlich erfasst (§ 9 Ausführungsgesetz zum BBoSchG).

→ Bodenschutz

> *Gemäß USG haben die Kantone öffentlich zugängliche Kataster der Deponien oder anderweitig belasteter Standorte (Altlasten) zu erstellen. Sie haben dafür zu sorgen, dass diese Standorte saniert werden. Zur Sanierungsbedürftigkeit sowie zu den Zielen, zur Dringlichkeit und zur Kostenverteilung von Sanierungen äußert sich die Altlastenverordnung.*

→ Altlasten

→ Bodenschutz

ÄNDERUNGSVERFAHREN

Der Begriff des Änderungsverfahrens steht in Zusammenhang mit dem Aufstellungs- und Fortschreibungsverfahren für → Raumordnungspläne. Während die Aufstellung bzw. Fortschreibung von Raumordnungsplänen sich auf die erstmalige Schaffung eines Planes sowie die Anordnung von dessen Fortgeltung als Ganzem beziehen, stellt eine Änderung eine Modifizierung von Teilaspekten des Plans dar. Gesetzlich hat diese Unterscheidung im → Landesplanungsgesetz (LplG) Baden-Württemberg Niederschlag gefunden; dieses unterscheidet zwischen der Aufstellung, der Fortschreibung sowie sonstigen Änderungen (§ 9 Abs. 5 S. 2 LplG für Landesentwicklungspläne, § 12 Abs. 1 für Regionalpläne). Eine sonstige Änderung wäre z.B. die Veränderung der räumlichen Abgrenzung eines → Regionalen Grünzuges in der Raumnutzungskarte eines → Regionalplanes. Für eine Änderung des → Landesentwicklungsplans nach § 9 Abs. 5 S. 2 LplG ist das Verfahren der Aufstellung eines Landesentwicklungsplans gemäß § 9 Abs. 1–4 LplG entsprechend zu durchlaufen. Für die Änderung eines Regionalplanes gelten gemäß § 12 Abs. 1 S. 2 die gleichen Voraussetzungen wie für die Aufstellung eines Regionalplanes.

Ebenso verhält es sich bei der Änderung von Bebauungsplänen (§ 1 Abs. 8, § 13 a Abs. 4 BauGB). Allerdings besteht hier unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, ein vereinfachtes Verfahren gem. § 13 BauGB durchzuführen.

> In der schweizerischen Planungspraxis (Richt- und Sachplanung) wird zwischen Planänderung und Planfortschreibung unterschieden. Gebräuchlicher als das Wort „Fortschreibung“ ist der Begriff „Nachführung“. Nachführungen finden statt, wenn sich die Veränderungen innerhalb des vom Plan vorgegebenen Rahmens bewegen. Formelle Planänderungen im ordentlichen Planerlassverfahren drängen sich auf, wenn sich die rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse erheblich geändert haben (Art. 9 RPG Verbindlichkeit und Anpassung: „Haben sich die Verhältnisse geändert, stellen sich neue Aufgaben oder ist eine gesamthaft bessere Lösung möglich, so werden die Richtpläne überprüft und nötigenfalls angepasst.“).

→ **Richtplan** → **Planungsverfahren**

ANPASSUNGSPFLICHT

Die Anpassungspflicht ist ein Teilbereich aus dem Gesamtfeld der → Bindungswirkungen der → Erfordernisse der Raumordnung.

Die Vorschriften des BauGB und des ROG richten an die gemeindlichen Planungsträger das Gebot, die Bauleitplanung an die → Ziele der Raumordnung anzupassen (§ 1 Abs. 4 BauGB) bzw. sie zu beachten (§ 4 Abs. 1 S. 1 ROG). Die Beachtungspflicht ist die Grundregelung, welche durch § 1 Abs. 4 BauGB für die Bauleitplanung in zulässiger Weise erweitert wird. Sinn und Zweck beider Vorschriften besteht darin, eine Übereinstimmung zwischen Zielen der Raumordnung und anderen raumbedeutsamen Planungen zu erreichen.

Die Beachtungspflicht führt dazu, dass im Geltungsbereich eines Raumordnungsziels → raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, die dieses Ziel unmöglich machen oder beeinträchtigen könnten, vom Adressaten unterlassen werden müssen. Weiterhin verpflichtet sie die Planadressaten zur aktiven Umsetzung von Raumordnungszielen aus Anlass raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen, soweit diese ihrem Inhalt nach eine positive Handlung zu diesem Zeitpunkt fordern.

Die Anpassungspflicht erweitert die Beachtungspflicht auf alle Bauleitpläne – unabhängig von ihrer Raumbedeutsamkeit. Beide Regelungen schließen eine Überwindung von Zielen der Raumordnung im Rahmen der → Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB durch öffentliche oder private Belange aus. Neben der Pflicht zur Unterlassung zielwidriger → Bauleitplanung verpflichtet § 1 Abs. 4 BauGB die Gemeinden grundsätzlich, bestehende Bauleitpläne nachträglich an (geänderte oder neu aufgestellte) Ziele der Raumordnung anzupassen, soweit dies zur Verwirklichung der Ziele materiellrechtlich und zeitlich erforderlich ist. Darüber hinaus besteht eine Pflicht zur erstmaligen Aufstellung von Bauleitplänen, sobald und soweit ein Ziel der Raumordnung seinem Inhalt nach eine solche Umsetzung fordert.

→ **Raumordnungsrecht**

> *Bei der Erarbeitung von Plänen gilt in der Schweiz eine Art „Gegenstromprinzip“, indem gleichzeitig von unten nach oben und von oben nach unten geplant wird. Die einzelnen Planungsträger haben ihre Planungen dementsprechend aufeinander abzustimmen. Stehen*

die Pläne einmal fest, sind – wie in Deutschland – im Sinne der Planhierarchie Pläne der nachgeordneten Stufe rechtlich übergeordneten Plänen und Entwicklungsvorstellungen unterzuordnen. Das Ziel ist eine widerspruchsfreie Planung.

→ **Planungskoordination** → **Planungspflicht**

ARTENSCHUTZ

Der Artenschutz ist ein Aufgabenbereich des → Naturschutzes mit dem Ziel, den Gesamtbestand an wild lebenden Tier- und Pflanzenarten innerhalb ihres natürlichen Areals in seiner vorgegebenen Vielfalt so zu erhalten und zu fördern, dass die Evolution der Arten gesichert bleibt. Er ist im 5. Abschnitt des → Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG §§ 39 ff.) und im 6. Abschnitt des baden-württembergischen Naturschutzgesetzes (NatSchG §§ 41 ff.) geregelt. Der Artenschutz umfasst den Schutz der Tiere und Pflanzen und ihrer Lebensgemeinschaften vor Beeinträchtigungen durch den Menschen, den Schutz, die Pflege, die Entwicklung und Wiederherstellung der → Biotop wild lebender Tier- und Pflanzenarten und die Ansiedlung von Tieren und Pflanzen verdrängter wild lebender Arten in geeigneten Biotopen innerhalb ihres natürlichen Verbreitungsgebietes.

Die Aufnahme und Bewertung der Bestände von Tier- und Pflanzenarten wird in Baden-Württemberg gemäß § 42 NatSchG von der Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz wahrgenommen, die ein Arten- und Biotopschutzprogramm und → Rote Listen u. a. über bedrohte heimische Tier- und Pflanzenarten aufstellt. In §§ 41 f. BNatSchG und § 43 des NatSchG Baden-Württemberg sind die Verbote zum Schutz von Pflanzen und Tieren geregelt.

Der Artenschutz im Hinblick auf den internationalen Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen wird durch das Washingtoner Artenschutzübereinkommen, welches nach der Ratifizierung seit 1976 in der Bundesrepublik Deutschland gilt und seit 1982 unmittelbar geltendes EU-Recht ist, verwirklicht.

> *Auf eidgenössischer Ebene regelt das NHG sowie die zugehörige Verordnung (NHV) den Schutz einheimischer Tiere und Pflanzen ebenso wie die Förderung der Artenvielfalt. Zentral dabei sind der Schutz der natürlichen und naturnahen Lebensräume sowie deren Vernetzung untereinander (Biotopverbund). Die Kantone sind für die Umsetzung des Arten- und Biotopschutzes zuständig und präzisieren den bundesgesetzlichen Auftrag nach ihren spezifischen Gegebenheiten und Bedürfnissen. Auch die Schweiz ist dem Washingtoner Artenschutzübereinkommen verpflichtet.*

→ **Biotop** → **Inventare** → **Naturschutz**

AUSGLEICHS- UND ERSATZMASSNAHME

Gemäß 19 BNatSchG hat der Verursacher von Eingriffen in Natur und Landschaft (für eine Definition des Begriffs „Eingriff“ → Eingriffsregelung) unvermeidbare Beeinträchtigungen durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen (Ausgleichsmaßnahmen) oder in sonstiger Weise zu kompensieren (Ersatzmaßnahmen),

wobei der Ausgleich dem Ersatz vorgeht. Ausgleich ist ein Rechtsbegriff, dem die Fachtermini der Renaturierung bzw. Rekultivierung entsprechen. Unter Ausgleich versteht man eine Maßnahme, durch die die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushaltes und das Landschaftsbild wieder hergestellt werden. Der Ausgleich muss in einem sachlich-funktionellen Zusammenhang mit dem Eingriff stehen; die beeinträchtigten Funktionen müssen *gleichartig* wiederhergestellt werden. Der Ausgleich muss nicht am Ort des Eingriffs selbst erfolgen, sich jedoch auch dort auswirken.

Eine Kompensation in sonstiger Weise setzt dagegen voraus, dass die beeinträchtigten Funktionen in *gleichwertiger* Weise ersetzt werden. Gleichwertigkeit ist dann gegeben, wenn das ökologische Niveau erreicht wird, das ein Ausgleich bewirkt hätte. Demnach muss auch beim Ersatz ein sachlich-funktioneller Zusammenhang zum Eingriff gegeben sein, doch genügt die Herstellung ähnlicher und nicht wie beim Ausgleich identischer Funktionen.

Wenn ein Eingriff weder auszugleichen noch zu kompensieren ist, die für ihn sprechenden Belange jedoch denjenigen des Naturschutzes und der Landschaftspflege vorgehen, ist nach § 11 Absätze 3 und 5 NatSchG Baden-Württemberg eine Ausgleichsabgabe an den Naturschutzfonds beim Ministerium zu entrichten.

Erfolgt ein Eingriff aufgrund eines Bauleitplans (→ Bauleitplanung), finden für den Ausgleich gemäß § 21 BNatSchG die entsprechenden Regelungen im BauGB Anwendung. Dazu gehören u. a. § 1a Abs.3 und § 200a BauGB, der für die Bauleitplanung einen modifizierten Ausgleichsbegriff festlegt. Danach umfasst der Ausgleich auch die Ersatzmaßnahmen und fordert keinen unmittelbaren räumlichen Zusammenhang zum Eingriff, soweit dies mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung und den → Zielen der Raumordnung sowie des Naturschutzes und der Landschaftspflege vereinbar ist.

→ **Abwägung** → **Eingriffsregelung**

> *Auch die Schweiz kennt diese ökologische Ersatzpflicht durch die Verursachenden. Wie in Deutschland erstrecken sie sich auf geschützte und auf schutzwürdige Naturobjekte – auf solche also, die noch keinem formellen Schutz unterstehen. Schadensvermeidung ist dabei das oberste Ziel. Erst wenn diese nicht möglich ist, greift kaskadenhaft zunächst die Wiederherstellungspflicht (am Ort), dann der ökologische Ersatz (mit möglichst ähnlicher ökologischer Wirkung) und schließlich eine finanzielle Ersatzleistung.*

Eine primär quantitative Ersatzpflicht besteht für das Waldareal bei unerlässlichen Waldrodungen. Ganz ausnahmsweise kann auf Realersatz zugunsten von anderen Maßnahmen der ökologischen Aufwertung verzichtet werden, wobei allfällige Kostenersparnisse mit einer Ersatzabgabe ausgeglichen werden.

Das NHG verlangt einen ökologischen Ausgleich in intensiv genutzten Gebieten, also in Gegenden, wo es zu wenige oder zu wenig geeignete Lebensräume für die einheimische Tier- und Pflanzenwelt gibt (dies auch innerhalb von Siedlungen). Dieser ökologische Ausgleich kann mittels Förderungsprogrammen, aber auch im Rahmen von Bewilligungsverfahren bei raumwirksamen Vorhaben erreicht werden.

→ **Biotop** → **Wald**

AUSSENBEREICH

Der Außenbereich umfasst die Teile eines Gemeindegebietes, die weder im räumlichen Geltungsbereich eines Bebauungsplans noch innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile liegen (→ Bauleitplanung). Das „Bauen im Außenbereich“ wird in § 35 BauGB geregelt. Danach ist der Außenbereich grundsätzlich von jeder Bebauung freizuhalten. Jedoch gibt es „privilegierte Vorhaben“, die zulässig sind, wenn → öffentliche Belange nicht entgegenstehen und die ausreichende Erschließung gesichert ist. Privilegierte Vorhaben sind z. B. Vorhaben, die ihrem Wesen nach in den Außenbereich passen, wie z. B. land- oder forstwirtschaftliche Betriebe oder Gartenbaubetriebe, oder die wegen ihren besonderen Anforderungen an die Umgebung oder ihrer besonderen Zweckbestimmung außerhalb bebauter Ortslagen ausgeführt werden müssen, wie z. B. Aussichtstürme, Freilichtbühnen, Fischer- und Jagdhütten oder Anlagen zur Erzeugung von Erneuerbaren Energien.

Neben den privilegierten Vorhaben können im Einzelfall sonstige Vorhaben zugelassen werden, wenn ihre Ausführung oder Benutzung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt.

Zudem dürfen in jedem Fall raumbedeutsame Vorhaben den → Zielen der Raumordnung nicht widersprechen.

→ Innenbereich

> *Das Bauen im Außenbereich entspricht dem schweizerischen → „Bauen außerhalb der Bauzone“. Die Begriffe „Außenbereich“ und „Innenbereich“ der bundesdeutschen Bauleitplanung sind direkt vergleichbar mit den Begriffen „Nichtbauzone“ und „Bauzone“ der schweizerischen → Nutzungsplanung.*

Wie in Deutschland sieht auch das schweizerische Recht hier einen großen raumplanungsrechtlichen Regelungsbedarf, der sich in einer umfangreichen Rechtsprechung und in Gesetzesänderungen niederschlägt. Bauvorhaben außerhalb der Bauzone müssen besondere Anforderungen erfüllen; sie müssen entweder dem Zonenzweck entsprechen (Landwirtschaft, Gartenbaubetrieb) oder standortgebunden, d. h. auf einen Standort außerhalb der Bauzone angewiesen sein, sei es, weil das Bauvorhaben aus Gründen des Immissionsschutzes innerhalb der Bauzone nicht realisiert werden kann (z. B. Hundezuchtanlage), sei es, weil es von seinem Zweck her nur außerhalb der Bauzone gebaut werden kann (z. B. Bergrestaurant).

→ **Ausnahmebewilligung**

→ **Bauen außerhalb der Bauzone**

→ **Standortgebundenheit**

BAUGESETZBUCH

Das Baugesetzbuch (BauGB) regelt die örtliche Planung (→ Bauleitplanung). Es ist die Grundlage des Städtebaurechts, in ihm ist die starke Stellung der → Kommunen im deutschen Planungsrecht verankert. Das BauGB ist in folgende vier Kapitel gegliedert, von denen die ersten beiden von besonderer Bedeutung sind:

- Das allgemeine Städtebaurecht enthält insbesondere Aussagen zur Bauleitplanung, zur Bodenordnung (→ Bodenrecht), zur Entschädigung, zur Enteignung, zur → Erschließung und zu Maßnahmen für den → Naturschutz.
- Das besondere Städtebaurecht enthält insbesondere Regelungen zu → städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen, zu → städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen, zum → Stadtumbau, zur Sozialen Stadt, zur Erhaltungssatzung und zu städtebaulichen Geboten, zum Sozialplan und Härteausgleich, zu Miet- und Pachtverhältnissen sowie zur Verbesserung der Agrarstruktur.
- Sonstige Vorschriften.
- Überleitungs- und Schlussvorschriften.

Mehr und mehr an Bedeutung gewinnen zudem die Planerhaltungsvorschriften, die in den §§ 214 ff. BauGB (Planerhaltung) Niederschlag gefunden haben.

Zuletzt wurde das BauGB 2007 durch das „Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte“ novelliert. Schwerpunkt dieser Novellierung waren Regelungen zur Stärkung und Absicherung der Innenstadtentwicklung, die Planungsbeschleunigung sowie die Vertiefung der Bestandskraft und des Rechtsschutzes gegenüber Bebauungsplänen.

→ **Baunutzungsverordnung**

> *Anders als in Deutschland ist in der Schweiz das gesamte Bau- und Planungsrecht Sache der Kantone und Gemeinden. Es gibt kein Bundesbaugesetz. Das Raumplanungsrecht regelt bloß Grundsatzfragen, die einer einheitlichen Bundesregelung bedürfen (Rahmenordnung). So formuliert das Gesetz beispielsweise Planungsziele und -grundsätze, es äußert sich zu den wichtigsten Planungsinstrumenten und setzt die Mindestanforderungen an die Information und Mitwirkung der Bevölkerung und an den Rechtsschutz der Betroffenen fest. Aktuell sind Bestrebungen am Laufen mit dem Ziel, eine Harmonisierung des Baurechtes zu erreichen (Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung der Baubegriffe).*

→ **Baurecht** → **Baupolizei** → **Raumplanungsrecht**

BAULEITPLANUNG

Aufgabe der Bauleitplanung ist es nach § 1 Abs. 1 BauGB, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe des → Baugesetzbuches (BauGB) vorzubereiten und zu leiten. Die Bauleitplanung ist grundsätzlich zweistufig aufgebaut: Auf einer allgemeinen, das gesamte Gemeindegebiet betreffenden Stufe werden im → Flächennutzungsplan (vorbereitender Bauleitplan) Bauflächen für bestimmte Nutzungen festgesetzt. Diese werden im → Bebauungsplan (verbindlicher Bauleitplan) für einzelne Teile des Gemeindegebiets detailliert konkretisiert. Die Bauleitpläne sollen nach dem übergeordneten Planungsleitsatz des § 1 Abs. 5 BauGB eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung

gewährleisten. Sie sollen dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln, auch in Verantwortung für den allgemeinen Klimaschutz, sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln (→ Nachhaltigkeit).

→ **Stadtentwicklungsplanung**

> *Nach dem deutschen BauGB ist die Bauleitplanung das Instrumentarium der formellen Planung auf der Ebene der Gemeinden. Die Bauleitplanung stellt gewissermaßen die in Rechtsform gegossene kommunale Planung dar und entspricht damit der schweizerischen kommunalen Nutzungsplanung.*

Ein wichtiger Unterschied liegt auf der Ebene des gesamten Gemeindegebietes: Der deutsche Flächennutzungsplan, der dem schweizerischen Rahmennutzungsplan (Zonenplan) im Grundsatz, das heißt in der Darstellung und in seinen Aussagen, entspricht, ist kein grundeigentumsverbindlicher Plan, sondern er erlangt nur Behördenverbindlichkeit. Insoweit ist er dem kommunalen Richtplan näher als dem Rahmennutzungsplan; auch der Richtplan trifft keine parzellenscharfen Aussagen.

Jeder Bebauungsplan, gewissermaßen der teilräumliche Nutzungsplan des bundesdeutschen Planungssystems, muss jedoch als sogenannter „verbindlicher“ Bauleitplan aus dem Flächennutzungsplan entwickelt werden. Abweichungen führen zur zeitaufwendigen Änderung (zumindest Teil-Änderung) des Flächennutzungsplans. Der Bebauungsplan wird von der örtlichen Legislative als Satzung beschlossen, das heißt als Ortsgesetz ist er bindend für jedermann. Erst auf der teilräumlichen Ebene des Gemeindegebietes wird im deutschen Planungssystem also Rechtssicherheit im Sinne einer allgemeinen Verbindlichkeit geschaffen. Städtebaulich weniger bedeutsame Einzelvorhaben sind auch ohne einen Bebauungsplan, das heißt auf Grundlage des (behördenverbindlichen) Flächennutzungsplanes möglich, sofern sich deren Beurteilung aus dem sogenannten „Zusammenhang der bebauten Ortsteile“ ergibt (§ 34 BauGB, s. a. Innenbereich).

BAUNUTZUNGSVERORDNUNG

Aufgrund der Ermächtigung in § 9a BauGB hat der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau eine Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung; BauNVO) erlassen. Die BauNVO enthält im Wesentlichen Vorschriften über die Darstellung und Festsetzung von Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der überbaubaren Grundstücksflächen. Sie ergänzt damit die Regelungen des → Baugesetzbuches (BauGB) über die → Bauleitplanung und die Zulässigkeit von Vorhaben.

Die Baunutzungsverordnung regelt z. B. in § 1 BauNVO, dass im → Flächennutzungsplan die für die Bebauung vorgesehenen Flächen nach der allgemeinen Art ihrer baulichen Nutzung darzustellen sind als:

1. Wohnbauflächen (W),
2. gemischte Bauflächen (M),

3. gewerbliche Bauflächen (G),
4. Sonderbauflächen (S).

Darüber hinaus können im → Bebauungsplan die für die Bebauung vorgesehenen Flächen nach der besonderen Art ihrer baulichen Nutzung dargestellt werden als:

1. Kleinsiedlungsgebiete (WS),
2. reine Wohngebiete (WR),
3. allgemeine Wohngebiete (WA),
4. besondere Wohngebiete (WB),
5. Dorfgebiete (MD),
6. Mischgebiete (MI),
7. Kerngebiete (MK),
8. Gewerbegebiete (GE),
9. Industriegebiete (GI),
10. Sondergebiete (SO).

Neben der Art der baulichen Nutzung regelt die BauNVO auch das Maß der baulichen Nutzung bundeseinheitlich durch Grundflächenzahl, Geschossflächenzahl, Zahl der Vollgeschosse und Höhe der baulichen Anlagen. Die Bauweise bestimmt die Anordnung der Gebäude im Verhältnis zu Nachbargrundstücken und kann als offen, nichtoffen oder abweichend festgesetzt werden. Die überbaubaren Grundstücksflächen können durch die Festsetzung von Baulinien, Baugrenzen oder Bebauungstiefen bestimmt werden.

> *Die Bereiche, die in der deutschen Baunutzungsverordnung geregelt werden, sind in der Schweiz Gegenstand kantonaler und kommunaler Erlasse. Je nach Autonomiegrad, den die Kantone ihren Gemeinden einräumen, regeln die kantonalen Bau- und Planungsgesetze Art und Maß der baulichen Nutzung abschließend oder überlassen die Regelung den Gemeinden. Aktuell sind Bestrebungen am Laufen mit dem Ziel, eine Harmonisierung des Baurechtes zu erreichen (Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung der Baubegriffe).*

→ **Baudichte** → **Baurecht** → **Nutzungsintensität** → **Raumplanungsrecht**

BEBAUUNGSPLAN

Der Bebauungsplan als verbindlicher Bauleitplan (§§ 8–10 BauGB) enthält die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung; er ist grundsätzlich aus dem → Flächennutzungsplan zu entwickeln. Festgesetzt werden können z. B. die Art und das Maß der baulichen Nutzung, Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich von Eingriffen, Flächen für Nebenanlagen, wie z. B. Flächen für Stellplätze und Garagen, Verkehrsflächen oder Grünflächen. Der Bebauungsplan bildet darüber hinaus die Grundlage für weitere

Maßnahmen, die dem Vollzug des BauGB dienen, wie z. B. Maßnahmen zur Bodenordnung, Enteignung oder Erschließung. Der Bebauungsplan ist von der Gemeinde als → Satzung zu beschließen; der Satzungscharakter bewirkt eine Verbindlichkeit gegenüber jedermann, d. h. auch die Bürger sind an die Planinhalte gebunden.

Nach § 30 BauGB unterscheidet man mit Blick auf die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben den qualifizierten Bebauungsplan, der mindestens Festsetzungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung, die überbaubaren Grundstücksflächen und die örtlichen Verkehrsflächen enthält, und den einfachen Bebauungsplan, der die oben genannten Voraussetzungen des qualifizierten Bebauungsplanes nicht enthält. Darüber hinaus kennt das BauGB als einen Unterfall des Bebauungsplanes den vorhabenbezogenen Bebauungsplan, dessen zentraler Bestandteil der Vorhaben- und Erschließungsplan ist (§ 12 BauGB).

→ **Baugesetzbuch** → **Bauleitplanung** → **Baunutzungsverordnung**
→ **Flächennutzungsplan**

> *Der Bebauungsplan ist vergleichbar mit den Sondernutzungsplänen in der Schweiz, die je nach Kanton eine andere Bezeichnung und Funktion haben.*

→ **Sondernutzungsplan**

BESTIMMTHEITSGRUNDSATZ

Die gesetzliche Definition von Zielen der Raumordnung in § 3 Nr. 2 ROG bestimmt, dass es sich um räumlich und sachlich bestimmte oder bestimmbare Festlegungen handeln muss. Dies bedeutet, dass die räumliche und sachliche raumordnerische Entscheidung unter Berücksichtigung der allgemeinen Auslegungsregeln bzw. aufgrund einer gefestigten Rechtsprechung einer eindeutigen Auslegung zugänglich sein muss. Für den Adressaten muss also erkennbar sein, in welchem Gebiet welche Angelegenheiten durch Planungen in welchem Ausmaß und in welche Richtung zu verändern bzw. vor Veränderung zu schützen sind. Dieses Erfordernis steht insofern in einem Zusammenhang mit der Natur des Ziels, als dieses nur dann seinen strikten Verbindlichkeitsanspruch erheben kann, wenn der Umfang dieses Anspruchs sowohl in sachlicher als auch in räumlicher Hinsicht eindeutig festgestellt werden kann. Es handelt sich damit um eine Ausprägung des rechtsstaatlichen Gebots der Normklarheit.

→ **Ziele der Raumordnung**

> *Der Bestimmtheitsgrundsatz ist ein grundlegendes Prinzip räumlicher Planung in einem Rechtsstaat; dies trifft für die deutsche wie für die schweizerische Situation zu, auch wenn dieser Begriff hier nicht verwendet wird. Das schweizerische Konzept der Eigentumsbeschränkung (→ Eigentum) erfordert jedoch – wie in Deutschland – eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage; auch hier müssen die Planaussagen exakt und parzellanbezogen formuliert sein, um Rechtssicherheit herzustellen.*

BINDUNGSWIRKUNG

Das ROG regelt die Bindungswirkung der → Ziele, → Grundsätze und sonstigen → Erfordernisse der Raumordnung (§ 4 ROG). Eine Erweiterung der dort geregelten Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung ist durch andere Fachgesetze möglich (§ 4 Abs. 5 ROG; → Raumordnungsklausel). So sieht etwa das BauGB für die Gemeinden eine → Anpassungspflicht der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung vor (§ 1 Abs. 4 BauGB).

Das ROG sieht vor, dass Ziele der Raumordnung von öffentlichen Stellen bei ihren → raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen (strikt) zu beachten sind. Dies gilt auch bei Genehmigungen, Planfeststellungen (→ Planfeststellungsverfahren) und sonstigen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Maßnahmen öffentlicher Stellen sowie bei Planfeststellungen und -genehmigungen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Maßnahmen von Personen des Privatrechts (§ 4 Abs. 1 ROG). Diese strikte Zielbindung erstreckt sich unter bestimmten Voraussetzungen auch auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, die Personen des Privatrechts in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durchführen, z. B. Deutsche Bahn AG (§ 4 Abs. 3 ROG).

Demgegenüber sind die Grundsätze der Raumordnung und die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung von öffentlichen Stellen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen lediglich als Belange in der → Abwägung oder bei der Ermessensausübung nach Maßgabe der dafür laut Fachrecht geltenden Vorschriften zu berücksichtigen (§ 4 Abs. 2 ROG).

→ Raumordnungsrecht

> *Bund, Kantone und Gemeinden berücksichtigen bei ihren raumwirksamen Tätigkeiten die Ziele und Grundsätze der Raumplanung. Die Bindungswirkung bestehender Planungen ist je nach Art des Plans unterschiedlich.*

→ Nutzungsplan → Richtplan

BIOSPHEREGEBIET/BIOSPHERERESERVAT

Im novellierten Landesnaturschutzgesetz des Landes Baden-Württemberg (NatSchG) vom 13. Dezember 2005 ist erstmalig in § 28 die Schutzkategorie eines Biosphärengebietes festgeschrieben. Damit wird in Baden-Württemberg die Ausweisung von Großschutzgebieten ermöglicht, deren Schutzzweck nicht wie bei den → Nationalparks im Erhalt bzw. der Wiederherstellung eines vom Menschen weitgehend unbeeinflussten Zustandes von Natur und Landschaft liegt, sondern im Erhalt von Kulturlandschaften mit reicher Naturausstattung. Gebiete, die in wesentlichen Teilen die Voraussetzungen eines → Naturschutzgebietes, im Übrigen überwiegend eines → Landschaftsschutzgebietes erfüllen, können durch Rechtsverordnung zu Biosphärengebieten erklärt werden. Ein dem Naturschutz gleichberechtigtes Schutzziel stellt die Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung einer durch hergebrachte vielfältige Nutzung geprägten Landschaft und der darin historisch gewachsenen Arten- und Biotopvielfalt, einschließlich Wild- und früherer Kulturformen wirtschaftlich genutzter oder nutzbarer Tier- und Pflanzenarten

dar. Biosphärengebiete sollen ferner beispielhaft der Entwicklung und Erprobung von die Naturgüter besonders schonenden Wirtschaftsweisen und der Umweltbildung und -erziehung, der ökologischen Forschung und der langfristigen Umweltbeobachtung dienen. Biosphärengebiete sind unter Berücksichtigung der durch die Großräumigkeit und Besiedlung gebotenen Ausnahmen in Kern-, Pflege- und Entwicklungszonen zu gliedern und zu entwickeln. Kernzonen werden wie Naturschutzgebiete, die übrigen Zonen überwiegend wie Landschaftsschutzgebiete geschützt. Im Unterschied zu Nationalparks werden in Biosphärengebieten menschliche Nutzungen bewusst integriert und als Zielsetzungen nicht nur Naturschutz, sondern ebenfalls eine nachhaltige Regionalentwicklung angestrebt.

Mit dieser Gesetzesnovelle lehnt sich das NatSchG Baden-Württemberg sehr eng an die Festlegungen des novellierten → Bundesnaturschutzgesetzes sowie an die Kriterien des UNESCO-Programmes „man and biosphere“ (MAB-Programm) an. Im Unterschied hierzu wird jedoch, wie auch beim österreichischen Biosphärenpark, mit der Benennung Biosphärengebiet anstelle des Begriffs Biosphärenreservat ein etwas abgewandelter Begriff verwendet, da der Zusatz „Reservat“ in der Bevölkerung Befürchtungen und Ablehnungen hervorrufen könnte.

Für ein nach NatSchG festgesetztes Biosphärengebiet kann ein Antrag auf Anerkennung als UNESCO-Biosphärenreservat gestellt werden. Das MAB-Programm wurde 1970 mit der Zielsetzung begründet, weltweit in repräsentativen Landschaften Modelle für eine sorgsame Bewirtschaftung der Biosphäre zu erproben. Mittlerweile existieren über 400 Biosphärenreservate in fast 100 Ländern.

→ **Kulturlandschaft** → **Naturschutz** → **Unterschutzstellung**

> *Das luzernische Entlebuch erhielt als erste Region der Schweiz 2001 die UNESCO-Anerkennung als Biosphärenreservat. Ein Biosphärenreservat nach älterer Definition (anerkannt 1979) ist der 1909 entstandene Schweizerische Nationalpark im Engadin. Er entspricht einem Wildnisgebiet der IUCN-Kategorie I.*

Neue Biosphärenreservate müssen vorerst die Anforderungen an einen Regionalen Naturpark nach Art. 23e – 23m NHG erfüllen und dem für diese Anerkennung vorgesehenen Ablaufprozess folgen. Die anschließende Anerkennung durch die UNESCO erfolgt auf Antrag des Bundesrates, wenn die zusätzlichen UNESCO-Kriterien erfüllt sind.

→ **Inventare** → **Naturpark**

BIOTOP

Ein Biotop ist in der Ökologie als die Ganzheit der Umweltbedingungen einer in einem überschaubaren Raum angesiedelten Lebensgemeinschaft (Biozönose) definiert. Nach der Begriffsbestimmung in § 10 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG sind unter Biotopen die Lebensstätten und Lebensräume wild lebender Tiere und Pflanzen zu verstehen. Nach § 2 Abs. 1 Nr. 9 BNatSchG sind die Biotope der wild lebenden Tiere und Pflanzen und ihrer Lebensgemeinschaften zu schützen, zu pflegen, zu entwickeln und wiederherzustellen.

Auf der Grundlage von § 30 BNatSchG werden in § 32 NatSchG Baden-Württemberg und der dazugehörigen Anlage besonders geschützte Biotop (u.a. naturnahe Uferbereiche und naturnahe Bereiche der Flachwasserzone des Bodensees) aufgeführt und definiert. Die zuständige Naturschutzbehörde erfasst diese Biotop mit flächendeckenden Kartierungen.

Gemäß § 42 Abs. 3 NatSchG gibt die Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz eine → Rote Liste über die Gefährdung von Biotop heraus.

Anlässlich der letzten Novellen des BNatSchG (§ 3) und des NatSchG Baden-Württemberg (§ 4) hat der Gedanke des Biotopverbundes Eingang in das Naturschutzrecht gefunden. Ein Netz verbundener Biotop, das mindestens 10 % der Landesfläche einnehmen soll, dient der Sicherung von Tier- und Pflanzenpopulationen und funktionsfähiger ökologischer Wechselbeziehungen. Auch die auf europäischem Naturschutzrecht beruhende Schaffung des kohärenten Schutzgebietsnetzes (→ NATURA 2000) aus FFH- und Vogelschutzgebieten (§§ 32 ff. BNatSchG, §§ 36 ff. NatSchG) hat ihren Ursprung in der Idee des Biotopverbundes.

→ **Artenschutz** → **Naturschutz** → **Unterschutzstellung**

> *Die schweizerische Gesetzgebung kennt einen umfassenden Biotopenschutz. Als Lebensräume für Tiere und Pflanzen besonders zu schützen sind gemäß NHG beispielsweise Uferbereiche, Feucht- und Laichgebiete, Moore, Hecken, Feldgehölze und Trockenrasen. Das Gesetz regelt die Bedingungen für die Zulässigkeit technischer Eingriffe und verlangt Wiederherstellungs- und Ersatzmaßnahmen. Bund und Kantone bezeichnen die Biotop von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung und treffen die zum Schutz dieser Lebensräume notwendigen Maßnahmen. Einen besonderen Schutz genießen die Ufervegetation sowie die Moore und Moorlandschaften von nationaler Bedeutung: Eingriffe in die Ufervegetation sind bewilligungspflichtig; für Moore und Moorlandschaften gilt ein grundsätzliches Veränderungsverbot.*

→ **Biotop** → **Naturschutz**

BODENRECHT

Das Bodenrecht umfasst alle Vorschriften, die Grund und Boden zum Gegenstand rechtlicher Ordnung haben. Zum Bodenrecht in Deutschland gehören damit das städtebauliche (örtliche) Planungsrecht, die Baulandumlegung, die Zusammenlegung und die Bodenbewertung, das → Bodenschutzrecht sowie das Baulanderschließungsrecht, das Kleingartenrecht und der städtebauliche Denkmalschutz.

Dem GG entsprechend hat der Bund für den Bereich des Bodenrechts die Kompetenz zur konkurrierenden Gesetzgebung, d.h. die Länder haben die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht. Das Bundesverfassungsgericht beschränkte die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf denjenigen Bereich des Bodenrechts, der im Bauplanungsrecht verankert ist, wohingegen die Gesetzgebungskompetenz für das Bauordnungsrecht bei den Ländern verbleibt.

→ **Baurecht** → **Bodenschutz** → **Umweltrecht**

> Der Begriff „Bodenrecht“ wird in der Schweiz in einem umfassenderen Sinn als in Deutschland verwendet. Er umfasst alle Normen, die sich mit dem Boden befassen. Im Bereich des Bodenrechts bestehen u. a. folgende Bundeskompetenzen: Zuständigkeit für eine Grundsatzgesetzgebung im Bereich der Raumplanung (Art. 75 BV), Zuständigkeit zum Erlass von Bestimmungen zum Bodenschutz (Umweltschutzartikel: Art. 74 BV), Kompetenz zur Förderung des Wohnungsbaus und des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum (Art. 108 BV).

→ **Bodenrecht**

BODENSCHUTZ

Unter Bodenschutz versteht man alle Maßnahmen, die zu Schutz und Vorsorge von Böden und Bodenfunktionen unter dem Aspekt des Natur- und Umweltschutzes (→ Naturschutz) getroffen werden. Der Boden wird durch eine Vielzahl von Einflüssen, wie z. B. Rohstoffentnahme, Flächenverbrauch und -versiegelung, Bodenverdichtung, Erosion und Schadstoffeintrag, gefährdet. Er bedarf deshalb eines besonderen Schutzes und besonderer Vorsorge. Seit dem Inkrafttreten am 1. März 1999 wird der Schutz des Bodens bundeseinheitlich durch das Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) geregelt. Konkretisiert wird das BBodSchG durch die Bodenschutz- und Altlastenverordnungen (→ Altlastenverordnung). Trotz Erlass des BBodSchG, durch das die Zersplitterung des Rechtsgebietes beendet werden sollte, finden sich zahlreiche Vorschriften zum Schutz des Bodens auch weiterhin in anderen Bundesgesetzen, wie beispielsweise dem BauGB, dem ROG, dem BNatSch, dem FlurbG (→ Flurbereinigung) oder dem KrW-/AbfG (→ Abfall).

→ **Bodenrecht** → **Umweltrecht**

> Die Schweiz kennt kein eigenständiges Bodenschutzgesetz. Den qualitativen Bodenschutz regelt das USG. Im Vordergrund stehen dabei die Verordnungen über die Belastungen des Bodens und über die Sanierung von belasteten Standorten (Altlastenverordnung). Bestimmungen zum Schutz des Bodens enthalten darüber hinaus die Gesetzgebungen über den Natur- und Heimatschutz, den Gewässerschutz, den Wald und die Landwirtschaft. Der quantitative Bodenschutz ist Sache der Raumplanung (Sachplan Fruchtfolgeflächen).

→ **Altlast** → **Bodenschutz** → **Fruchtfolgeflächen**

BODENSEELEITBILD

Das Bodenseeleitbild dient als Grundlage für eine längerfristige, grenzüberschreitende Entwicklungsperspektive für die Region um den Bodensee. Erstellt und beschlossen wurde es von der Internationalen Bodenseekonferenz (IBK), bestehend aus Vertretern der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Vorarlberg und der Kantone Appenzell-Außerrhoden, Appenzell-Innerrhoden, Sankt Gallen, Schaffhausen und Thurgau. Das Bodenseeleitbild vom 14.12.1994 ersetzt das erste Leitbild der Deutsch-Schweizerischen und Deutsch-Ös-

terreichischen Raumordnungskommissionen von 1982. Das Bodenseeleitbild identifiziert Stärken und Nachteile der Region Bodensee und stellt Leitsätze für die Bereiche Wohnen, Siedlung, Erholung, Arbeit, Wirtschaft, Umwelt, Natur, Verkehr, Kommunikation, Bildung, Wissenschaft, Kultur, Gesundheit und Soziales auf. Die Kooperation über alle administrativen, geografischen, kulturellen und naturräumlichen Grenzen hinweg stellt die Basis für eine nachhaltige Entwicklung der Bodenseeregion dar. Das Bodenseeleitbild enthält zudem einen Katalog von Projektvorschlägen.

→ **Grenzüberschreitende Zusammenarbeit**

BODENSEEUFERPLAN

Der Bodenseeuferplan stellt einen Teilregionalplan dar, wie er gemäß § 12 Abs. 1 LplG für fachliche oder räumliche Teile eines Regionalplans gesondert aufgestellt werden kann. Die Regionalverbände Bodensee-Oberschwaben und Hochrhein-Bodensee haben auf der Grundlage des damals geltenden LEP 1983 jeweils für ihr Verbandsgebiet einen Bodenseeuferplan erstellt. Die beiden Pläne sind im November bzw. Dezember 1984 durch Genehmigung verbindlich geworden und gelten bis zu einer Änderung oder Fortschreibung fort. In den Bodenseeuferplänen werden die Ziele und Grundsätze der Raumordnung zum Schutz der Bodenseeuferlandschaft ausformuliert und in Text und Karte für die Bereiche

- Schutz der Flachwasserzone,
- Natur- und Landschaftsschutz,
- Sportschifffahrt,
- Erholung, freier Zugang zum Bodensee und
- Verkehrsberuhigung

dargelegt.

Für den Flachwasserbereich wurden Schutzzonen der Kategorie I (intakte Uferabschnitte) und der Kategorie II (teilweise naturnah erhaltene Bereiche) festgesetzt, welche zugleich die maßgeblichen Abgrenzungen der § 32 Biotop (NatSchG Baden-Württemberg) „naturnahe Uferbereiche und naturnahe Bereiche der Flachwasserzone des Bodensees“ sind (→ Biotop).

> *Auch auf Schweizer Seite sind die Bodenseeufer weitgehend geschützt. Im Richtplan des Kantons Thurgau beispielsweise sind praktisch alle nicht überbauten Abschnitte des Bodenseeufer „Gebieten mit Vorrang Landschaft“ zugewiesen. Die Struktur und Eigenart solcher Gebiete ist zu erhalten oder zu fördern. Entsprechend ihrem Schutzbedürfnis sind hohe Anforderungen an den Standort und an die Gestaltung von bewilligungspflichtigen baulichen Eingriffen zu stellen. Landwirtschaftszonen mit besonderen Nutzungen gemäß Art. 16a Abs. 3 RPG sind nur in Ausnahmefällen zugelassen. Zudem gehört der überwiegende Teil des Bodenseeufer zu „Gebieten mit Vernetzungsfunktion“, welche die Wanderung, die Ausbreitung, die Arterhaltung sowie die Steigerung der Tier- und Pflanzenvielfalt*

ermöglichen sollen. Die Flachwasserzone ist in ihrer Ausdehnung und in ihrem natürlichen Bestand vor störenden Nutzungen und nachteiligen Einflüssen zu schützen.

BUNDES-IMMISSIONSSCHUTZGESETZ

Zweck des BImSchG ist es, Menschen, Tiere und Pflanzen, den Boden, das Wasser, die Atmosphäre sowie Kultur- und sonstige Sachgüter vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen und dem Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen vorzubeugen. Soweit es sich um genehmigungsbedürftige Anlagen handelt, dient das Gesetz auch der integrierten Vermeidung und Verminderung schädlicher Umwelteinwirkungen durch Emissionen in Luft, Wasser und Boden, um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen. Außerdem soll auch Schutz und Vorsorge gegen Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen, die auf andere Weise herbeigeführt werden, betrieben werden (§ 1 BImSchG). Das BImSchG enthält im Wesentlichen Abschnitte über:

- genehmigungsbedürftige Anlagen,
- nicht genehmigungsbedürftige Anlagen,
- Ermittlung von Emissionen und Immissionen,
- Beschaffenheit von Anlagen, Stoffen, Erzeugnissen, Brennstoffen, Treibstoffen und Schmierstoffen,
- Beschaffenheit und Betrieb von Fahrzeugen, Bau und Änderung von Straßen- und Schienenwegen,
- Überwachung und Verbesserung der Luftqualität, Luftreinhalteplanung, Luftreinhaltepläne.

→ **Lärmschutz** → **Luftreinhaltung** → **Umweltrecht**

> *Der Immissionsschutz ist in der Schweiz zu einem großen Teil Bestandteil des USG. Dieses befasst sich u. a. mit der Luftreinhaltung, dem Lärmschutz, dem Katastrophenschutz und dem Bodenschutz. Die Vorschriften des USG werden in zahlreichen Verordnungen konkretisiert.*

→ **Bodenschutz** → **Katastrophenschutz** → **Lärmschutz** → **Luftreinhaltung**
 → **Umwelt; Umweltplanung**

BUNDESNATURSCHUTZGESETZ

Das Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (BNatSchG) ist die Basis für den modernen → Naturschutz. Es wurde 1976 als Rahmengesetz verabschiedet, seither mehrmals geändert und im März 2002 novelliert. Der von ihm gesetzte Rahmen wurde durch Landesnaturschutzgesetze ausgefüllt. Mit der Grundgesetzänderung zum 1. September 2006 hat sich die Zuständigkeitsverteilung für die Gesetzgebung im Bereich des Naturschutzes mit dem Ergebnis geändert, dass der Bund in Zukunft nicht nur einen Rahmen setzen, sondern aufgrund einer konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit

eine auch Detailregelungen umfassende Vollregelung treffen kann. Von dieser können die Länder jedoch durch ihre Landesnaturschutzgesetze abweichen. Ausgenommen von dieser Abweichungsmöglichkeit sind die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes sowie das Recht des Artenschutzes und des Meeresnaturschutzes.

In § 1 BNatSchG werden die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege genannt, die behördenverbindlich sind und den staatlichen Handlungsauftrag umreißen: Natur und Landschaft sind aufgrund ihres eigenen Wertes und als Lebensgrundlagen des Menschen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen im besiedelten und unbesiedelten Bereich so zu schützen, zu pflegen, zu entwickeln und, soweit erforderlich, wiederherzustellen, dass die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts, die Regenerations- und nachhaltige Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, die Tier- und Pflanzenwelt einschließlich ihrer Lebensstätten und Lebensräume sowie die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Erholungswert von Natur und Landschaft auf Dauer gesichert sind.

Das BNatSchG gliedert sich in zehn Abschnitte, u. a.:

- Umweltbeobachtung (→ Monitoring), → Landschaftsplanung
- Allgemeiner Schutz von Natur und Landschaft (→ Eingriffsregelung, → Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme)
- Schutz, Pflege und Entwicklung bestimmter Teile von Natur und Landschaft (→ Unterschutzstellung, → Naturschutzgebiet, → Nationalpark, → Biosphärenreservat/-gebiet, → Landschaftsschutzgebiet, → Naturpark, → Naturdenkmal, → Biotop, → NATURA 2000)
- Schutz und Pflege wild lebender Tier- und Pflanzenarten (→ Artenschutz)
- Erholung in Natur und Landschaft
- Mitwirkung von Vereinen (→ Vereine nach §§ 58 ff. BNatSchG)
- Bußgeld- und Strafvorschriften

Das Land Baden-Württemberg hat, wie alle Bundesländer, ein eigenes Naturschutzgesetz („Gesetz zum Schutz der Natur, zur Pflege der Landschaft und über die Erholungsvorsorge in der freien Landschaft“, NatSchG), das das BNatSchG für das Land Baden-Württemberg konkretisiert und ergänzt. Das NatSchG Baden-Württemberg wurde mit Beschluss vom 30.11.2005 novelliert.

→ **Naturschutz** → **Umweltrecht** → **Unterschutzstellung**

> *Gegenstand des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) sind die Erhaltung der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt, der Landschaftsschutz und die Denkmalpflege. Das Gesetz regelt beispielsweise den Schutz von Tier- und Pflanzenarten und ihrer Lebensräume wie Uferbereiche, Feucht- und Laichgebiete, Moore, Hecken, Feldgehölze und Trockenrasen. Schutzobjekte von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung werden in Inventaren, mit unterschiedlichen Rechtswirkungen, aufgelistet.*

→ **Biotop** → **Inventare** → **Landschaftsschutz** → **Naturschutz**

BUNDESVERKEHRSWEGEPLANUNG

Im Bundesverkehrswegeplan werden für einen Zeitraum von fünf Jahren mittel- und langfristige Perspektiven der verkehrlichen Entwicklung für die Verkehrszweige Straße, Schiene und Wasserstraße dargestellt. Ziel hierbei ist, eine möglichst optimale Abstimmung der einzelnen Verkehrsbereiche untereinander herzustellen. Die wichtigsten Koordinierungsinstrumente zur Erstellung des Bundesverkehrswegeplans sind integrierte Gesamtverkehrsprognosen für die genannten Verkehrszweige sowie einheitliche Kriterien für die Bewertung der Bauwürdigkeit und der Dringlichkeit von Projekten. Der derzeit gültige Bundesverkehrswegeplan 2003 verfolgt folgende wesentliche Eckpunkte:

- Beseitigung von Verkehrsengpässen
- Verkehrsentlastung und Steigerung der Lebensqualität in Städten und Gemeinden durch den Bau von 300 Ortsumgehungen
- Stärkung des maritimen Standortes durch Ausbau der Hinterlandanbindungen
- Stärkung der Infrastruktur in Ostdeutschland
- Erhöhung der Bestandsnetzinvestitionen
- Unterstützung und Förderung moderner Verkehrstechnologien

> *Auf Bundesebene ist der Sachplan Verkehr das übergeordnete Planungsinstrument. Dieser umfasst die Teile Straße und Schiene/öffentlicher Verkehr sowie künftig die Luftfahrt. Im Sachplan Verkehr werden Ziele, Grundsätze und Prioritäten des Bundes für die Verkehrsinfrastrukturen festgelegt, und er sichert die Koordination der verkehrsträgerbezogenen Maßnahmen untereinander und mit der Raumentwicklung. Bei der Bearbeitung neuer Verkehrsdossiers durch die Bundesstellen ist die Übereinstimmung mit den Festlegungen des Sachplans sicherzustellen. Die wichtigsten Verkehrsdossiers des Bundes sind:*

- Beschluss Grund- und Ergänzungsnetz Straße
- Zukünftige Entwicklung Bahnprojekte (ZEB)
- Neuordnung der Finanzierung der Schieneninfrastrukturen
- Infrastrukturfonds und Umsetzung
- Bericht Luftfahrtpolitik

→ **Sachplanung** → **Verkehrsplanung**

EIGENENTWICKLUNG

Die Siedlungstätigkeit soll sich in die dezentrale Siedlungsstruktur einfügen und ist deshalb vorrangig auf → Siedlungsbereiche sowie Schwerpunkte zu konzentrieren. Demgegenüber kann die → Regionalplanung auch Gemeinden festlegen, in denen aus besonderen Gründen, insbesondere aus Rücksicht auf Naturgüter, keine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit stattfinden soll. Dabei soll der natürlichen Entwicklung der Bevölkerung und dem inneren Bedarf Rechnung getragen werden, der sich insbeson-

dere durch die Verbesserung der Wohn- und Wohnumfeldverhältnisse, die Erweiterung ortsansässiger Betriebe und die Weiterentwicklung der technischen und sozialen Infrastruktur ergeben kann. Ein darüber hinausgehender Bedarf für Wanderungsgewinne und für größere Gewerbeansiedlungen kann im Rahmen der Eigenentwicklung jedoch nicht in Ansatz gebracht werden.

In Baden-Württemberg erfolgt die Festlegung von Gemeinden, denen nur die Eigenentwicklung zugestanden wird, durch die Regionalplanung. Die Festlegung erfordert den Nachweis besonderer Gründe, insbesondere aus Rücksicht auf Naturgüter (§ 8 Abs. 2 Nr. 4 LplG). Gemäß → Landesentwicklungsplan (LEP) 2002 kann auch der örtliche Bedarf, der sich aus der Aufnahme von Spätaussiedlern ergibt, Berücksichtigung finden.

> *Auch in der Schweiz ist es ein Hauptanliegen der Raumplanung, die Siedlungsentwicklung gegen innen zu lenken (Innenentwicklung, innere Verdichtung) und nach Möglichkeit die zu großen Bauzonen vieler Gemeinden auf ein sinnvolles Maß zu reduzieren. Die Kantone steuern die Siedlungsentwicklung mithilfe ihrer Richtplanung.*

→ **Richtplanung** → **Verdichtung**

EIGNUNGSGEBIET

→ **Vorrang-, Vorbehalts-, Eignungsgebiet**

EINGRIFFSREGELUNG

Eingriffe in Natur und Landschaft sind nach § 18 BNatSchG Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können. Nach § 20 NatSchG Baden-Württemberg werden u. a. Veränderungen der Bodengestalt, Errichtungen von baulichen Anlagen und der Ausbau von Gewässern als Eingriffe qualifiziert. Die sich nach den Regeln der guten fachlichen Praxis richtende Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft ist gesetzlich aus der Eingriffsdefinition ausgenommen, da man davon ausgeht, dass sie in der Regel dem Naturschutz und der Landschaftspflege nicht zuwiderläuft.

Liegt ein Eingriff vor, gilt ein abgestuftes System von Pflichten, die den Verursacher des Eingriffs treffen (§ 19 BNatSchG). Zunächst ist er verpflichtet, vermeidbare Eingriffe zu unterlassen. Unvermeidbare Eingriffe hat er durch → Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auszugleichen bzw. zu kompensieren. Ist ein Eingriff weder vermeidbar, noch auszugleichen oder zu kompensieren, führt die zuständige Behörde eine → Abwägung zwischen den für das Vorhaben sprechenden Belangen und denjenigen des Naturschutzes, der Landschaftspflege und der Erholungsvorsorge durch. Wenn Letztere überwiegen, wird der Eingriff untersagt. Nach § 21 Abs. 3 NatSchG ist, wenn Erstere überwiegen, eine Ausgleichsabgabe zu leisten.

Spezielle Regelungen für Eingriffe aufgrund einer Aufstellung oder Änderung von Bauleitplänen (→ Bauleitplanung) enthalten § 21 BNatSchG und § 1a Abs. 3 BauGB.

→ **Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme**

> *Ein abgestuftes System von Pflichten, die den Verursacher des Eingriffs treffen, gilt auch in der Schweiz: Gemäß NHG hat der Verursacher für angemessenen Ersatz zu sorgen (Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen), wenn sich eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume für Tiere und Pflanzen durch technische Eingriffe unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden lässt.*

EINZELHANDEL

Für Einkaufszentren bzw. großflächige Einzelhandelsbetriebe ist ein → Raumordnungsverfahren durchzuführen. Die vom Projektträger der zuständigen Behörde einzureichenden Unterlagen für dieses Raumordnungsverfahren sind in Anlage Nr. 9 des gemeinsamen baden-württembergischen Leitfadens für die Durchführung von Raumordnungsverfahren und Genehmigungsverfahren nach §§ 13 und 14 LplG festgehalten. Als Standorte kommen in der Regel die Zentralen Orte (außer Kleinzentren) in Frage (→ Zentrale-Orte-System). Für die Errichtung von Einkaufszentren ab einer Geschossfläche von 5.000 m², für die → Bebauungspläne aufgestellt werden, ist laut Anlage zu § 3 des UVP-Gesetzes eine → Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen.

Im Städtebaurecht gibt es in Deutschland bundeseinheitliche Vorschriften (§ 11 BauNVO), wie Einkaufszentren zu behandeln sind. Sofern zu erwarten ist, dass Einkaufszentren sich im Einzelfall nicht nur unwesentlich auf die städtebauliche Ordnung und Entwicklung auswirken können, sind sie im Geltungsbereich eines → Bebauungsplans außer in Kerngebieten nur in eigens für sie festgesetzten „sonstigen Sondergebieten“ zulässig (→ Baunutzungsverordnung). Im unbeplanten → Innenbereich ist bei der Zulassungsentscheidung für großflächigen Einzelhandel zu berücksichtigen, ob er schädliche Auswirkungen auf die zentralen Versorgungsbereiche der Gemeinde oder anderer Gemeinden hat. Diese zentralen Versorgungsbereiche können von der Gemeinde explizit als solche ausgewiesen werden oder sich aus den tatsächlichen Verhältnissen ergeben.

Neben diesen restriktiven Anforderungen an den großflächigen Einzelhandel gibt es auch Bestrebungen, die innerstädtischen Geschäftsstraßen aktiv zu fördern. In den Bundesländern Hamburg, Hessen, Bremen und Schleswig-Holstein (voraussichtlich bald auch im Saarland und in Nordrhein-Westfalen) existieren Gesetze, die das aus Nordamerika stammende Konzept der „Business Improvement Districts (BID)“ in das deutsche Recht übertragen. Aufgrund einer kommunalen → Satzung kann in einem abgegrenzten innerstädtischen Gebiet, das vom Einzelhandel geprägt ist, von den Grundstückseigentümern eine verpflichtende Abgabe erhoben werden, mit der Aufwertungsmaßnahmen im Gebiet finanziert werden. Die Initiative dazu soll von den gebietsansässigen Grundstückseigentümern und/oder Gewerbetreibenden ausgehen, die die Maßnahmen in Abstimmung mit der Kommune und ggf. mit dem später das Konzept umsetzenden sog. Aufgabenträger planen.

In Baden-Württemberg verpflichtet das LplG seit 2001 die Träger der Regionalplanung, regionalbedeutsame Standorte für den großflächigen Einzelhandel in den Regionalplänen festzulegen. Damit kann die Regionalplanung den Verkauf insbesondere von zentrenrelevanten Waren auf gebietsscharf abgegrenzte Vorranggebiete in innerörtlichen Lagen begrenzen und außerhalb dieser Gebiete ausschließen.

Der Landesentwicklungsplan (LEP) 2002 BW macht darüber hinaus als Ziele der Raumordnung weitere Vorgaben:

- Großflächige Einzelhandelsbetriebe sind grundsätzlich nur in Ober-, Mittel- oder Unterebenen zulässig. Kleinzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Versorgungsfunktion sind als Standorte grundsätzlich ausgeschlossen. Dies gilt nicht, wenn die Ansiedlung eines Einzelhandelsgroßprojekts zur Sicherung der Grundversorgung erforderlich ist (Zentralitätsgebot).
- Die Betriebsgröße richtet sich nach der Zentralität der Standortgemeinde. Die Verkaufsfläche muss damit so bemessen sein, dass der (Kunden-)Einzugsbereich den Verflechtungsbereich der Standortgemeinde nicht wesentlich überschreitet (Konzentrationsgebot).
- Das geplante Einzelhandelsgroßprojekt darf die Funktionsfähigkeit anderer Zentraler Orte und eine verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung nicht wesentlich beeinträchtigen (Beeinträchtungsverbot).
- Zur Stärkung der innerörtlichen Gebiete und der zentrumsnahen Grundversorgung ist zudem festgelegt, dass Einzelhandelsgroßprojekte vorrangig in städtebaulich integrierten Lagen anzusiedeln sind und städtebauliche Randlagen allenfalls für nicht zentrenrelevante Waren in Betracht kommen (Integrationsgebot).

Des Weiteren findet die Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg zur Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten von 2001 (Einzelhandels-erlass) Anwendung.

Seit einigen Jahren zeichnet sich verstärkt der Trend ab, dass sich Einzelhandelsbetriebe, die jeweils für sich betrachtet unter der Schwelle der Großflächigkeit von mehr als 800 m² Verkaufsfläche bleiben, gezielt in enger Nachbarschaft zueinander ansiedeln (Agglomeration). Auch ohne nachweisbare Kooperation erlangen sie damit u. U. in ihrer Gesamtheit die effektive Wirkung eines Einzelhandelsgroßprojekts. Nach der neueren Rechtsprechung (2005) sind solche Agglomerationen jedoch nicht mehr über die Regelungen der Bau-NVO durch Prüfung einer „Funktionseinheit“ steuerbar, vielmehr ist die Großflächigkeit auf den jeweiligen Einzelhandelsbetrieb abzustellen. Das Wirtschaftsministerium BW als Oberste Landesplanungs- (und Baurechts-)behörde vertritt die Auffassung, dass die Regionalplanung befugt ist, raumordnerisch begründete Festlegungen zur Verhinderung von Agglomerationen (außerhalb von Kern- und Sondergebieten) zu treffen.

> *Das RPG enthält keine die Einkaufszentren direkt betreffenden Bestimmungen. Zahlreiche Kantone kennen aber Vorschriften für deren Erstellung. So sind Einkaufszentren ab einer bestimmten Größe planungspflichtig (z. B. Art. 13 Abs. 2 Baugesetz des Kantons Aargau) und an gewissen Orten sind sie in bestimmten Nutzungszonen gänzlich ausgeschlossen.*

Für Einkaufszentren mit einer Verkaufsfläche von mehr als 5000 m² verlangt die Umweltschutzgesetzgebung des Bundes eine → Umweltverträglichkeitsprüfung.

→ **Verkehrsintensive Einrichtung**

ENTWICKLUNGSACHSEN

→ **Achsen**

ERFORDERNISSE DER RAUMORDNUNG

Erfordernisse der Raumordnung sind Vorgaben für Planung und Verwaltung in Form von → Zielen, → Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung (§ 3 Nr. 1 ROG). Der Begriff der Erfordernisse der Raumordnung fasst also drei unterschiedliche Aussageformen der Raumordnung zusammen. Deren → Bindungswirkung wird in §§ 4 und 5 ROG geregelt. Die verschiedenen Erfordernisse der Raumordnung werden im ROG definiert (§ 3 Nr. 2 (Ziele), Nr. 3 (Grundsätze), Nr. 4 (sonstige Erfordernisse)). Sonstige Erfordernisse der Raumordnung sind demnach

- in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung,
- Ergebnisse förmlicher landesplanerischer Verfahren wie des Raumordnungsverfahrens (→ Raumordnungsverfahren) und
- landesplanerische Stellungnahmen.

In → Raumordnungsplänen können nur Erfordernisse der Raumordnung → Bindungswirkungen entfalten.

→ **Raumordnungsgesetz** → **Raumordnungsrecht**

> *Materielle Vorgaben für die Planung finden sich vorab in den Planungsgrundsätzen des RPG (Art. 3 RPG). Weiter ausgeführt werden diese in einer Reihe von Gesetzen des funktionalen Raumplanungsrechts (WaG, USG, NHG etc.). Zu berücksichtigen sind auch die Vorgaben übergeordneter Planungen.*

→ **Richtpläne** → **Sachpläne**

ERNEUERBARE ENERGIEN

Im Interesse der Sicherung endlicher Energieressourcen und im Hinblick auf den Umwelt- und den Klimaschutz ist es Ziel der Bundesregierung, den Anteil erneuerbarer Energien an der Energieversorgung zu steigern. Grundlagen hierfür sind u. a. die EU-Richtlinie 2001/77/EG sowie das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) in novellierter Fassung vom 01.08.2004. Mittelfristiges Ziel der Bundesregierung ist in Deutschland ein Anteil erneuerbarer Energien an der Stromversorgung von 25 bis 30 % bis zum Jahr 2020.

Zu den erneuerbaren Energien zählen Energie aus Biomasse bzw. biologisch abbaubaren Abfällen, aus Wind- und Wasserkraft, solarthermische Energie (gewonnen durch

Solkollektoren und photovoltaischen Anlagen) sowie Energie aus Geothermie. Mit Ausnahme der Erdwärme und der Gezeitenenergie haben die erneuerbaren Energien ihren Ursprung entweder direkt oder indirekt in der Kraft der Sonne.

Bei den unterschiedlichen erneuerbaren Energieträgern stellt sich für die Regional- und Landesplanung die Frage nach der Regionalbedeutsamkeit. Das LplG Baden-Württemberg schreibt die regionalplanerische Steuerung der Windenergienutzung (→ Windkraftanlagen) vor. Andere erneuerbare Energieträger sind aufgrund ihrer in der Regel dezentralen Ausrichtung auf die Ebene der örtlichen Planung fokussiert, die der Landes- und Regionalplanung entzogen ist, soweit sie nicht als Träger öffentlicher Belange an einschlägigen Genehmigungs- und Zulassungsverfahren zu beteiligen ist. Die Ansprechschwelle der Regionalbedeutsamkeit kann jedoch durch die Größe der Anlage (z. B. Solarparks) und Charakteristika des Standorts (z. B. Landschaftsbild, Exponiertheit) überschritten werden.

Aussagen zur Regulierung der erneuerbaren Energien finden sich im → Landesentwicklungsplan (LEP) Baden-Württemberg (Ziele und Grundsätze unter 4.2) und beschränken sich auf allgemeine Grundsätze, sieht man von Regelungen zur Steuerung von Windenergienutzung (4.2.7) ab.

> *Das RPG enthielt bis vor kurzem keine ausdrücklichen Vorschriften zu erneuerbaren Energien. Mit Änderung vom 22. Juni 2007 wurde diesbezüglich mit einer neuen Bestimmung zur Bewilligung von Solaranlagen ein Zeichen gesetzt (Art. 18a RPG). Im Bereich der Windenergie besteht zudem ein Konzept (Konzept Windenergie Schweiz, 2004) zu möglichen Standorten für Windkraftanlagen.*

ERSCHLIESSUNG

Bauliche Vorhaben sind bei Erfüllung aller planungsrechtlichen Voraussetzungen nur dann zulässig, wenn die Erschließung gesichert ist. Eine gesicherte Erschließung setzt das Vorhandensein von Straßen sowie Ver- und Entsorgungsleitungen voraus. Die Aufgabe der Erschließung, die sog. Erschließungslast, obliegt der Gemeinde. Zur finanziellen Entlastung der Gemeinde werden die Grundstückseigentümer über die Erschließungsbeiträge an den Kosten für erstmalige Herstellung insbesondere der verkehrlichen Erschließung (Straßen, Wege, Plätze) beteiligt. Eine Beteiligung der Anlieger an den Kosten der Verbesserung oder des Ausbaus einer solchen Erschließungsanlage ist im BauGB ebenso wenig vorgesehen wie an den Kosten von Ver- und Entsorgungsleitungen; dies kann jedoch nach Landesrecht vorgeschrieben werden (Kommunalabgabengesetze der Länder). Gemäß § 124 BauGB kann die Gemeinde die Erschließung durch Vertrag auf einen Dritten übertragen.

> *Auch in der Schweiz ist die Erschließung Baubewilligungserfordernis. Land ist erschlossen, wenn für die vorgesehene Nutzung eine hinreichende Zufahrt besteht und die erforderlichen Wasser-, Energie- und Abwasserleitungen so nahe an das Grundstück heranführen, dass ein Anschluss ohne erheblichen Aufwand möglich ist. Die Baulanderschließung ist Sache der Gemeinden. Für einzelne Nutzungen, z. B. verkehrsintensive Einrichtungen, kann unter Umständen auch eine minimale ÖV-Erschließungsqualität Voraussetzung sein.*

→ **Erschließung**

EUROPÄISCHE METROPOLREGION

→ **Metropolregion, europäische**

EUROPÄISCHES RAUMENTWICKLUNGSKONZEPT (EUREK)

Unter deutscher Ratspräsidentschaft wurde auf dem informellen Raumordnungsministerrat in Potsdam im Mai 1999 das EUREK-Dokument als ein Orientierungsrahmen für die Fachpolitiken der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten mit räumlichen Wirkungen vorgelegt. Mit dem EUREK verständigen sich Mitgliedstaaten und Kommission auf gemeinsame räumliche Ziele bzw. Leitbilder für die zukünftige Entwicklung des Territoriums der Europäischen Union. Dadurch sollen Kohärenz und Komplementarität der Raumentwicklungsstrategien der Mitgliedstaaten sichergestellt werden, ohne die positiv zu bewertende Vielfalt des europäischen Raums zu beeinträchtigen. Hauptziel der europäischen Raumentwicklungspolitik ist die Erreichung einer nachhaltigen und ausgewogenen Entwicklung. Dazu ist sicherzustellen, dass die drei grundlegenden Ziele europäischer Politik gleichermaßen erreicht werden:

- wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt,
- Erhaltung und Management der natürlichen Lebensgrundlagen und des kulturellen Erbes und
- ausgeglichene Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Raumes.

Das EUREK begründet keine neuen Kompetenzen auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft; es respektiert das Subsidiaritätsprinzip. Das Raumentwicklungskonzept ist für die Mitgliedstaaten nicht verbindlich.

→ ***Grenzüberschreitende Zusammenarbeit***

FACHPLANUNG

Fachplanung ist die von der jeweils zuständigen Fachdienststelle (Fachministerien oder -behörden des Bundes und der Länder, Gebietskörperschaften und sonstige öffentlich-rechtliche Körperschaften) betriebene systematische Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen, die auf die Entwicklung eines bestimmten Sachbereiches beschränkt sind. Raumbedeutsam ist eine Fachplanung dann, wenn sie Raum in Anspruch nimmt oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst. Wichtige raumbedeutsame Fachplanungen beziehen sich auf die Bereiche Verkehr, Energie, Abfall- und Wasserwirtschaft. Diese Fachplanungen verfügen über entsprechende Rechtsgrundlagen (z. B. Bundesfernstraßengesetz, Wasserhaushaltsgesetz), in denen aufgrund sogenannter → Raumordnungsklauseln den → Erfordernissen der Raumordnung Geltung verschafft wird. Ergänzend gilt insbesondere § 4 Abs. 1 ROG, der unbeschadet einer fachgesetzlichen Anordnung eine generelle Bindung der Fachplanung an die → Ziele der Raumordnung festschreibt. Für Fachplanungen, die von den Ländern getragen werden, gibt es spezielle Landesgesetze, wie z. B. das baden-württembergische Straßengesetz, das für Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen gilt und das Planungsverfahren für diese Straßen regelt.

→ **Raumordnung**

> *In der Schweiz gebräuchlich ist der Begriff „Sachplanung“. Inhalt, Verfahren und Rechtswirkungen entsprechender Pläne ergeben sich in erster Linie aus den ihnen zugrunde liegenden Sach- oder Spezialgesetzen (z. B. Eisenbahn-, Nationalstrassen-, Militär- oder Luftfahrtgesetz). Das RPG verlangt in Art. 13, dass die raumwirksamen Sachaufgaben des Bundes untereinander und mit den Aufgaben der Kantone abgestimmt werden.*

→ **Sachplanung**

FINANZAUSGLEICH

Der Finanzausgleich regelt die Verteilung der Ausgaben und Einnahmen zwischen den einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebenen. Dabei ist zwischen dem horizontalen Finanzausgleich, der die Beziehungen zwischen gleichrangigen Gebietskörperschaften regelt (Länderfinanzausgleich) und dem vertikalen Finanzausgleich zu unterscheiden. Dieser regelt die Beziehungen zwischen verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen (z. B. zwischen Bund und Ländern). Der Finanzausgleich dient dem Verfassungsziel, einheitliche Lebensverhältnisse im ganzen Bundesgebiet herzustellen. In Baden-Württemberg wird der Finanzausgleich durch ein spezielles Finanzausgleichsgesetz geregelt.

> *Der Finanzausgleich in der Schweiz ist in den letzten Jahren einer umfassenden Reform unterzogen worden. Kernelemente der „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)“ sind der neue Ressourcen- und der Lastenausgleich, welche den „Finanzausgleich im engeren Sinn“ bilden. Über den Ressourcenausgleich soll sichergestellt werden, dass auch die ressourcenschwachen Kantone über genügend frei verfügbare finanzielle Mittel verfügen, um die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Der Lastenausgleich des Bundes will unverschuldete und unbeeinflussbare Strukturlasten der Kantone abgelten. Zu diesem Zweck stehen zwei neue Lastenausgleichsgefäße – der geografisch-topografische und der soziodemografische Lastenausgleich – zur Verfügung.*

Der Finanzausgleich unter den Gemeinden ist Sache der Kantone.

FLÄCHENMANAGEMENT

Flächenmanagement dient der Umsetzung einer nachhaltigen Raum- und Siedlungsentwicklung, die eine Kernaufgabe von Raumordnung, Landesplanung, Regionalplanung sowie der kommunalen Bauleitplanung darstellt. Entsprechend den Handlungsfeldern und Instrumenten wird dabei in der Regel zwischen raumordnerischem/regionalem und kommunalem Flächenmanagement unterschieden. Die überörtliche Raumentwicklung zielt gleichermaßen auf die quantitative Reduzierung, die qualitative Verbesserung und die standörtliche Optimierung der Flächeninanspruchnahme ab. Die entsprechenden Leitvorgaben der Raumordnung und Landesplanung werden in den → Regionalplänen durch Festlegungen zur anzustrebenden Siedlungs- und Freiraumstruktur sachlich und räumlich ausgeformt, in Baden-Württemberg z. B. durch regional abgestimmte Festle-

gungen von gebietsscharf abgegrenzten Schwerpunkten der Siedlungsentwicklung, von Gemeinden bzw. Gemeindeteilen zugeordneten → Siedlungsbereichen, von Gemeinden mit → Eigenentwicklung einerseits und Festlegungen von → Regionalen Grünzügen, → Grünzäsuren, Gebieten für besondere Nutzungen im → Freiraum und einem großräumigen Freiraumverbund andererseits. Das kommunale Flächenmanagement besteht in einer aktiven, bedarfsorientierten und strategischen Steuerung der Flächennutzung, die sich insbesondere auf Informationssysteme und Bodenbewirtschaftung stützt und Nutzer bzw. Interessenten verstärkt einbezieht. Flächenrecycling, städtebauliche Erneuerung, Verdichtung und die Vermeidung/Auffüllung von Baulücken sind Komponenten eines kommunalen Flächenmanagements. Flächenmanagement und Flächeninanspruchnahme sind ein Schwerpunktthema des Landesentwicklungsberichts Baden-Württemberg (LEB) 2005 (→ Raumordnungsbericht).

> *Im Gegensatz zu Deutschland verlangt das schweizerische Raumplanungsrecht eine Übersicht (Art. 31 RPV) über den Stand der Erschließung und zeigt die Nutzungsreserven im weitgehend überbauten Gebiet auf. Diese Übersichten können von jeder Person eingesehen werden. Die Dimensionierung der Bauzonen stützt sich auf die Bauzonenbestimmung Art. 15 RPG sowie die Ziele und Grundsätze des RPG (Art. 1 und 3 RPG). Zudem zeigen die kantonalen Richtpläne auf, wie die Bauzonen zu dimensionieren sind und wie mit den Bauzonenreserven umzugehen ist. Analog zu den Regionalplänen werden mit den kantonalen Richtplänen auch die raumordnerischen Grundstrukturen festgelegt. Ein systematisches Flächenmanagement, welches die bekannten Innenentwicklungspotenziale mittels Arealentwicklungen in Wert setzt, erfolgt heute vor allem im urbanen Raum.*

FLÄCHENNUTZUNGSPLAN

Im Flächennutzungsplan (FNP; §§ 5-7 BauGB) ist für das gesamte Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen. Der FNP als vorbereitender Bauleitplan (§ 1 Abs. 2 BauGB) enthält somit die Vorstellungen der Gemeinde über die künftige Bodennutzung und bereitet die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde vor. Dargestellt werden können insbesondere z. B. die Art der baulichen Nutzung, Einrichtungen des Gemeinbedarfs, Grünflächen (→ Regionaler Grünzug), Flächen für die Landwirtschaft und → Wald. Der FNP ist ein rein behördenverbindlicher Plan; aus ihm folgt somit eine Selbstbindung der Gemeinde zur Umsetzung der Planinhalte, er entfaltet jedoch gegenüber dem Bürger keine unmittelbare Bindungswirkung. Er bedarf der Genehmigung durch die höhere Verwaltungsbehörde.

Gemäß §§ 204 und 205 BauGB sollen benachbarte Gemeinden einen gemeinsamen Flächennutzungsplan aufstellen, wenn ihre städtebauliche Entwicklung wesentlich durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse bestimmt wird oder ein gemeinsamer FNP einen gerechten Ausgleich der verschiedenen Belange ermöglicht. Dazu können sich Gemeinden und sonstige öffentliche Planungsträger zu einem Planungsverband zusammenschließen, der dann nach Maßgabe seiner Satzung für die Bauleitplanung und ihre Durchführung an die Stelle der Gemeinden tritt.

In Baden-Württemberg wird die Flächennutzungsplanung von insgesamt 415 Trägern wahrgenommen, dabei wird gemeinsame Flächennutzungsplanung von 113 Gemeindeverwaltungsverbänden (GVV), 157 Vereinbarten Verwaltungsgemeinschaften (VVG) und fünf Nachbarschaftsverbänden durchgeführt. Eine regionale Flächennutzungsplanung, in der die Funktion des Regionalplanes und des gemeinsamen Flächennutzungsplans zusammengeführt werden, gibt es in Baden-Württemberg nicht (s. Teil I, 2.3).

→ **Baugesetzbuch** → **Bauleitplanung** → **Baunutzungsverordnung**

→ **Bebauungsplan** → **Nachbarschaftsverband**

> *Der deutsche Flächennutzungsplan (FNP) ist nach Darstellung und Regelungsgehalt am ehesten mit dem schweizerischen Zonenplan vergleichbar, allerdings mit dem Unterschied, dass der FNP keine Allgemeinverbindlichkeit erlangt, sondern nur behördenverbindlich ist und keine parzellenscharfen Aussagen macht. Diesbezüglich ist er dem kommunalen Richtplan näher als dem Zonenplan.*

FLURBEREINIGUNG

Im Rahmen der Flurbereinigung soll durch die Zusammenlegung und wirtschaftliche Gestaltung von zersplittertem oder unwirtschaftlich geformtem ländlichem Grundbesitz landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Erzeugung nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten gefördert werden. Dabei sollen alle Maßnahmen getroffen werden, durch die die Grundlagen der Wirtschaftsbetriebe verbessert, der Arbeitsaufwand vermindert und die Bewirtschaftung erleichtert wird (z. B. Schaffung von Wegen und Gräben). Dieses ursprüngliche Aufgabenfeld hat sich im Laufe der Zeit verändert und weiterentwickelt. Heute ist die Flurbereinigung als integrale Neuordnungsmaßnahme im ländlichen Raum zu verstehen, deren planerische und bodenordnerische Auswirkungen weit über den rein agrarischen Sektor hinausgehen. Tätigkeitsfelder der Flurbereinigung sind heute z. B. auch die Landschaftspflege und der → Naturschutz, der Hochwasserschutz sowie Dorf-erneuerungsvorhaben. Dies wird auch in § 1 des Flurbereinigungsgesetzes des Bundes (FlurbG) deutlich, in dem dargelegt ist, dass eine Flurbereinigung zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie zur Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung durchgeführt werden kann. Seit der Föderalismusreform vom August 2006 gehört das Flurbereinigungsrecht zur ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder. Das FlurbG bleibt jedoch bis zu seiner Ablösung durch Landesrecht in Kraft.

> *Für die Neuordnung landwirtschaftlicher Grundstücke verwendet man in der Schweiz den Begriff „Güterzusammenlegung“. Die Maßnahme ist häufig mit anderen, die landwirtschaftliche Nutzung erleichternden Vorkehrungen, sowie vermehrt auch mit Maßnahmen zur ökologischen Aufwertung der Landschaft verbunden (Bodenverbesserung, Melioration, Landumlegung).*

→ **Bodenverbesserung**

FRAUENBELANGE IN DER PLANUNG

Seit der Neuen Frauenbewegung, die sich um 1968 konstituierte, sowie mit der gleichzeitigen Einrichtung der ersten Planungsstudiengänge fingen Fachfrauen in Deutschland an, auf die Defizite in Theorie und Praxis der Planungsdisziplinen aus ihrer Sicht hinzuweisen. 1981 wurde in Berlin die Feministische Organisation von Planerinnen und Architektinnen FOPA gegründet, in der Architektinnen, Stadt- und Raumplanerinnen, Geografinnen und Soziologinnen organisiert sind und die mittlerweile „Ablegerinnen“ in verschiedenen deutschen Großstadtreionen gebildet hat. Fachfrauen stellen seitdem der traditionell an den Anforderungen von Männern bzw. der Erwerbsarbeit orientierten Produktion baulich-räumlicher Strukturen ihre anderen, an der Haus- und Versorgungsarbeit orientierten Ziele und Kriterien gegenüber. Dabei gingen sie zunächst vom Wohnbereich aus, dem traditionellen Arbeitsplatz der Frau, und kritisierten hier insbesondere die Normierung der Grundrisse im sozialen Wohnungsbau, die auch eine Normierung der traditionellen Kleinfamilie zur Folge hat und anderen Wohn- und Lebensformen wenig Raum lässt. Aus dem Einbezug des Wohnumfeldes, das nach seiner Eignung für die alltägliche Ver- und Entsorgungsarbeit (der Frauen) analysiert wurde, und der Thematisierung der Präsenz von Frauen im öffentlichen Raum entstanden erste konkrete Anforderungen an die Stadt- und Regionalplanung aus Frauensicht:

- Frauenorientierte Planung muss vom Alltag der Frauen ausgehen und die Ausstattung der Stadtteile mit wohnungsnaher sozialer Infrastruktur und mit wohnungsnahen Arbeitsplätzen sicherstellen.
- Die Erkenntnis, dass Frauen in der Inanspruchnahme öffentlicher Räume und in ihrem Zugang zu den verschiedenen Formen der Mobilität systematisch benachteiligt sind, führte zu Forderungen nach mehr Sicherheit im öffentlichen Raum, nach besserer Versorgung der Stadtregionen mit öffentlichen Verkehrsmitteln, nach verbesserter Zugänglichkeit von Haltestellen etc.

Neben der Entwicklung neuer Planungsinhalte ist es ein weiteres Thema, die Beteiligung von Frauen – als Fachfrauen wie als Nutzerinnen – auch institutionell, über die Entwicklung geeigneter Planungsverfahren und mit entsprechender rechtlicher Verankerung, sicherzustellen. Zur → Bauleitplanung aus Frauensicht wurden in den letzten Jahren von den zuständigen Länderministerien und den Gleichstellungsbeauftragten verschiedener Städte und Gemeinden in Zusammenarbeit mit Stadtplanungsämtern und Planungsdezernaten entsprechende Materialien erarbeitet. Beim Deutschen Städtetag existiert seit 1994 eine Kommission „Frauen in der Stadt“, die mittlerweile vier Arbeitshilfen zu Wohnungspolitik, Verkehrsplanung, Stadtentwicklung und Indikatoren erarbeitet hat.

Seit den 1990er-Jahren geht es zunehmend darum, auch die Planungsebenen der Gesamtstadt und der → Region (vgl. Region Stuttgart) in die Überlegungen aus Frauensicht einzubeziehen. Hier werden grundsätzlich die anderen inhaltlichen Schwerpunktsetzungen mit Ansätzen für beteiligungsorientierte Planungsprozesse verbunden.

→ **Gender Mainstreaming**

> *Frauenbelange in der Planung werden in der Schweiz seit den 1980er-Jahren thematisiert.*

→ **Frauenbelange in der Planung**

FREIRAUM

Gemäß § 2 Abs. 3 ROG ist die großräumige und übergreifende Freiraumstruktur zu erhalten und zu entwickeln. Die Freiräume sind in ihrer Bedeutung für funktionsfähige Böden, den Wasserhaushalt, die Tier- und Pflanzenwelt sowie das Klima zu sichern und in ihrer Funktion wiederherzustellen. Wirtschaftliche und soziale Nutzungen des Freiraums sind unter Beachtung seiner ökologischen Funktion zu gewährleisten.

In Baden-Württemberg trägt der → Landesentwicklungsplan (LEP) 2002 dem Grundsatz des ROG für die Freiraumstruktur Rechnung durch die Vorgabe von europäisch und national sowie überregional und regional bedeutsamen Landschaftsteilen als Grobgerüst für einen ökologisch wirksamen Freiraumverbund. Dieser im Land angestrebte Freiraumverbund ist hierarchisch gestuft. Die überregional bedeutsamen naturnahen Landschaftsräume werden ergänzt durch die Freirauminstrumente der Regionalplanung wie Regionale → Grünzüge, → Grünzäsuren und Gebiete für besondere Nutzungen im Freiraum. Zu Letzteren zählen insbesondere Gebiete für Naturschutz und Landschaftspflege, für Waldfunktionen und für den → Bodenschutz. Die Festlegungen erfolgen in der → Regionalplanung in der Regel als → Ziele der Raumordnung. Die Gemeinden ergänzen die landes- und regionalplanerisch festgelegten Gebiete des Freiraumverbunds im Rahmen der Bauleitplanung durch Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Gewässer, Natur und Landschaft.

→ **Naturschutz**

> *In der Schweiz werden über die Planungsinstrumente von Bund, Kanton und Gemeinden Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiete klar voneinander abgegrenzt. Die Ausscheidung von Landwirtschaftszonen hat eine große Bedeutung für die Sicherstellung von Freiräumen (Multifunktionalität der Landwirtschaftszone). Hinzu kommt die Unterschutzstellung besonders schutzwürdiger Landschaften sowie Bestrebungen zur ökologischen Aufwertung im Rahmen von Landschaftsentwicklungskonzepten und Vernetzungsprojekten.*

→ **Landschaftsentwicklungskonzept** → **Landwirtschaftszone** → **Schutzzone**

FREIRAUMSCHUTZ

Unter Freiraumschutz versteht man den quantitativen (Freiraumanteil am Gesamt- raum), den strukturellen (keine Zerstückelung) und den qualitativen (Verbesserung von Freiraumfunktionen) Schutz des freien Raums. Instrumente des Freiraumschutzes sind fachplanerische (→ Fachplanung) Ausweisungen (→ Naturschutzgebiete etc.) sowie regionalplanerische Ausweisungen (z.B. Regionale → Grünzüge, → Grünzäsuren, → Vorrang-/Vorbehaltsgebiete für bestimmte Freiraumfunktionen); daneben gibt es indirekt wirkende Instrumente, die der Ausdehnung des Siedlungsraumes Grenzen setzen (z.B. durch die → Bauleitplanung oder Ausweisung von Eigenentwicklungsgemeinden (→ Eigenentwicklung) in den → Regionalplänen).

→ **Freiraum**

> *Der Natur- und Landschaftsschutz erfolgt in der Schweiz grundeigentümerverbindlich im Rahmen der Nutzungsplanung (Erlass von Schutz-zonen) oder mittels anderer geeigneter*

Maßnahmen (z.B. Erlass von Schutzverordnungen und Schutzverfügungen, Art. 17 Abs. 2 RPG). In quantitativer Hinsicht dient neben der Ausscheidung von Natur- und Landschaftsschutzzonen auch die Festlegung von Landwirtschaftszonen bzw. die Begrenzung des Siedlungsgebietes mittels Bauzonen der Erhaltung von Freiräumen.

→ **Naturschutz** → **Landschaftsschutz**

FUNKTIONSZUWEISUNGEN

Als Funktionen werden die spezifischen Aufgaben bezeichnet, die einzelnen Gemeinden oder Teilräumen im Rahmen des landesplanerischen Zielsystems zugewiesen werden. Ziel des landesplanerischen Zielsystems ist es, eine funktionale und strukturelle Aufgaben- bzw. Arbeitsteilung (= räumlich-funktionale Aufgaben-/Arbeitsteilung) zwischen den verschiedenen Teilräumen des Gesamttraums zu erreichen. Der raumordnerischen Konzeption der räumlich-funktionalen Aufgabenteilung liegt die Idee zugrunde, dass die verschiedenen Teilräume eines Gesamttraumes für eine oder mehrere Funktionen unterschiedlich geeignet sind. Jeder Teilraum soll demnach gemäß seiner Eignung bestmöglich entwickelt werden.

Gemeindebezogene Funktionen sind insbesondere:

- zentralörtliche Funktion (→ Zentrale-Orte-System)
- Fremdenverkehrsfunktion
- Industrie- und Gewerbefunktion
- Dienstleistungsfunktion
- Wohnfunktion
- Agrarfunktion

Raumbezogene Funktionen sind insbesondere:

- Naturschutz und Landschaftspflege
- Landwirtschaft
- Forstwirtschaft
- Wasserhaushalt
- Luftregeneration und Klima
- Erholung
- Rohstoffsicherung

Nach dem ROG (§ 7 Abs. 4) können raumbezogene Funktionen in den → Raumordnungsplänen als

- Vorranggebiete (schließen andere Raumnutzungen in diesem Gebiet aus, soweit diese mit den vorrangigen Nutzungen nicht vereinbar sind),

- Eignungsgebiete (besonders geeignete Gebiete, die diese Raumnutzungen an anderen Stellen im Planungsraum ausschließen),
- Vorbehaltsgebiete (bestimmten raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen wird bei der Abwägung mit konkurrierenden Raumnutzungen ein besonderes Gewicht beigemessen)

ausgewiesen werden (→ Vorrang-, Vorbehalts-, Eignungsgebiet).

Das LplG Baden-Württemberg bestimmt – entsprechend den Bestimmungen des ROG zu den Kerninhalten von Raumordnungsplänen – in § 7 Abs. 2 die Mindestinhalte des → Landesentwicklungsplans (LEP) und in § 11 Abs. 3 ff. die Festlegungen der Regionalpläne für die Entwicklung und Ordnung der räumlichen Struktur. Der LEP legt insbesondere fest: die → Raumkategorien (Verdichtungsräume, Randzonen um die Verdichtungsräume und den Ländlichen Raum mit seinen Verdichtungsbereichen), die höheren Zentralen Orte (Oberzentren und Mittelzentren; → Zentrale-Orte-System) sowie die Mittelbereiche, die Landesentwicklungsachsen (→ Achsen) und besondere regionale Entwicklungsaufgaben für Teilräume. Unter der Bedingung der Regionalbedeutsamkeit enthalten die → Regionalpläne Festlegungen zur anzustrebenden Siedlungsstruktur, zur anzustrebenden Freiraumstruktur und zu den zu sichernden Standorten und Trassen für die Infrastruktur der Region. Dazu sind festzulegen: Unterzentren und Kleinzentren, regionale Entwicklungsachsen, Gemeinden oder Gemeindeteile, in denen eine verstärkte Siedlungstätigkeit stattfinden soll (→ Siedlungsbereiche), Gemeinden, in denen aus besonderen Gründen keine über die eigene Entwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit stattfinden soll, Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen, insbesondere Standorte für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe (→ Einzelhandel) und sonstige großflächige Handelsbetriebe, Schwerpunkte des Wohnungsbaus sowie Regionale → Grünzüge, → Grünzäsuren und Gebiete für besondere Nutzungen im → Freiraum (vor allem für → Naturschutz und Landschaftspflege, für Bodenerhaltung, für Landwirtschaft, für Forstwirtschaft und für Waldfunktionen sowie für Erholung), Gebiete zur Sicherung von → Wasservorkommen, Gebiete für den → vorbeugenden Hochwasserschutz, Gebiete für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe und Gebiete zur Sicherung von → Rohstoffen sowie Standorte und Trassen für Infrastrukturvorhaben (insbesondere Gebiete für Standorte regional bedeutsamer → Windkraftanlagen). § 11 Abs. 7 LplG bestimmt die Bedingungen zur Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten sowie Ausschlussgebieten. Eignungsgebiete (vgl. ROG) kennt das LplG Baden-Württemberg nicht.

→ **Vorrang-, Vorbehalts-, Eignungsgebiet**

> *Das schweizerische RPG kennt keine gemeindebezogenen Funktionen wie Zentralörtlichkeit, Fremdenverkehrsfunktion oder Dienstleistungsfunktion; es benennt mit der Bauzone, der Landwirtschaftszone und der Schutzzone lediglich drei Arten von Raumkategorien, die von den Kantonen in ihren Planungs- und Baugesetzen weiter nach Funktionen differenziert werden können und die Grundlage für die Nutzungsplanung der Gemeinden bilden.*

Einzelne Kantone nehmen im Rahmen der kantonalen Richtplanung gemeindebezogene Funktionszuweisungen vor: in der Richtplanung des Kantons Aargau werden beispielsweise vier Zentralitätsstufen unterschieden: Kantonales Hauptzentrum, Regionalzentrum,

Subregionalzentrum und Kleinzentrum. Der kantonale Richtplan Zürich legt an verschiedenen Standorten des Kantonsgebietes, jedoch für Teile von Gemeinden, sogenannte „Zentrumsgebiete“ fest, die aus kantonaler Sicht von besonderer Bedeutung sind. Der Kanton Basel-Landschaft bestimmt in seinem Richtplan Zentrumsgemeinden und legt Siedlungsentwicklungsachsen sowie Vorranggebiete Landschaft und Natur fest.

Solche raumbezogenen Funktionszuweisungen werden von den Kantonen im Rahmen der Richtplanung regelmäßig vorgenommen: Der Kernauftrag der Raumplanung, mit dem die Kantone betraut sind, besteht eben darin, die gesetzlich zulässigen Nutzungsarten im Raum verbindlich zuzuweisen. Die verbindliche Zuweisung wird zwar in aller Regel den Gemeinden übertragen, jedoch behalten sich die Kantone dieses Recht generell oder für besondere Sachverhalte – wie zum Beispiel bei der Festsetzung kantonale bedeutsamer Schutz- oder Freihaltezone – vor. So kennt das kantonalzürcherische Recht zum Beispiel einen kantonalen Nutzungsplan (Kantonaler Gestaltungsplan) für Flächen, die dem Materialabbau dienen.

GEGENSTROMPRINZIP

Das Gegenstromprinzip ist ein raumordnerisches Prinzip, das die wechselseitige Beeinflussung von örtlicher bzw. von regionaler und überregionaler Planung beschreibt und zwischen allen Planungsebenen gilt. Hiernach soll sich die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamttraumes einfügen, umgekehrt soll die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraumes die Gegebenheiten und Erfordernisse der Einzelräume berücksichtigen. Das Gegenstromprinzip ist in § 1 Abs. 3 ROG festgelegt. Ein Blick auf die regionale Ebene zeigt die Wirkungsweise des Gegenstromprinzips auf: Hier müssen die Ziele und Grundsätze des → Landesentwicklungsplanes (LEP) ausgeformt und unter Berücksichtigung eines regionalen Ausgleichs mit den kommunalen Interessen und örtlichen Gegebenheiten in Einklang gebracht werden.

> Der Grundsatz des Gegenstromprinzips prägt auch das schweizerische Planungssystem. Sach-, Richt-, und Nutzungsplanung von Bund, Kantonen und Gemeinden bilden keine geschlossene Planhierarchie; sie beeinflussen sich gegenseitig.

→ **Sachplan** → **Richtplan** → **Nutzungsplan** → **Planungspflicht**

GEMEINDEVERKEHRSFINANZIERUNGSGESETZ

Auf Grundlage des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) gewährt der Bund den Ländern Finanzhilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden. Zu diesen Investitionen gehören u. a. innerörtliche Hauptverkehrsstraßen, besondere Fahrspuren für Omnibusse, Bau oder Ausbau von Verkehrswegen der Straßenbahnen und die Beschaffung von Omnibussen. Voraussetzung für die Förderung ist u. a., dass das Vorhaben nach Art und Umfang zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse dringend erforderlich ist und die → Ziele der Raumordnung berücksichtigt werden.

> Die finanzielle Unterstützung von Verkehrsvorhaben der Gemeinden ist Sache der Kantone. Deren Rechtsgrundlagen für entsprechende Hilfeleistungen finden sich in den Bau- und Straßengesetzen (z. B. Straßenfinanzierung durch den Kanton Aargau in § 87 des Baugesetzes). Einzelne Kantone verfügen über besondere Erlasse zur Förderung des öffentlichen Verkehrs. In der Agglomeration Zürich wird der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) gemeinsam von Kanton und Gemeinden getragen.

Am 1. Januar 2008 trat der Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstraßennetz sowie die Hauptstraßen in Berggebieten und Randregionen in Kraft. Der Bund bezahlt an die Agglomerationsprogramme nur Beiträge an lokale und regionale Infrastrukturen innerhalb des Agglomerationsperimeters. Übergeordnete Infrastrukturen (Nationalstraßennetz, Eisenbahnfernverkehr) werden über die entsprechenden Bundesinstrumente finanziert.

GEMEINSCHAFTSAUFGABE

Im GG ist festgelegt, dass der Bund auf bestimmten Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mitwirkt, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben).

Art. 91a GG nennt die Gemeinschaftsaufgaben

1. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) und
2. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK).

Durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates werden diese Gemeinschaftsaufgaben sowie Einzelheiten der Koordinierung näher bestimmt.

Die bisherige Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen“ wurde im Zuge der Förderalismusreform abgeschafft; seitdem regelt der neugefasste Art. 91b GG das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Forschungsförderung in Fällen überregionaler Bedeutung (Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung).

Von besonderer Bedeutung für die räumliche Entwicklung sind die GRW und die GAK, die für ländliche Räume als komplementär angesehen werden können.

→ **Regionalpolitik** → **Wirtschaftsförderung**

> In der Schweiz erhalten die Kantone vom Bund für zahlreiche im Bundesinteresse erbrachte Leistungen zweckgebundene Beiträge (u. a. für den Straßenbau, die Landwirtschaft, den Umweltbereich und das Bildungswesen). Die Beiträge bemessen sich in vielen Fällen nach der Finanzkraft der Empfängerkantone und haben insofern finanzausgleichende Wirkung. Am 6. Oktober 2006 hat die Bundesversammlung das neue Bundesgesetz über Regionalpolitik beschlossen. Im ersten Mehrjahresprogramm zur Umsetzung für die Jahre 2008 bis 2015 wird es darum gehen, dass Bundesrat und Parlament die Förderungsschwerpunkte, insbesondere die Stärkung der regionalen Exportfähigkeit, sowie den Rahmenkredit von 230 Millionen Franken für die Alimentierung des Fonds für Regionalentwicklung festlegen.

→ **Regionalpolitik**

GENDER MAINSTREAMING IN DER RÄUMLICHEN PLANUNG

Die Strategie des Gender Mainstreaming (GM) ist mit dem Amsterdamer Vertrag von 1998 EU-weit eingeführt worden; die Bundesregierung hat sich diesem Prinzip in § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien von 1999 angeschlossen. Grundlage für GM in der Bundesrepublik sind zudem der Art. 3 Abs. 2 GG und das Bundesgleichstellungsgesetz von 2001.

GM besteht in der Reorganisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluierung von Entscheidungsprozessen mit dem Ziel, eine geschlechterbezogene Sichtweise in alle politischen Konzepte in allen Bereichen und auf allen Ebenen einzubringen. GM richtet sich an alle an politischer Gestaltung handelnd beteiligten Personen, das gilt auch in der räumlichen Planung.

GM beinhaltet die systematische Berücksichtigung der Unterschiede zwischen den Lebensverhältnissen und -bedürfnissen von Frauen und Männern bzw. Menschen, die in der Gesellschaft unterschiedliche soziale Rollen einnehmen. Denn der englische Begriff „gender“ bezeichnet im Gegensatz zu „sex“, dem biologischen Geschlecht, das sogenannte „soziale Geschlecht“, Geschlecht als kulturell geformte Kategorie, eine Konstruktion, die grundsätzlich variabel, veränderbar ist – je nach gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Aufgabe von GM ist es, dieses Verständnis von Geschlecht in den politischen Mainstream zu integrieren.

In der Raumplanung bedeutet GM, die geschlechterdifferenzierende Perspektive in alle Ziele und Maßnahmen, aber auch in Planungsprozesse und Entscheidungsstrukturen nachhaltig und dauerhaft zu integrieren. Dabei können die Vorarbeiten, die seit den 1970er-Jahren von Frauen in der räumlichen Planung entwickelt worden sind, als Grundlagen für die neuen Planungskonzepte und -prozesse dienen.

→ Frauenbelange in der Planung

> *Da die Schweiz nicht der EU angehört, ist das Prinzip Gender Mainstreaming als Strategie nicht verbindlich eingeführt worden. Dennoch wird das Konzept auch hier den jüngeren Aktivitäten der Gleichstellung zugrunde gelegt.*

→ Gender Mainstreaming in der räumlichen Planung

GENERALVERKEHRSPLAN

Generalverkehrspläne haben die Aufgabe, im Rahmen der Gesamtplanung für einen Raum eine Konzeption für die Bewältigung jeglichen Verkehrs in allen seinen Arten und Formen innerhalb eines betrachteten Raumes und zur Verbindung dieses Raumes mit seiner Umwelt zu entwickeln. Bei dem Raum, für den ein Generalverkehrsplan aufgestellt wird, kann es sich um das Gebiet einer einzelnen Stadt, um einen Landkreis (→ Kommune), um eine → Region oder um ein ganzes Land handeln. Anstelle der Bezeichnung Generalverkehrsplan wird auch die Bezeichnung Gesamtverkehrsplan oder Verkehrsentwicklungsplan verwendet. Der Generalverkehrsplan hat den Verkehr in allen seinen Arten und Formen (öffentlicher und individueller Verkehr) zu erfassen, alle Möglichkeiten der

Rationalisierung des Gesamtverkehrs auszuschöpfen und zu diesem Zwecke auch eine zweckmäßige Aufgabenteilung unter den verschiedenen Verkehrsarten vorzusehen (z. B. Fußgängerverkehr, Radfahrer, motorisierter Individualverkehr, Busverkehr, schienengebundener Verkehr).

Das Land Baden-Württemberg verfügt über einen Generalverkehrsplan aus dem Jahre 1995. Er versteht sich als integratives Verkehrskonzept, das auch die Maßnahmenebene mit einbezieht.

> *Auch in der Schweiz ist es üblich und in den meisten Kantonen – anders als in Deutschland – gesetzlich vorgeschrieben, eine Verkehrsplanung zu erarbeiten; dies geschieht in der Regel im Rahmen der kantonalen, regionalen oder kommunalen Richtplanung. In den meisten Kantonen ist eine generelle, das heißt umfassende, kommunale Richtplanung nicht zwingend vorgeschrieben; der Kanton Zürich verlangt von den Gemeinden jedoch einen Teilrichtplan Verkehr.*

Auf Bundesebene beschränkt sich die Gesamtverkehrsplanung mangels umfassender verfassungsrechtlicher Zuständigkeit auf einzelne national bedeutsame Verkehrsbereiche, wie zum Beispiel den Nationalstraßenbau, Ausbau des Eisenbahnnetzes etc. (Sachplan Verkehr).

→ **Richtplanung** → **Sachplanung**

GRENZÜBERSCHREITENDE RAUMORDNUNG

Es kann in Bundes- und Ländergrenzen überschreitende Raumordnung unterschieden werden.

Die grenzüberschreitende planerische Zusammenarbeit mit dem Ausland erfolgt in Gremien zur bilateralen bzw. multilateralen Beratung der Raumordnung mit benachbarten Staaten der Bundesrepublik Deutschland insbesondere in Form von Raumordnungskommissionen und Arbeitsgemeinschaften. Von besonderer Bedeutung sind die bilateralen und trilateralen Regierungs- und Raumordnungsabkommen, die in den Sechziger- und Siebzigerjahren abgeschlossen wurden und die es auch mit der Schweiz gibt (s. Teil IV des Handbuchs).

Die grenzüberschreitende planerische Zusammenarbeit im Bundesgebiet ist eine Zusammenarbeit der obersten Landesplanungsbehörden und/oder der Träger der Regionalplanung zwischen zwei oder mehreren Ländern in unterschiedlichen Organisationsformen (z. B. →Zweckverband, Arbeitsgemeinschaft) und auf verschiedenen Rechtsgrundlagen (z. B. Gesetz, Staatsvertrag, Verwaltungsabkommen, öffentlich-rechtliche Vereinbarung). In Baden-Württemberg gibt es eine institutionalisierte Landesgrenzen überschreitende Raumordnung mit Bayern im Raum Ulm (Regionalverband Donau-Iller) sowie mit Hessen/Rheinland-Pfalz im Rhein-Neckar-Raum (Raumordnungsverband Rhein-Neckar).

> *In der Schweiz gibt es zurzeit zehn Landesgrenzen überschreitende Agglomerationen, so zum Beispiel Basel, Konstanz-Kreuzlingen, Arbon-Rorschach und Schaffhausen.*

Obwohl die schweizerische Außenpolitik in den Kompetenzbereich des Bundes fällt, entwickeln und koordinieren die Kantone ihre grenzüberschreitenden Beziehungen weitgehend autonom. Dabei gibt es die verschiedensten Formen der Zusammenarbeit, angefangen bei der Zusammenarbeit von regionalen Institutionen bis hin zu internationalen Abkommen.

Für die Mitfinanzierung grenzüberschreitender → Agglomerationsprogramme gelten dieselben Anforderungen wie bei den nicht grenzüberschreitenden Agglomerationsprogrammen. Die Trägerschaft ist für die Einbindung und Organisation mit den grenzüberschreitenden Partnern verantwortlich sowie um eine angemessene finanzielle Beteiligung der ausländischen Partner besorgt.

→ **Agglomerationsprogramme** → **Grenzüberschreitende Zusammenarbeit**

GRUNDSÄTZE DER RAUMORDNUNG

Grundsätze der Raumordnung sind gemäß § 3 Nr. 3 ROG allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums in oder aufgrund von § 2 ROG als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen (→ Abwägung). Die für das gesamte Bundesgebiet geltenden Grundsätze der Raumordnung werden durch § 2 Abs. 2 ROG in 15 Punkten abschließend aufgezählt. Sie sind im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung (→ Nachhaltigkeit) anzuwenden (§ 2 Abs. 1 ROG).

Die Bundesländer dürfen weitere Grundsätze der Raumordnung in ihre Landesplanungsgesetze und → Raumordnungspläne aufnehmen, soweit diese den bundesrechtlichen Vorgaben nicht widersprechen (§ 2 Abs. 3 ROG). In Baden-Württemberg dürfen daher auch die → Regionalverbände in ihren Raumordnungsplänen Grundsätze der Raumordnung aufstellen.

→ **Erfordernisse der Raumordnung** → **Ziele der Raumordnung**

> In der Schweiz finden sich die Grundsätze der Raumordnung (Planungsgrundsätze) in Art. 3 RPG und werden häufig in einem Atemzug mit den Zielen der Raumplanung (Art. 1 RPG) genannt. Kerngehalt sind der Gedanke der haushälterischen Bodennutzung sowie die geordnete Besiedlung. Konkretisiert werden die Grundsätze der Raumordnung im NHG, im WaG, im USG und im übrigen funktionalen Raumplanungsrecht.

→ **Planungsgrundsätze**

GRÜNORDNUNGSPLAN

Die Grünordnung bezeichnet die Gesamtheit der Maßnahmen für die Landschaftspflege und den Naturschutz in Städten und Dörfern als Aufgabenbereich der Gemeinden. Aufgabe der Grünordnung ist es, die räumliche und funktionelle Ordnung und Sicherung aller Grünflächen und Grünelemente zueinander und zu den baulichen Anlagen im Zusammenhang mit der städtebaulichen Entwicklung, wie es zum geistigen und körperlichen Wohlbefinden des Menschen erforderlich ist, anzustreben.

Der Grünordnungsplan ist in § 18 Abs. 3 NatSchG Baden-Württemberg geregelt. Demnach können die Gemeinden Grünordnungspläne aufstellen, wenn Teile der Gemeinden nachteiligen Landschaftsveränderungen ausgesetzt sind oder dies erforderlich ist, um einen Biotopverbund (→ Biotop) bei der Ausweisung von Bauflächen zu erhalten. Der Grünordnungsplan ist ein Fachplan des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf der Ebene des → Bebauungsplanes, während der Landschaftsplan (→ Landschaftsplanung) nach § 18 Abs. 1, 2 NatSchG die Ebene des → Flächennutzungsplans abdeckt.

Im Grünordnungsplan sollen die Maßnahmen und Absichten der Grünordnung durch Texte und Zeichnungen dargestellt werden. Ihm obliegen verschiedene Aufgaben. Er soll als objektbezogener Gestaltungsplan innerstädtischer Grünflächen, Sicherungsinstrument von Freiflächen, Planungsinstrument zur Funktionszuweisung und Strukturierung für die nicht zu überbauenden Flächen und als Planungsinstrument zur Verwirklichung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege fungieren.

> *Das schweizerische Planungssystem kennt kein besonderes Instrument für die rechtliche Sicherung der Grün- und Freiflächenplanung. Um die Umsetzung der Planinhalte zu sichern, werden die Ergebnisse der Grün-, Freiraum- oder Landschaftsplanung als Festsetzungen in die Richt- und/oder Nutzungspläne übernommen. So werden im Teilrichtplan Landschaft des Kantons Zürich zum Beispiel landschaftlich empfindliche Gebiete, Erholungsgebiete, Schutzgebiete und Trenngebiete bezeichnet; im Rahmen der Nutzungsplanung werden Freihalte-, Erholungs- oder Schutzzonen ausgewiesen.*

GRÜNZÄSUR

Grünzäsuren sind kleinere Freiräume zur Vermeidung des Zusammenwachsens von Siedlungen und für siedlungsnahen Ausgleichs- und Erholungsfunktionen. Sie sollen von Siedlungen und anderen funktionswidrigen Nutzungen freigehalten werden.

Nach dem → Landesentwicklungsplan (LEP) 2002 Baden-Württemberg bilden Grünzäsuren auf regionaler Ebene zusätzlich einen Teil des landesweiten Freiraumverbunds. Grünzäsuren werden in den → Regionalplänen gebietsscharf festgelegt.

→ Freiraum

> *Der deutsche Begriff der „Grünzäsur“ findet sich zum Beispiel im sogenannten „Trenngebiet“ des kantonalzürcherischen Rechts oder im „Siedlungstrenngürtel“ der Richtplanung des Kantons Aargau wieder. Solche Trenngebiete werden auf der kantonalen Ebene ausgeschrieben und zur planungsrechtlichen Sicherung je nach Lage, Größe und Bedeutung in kantonale, regionale und/oder kommunale Freihaltezonen umgesetzt. Sie können auch der Landwirtschaftszone oder anderen geeigneten freiraumorientierten Nutzungszonen zugewiesen werden.*

GRÜNZUG

→ Regionaler Grünzug

HOCHWASSERSCHUTZ, VORBEUGENDER

Zur Schadensminderung bei Hochwasser legt das ROG im Rahmen seiner → Grundsätze der Raumordnung (§ 2 Abs. 2) fest, dass im Binnenland vor allem durch Sicherung und Rückgewinnung von Auen, Rückhalteflächen und überschwemmungsgefährdeten Bereichen für einen vorbeugenden Hochwasserschutz zu sorgen ist.

Der → Landesentwicklungsplan (LEP) 2002 Baden-Württemberg und das LplG greifen den im ROG verankerten Grundsatz des vorbeugenden Hochwasserschutzes auf und legen fest, dass die frühzeitige Sicherung von hochwassergefährdeten Flächen vor allem durch Festlegung von → Vorrang- und Vorbehaltsgebieten in den → Regionalplänen erfolgen soll. Dabei bedeutet die raumordnerische Festlegung nicht nur eine nachrichtliche Übernahme wasserrechtlich festgesetzter Überschwemmungsgebiete, sondern stellt zugleich eine selbstständige, rechtsverbindliche Regelung dar.

Die Landesregierung Baden-Württemberg hat ergänzend zu diesen landesplanerischen Vorgaben 2003 die Leitlinie „Hochwassergefahr und Strategien zur Schadensminderung in Baden-Württemberg“ beschlossen. Das Land setzt auf eine ganzheitliche Hochwasserschutzstrategie, indem neben der Hochwasservorsorge auch der technische Hochwasserschutz und das Hochwassermanagement von Bedeutung sind. Schwerpunkte der Leitlinie sind zwei neue Instrumente: Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserpartnerschaften. Die Hochwassergefahrenkarten werden im Rahmen eines Gemeinschaftsprojekts von Land und Kommunen erarbeitet. Sie sind Grundlage für eine sachgerechte Anwendung durch Regionalplanung, Bauleitplanung, Katastrophenschutz und die Versicherungswirtschaft sowie für die Bewusstseinsbildung der Betroffenen. Hochwasserpartnerschaften dienen dem Erfahrungsaustausch zwischen Kommunen. Außerdem werden fachübergreifende Hochwasseraktionspläne in den Flusseinzugsgebieten erstellt.

Mit dem Inkrafttreten des novellierten Wassergesetzes (WG) für Baden-Württemberg 2004 werden Überschwemmungsgebiete unmittelbar per Gesetz und nicht mehr über den (langen) Weg von Rechtsverordnungen festgesetzt. Die Regelungen des WG stellen Mindestanforderungen des vorbeugenden Hochwasserschutzes dar, sodass ein Handlungsbedarf durch die Regionalplanung fortbesteht.

> *Hochwasser ist eine der Naturgefahren, die von den Kantonen und Gemeinden in der Naturgefahrenprävention zu berücksichtigen ist.*

→ **Naturgefahr**

INFORMATIONSPFLICHT

Die Informationspflicht ist ein Instrument zur Sicherung und Verwirklichung der Raumordnung. Informationspflichten im Hinblick auf die überfachliche Aufgabenstellung von Raumordnung bestehen in Form von

- Mitteilungs- und Auskunftspflichten öffentlicher und privater Planungs- und Maßnahmeträger gegenüber Landesplanungsbehörden sowie

- Unterrichtungspflichten der für die Raumordnung zuständigen Behörden untereinander bzw. dieser Behörden gegenüber öffentlichen und sonstigen Planungsträgern.

Die genannten Informationspflichten sind für die Raumordnung im Bund in § 19 des ROG geregelt. Das Land Baden-Württemberg hat in § 26 LplG ebenfalls diese Informationspflichten geregelt.

> *Zahlreiche Bestimmungen des RPG verlangen, dass sich die raumwirksam tätigen Behörden gegenseitig und zu einem möglichst frühen Zeitpunkt informieren. Eine Informationspflicht besteht in der Schweiz auch gegenüber der Bevölkerung (Art. 4 RPG).*

INNENBEREICH

Innenbereiche sind die überwiegend baulich genutzten Gebiete einer Gemeinde, für die kein qualifizierter → Bebauungsplan besteht. Voraussetzung für die Zuordnung zum Innenbereich ist eine tatsächlich aufeinander folgende Bebauung und Zugehörigkeit zu einem Ortsteil. Unbebaute Flächen unterbrechen den Bebauungszusammenhang nicht, wenn die aufeinander folgende Bebauung trotzdem den Eindruck von Geschlossenheit oder Zugehörigkeit vermittelt. Unter einem Ortsteil wird jedes Bebauungsgefüge im Gebiet einer Gemeinde verstanden, das nach der Anzahl der vorhandenen Bauten ein gewisses Gewicht besitzt und Ausdruck einer organischen → Siedlungsstruktur ist. Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile sind gemäß § 34 BauGB zulässig, wenn sie sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen und die → Erschließung gesichert ist. Dabei müssen die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gewahrt bleiben und das Ortsbild darf nicht beeinträchtigt werden. Die Gemeinde kann die Grenzen für die im Zusammenhang bebauten Ortsteile durch → Satzung festlegen.

→ Außenbereich

> *Dem deutschen Innenbereich entspricht im schweizerischen Planungssystem das Bauen innerhalb der Bauzonen. Lässt sich ein Gebiet oder eine Parzelle exakt dem Innenbereich (oder dem Außenbereich) zuweisen, so ist die Rechtslage eindeutig. Ein Problem entsteht – in Deutschland wie in der Schweiz – allenfalls in jenen Fällen, für die zunächst eine Prüfung über die jeweilige Zuordnung erforderlich ist: Vorhaben dieser Art sind in Deutschland im Zusammenhang der bebauten Ortsteile gem. § 34 BauGB zu beurteilen (unbeplanter Innenbereich); in der Schweiz sind dies die sogenannten „weitgehend überbauten Gebiete“, für die den Gemeinden eine Einzonungspflicht obliegt, um Planungssicherheit gewährleisten zu können. Das Problem stellt sich im schweizerischen System daher weniger, da die Gemeinden verpflichtet sind, die räumliche Entwicklung bereits auf der Ebene des gesamten Gemeindegebietes rechtsverbindlich festzulegen (Zonenplan und Bauordnung resp. Bau- und Zonenordnung). Insofern ist das schweizerische Gemeindegebiet, sobald ein rechtsverbindlicher – das heißt von der kommunalen Legislative beschlossener und vom Kanton genehmigter – Zonenplan vorliegt, in der Regel vollständig überplant.*

INSTRUMENTE DER RAUMORDNUNG UND LANDESPLANUNG

Um ihrer raumordnerischen Aufgabe gerecht werden zu können, bedarf die Landesplanung des Instrumentariums der Programm- und Planaufstellung sowie weiterer Mittel, die der Sicherung, Koordination und Durchsetzung der landesplanerischen Erfordernisse bzw. der Abstimmung sonstiger → raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen dienen. Die Instrumente der landesplanerischen Gestaltung (Programme und Pläne) sowie deren → Bindungswirkung werden also ergänzt durch eine Reihe von sichernden bzw. die Planung realisierenden Instrumenten. Neben den informellen sind folgende gesetzlich geregelten Instrumente wichtig: → Informationspflicht, → Zielabweichungsverfahren, → Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen, → Raumordnungsverfahren, Verwirklichung der Raumordnungspläne (§ 13 ROG, § 14 LplG), Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen (§§ 14, 16 ROG) → Planungsgebot, → Raumordnungsbericht/Landesentwicklungsbericht, → Raumordnungskataster.

> *Die durchgehende Planungspflicht gemäß Art. 2 RPG ist das Instrument zur Sicherung, Koordination und Durchsetzung raumplanerischer Anliegen.*

→ **Planungspflicht**

INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT

Gemeinsame Gewerbegebiete eröffnen den jeweils beteiligten → Kommunen eine Reihe von Vorteilen, z. B. zusätzliche Möglichkeiten bei der Standortsuche von Gewerbegebieten, Abbau der interkommunalen Konkurrenz, Effizienzerhöhung durch Bündelung kommunaler Verwaltungs- und Finanzkraft etc. Sehr oft werden solche interkommunalen Gewerbegebiete auch durch besondere Landeszuschüsse gefördert. Für die Regelung der Zusammenarbeit der beteiligten Kommunen gibt es verschiedene Kooperationsformen, z. B. öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Bildung von Planungsverbänden (nach BauGB) oder die Gründung von → Zweckverbänden, wobei letztere sehr oft bevorzugt wird. Obwohl Förderungs- und Beratungsmöglichkeiten bestehen (z. B. durch das Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg), sind interkommunale Gewerbegebiete bisher noch eher die Ausnahme.

> *In den meisten Kantonen ist die Ausscheidung von Gewerbebezonen Sache der Gemeinden; diese haben dabei die regionalen Bedürfnisse zu berücksichtigen. Interkommunale Gewerbebezonen sind in der Schweiz erst ganz vereinzelt geschaffen worden. Besonders gefördert werden von den Kantonen als „Entwicklungsschwerpunkte“ bezeichnete Gewerbegebiete. Stehen kantonale oder überörtliche Interessen auf dem Spiel, können die Kantone ausnahmsweise direkt mittels kantonaler Nutzungspläne Gewerbebezonen ausscheiden.*

→ **Interkommunale Zusammenarbeit**

KOMMUNE

Der Begriff Kommune umfasst im juristischen und politischen Sprachgebrauch die Stadt, die Gemeinde und den Kreis (→ Landkreis). Die Gemeinden verwalten in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben allein und in eigener Verantwortung, sofern die Gesetze nichts anderes bestimmen. Durch Gesetz können die Gemeinden zur Erfüllung von Pflichtaufgaben herangezogen werden, auch zu solchen Pflichtaufgaben, die nach staatlicher Weisung zu erfüllen sind. Weisungsfreie Angelegenheiten können die Gemeinden durch → Satzungen regeln. Die Aufgaben und die Verwaltung der Gemeinden sind in der baden-württembergischen Gemeindeordnung und der Landkreisordnung geregelt.

Das GG garantiert in Artikel 28 die kommunale Selbstverwaltung. Die Kommunen haben das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung im Rahmen der Gesetze zu regeln. Eine abschließende Aufzählung dieser „örtlichen Angelegenheiten“ ist nicht möglich. Die Kommunen sind für alles zuständig, was einen nur örtlichen Bezug aufweist. Damit kommt ihnen auch die Planungshoheit zu. Einschränkungen durch Gesetz oder gesetzlich legitimierte überörtliche Planung sind zulässig, jedoch nur bis zu gewissen Grenzen des Kernbereichs der Selbstverwaltung. Die unterste Stufe der Raumplanung, nämlich die → Bauleitplanung, liegt bei den Kommunen.

> *In der Schweiz gebräuchlich ist der Begriff „Gemeinde“. Es handelt sich dabei um die unterste politische Organisationseinheit. In einzelnen Kantonen werden gewisse kommunale Aufgaben anstelle der politischen Gemeinde (Einwohnergemeinde) von anderen Körperschaften wahrgenommen (Schulgemeinden, Bürgergemeinden). Das Bauwesen und die Raumplanung sind in der Regel Sache der Einwohnergemeinde. Die Aufgaben der Gemeinden, deren Organisation und Verwaltung werden in den kantonalen Gemeindegesetzen geregelt.*

Das eidgenössische Verfassungsrecht schützt den Anspruch der Gemeinden, ihre Angelegenheiten selbstständig zu ordnen; inhaltlich wird der Begriff jedoch vom kantonalen Recht definiert. Die Kantone legen damit den Umfang der Gemeindeautonomie fest; entsprechend variiert der kommunale Selbstverwaltungsgrad von Kanton zu Kanton und von Aufgabe zu Aufgabe. Im Bereich der → Nutzungsplanung verfügen die Gemeinden in den meisten Kantonen über ein erhebliches Maß an Autonomie bzw. Planungsermessen.

→ **Gemeindeautonomie**

KONVERSION

Konversion bezeichnet die Entwicklung, Durchsetzung und Anwendung aller Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, eine Umwandlung rüstungswirtschaftlicher Produktion in zivile Produktion (Rüstungskonversion) und militärischer Standorte zu Standorten mit ziviler Nutzung (Standortkonversion) zu fördern. Für die räumliche Entwicklung ist insbesondere die Standortkonversion von Bedeutung, denn vor allem in Städten, besonders in Verdichtungsräumen (→ Raumkategorie), ergeben sich aufgrund der Auflassung militärischer Flächen neue Möglichkeiten für die Stadtentwicklung und Wohnraumversorgung. Jedoch

stellen bei der Übernahme der Flächen die nicht oder nur unzureichend bekannten → Atlanten in der Regel ein großes Problem dar.

> *Die Umnutzung militärischer Anlagen ist in der Schweiz nicht nur in den Städten von Bedeutung, indem sie Möglichkeiten zur Siedlungsentwicklung nach innen schafft. Infolge der Aufgabe zahlreicher Militäranlagen und -flugplätze werden auch außerhalb der Siedlungsgebiete (beispielsweise im Alpenraum) große Flächen frei, die zivilen Nutzungen zugeführt werden können.*

→ **Landesverteidigung**

KULTURLANDSCHAFT

Als Kulturlandschaften werden nach heutigem Verständnis sämtliche durch menschliches Handeln geprägten Landschaften bezeichnet, also z. B. durch traditionelle Landnutzungen geprägte Räume oder Räume mit historischen Landschaftselementen, aber auch durch Industrie und Tagebau veränderte Landschaften oder suburbane Räume. Grundlegend für den Charakter der verschiedenen Kulturlandschaften sind die naturräumlichen Voraussetzungen sowie historische und aktuelle Landnutzungen. Viele Kulturlandschaften unterliegen heute einer starken Dynamik, die häufig negativ bewertet wird.

Während im ROG (§ 2 Abs. 13) mit dem Grundsatz der Erhaltung von gewachsenen Kulturlandschaften ein schutzbezogener Ansatz besteht, wird in Leitbild 3 „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ der neuen → Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland das Ziel einer aktiven, in gesellschaftliche Dialoge eingebundenen Kulturlandschaftsgestaltung formuliert. Hier steht damit ein entwicklungsbezogener Ansatz im Vordergrund: Kulturlandschaften werden als Potenzial für die Regionalentwicklung betrachtet und gelten als wichtiger Standortfaktor. Die Entwicklung von Kulturlandschaften kann dabei nicht allein durch die einzelnen Fachressorts – v. a. Naturschutz und Denkmalschutz – erfolgen, sondern erfordert eine übergeordnete Perspektive und den Einbezug der gesellschaftlichen Akteure, z. B. über → Regionale Entwicklungsprozesse oder in Prozessen der ländlichen Entwicklung. Der Raumordnung kommt hierbei v. a. die Rolle des Initiators, Moderators und Koordinators zu. Eine wichtige Aufgabe auf regionaler Ebene ist die Inventarisierung von Kulturlandschaftselementen.

Kultur- und Naturgüter der Menschheit, mit einem „außergewöhnlich universellen Wert“ können als UNESCO-Welterbe ausgezeichnet werden, wie z. B. die Insel Reichenau im Bodensee.

→ **Kulturlandschaft**

LANDESBAUORDNUNG

In Deutschland ist das Bauordnungsrecht Sache der Länder, nur das Bauplanungsrecht liegt in der Kompetenz des Bundes. Die Länder erlassen Landesbauordnungen als Landesgesetze, deren Aufbau und Inhalt sich an der auf Bund-Länder-Ebene beschlossenen Musterbauordnung orientieren. Sie enthalten den spezifischen Landesgegebenheiten angepasste baurechtliche Regelungen und Vorschriften.

Die zuletzt 2004 geänderte Landesbauordnung (LBO) von Baden-Württemberg regelt in neun Teilen folgende Sachverhalte: Allgemeine Vorschriften, das Grundstück und seine Bebauung, allgemeine Anforderungen an die Bauausführung, Bauprodukte und Bauarten, der Bau und seine Teile, einzelne Räume, Wohnungen und besondere Anlagen, am Bau Beteiligte, Baurechtsbehörden, Verwaltungsverfahren, Baulasten sowie Rechtsvorschriften, Ordnungswidrigkeiten, Übergangs- und Schlussvorschriften.

> *In der Schweiz sind Baupolizei und Bewilligungsverfahren Sache der Kantone. Vorschriften über die Art und Ausgestaltung der Bauten, die Baukontrolle, die Behördenorganisation und das Bewilligungsverfahren finden sich in den kantonalen Bau- und Planungs-erlassen (Baugesetze bzw. Planungs- und Baugesetze, Bauverordnungen). Wegen der in Baupolizeifragen oft erheblichen Gemeindeautonomie kommt auch den kommunalen Bau- und Zonenordnungen ein großer Stellenwert zu. Aktuell sind Bestrebungen am Laufen mit dem Ziel, schweizweit eine teilweise Harmonisierung des Baurechtes zu erreichen (Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung der Baubegriffe).*

→ **Baupolizei** → **Baurecht** → **Raumplanungsrecht**

LANDESENTWICKLUNGSBERICHT

→ **Raumordnungsbericht/Landesentwicklungsbericht**

LANDESENTWICKLUNGSPLAN

Nach § 8 ROG ist für das Gebiet eines jeden (Flächen-)Landes ein zusammenfassender und übergeordneter Plan aufzustellen (→ Raumordnungsplan). Die Bezeichnungen dieser Pläne sind von Land zu Land unterschiedlich. In Baden-Württemberg wird der Raumordnungsplan als Landesentwicklungsplan bezeichnet, in Bayern als Landesentwicklungsprogramm. Der Landesentwicklungsplan stellt das rahmensetzende, integrierende Gesamtkonzept für die räumliche Ordnung und Entwicklung eines Landes dar. Er legt im Rahmen der bundes- und landesrechtlichen Regelungen die → Ziele und → Grundsätze der Raumordnung für die Landesentwicklung sowie für die Abstimmung und Koordination raumbedeutsamer Planungen fest. Am Landesentwicklungsplan sind alle räumlichen Planungen, insbesondere die → Regionalplanung, die kommunale → Bauleitplanung und die fachlichen Einzelplanungen sowie raumbezogene Förderprogramme auszurichten. Als übergeordneter Gesamtplan enthält der Landesentwicklungsplan keine parzellenscharfen Festlegungen.

Für Baden-Württemberg ist seit 21.08.2002 der (dritte) Landesentwicklungsplan (LEP) in Kraft. Leitvorstellung ist eine nachhaltige, an sozialer Gerechtigkeit, wirtschaftlicher Effizienz und sparsamer Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen ausgerichtete Siedlungs- und Freiraumentwicklung, die die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und das Land als europäischen Lebens-, Kultur- und Wirtschaftsraum stärkt. Der LEP 2002 wirkt gezielt darauf hin, die Inanspruchnahme freier Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke und den Verbrauch von Rohstoffen, Energie und Wasser auf das für eine langfristig ausgewogene Entwicklung notwendige Maß zu begrenzen.

Der LEP 2002 gliedert sich in drei Hauptteile:

- den verbindlichen Teil „Plansätze“ mit 110 als Ziele und 178 als Grundsätze gekennzeichneten textlichen Festlegungen;
- den verbindlichen Teil „Anhang“ mit der Zuordnung von Gemeinden zu Raumkategorien und zu den Verflechtungsbereichen der Mittelzentren sowie dem Verlauf der Landesentwicklungsachsen in Text und Karten, außerdem Karten zu den Themen Landschaftsräume und Rohstoffsicherung;
- den nicht verbindlichen Teil „Begründung der Plansätze“.

Im Kapitel 1 des Teils „Plansätze“ wird das Leitbild der räumlichen Entwicklung in 12 Grundsätzen festgelegt. Kapitel 2 (Raumstruktur) beinhaltet die → Raumkategorien (Verdichtungsräume, Randzonen um die Verdichtungsräume und Ländlicher Raum, untergliedert in Verdichtungsbereiche im Ländlichen Raum und Ländlicher Raum im engeren Sinn), Oberzentren, Mittelzentren und Mittelbereiche (→ Zentrale-Orte-System) sowie die Landesentwicklungsachsen (→ Achsen). Die Kapitel 3 bis 5 sind der Siedlungsentwicklung und Flächenvorsorge, der Weiterentwicklung der Infrastruktur sowie der Freiraumsicherung und Freiraumnutzung (→ Freiraum) gewidmet. Das Kapitel 6 zielt auf die Stärkung der regionalen Eigenkräfte ab und legt für bestimmte Landesteile besondere regionale Entwicklungsaufgaben fest. Diese beziehen sich beispielsweise auf die Europäische Metropolregion Stuttgart (→ Metropolregion), auf den Europäischen Verflechtungsraum Oberrhein und auf den Bodenseeraum.

(Verfügbar unter: www.wm.baden-wuerttemberg.de > Infrastruktur – Planen und Bauen > Landesplanung)

> *Dem deutschen Landesentwicklungsplan entspricht in der Schweiz von der Planungsebene her am ehesten der kantonale Richtplan. Auch dieser zeigt die erstrebenswerte Raumordnung auf und koordiniert die raumwirksamen Vorhaben. In Bezug auf den Maßstab (oft 1 : 50.000) entspricht der kantonale Richtplan aber mehr dem Regionalplan. Wie in den deutschen Bundesländern, so gibt es auch in den schweizerischen Kantonen Unterschiede in der Handhabung dieses Planinstrumentes.*

→ **Richtplanung/Richtplan**

LANDESPLANUNGSGESETZ

Gemäß § 6 ROG schaffen die Länder die Rechtsgrundlagen für die Raumordnung in ihrem Gebiet (Landesplanung).

In Baden-Württemberg gilt als Rechtsgrundlage das Landesplanungsgesetz (LplG). Das LplG regelt insbesondere Inhalt und Aufstellung des → Landesentwicklungsplans, fachlicher Entwicklungspläne sowie der → Regionalpläne. Ein weiterer Abschnitt befasst sich mit der Organisation der Raumordnung und Landesplanung, insbesondere der → Regionalverbände.

→ **Instrumente der Raumordnung und Landesplanung** → **Raumordnungsrecht**

> Vergleichbar mit den Landesplanungsgesetzen der deutschen Bundesländer sind die Vorschriften über die überörtliche Planung in den kantonalen Bau- und Planungsgesetzen (Vorschriften über die Kantons- und Regionalplanung). Das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) enthält darüber hinaus gewisse Mindestanforderungen (RPG Art. 7 und Art. 8).

→ **Aufgabenteilung** → **Raumplanungsrecht**

LANDESVERWALTUNGSVERFAHRENSGESETZ

Das Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG) regelt Verwaltungsverfahren. Für die räumliche Planung besonders relevant ist dabei die Regelung des Ablaufes von → Planfeststellungsverfahren in §§ 72–78.

> In der Schweiz kennen Bund und Kantone Verwaltungsverfahrensgesetze. Die Planungsverfahren sind jedoch weitgehend in den kantonalen Planungs- und Baugesetzen und den Spezialgesetzen des Bundes (Eisenbahnen, Nationalstraßen etc.) geregelt. Das RPG enthält gewisse Mindestanforderungen an die Verfahren wie die Information und Mitwirkung der Bevölkerung oder Vorschriften über den Rechtsschutz.

→ **Planungsverfahren**

LANDKREIS

Landkreise stellen zusammen mit den kreisfreien Gemeinden (Stadtkreise) und den kreisangehörigen Gemeinden die untere Ebene des Staatsaufbaus in Deutschland dar. Es handelt sich hierbei um Gebietskörperschaften, also gebietsbezogene Körperschaften des öffentlichen Rechts, die die rechtsfähigen Träger der öffentlichen Verwaltung in ihrem jeweiligen Gebiet sind. Landkreise und Gemeinden sind nach dem GG als Institutionen verfassungsrechtlich geschützt und haben das Recht der Selbstverwaltung. Die Landkreise sind für Aufgaben zuständig, die die Gemeinden nicht selbst erfüllen können und die wegen ihres Zuschnitts und Umfangs eine zentrale Erledigung erfordern. Typische Aufgaben von Landkreisen sind Abfallwirtschaft, Sozial- und Jugendhilfe, öffentlicher Personennahverkehr, Krankenhäuser, berufliche Schulen und Sonderschulen sowie Kreisstraßen.

Regelungen für die baden-württembergischen Landkreise werden in der Landkreisordnung (LkrO) getroffen. Mit dem Inkrafttreten des Verwaltungsstruktur-Reformgesetzes am 01.01.2005 wurden zahlreiche Fach- und Sonderbehörden in Landratsämter integriert (z. B. Forstämter, Wasserwirtschaftsämter, Straßenbauämter, Ämter für Flurneuordnung und Landentwicklung). In Baden-Württemberg gibt es 35 Landkreise und 9 Stadtkreise.

→ **Kommune**

> Eine dem Landkreis vergleichbare staatliche Ebene gibt es in der Schweiz nicht. Bezirke oder Kreise, wie man sie in der Schweiz kennt, nehmen bloß Vollzugsaufgaben wahr. Eine Ausnahme ist die „Agglomeration“ im Sinne des Freiburger Agglomerationsgesetzes.

LANDSCHAFTSPARK

Landschaftspark stellen keine selbstständige Schutzkategorie dar. Mit einem Landschaftspark soll die nachhaltige Entwicklung der → Kulturlandschaft konzeptionell vertieft werden. Es geht hierbei also nicht um eine Unterschutzstellung oder Konservierung, sondern um ein Gesamtkonzept, das einen hochwertigen und sich wandelnden Lebens- und Erlebnisraum für die ihn nutzenden Menschen erhält und weiterentwickelt.

Die meist großräumig konzipierten Landschaftsparks sind eine typische Aufgabe der Regionalentwicklung. Die Regionen können beispielsweise im Rahmen → Regionaler Entwicklungskonzepte im Zusammenwirken mit den regionalen Akteuren Vorschläge für die Umsetzung von Landschaftsparks erarbeiten. Dies geschieht in Baden-Württemberg gemäß § 15 LplG zur Stärkung teilträumlicher Entwicklungen.

Der → Verband Region Stuttgart hat seit 2004 die gesetzliche Zuständigkeit für die Konzeption und Planung eines Landschaftsparks und kann unter bestimmten Voraussetzungen dessen Trägerschaft übernehmen. Für den durch Staatsvertrag ab 2006 neu geschaffenen Verband Region Rhein-Neckar gilt Vergleichbares.

Landschaftsparkprojekte gibt es auch in anderen Regionen Baden-Württembergs insbesondere zur Aufwertung von Verdichtungsräumen und deren Randzonen.

→ **Kulturlandschaft** → **Naturpark**

> *Landschaftsparks entsprechen in der Schweiz am ehesten den zukünftigen regionalen Naturparks, welche der IUCN-Kategorie V entsprechen.*

→ **Naturpark**

LANDSCHAFTSPFLEGERISCHER BEGLEITPLAN

Der landschaftspflegerische Begleitplan ist eine text- und kartenmäßige Darstellung von Maßnahmen des → Naturschutzes und der Landschaftspflege. Diese Maßnahmen zielen darauf ab, vorhabensbedingte Funktionsstörungen im Wirkungsgefüge von → Naturlandschaft und Landschaftsbild, die sich durch bestimmte technische Ausgestaltungen des Vorhabens nicht vermeiden oder beheben lassen, zu kompensieren. Der landschaftspflegerische Begleitplan ist das Ergebnis eines Planungsprozesses (landschaftspflegerische Begleitplanung) und ist (rechtlich) Bestandteil des jeweiligen Fachplans (→ Fachplanung).

→ **Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme** → **Eingriffsregelung**

> *Der landschaftspflegerische Begleitplan ist in der Schweiz als Bestandteil einzelner Fachplanungen nicht ausdrücklich vorgeschrieben, jedoch wird ein solcher im Rahmen von Umweltverträglichkeitsprüfungen vielfach zur Auflage gemacht. Bei Fachplanungen, zum Beispiel Straßenplanungen oder Eisenbahnbauvorhaben, ist die landschaftsplanerische Begleitung – auch ohne die ausdrückliche gesetzliche Vorschrift – häufig Bestandteil der entsprechenden Planungs- und Entscheidungsverfahren. Ein landschaftspflegerischer Begleitplan dient auch in der Schweiz vielfach zur Beurteilung der Zweckmäßigkeit von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Sinne des Natur- und Landschaftsschutzes.*

LANDSCHAFTSPLANUNG

Landschaftsplanung hat die Aufgabe, die Erfordernisse und Maßnahmen des → Naturschutzes und der Landschaftspflege für den jeweiligen Planungsraum darzustellen und zu begründen. Sie dient der Verwirklichung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege auch in den Planungen und Verwaltungsverfahren, deren Entscheidungen sich auf Natur und Landschaft im Planungsraum auswirken können.

Mit dem → BNatSchG von 1976 wurde die Landschaftsplanung erstmals gesetzlich geregelt. Das BNatSchG hat mit rahmenrechtlichen Vorgaben für die Länder die mehrstufige Landschaftsplanung mit Landschaftsprogramm, Landschaftsrahmenplan und Landschaftsplan/Grünordnungsplan eingeführt. Das NatSchG Baden-Württemberg regelt die Landschaftsplanung in den §§ 16–19. Im August 2006 hat sich die Zuständigkeit für die Gesetzgebung im Bereich des Naturschutzes und damit auch für die Landschaftsplanung insofern geändert, als sie nunmehr unter die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz fällt (→ Bundesnaturschutzgesetz).

Das Landschaftsrahmenprogramm wird in Baden-Württemberg vom Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum aufgestellt; es befindet sich zurzeit in der Fortschreibung. Im Rahmen der Materialien zum Landschaftsrahmenprogramm (2000) wird die ökologische Situation landesweit dargestellt und bewertet. Darüber hinaus werden Leitbilder für die Entwicklung von Natur und Landschaft auf der Ebene der Naturräume des Landes als Planungsgrundlage entwickelt. Die Materialien zum Landschaftsrahmenprogramm sollen Planungsträgern und Behörden als allgemeiner ökologischer Orientierungsrahmen und als Entscheidungshilfe dienen, insbesondere den Regionalverbänden für die Aufstellung der Landschaftsrahmenpläne und der → Regionalpläne (verfügbar unter: www.mlr.baden-wuerttemberg.de und als CD).

Die Inhalte der Landschaftsrahmenpläne, die von den Regionalverbänden unter Beteiligung der Naturschutzbehörden aufzustellen sind, sollen, soweit erforderlich und geeignet, in die Regionalpläne aufgenommen werden; sie partizipieren dann an deren Rechtsverbindlichkeit. Landschaftspläne und Grünordnungspläne werden von den Trägern der → Bauleitplanung ausgearbeitet und, soweit erforderlich und geeignet, in die Bauleitpläne aufgenommen.

> *Auch in der Schweiz umfasst die Landschaftsplanung grundsätzlich den ganzen Raum, das heißt die unbesiedelte wie besiedelte Landschaft. Auf der nationalen Ebene existiert ein umfassendes Landschaftskonzept Schweiz, es bildet die verbindliche Richtschnur für den Natur- und Landschaftsschutz bei Bundesaufgaben.*

Auf kantonaler Ebene ist das maßgebende Planungsinstrument für den Landschaftsschutz der kantonale Richtplan. Auf regionaler und kommunaler Ebene bestehen oft Landschaftsentwicklungskonzepte.

→ **Landschaftsentwicklungskonzept** → **Landschaftsplanung**

LANDSCHAFTSSCHUTZGEBIET

Landschaftsschutzgebiete sind gemäß § 26 BNatSchG rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, in denen ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft zur Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des → Naturhaushalts oder der Regenerations- und Nutzungsfähigkeit der Naturgüter wegen der Vielfalt, Eigenart, Schönheit oder kulturhistorischen Bedeutung der Landschaft oder wegen ihrer besonderen Bedeutung für die Erholung erforderlich ist.

Landschaftsschutzgebiete haben im Vergleich zu → Naturschutzgebieten geringere Ausweisungsvoraussetzungen und weisen einen entsprechend schwächeren Flächenschutz auf. Im Gegensatz zu Naturschutzgebieten werden in Landschaftsschutzgebieten vornehmlich → Kulturlandschaften geschützt; die Zugänglichkeit für den Menschen ist ein Wesensmerkmal des Landschaftsschutzgebietes.

In § 29 NatSchG Baden-Württemberg ist vorgesehen, dass die Landschaftsschutzgebiete durch → Rechtsverordnung ausgewiesen werden, die den Schutzgegenstand, den wesentlichen Schutzzweck und die dazu erforderlichen Verbote und Erlaubnisvorbehalte sowie Schutz-, Entwicklungs- und Pflegemaßnahmen enthält.

→ **Naturschutz** → **Unterschutzstellung**

> Der Schutz besonders schöner sowie naturkundlich oder kulturgeschichtlich wertvoller Landschaften ist in der Schweiz in erster Linie Sache der Kantone und Gemeinden. Dazu können diese Gemeinwesen insbesondere Schutzzonen nach Art. 17 RPG ausscheiden. Schutzobjekte von nationaler Bedeutung werden in Bundesinventaren erfasst. Sie genießen hauptsächlich (direkten) Schutz bei der Erfüllung von Bundesaufgaben. Kantone und Gemeinden tragen dem Schutzziel mittels Maßnahmen im Rahmen der Richtplanung und kommunalen Nutzungsplanung Rechnung. Eine Ausnahme bilden Moore und Moorlandschaften von nationaler Bedeutung, die unmittelbar gestützt auf die Verfassung geschützt sind; für sie gilt ein absolutes Veränderungsverbot.

LÄRMSCHUTZ

Bei der räumlichen Zuordnung unterschiedlicher Nutzungen sollen bereits im Planungsstadium schädliche Umwelteinwirkungen, wie beispielsweise der Lärm, so weit wie möglich vermieden werden. Dies regelt in allgemeiner Form § 50 BImSchG, der damit bei Abwägungsvorgängen (z. B. nach § 1 Abs. 7 BauGB) dem Immissionsschutz (und damit auch dem Lärm) ein besonderes Gewicht, jedoch keinen generellen Vorrang, verleiht. Spezielle Lärmgrenzwerte und sonstige Konkretisierungen sind in Durchführungsverordnungen bzw. Verwaltungsvorschriften zum BImSchG geregelt. So in der

- 16. BImSchV: Verkehrslärmschutz,
- 18. BImSchV: Sportanlagenlärmschutz,
- 24. BImSchV: Verkehrswege-Schallschutzmaßnahmen,
- 32. BImSchV: Geräte- und Maschinenlärmschutz,
- TA Lärm: Gewerbe- und Industrielärm.

Darüber hinaus gibt die DIN 18 005 („Lärmschutz im Städtebau“) Lärm-Orientierungswerte für die → Bauleitplanung. Die §§ 47 a-f BImSchG dienen der Umsetzung der Richtlinie 2002/49/EG über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (Umgebungslärm-Richtlinie). Unter der Überschrift „Lärminderungsplanung“ finden sich darin Vorgaben für die Aufstellung und die Inhalte von Lärmkarten, die Aufstellung und die Inhalte von Lärmaktionsplänen, die zuständigen Behörden sowie Ermächtigungen für die nähere Konkretisierung durch Rechtsverordnungen der Bundesregierung.

→ **Bundes-Immissionsschutzgesetz**

> *Das RPG verlangt, dass die einzelnen Pläne den Umweltschutz- und damit auch den Lärmschutzanforderungen Rechnung tragen. Konkretisiert werden diese Anforderungen im USG und in der Lärmschutzverordnung. Bauzonen dürfen danach nur ausgeschieden bzw. erschlossen werden, wenn die maßgebenden Grenzwerte (Planungswerte) eingehalten werden. Grundsätzlich einzuhalten sind diese Werte auch bei der Erstellung neuer, Lärm verursachender Bauten und Anlagen. Für bestehenden Lärm erzeugende Anlagen kennt die Schweiz – im Unterschied zu Deutschland – eine Sanierungspflicht des Anlageneigentümers. Lärminderungspläne sind dagegen unbekannt.*

→ **Lärmschutz**

LEITBILDER UND HANDLUNGSSTRATEGIEN FÜR DIE RAUMENTWICKLUNG IN DEUTSCHLAND

Die → Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) hat am 30.06.2006 „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ als Richtschnur für gemeinsames Handeln der Raumordnung von Bund und Ländern verabschiedet. Damit wurden der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen von 1993 und der Raumordnungspolitische Handlungsrahmen von 1995 fortgeschrieben. Grundlage der Fortschreibung waren die Ergebnisse und Anregungen eines zweijährigen fachlichen und politischen Diskussionsprozesses sowie die Analysen und Trends des → Raumordnungsberichts 2005 des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Die Leitbilder und Handlungsstrategien zeigen das gemeinsame Problemverständnis und konsensfähige Entwicklungsstrategien von Bund und Ländern auf. Sie sind dem Subsidiaritätsprinzip (→ Subsidiarität) verpflichtet und stellen die Kompetenzverteilung von Bund und Ländern nicht infrage. Dementsprechend beinhalten sie weder planerische Festlegungen im Sinn von → Zielen und → Grundsätzen der Raumordnung, noch präjudizieren sie konkrete Festlegungen über Raumnutzungen in den → Raumordnungsplänen der Länder. Die Leitbilder richten sich in erster Linie an die Entscheidungsträger in Bund und Ländern einschließlich der regionalen und kommunalen Planungsträger. Sie bieten darüber hinaus dem privaten Sektor Orientierungshilfen für künftige Investitionsentscheidungen.

Vor allem die veränderten demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben die Raumentwicklungspolitik von Bund und Ländern vor das Erfordernis gestellt, Zielsetzungen und Handlungsstrategien zu überprüfen und neu auszurichten. In den drei Leitbildern „Wachstum und Innovation fördern“, „Daseinsvorsorge sichern“ und

„Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ werden die Aufgabenschwerpunkte der Raumordnung in den nächsten Jahren aufgezeigt:

- Betonung des Entwicklungsauftrags der Raumordnung als Beitrag zur Stärkung von Wachstum und Innovationspotenzialen in den Regionen
- Neue Gewichtung des Ausgleichsauftrags zur Konkretisierung des Gleichwertigkeitspostulats insbesondere in den Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang und starkem Anwachsen des Anteils älterer Menschen
- Bekräftigung des Ordnungsauftrags zur Sicherung der vielfältigen Raumfunktionen durch aktives Management räumlicher Ressourcen und Raumnutzungen im Spannungsfeld zunehmender Nutzungskonflikte sowie zur Gestaltung landschaftlicher Vielfalt

Die MKRO erwartet, dass die Leitbilder und Handlungsstrategien Impulse geben, die alle Räume befähigen, ihre Stärken zu stärken, ihre Kräfte und Potenziale zu bündeln und zu vernetzen sowie die gemeinsame partnerschaftliche Verantwortung von Regionen zu entwickeln. Dabei soll die tragende Rolle der Europäischen → Metropolregionen in Deutschland gestärkt und die Weiterentwicklung von Kooperationsformen zu großräumigen Verantwortungsgemeinschaften unterstützt werden. Durch die Neuausrichtung von Strategien, Standards und Instrumenten der Raumordnung sind auch künftig wertgleiche Lebensverhältnisse zu gewährleisten, was insbesondere für die Bereitstellung und Erreichbarkeit von Dienstleistungen und Infrastrukturen in allen Teilräumen Deutschlands gilt.

> *In der Schweiz werden die Leitvorstellungen der Raumplanung in den Zielen und Grundsätzen des RPG formuliert (Art. 1 und 3 RPG). Raumplanerische Leitbilder konkretisieren diese Ziele und Grundsätze, indem sie den räumlich anzustrebenden Zustand beschreiben. In der Praxis sind sie häufig mit Maßnahmenprogrammen verbunden. Gesamtschweizerische Entwicklungsvorstellungen hat der Bundesrat 1996 mit den „Grundzügen der Raumordnung Schweiz“ erarbeitet; sie zielen auf ein vernetztes Städtesystem ab. Aktuell stellt das Bundesamt für Raumentwicklung ARE ein „Raumkonzept Schweiz“ zur Diskussion. Dieses setzt auf die Stärkung der Metropolen sowie auf die Förderung strategischer Städtetze und formuliert Strategien für den ländlichen Raum. Neben dem Bund erarbeiten auch Kantone und Gemeinden raumplanerische Leitbilder.*

→ **Leitbild** → **Raumkonzept Schweiz**

LEITVORSTELLUNG DER RAUMORDNUNG

Nach § 1 Abs. 2 ROG ist die Leitvorstellung der Raumordnung eine nachhaltige Raumentwicklung (→ Nachhaltigkeit), die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt. Dabei sind

- die freie Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft und in der Verantwortung gegenüber künftigen Generationen zu gewährleisten,
- die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln,

- die Standortvoraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklungen zu schaffen,
- Gestaltungsmöglichkeiten der Raumordnung langfristig offenzuhalten,
- die prägende Vielfalt der Teilräume zu stärken,
- gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen herzustellen,
- die räumlichen und strukturellen Ungleichgewichte zwischen den bis zur Herstellung der Einheit Deutschlands getrennten Gebieten auszugleichen und
- die räumlichen Voraussetzungen für den Zusammenhalt in der europäischen Gemeinschaft und im größeren europäischen Raum zu schaffen.

§ 2 ROG legt im Sinn der Leitvorstellung abstrakte Grundsätze der Raumordnung fest, die in den Raumordnungsplänen der Länder zu konkretisieren sind.

→ **Grundsätze der Raumordnung** → **Ziele der Raumordnung**

> *Leitvorstellungen der Raumplanung in der Schweiz sind in den Zielen und Grundsätzen des RPG formuliert (Art. 1 und 3 RPG).*

→ **Leitbild** → **Ziele der Raumplanung**

LUFTREINHALTUNG

Die Luftreinhaltung umfasst gemäß dem BImSchG die

- Ausweisung von Überwachungsgebieten (§ 44 Abs. 2 BImSchG),
- die Aufstellung von Emissionskatastern (§ 46 BImSchG) und
- Luftreinhalte- und Aktionspläne (§ 47 BImSchG).

Überwachungsgebiete können von den Landesregierungen oder von ihnen bestimmten Stellen durch Rechtsverordnung festgelegt werden

- für bestimmte, nicht durch Rechtsverordnung gem. § 48a Abs. 1, 1a BImSchG festgelegte Schadstoffe,
- wenn durch die Luftverunreinigungen schädliche Umwelteinwirkungen hervorgerufen werden können.

Als Untersuchungsgebiete können die nach § 47 Abs. 3 BImSchG a.F. festgesetzten Gebiete angesehen werden, sofern sie den genannten Voraussetzungen entsprechen.

Ein Emissionskataster, worunter eine räumlich und zeitlich gegliederte Aufstellung der luftverunreinigenden Emissionen zu verstehen ist, muss von den zuständigen Behörden aufgestellt werden, soweit dies zur Erfüllung bindender Beschlüsse der Europäischen Gemeinschaften erforderlich ist.

Ein Luftreinhalteplan ist aufzustellen, wenn die durch Rechtsverordnung nach § 48 a Abs. 1 BImSchG festgelegten Immissionsgrenzwerte einschließlich festgelegter Toleranzwerte überschritten werden. In den Luftreinhalteplänen sind die erforderlichen Maßnahmen

zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen festzulegen. Als kurzfristig greifende Maßnahme können Aktionspläne nach § 47 Abs. 2 BImSchG erlassen werden. Die Bedeutung dieser Instrumente ist aufgrund der zuletzt erfolgten Verschärfung der Grenzwerte für Luftschadstoffe, wie etwa für Feinstaub, gestiegen.

→ **Bundes-Immissionsschutzgesetz**

> *Luftreinhaltepläne kennt auch die schweizerische Gesetzgebung; man verwendet dafür den Begriff „Maßnahmenplan Luftreinhaltung“ (oder ähnliche Begriffe). Von diesen Plänen erfasst werden Gebiete, in denen die Immissionsgrenzwerte gemäß Anhang der Luftreinhalteverordnung überschritten werden, sofern die übermäßige Luftbelastung von mehreren Anlagen oder von einer Verkehrsanlage verursacht wird. Die kantonal festzusetzenden Maßnahmenpläne geben die Quellen von Emissionen an, zeigen ihre Bedeutung für die Gesamtbelastung auf und beinhalten Maßnahmen zu deren Verhinderung und Beseitigung.*

→ **Luftreinhaltung** → **Massnahmenplan**

METROPOLREGION, EUROPÄISCHE

Im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen der → Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) wurde 1995 erstmalig der Begriff der Europäischen Metropolregion (EMR) eingeführt. Die MKRO definiert die Europäischen Metropolregionen als „räumliche und funktionale Standorte, deren herausragende Funktionen im internationalen Maßstab über die nationalen Grenzen hinweg ausstrahlen. Als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung sollen sie die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit Deutschlands und Europas erhalten und dazu beitragen, den europäischen Integrationsprozess zu beschleunigen“. Mit der Ausweisung der EMR ist in gewisser Weise ein raumordnungspolitischer Paradigmenwechsel verbunden, indem die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet erstmalig hinter der Förderung von regionalen Entwicklungsschwerpunkten zurücktritt. Durch das polyzentrische Netz wirtschaftlich leistungsfähiger Metropolregionen sollen die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands in der globalisierten Wirtschaft und das Zusammenwachsen Europas gesichert werden. Von der Wirtschaftskraft der EMR werden Ausstrahlungseffekte für die angrenzenden Ergänzungsräume erhofft.

1995 wurden Hamburg, Berlin/Brandenburg, München, Rhein-Main, Rhein-Ruhr und Stuttgart als EMR ausgewiesen, 1997 die Stadtregion Halle/Leipzig-Sachsendreieck. 2005 kamen Hannover/Braunschweig/Göttingen, Nürnberg, Rhein-Neckar und Bremen-Oldenburg hinzu. Damit verfügt die Bundesrepublik Deutschland über insgesamt elf Europäische Metropolregionen. Diese Metropolregionen zeichnen sich durch die räumliche Bündelung von Entscheidungs- und Kontrollfunktionen, Innovations- und Wettbewerbsfunktionen sowie Gateway-Funktionen aus.

Forschungsbedarf besteht momentan noch in Bezug auf die räumliche Abgrenzung der EMR (administrativ oder funktionell nach Akteurs-Netzwerk-Beziehungen) sowie in Bezug auf Steuerungsmodelle (Regional Governance; regionalplanerische Organisationsformen).

MINISTERKONFERENZ FÜR RAUMORDNUNG

Das ROG (§ 19 Abs. 4) verpflichtet die Bundesregierung und die Landesregierung zu gemeinsamer Beratung von grundsätzlichen Fragen der Raumordnung. Zu diesem Zweck wurde 1967 die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) eingerichtet. Mitglieder sind die für die Raumordnung zuständigen Ressortchefs des Bundes und der Länder. Obwohl die Beratungsergebnisse der MKRO als Entschlüsse keine Verbindlichkeit erlangen, haben sie wesentlich zu einem einheitlichen raumordnerischen Grundverständnis in Deutschland beigetragen.

→ Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland

> Die für Bau- und Raumplanungsfragen in den Kantonen zuständigen Regierungsmitglieder treffen sich zwecks Erfahrungsaustausch und zur Diskussion grundsätzlicher Fragen regelmäßig im Rahmen der „Kantonalen Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektorenkonferenz BPUK“. Die ihnen unterstellten Vorsteher der kantonalen Raumplanungsämter verfügen mit der „Kantonsplanerkonferenz“ über eine eigene Einrichtung.

MONITORING

Monitoring beinhaltet die Erfassung, Darstellung und Interpretation von Entwicklungstrends bzw. -zuständen und dient dazu, fundierte Grundlagen für planerische und politische Prozesse oder Entscheidungen bereitzustellen. Indikatoren sind ein wichtiger Bestandteil von Monitoringsystemen. Der Begriff bezieht sich auch auf Überwachung und Überprüfung, v. a. in Hinblick auf bestimmte Ziele, z. B. im Rahmen der Strategischen → Umweltprüfung. In der Raumplanung kann Monitoring verschiedene Funktionen umfassen, wie z. B. die Informationsfunktion, die Frühwarn- bzw. Sensibilisierungsfunktion, die Objektivierungsfunktion oder die Kontrollfunktion.

Die Bedeutung von Monitoring in der Planung nimmt aktuell zu. Eine Reihe von europäischen Richtlinien, wie z. B. die FFH-Richtlinie (→ NATURA 2000), die Wasserrahmenrichtlinie (→ Wasserrecht) und die SUP-Richtlinie (→ Umweltprüfung), schreibt Monitoringverfahren vor; Letztere betrifft u. a. auch Raumordnungs- und Bauleitpläne. Auch § 12 BNatSchG unterstreicht die Notwendigkeit einer übergreifenden Umweltbeobachtung. Monitoringpflichten bestehen jedoch nicht nur im Umweltbereich, sondern auch im sozialen und ökonomischen Bereich, z. B. bei der EU-Strukturförderung.

Monitoringansätze beinhalten meist detailliertere Informationen als die → Raumbearbeitung und sind mit Steuerungsabsichten oder konkreten Zielen verbunden.

> Das RPG verlangt in Art. 6 von den Kantonen zur Erstellung ihrer Richtpläne eine zielgerichtete Raumbearbeitung. Ein eigentlicher gesetzlicher Monitoringauftrag besteht nicht. Zahlreiche Kantone haben in den letzten Jahren aber ein Richtplancontrolling eingeführt. Das Konzept für das Controlling beschreibt den gesamten Verfahrensablauf, den Zeitrahmen, Verantwortlichkeiten sowie die Berichterstattung. Außerdem beinhaltet es eine detaillierte Beschreibung der im Controlling verwendeten Indikatoren.

Der Bund selbst hat diverse Indikatorensets zur Beurteilung von Projekten, Planungen und räumlichen Entwicklungen im Hinblick auf deren Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung.

→ **Raubeobachtung**

NACHBARSCHAFTSVERBAND

Nachbarschaftsverbände in Baden-Württemberg sind Träger der Flächennutzungsplanung. Sie umfassen das Gebiet mehrerer Kommunen, in der Regel im Bereich von Verdichtungsräumen. Nachbarschaftsverbände sind Körperschaften öffentlichen Rechts. Ihre Organe sind die Verbandsversammlung und der Verbandsvorsitzende.

Das Nachbarschaftsverbandsgesetz (NVerbG) vom 9. Juli 1974, zuletzt geändert am 7. Februar 1994, legt folgende Nachbarschaftsverbände mit ihren Gemeinden fest: Heidelberg-Mannheim (insgesamt 18 Städte und Gemeinden), Karlsruhe (11), Pforzheim (4), Reutlingen-Tübingen (8) und Ulm (8). Daneben gibt es in Baden-Württemberg als weitere gemeindeübergreifende Flächennutzungsplanungseinheiten die Gemeindeverwaltungsverbände sowie die Vereinbarten Verwaltungsgemeinschaften.

→ **Flächennutzungsplan**

> *In der Schweiz sind keine besonderen Organisationsformen für grenzüberschreitende Nutzungsplanungen bekannt.*

→ **Regionalplanung** → **Interkommunale Zusammenarbeit**

NACHHALTIGKEIT

Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung (sustainable development) ist ein global angelegtes Konzept, welches im Grundsatz alle Bereiche des Wirtschaftens, der Umwelt und der Gesellschaft berührt. Mit dem Bericht der Brundtland-Kommission 1987 und der Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 wurde „sustainable development“ weltweit zum Leitbild des politischen Handelns. Seit der Novellierung des ROG 1998 ist dieses Leitbild auch in die deutsche Raumordnung integriert worden.

Eine nachhaltige Raumentwicklung ist die zentrale Leitvorstellung für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik nach dem ROG des Bundes (§ 1 ROG). Es geht dabei um die Herstellung einer Balance zwischen den sozialen und wirtschaftlichen Ansprüchen an den Raum und der Erhaltung seiner ökologischen Funktionen. Die nachhaltige städtebauliche Entwicklung wurde auch im BauGB verankert.

Während die → Kommunen in Artikel 28 der Deklaration von Rio zur Erstellung einer Lokalen Agenda 21 aufgerufen werden, gewinnen die → Regionen als überlokale Lebens- und Erfahrungsräume des Menschen eine zunehmende Bedeutung bei der Planung und Umsetzung von Konzepten und Strategien zur nachhaltigen Entwicklung. Hierbei werden soziale, wirtschaftliche und ökologische Anliegen so miteinander verknüpft, dass die Region einschließlich ihres Natur- und Kulturerbes wie auch die hier lebenden und

wirtschaftenden Menschen langfristig profitieren. Darüber hinaus werden Aspekte der intergenerativen Gerechtigkeit sowie der Nord-Süd-Problematik integriert.

Als überschaubare Raumeinheiten mit guten Möglichkeiten zur querschnittsorientierten Koordination heterogener Raumansprüche und vielfältiger Akteursgruppen bietet die Region eine geeignete Operationalisierungsplattform für die Implementierung von Konzepten der Raumordnung, die verstärkt auf die Aktivierung von endogenen Entwicklungspotenzialen der jeweiligen Region setzen. Hierbei sollen sowohl die regionseigenen Ressourcen gestärkt als auch die Steuerungsmöglichkeiten für die regionale Entwicklung aus der Region heraus und von unten her („bottom-up“) entwickelt werden.

→ **Leitvorstellung der Raumordnung**

> *Als Begriff tritt die „Nachhaltigkeit“ in der Raumplanungsgesetzgebung des Bundes nicht in Erscheinung, jedoch ist die Nachhaltigkeit als Staatsziel in der Bundesverfassung (Art. 73 BV) sowie in ihrer ökologischen Dimension im USG des Bundes verankert. Das Prinzip kommt implizit auch im RPG verschiedentlich zum Tragen: So sind insbesondere der haushälterische Umgang mit dem Boden, die Begrenzung des Siedlungsgebietes, die Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit und weitere Ziele und Grundsätze des RPG Ausdruck des Nachhaltigkeitsgebots. Ferner hat der Bundesrat eine Strategie für die nachhaltige Entwicklung der Schweiz festgesetzt.*

→ **Nachhaltigkeit**

NATIONALPARK

Nationalparke sind nach § 24 BNatSchG großräumige, rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, die im überwiegenden Teil ihres Gebietes die Voraussetzungen eines → Naturschutzgebietes erfüllen und sich in einem vom Menschen nicht oder wenig beeinflussten Zustand befinden oder geeignet sind, sich entsprechend zu entwickeln. Zudem müssen sie von besonderer Eigenart sein, d. h. wissenschaftlich bzw. erzieherisch bedeutsam oder von besonderer natürlicher Schönheit.

Nationalparke haben zum Ziel, im überwiegenden Teil ihres Gebietes den möglichst ungestörten Ablauf der Naturvorgänge in ihrer natürlichen Dynamik zu gewährleisten. Für die Einrichtung von Nationalparken, die durch die Bundesländer im Benehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt erfolgt, gibt es von der IUCN verabschiedete, international einheitliche Kriterien. Demnach müssen 75% der Fläche einem weitgehend naturnahen Zustand entsprechen und dürfen keiner dem Schutzzweck entgegenstehenden Nutzung unterliegen. Im Rahmen ihres Schutzzwecks haben Nationalparke zudem eine umweltpädagogische Ausrichtung. Der Nationalpark dient im Unterschied zum Naturschutzgebiet dem Großgebietschutz; international wird eine Richtgröße von 10.000 Hektar angegeben.

In Deutschland gibt es zurzeit vierzehn Nationalparke mit einer Gesamtfläche von 962.048 ha (inkl. Nord- und Ostseeflächen). Die meisten der deutschen Nationalparke sind noch „Entwicklungs-Nationalparke“, die erst durch Managementmaßnahmen dahin

geführt werden sollen, dass sie in 20 bis 30 Jahren einen überwiegenden Flächenanteil aufweisen, in dem sich die Natur unbeeinflusst entwickeln kann.

Nationalparke werden in Baden-Württemberg nach § 27 NatSchG durch Gesetz errichtet.

→ **Biosphärenreservat/-gebiet → Naturschutz → Unterschutzstellung**

> Mit dem 168 ha großen „Schweizerischen Nationalpark“ im Unterengadin, Kanton Graubünden, verfügt die Schweiz über einen international anerkannten Nationalpark. Es handelt sich dabei um ein Wildnisgebiet mit einem absoluten Schutz vor menschlichen Eingriffen: Waldbewirtschaftung, Jagd und Landwirtschaft sind ausgeschlossen. Zweck, Trägerschaft, Organisation und Finanzierung des Parks sind im Bundesgesetz über den Schweizerischen Nationalpark geregelt. Der Schweizerische Nationalpark entspricht einem IUCN Wildnisgebiet (IUCN Kategorie I). Zurzeit sind auf der Grundlage des revidierten NHG Abklärungen zur Schaffung weiterer Nationalparke im Gang.

→ **Naturpark**

NATURA 2000

Mit dem Schutzgebietssystem NATURA 2000 entsteht ein auf EU-Recht beruhendes zusammenhängendes Netz von Schutzgebieten, mit dem die Mitgliedsstaaten zur Erhaltung der biologischen Vielfalt in Europa beitragen sollen. Grundlagen sind die Richtlinien 79/409/EWG (sog. Vogelschutzrichtlinie) und 92/43/EWG (sog. Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, abgekürzt FFH-Richtlinie), die von allen Mitgliedsstaaten in der nationalen Gesetzgebung umgesetzt werden müssen. Die FFH-Gebiete werden auch als Gebiete gemeinschaftlicher Bedeutung (englisch: Special Areas of Conservation, SAC) bezeichnet, die Vogelschutzgebiete als besondere Schutzgebiete (englisch: Special Protected Areas, SPA). Sie werden nach EU-weit einheitlichen Standards ausgewählt und unter Schutz gestellt. Aus den nach beiden Richtlinien zu schützenden Gebieten leitet sich ein kohärentes Schutzgebietssystem für Arten und Lebensraumtypen ab. Aus den Richtlinien ergibt sich die Verpflichtung, die NATURA 2000-Gebiete nachhaltig zu sichern und zu schützen; dies kann, muss aber nicht in Form einer Schutzgebietserklärung nach § 22 BNatSchG erfolgen. NATURA 2000-Gebiete unterliegen einem Verschlechterungsverbot; im Falle von Vorhaben, die zu Beeinträchtigungen der Gebiete führen könnten, muss eine Verträglichkeitsprüfung erfolgen. Für NATURA 2000-Gebiete sind Managementpläne aufzustellen, außerdem bestehen Vorschriften zu Berichtspflicht an die EU sowie → Monitoring.

Im BNatSchG machen §§ 32 bis 38 Vorgaben zu Aufbau und Schutz des NATURA 2000-Netzes, im NatSchG von Baden-Württemberg §§ 36 bis 40. In Baden-Württemberg waren Mitte 2007 11,6% der Landesfläche als FFH-Gebiete und 4,9% als Vogelschutzgebiete an die EU gemeldet; bundesweit 9,3% als FFH-Gebiete (ohne maritime Gebiete), 9,4% als Vogelschutzgebiete.

→ **Bundesnaturschutzgesetz**

> Für die Nicht-Mitglieder der Europäischen Union heißt das Äquivalent des Schutzgebietsystems Natura 2000 „Smaragd“. Dieses Netzwerk für gefährdete Tiere, Pflanzen und Lebensräume verfolgt dieselben Ziele und setzt ähnliche Maßnahmen um. In der Schweiz liegen 139 potenzielle Smaragd-Gebiete, die zusammen 16 % der Landesfläche einnehmen.

NATURDENKMAL

Naturdenkmale sind rechtsverbindlich festgesetzte Einzelschöpfungen der Natur oder entsprechende Flächen bis fünf Hektar, deren besonderer Schutz aus wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen oder landeskundlichen Gründen oder wegen ihrer Seltenheit, Eigenart oder Schönheit erforderlich ist. Im BNatSchG ist dies in § 28, im NatSchG Baden-Württemberg in § 31 geregelt.

→ **Bundesnaturschutzgesetz** → **Naturschutz** → **Unterschutzstellung**

> In der Schweiz sind national bedeutsame Naturdenkmale im „Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung“ aufgeführt; sie genießen einen besonderen Schutz. Naturdenkmale von regionaler oder lokaler Bedeutung finden sich in kantonalen oder kommunalen Inventaren.

→ **Inventare**

NATURHAUSHALT

Der Begriff Naturhaushalt kennzeichnet ein deskriptives Konzept, das die verschiedenen Teilsysteme der Natur und ihre Inputs und Outputs in Form von Energie und Stoffen umfasst.

In § 10 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG wird der Naturhaushalt definiert als seine Bestandteile Boden, Wasser, Luft, Klima, Tiere und Pflanzen sowie als das Wirkungsgefüge zwischen ihnen. Zudem wird in § 1 Nr. 1 BNatSchG die dauerhafte Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes als Ziel des Naturschutzes und der Landschaftspflege festgeschrieben.

Dieser ganzheitlichen Betrachtungsweise sind in der Praxis Grenzen gesetzt, die bei der Erfassung des Naturhaushaltes dazu zwingen, auf Modelle und Vereinfachungen wie die Bioindikation zurückzugreifen.

→ **Bundesnaturschutzgesetz** → **Naturschutz**

> Eine streng begriffliche Aussage zur Sicherung des Naturhaushaltes findet sich in der schweizerischen Gesetzgebung nicht. Der Gedanke lässt sich aber aus dem Zweckartikel des NHG ableiten. Zudem stellt das NHG „Standorte, die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen“ unter besonderen Schutz. Der Aspekt des dynamischen ökologischen Wirkungsgefüges spiegelt sich auch im gesetzlichen Auftrag zum ökologischen Ersatz, zum ökologischen Ausgleich und zur Biotopvernetzung wider.

→ **Naturschutz**

NATURPARK

Bei Naturparksen handelt es sich um Gebiete, die sich wegen ihrer landschaftlichen Voraussetzungen für die Erholung besonders eignen und überwiegend aus → Landschaftsschutz- und → Naturschutzgebieten bestehen. In der Bundesrepublik gibt es zurzeit ca. 90 Naturparke.

Rechtsgrundlage ist auf Bundesebene § 27 BNatSchG sowie auf Landesebene § 30 NatSchG Baden-Württemberg. Die Ausweisung erfolgt generell durch die Bundesländer. Neben der Sicherung einer landschaftsverträglichen Erholung sollen Naturparke auch Aufgaben des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Kulturlandschaftsschutzes und der Umweltbildung erfüllen.

In Baden-Württemberg sind sieben Naturparke ausgewiesen: Obere Donau, Schönbuch, Schwäbisch-Fränkischer Wald, Schwarzwald Mitte-Nord, Stromberg-Heuchelberg, Südschwarzwald, Neckartal-Odenwald.

→ **Unterschutzstellung**

> *Die Revision des NHG im Jahre 2006 hat die Grundlage für neue National- und Naturparke in der Schweiz geschaffen. Ab 2008 können beim Bund erstmals Gesuche um ein Parklabel und um finanzielle Hilfe zur Errichtung neuer Naturparke eingereicht werden. Die drei neu definierten Park-Kategorien „Nationalpark“, „Regionaler Naturpark“ und „Naturerlebnispark“ tragen der vielfältigen Natur- und Kulturlandschaft der Schweiz Rechnung.*

→ **Naturpark**

NATURRAUM/NATURRÄUMLICHE GLIEDERUNG

Die naturräumliche Gliederung ist eine Methode zur Erfassung und Darstellung ökologisch verschiedener Landschaftsräume in verschiedenen Größenordnungen (Dimensionen). Karten der naturräumlichen Gliederung Deutschlands existieren im Maßstab 1 : 1.000.000 und 1 : 2.000.000.

Die kleinsten naturräumlichen Einheiten, die sog. Grundeinheiten, zeichnen sich durch geografisch-ökologische Homogenität aus. Bereits die nächsthöheren Einheiten sowie die Einheiten mittlerer Größenordnung (naturräumliche Untereinheiten, Haupteinheiten) sind landschaftsökologisch heterogen. Sie setzen sich stets aus mehreren annähernd homogenen Grundeinheiten, die zu bestimmten naturräumlichen Gefügekombinationen verbunden sind, zusammen. Entscheidend für die Abgrenzung ist aber nicht allein das formale Gefügemuster, sondern es sind auch die haushaltlichen Verhältnisse. Die in einer größeren Einheit enthaltenen Grundeinheiten müssen gewisse Gemeinsamkeiten in ihrem → Naturhaushalt aufweisen, um eine naturräumliche Einheit höherer Ordnungsstufe zu begründen.

Insgesamt gibt es ein gestuftes Ordnungssystem naturräumlicher Einheiten, die unterschiedliche Ausdehnung haben und nach unterschiedlichen Methoden untersucht und abgegrenzt werden; dieses sind die Dimensionen der naturräumlichen Gliederung, wobei die Einheiten nach Dimensionsstufen hierarchisch geordnet sind.

> Die naturräumliche Gliederung der Schweiz richtet sich nach grundsätzlich gleichen wissenschaftlichen Kriterien. Allerdings bedingt die Kleinräumigkeit und die geografische Komplexität der Schweiz je nach Anwendungszweck eine wesentlich feinere kartografische und/oder thematische Differenzierung. Eine oft verwendete Gliederung sind die biogeografischen Regionen der Schweiz: Jura, Mittelland, Alpennordflanke, Westliche Zentralalpen, Östliche Zentralalpen, Alpensüdflanke.

NATURSCHUTZ

Unter Naturschutz versteht man die Gesamtheit der Maßnahmen zur Erhaltung und Förderung von Pflanzen und Tieren wild lebender Arten (→ Artenschutz), ihrer Lebensgemeinschaften und natürlichen Lebensgrundlagen (→ Biotop) sowie zur Sicherung von Landschaften und Landschaftsteilen unter natürlichen Bedingungen.

Wesentliche Rechtsgrundlagen existieren auf der Ebene des Völkerrechts (z. B. Übereinkommen über die biologische Vielfalt), auf EU- (z. B. Vogelschutz- und FFH-Richtlinie → NATURA 2000), auf Bundes- (Bundesnaturschutzgesetz) und auf Landesebene (Naturschutzgesetze).

→ **Bundesnaturschutzgesetz** → **Unterschutzstellung**

> *Übergeordnete Rechtsgrundlage für den Naturschutz sind in der Schweiz das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) sowie mehrere zugehörige Verordnungen (z. B. Verordnungen über die Moore, Moorlandschaften, Auengebiete, Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung). Aufgrund der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (Naturschutz ist in erster Linie Sache der Kantone) erlassen die Kantone eigene Naturschutzgesetze, die jedoch auf das nationale Gesetz abzustimmen sind.*

→ **Naturschutz**

NATURSCHUTZGEBIET

Naturschutzgebiete sind nach § 23 BNatSchG rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, in denen ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft erforderlich ist. Die Unterschutzstellung kann der Erhaltung von Biotopen oder Lebensgemeinschaften bestimmter wildlebender Tier- und Pflanzenarten (→ Artenschutz) dienen oder aus wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen oder landeskundlichen Gründen sowie wegen der Seltenheit, besonderen Eigenart oder hervorragenden Schönheit der Gebiete erforderlich sein.

In den Naturschutzgebieten sind alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung, Veränderung oder zu einer nachhaltigen Störung führen können, verboten. Die Naturschutzgebiete stellen die Gebietskategorie mit dem intensivsten Schutz von Natur und Landschaft im Sinne des BNatSchG dar.

In § 26 NatSchG Baden-Württemberg ist vorgesehen, dass die Naturschutzgebiete durch → Rechtsverordnung ausgewiesen werden, die den Schutzgegenstand, den wesentlichen Schutzzweck und die dazu erforderlichen Verbote sowie Schutz- und Pflegemaßnahmen enthält.

→ **Naturschutz** → **Unterschutzstellung**

> *Der Schutz von Lebensräumen für Tiere und Pflanzen ist in der Schweiz in erster Linie Sache der Kantone und Gemeinden. Sie bezeichnen im Rahmen der Nutzungsplanung Schutzgebiete und legen die konkreten Schutzmaßnahmen fest. Einen absoluten (verfassungsrechtlichen) Schutz vor Eingriffen genießen Moore und Moorlandschaften von nationaler Bedeutung.*

→ **Naturschutz****ÖFFENTLICHE BELANGE**

Die → Abwägung unterschiedlicher Belange ist eine der zentralen Anforderungen an die räumliche Planung. So sieht z.B. § 1 Abs. 7 BauGB vor, dass bei der Aufstellung von Bauleitplänen öffentliche und private Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind. Öffentliche Belange sind alle öffentlichen Interessen, die im Zusammenhang mit dem jeweiligen Planungsgegenstand bestehen. Für das Bauen im → Außenbereich bestimmt § 35 Abs. 3 S. 1 BauGB, dass eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange z.B. dann vorliegt, wenn ein Vorhaben Darstellungen des → Flächennutzungsplans widerspricht oder schädliche Umweltauswirkungen hervorrufen kann oder ihnen ausgesetzt wird.

→ **Baugesetzbuch** → **Planungsträger** → **Träger öffentlicher Belange**

> *Als öffentliche Aufgabe muss die Raumplanung darauf achten, dass alle ihre Planungen und Maßnahmen vom öffentlichen Interesse geleitet sind. Das Vorhandensein eines überwiegend öffentlichen Interesses ist Voraussetzung für jede Eigentums- bzw. Grundrechtseinschränkung. Die zu berücksichtigenden Interessen finden u. a. in den Grundsätzen des RPG (Art. 3) Erwähnung.*

→ **Interessenabwägung** → **Öffentliches Interesse****ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG**

Die Richtschnur für die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten ist auf internationaler Ebene die Aarhus-Konvention, ein 1998 unterzeichnetes und 2001 in Kraft getretenes Übereinkommen der UNECE (regionale Kommission der UN zur Förderung der europäischen ökonomischen Integration). Sie macht Vorgaben zum Zugang zu Informationen, zur Öffentlichkeitsbeteiligung und zum gerichtlichen Rechtsschutz bei umweltrelevanten Genehmigungs- und Planungsentscheidungen. Das europäische Recht wurde durch die Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen (Umweltinformationsrichtlinie), die Richtlinie 2003/35/EG über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme (Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie) sowie die Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Auswirkung bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie, → Umweltprüfung) an die Aarhus-Konvention angepasst.

Die internationalen Vorgaben fanden Eingang in Bundes- (z. B. Umweltrechtsbehelfsgesetz, das die Klagemöglichkeiten von Umweltverbänden (→ Vereine, anerkannte) erweitert, und das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz) und Landesgesetze. In der Landes- und → Regionalplanung ist der Öffentlichkeit nach wesentlichen Änderungen des ROG (§ 7 Abs. 6) und des LplG Baden-Württemberg (§ 12) bei der Aufstellung der Raumordnungspläne – mit Blick auf die Einführung der strategischen → Umweltprüfung – Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Bei → Raumordnungsverfahren ist in Baden-Württemberg (§ 19 Abs. 5 LplG) ebenfalls eine Unterrichtung und Anhörung der Öffentlichkeit vorgesehen. Ebenso ist bei → Planfeststellungsverfahren eine Öffentlichkeitsbeteiligung notwendig. Der Ablauf des Anhörungsverfahrens ist für Baden-Württemberg in § 73 LVwVfG geregelt.

Eine Beteiligung der Öffentlichkeit an der räumlichen Planung ist für die Ebene der → Bauleitplanung im BauGB verbindlich geregelt. Die Gemeinde legt Ziele und Zwecke der Planung öffentlich dar und gibt allgemein Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung.

> Auch das RPG (Art. 4) verlangt, dass die Bevölkerung bei der Planung in „geeigneter Weise“ mitwirken kann, und zwar zu einem Zeitpunkt, an welchem die wesentlichen Entscheide noch nicht gefällt sind.

→ **Information und Mitwirkung**

ÖKO-AUDIT

Der Begriff des Öko-Audits ist die in Deutschland gebräuchliche Abkürzung für das auf die EG-Verordnung Nr. 1836/93 vom 29.6.1993 zurückgehende „Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung“ (Eco-Management and Audit Scheme). „Audit“ stammt dabei aus dem anglo-amerikanischen Sprachraum und bezeichnet im Allgemeinen die von unabhängigen Gutachtern in regelmäßigen Abständen durchgeführte Wirtschaftsprüfung.

Die Teilnahme von Organisationen an dem Verfahren des Öko-Audits ist grundsätzlich freiwillig. Die Durchführung des Audits richtet sich in Deutschland nach dem Umweltauditgesetz und basiert auf einer internen und einer externen Umweltprüfung. Voraussetzung für die Teilnahme ist die Implementierung eines Umweltmanagements. In regelmäßigen Abständen wird entsprechend den Vorgaben der EG-Verordnung 761/2001 (sog. EMAS II-Verordnung) eine interne Umweltbetriebsprüfung durchgeführt. Die Umweltbetriebsprüfung stellt die Grundlage für die im Anschluss zu veröffentlichende Umwelterklärung dar. Darüber hinaus wird von externen, unabhängigen Gutachtern ein Umweltgutachten angefertigt. Aufgabe der Gutachter ist außerdem, die vom Unternehmen in der Umwelterklärung angegebenen Informationen nach Maßgabe der EG-rechtlichen Vorgaben zu validieren. Nach Übermittlung der validierten Erklärungen an die zuständigen Registrierungsstellen werden die Organisationen mit den geprüften Standorten in ein Standortregister eingetragen. Die Organisationen sind mit der Registrierung berechtigt, das EMAS-Logo (s. www.emas-logo.de) zu führen.

> Art. 43a Abs. 1 USG gibt dem Bundesrat die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über die Einführung eines freiwilligen Systems für ein „Umweltzeichen“ (Ökolabel) und zur Bewertung und Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes mittels Umweltmanagement und Öko-Audit-Systemen. Eine entsprechende Verordnung liegt noch nicht vor. Bei der Ausgestaltung der Vorschriften wird sich der Bundesrat jedoch am internationalen Recht und an den international anerkannten technischen Normen orientieren (Umweltmanagement- und Ökoauditsysteme gemäß EMAS-Verordnung und ISO-Norm 14001).

ORIENTIERUNGSWERT

Orientierungswerte sind nicht rechtsverbindliche Grenzwerte oder Planungsvorgaben, so z. B. die Vorschläge eines → Regionalplanes an die → Bauleitplanung für Einwohnerdichten. Sie sind als Anhaltspunkte für die Planung zu verstehen.

> In der Schweiz finden sich in Richtplänen, aber auch in Arbeits- und Vollzugshilfen Empfehlungen und Planungsvorgaben, die als Orientierungswerte im obigen Sinn verstanden werden können.

PLANFESTSTELLUNGSVERFAHREN

Die Aufgabe des Planfeststellungsverfahrens besteht darin, die Zulässigkeit eines raumbedeutsamen Vorhabens unter → Abwägung und Ausgleich der Interessen des Trägers des Vorhabens und der von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange in einem Verfahren zu prüfen und einer rechtsverbindlichen Entscheidung zuzuführen. Das Planfeststellungsverfahren ist in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder (→ Landesverwaltungsverfahrensgesetz) weitgehend einheitlich geregelt.

Charakteristisch für die Planfeststellung ist, dass sie alle für das Vorhaben erforderlichen anderen behördlichen Entscheidungen (z. B. Genehmigungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen) ersetzt und zugleich rechtsgestaltend alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen regelt. Wesensmerkmal der Planfeststellung ist damit ihre umfassende Konzentrations- und Gestaltungswirkung. Erweist sich das Vorhaben als genehmigungsfähig, schließt das Planfeststellungsverfahren mit dem Erlass des Planfeststellungsbeschlusses ab.

Der Ablauf von Planfeststellungsverfahren für baden-württembergische Behörden und Gemeinden ist in §§ 72-78 LVwVfG Baden-Württemberg geregelt.

→ Raumordnungsverfahren

> In der Schweiz kennt man kein entsprechendes Instrumentarium. Raumbedeutsame Vorhaben werden oft im Rahmen von Sondernutzungsplanungen bewilligt. Dabei findet auch eine Koordination unter den verschiedenen Entscheidungsträgern statt, wobei Einzelbewilligungen in der Regel vorbehalten bleiben.

PLANUNGSGEBOT

Das baden-württembergische LplG enthält in § 21 das sogenannte Planungsgebot. Dies besagt, dass die Träger der → Bauleitplanung durch den zuständigen → Regionalverband dazu verpflichtet werden können, ihre Bauleitpläne den → Zielen der Raumordnung anzupassen bzw. neue Bauleitpläne aufzustellen, wenn dies zur Verwirklichung regional bedeutsamer Vorhaben oder zur Erreichung anderer → Ziele der Raumordnung erforderlich ist. Das 1994 erstmals eingeführte Planungsgebot war zunächst beschränkt auf den → Verband Region Stuttgart, wurde aber im Jahr 2001 auf alle baden-württembergischen → Regionalverbände ausgedehnt.

→ **Anpassungspflicht**

> *Die Gemeinden (wie auch der Bund und die Kantone) in der Schweiz unterliegen gemäß RPG (Art. 2) grundsätzlich einer Planungspflicht, die sich im Rahmen des nötigen Ermessensspielraums und der Belange der übergeordneten Planungen und Fachplanungen bewegt. Ein besonderes Planungsgebot von Gesetzes wegen wird nicht erlassen.*

PLANUNGSTRÄGER, ÖFFENTLICHE UND SONSTIGE

Bei der Aufstellung von → Raumordnungsplänen und im → Raumordnungsverfahren werden die berührten Planungsträger beteiligt, denen → raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen obliegen. Dieser Kreis ist teils enger, teils weiter als der Kreis der → Träger öffentlicher Belange, die bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu beteiligen sind (→ Bauleitplanung). Öffentliche Planungsträger sind die Behörden des Bundes und der Länder, die bundesunmittelbaren Planungsträger und die der Aufsicht des Bundes oder eines Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, also auch die nichtstaatlichen Verwaltungsträger, vor allem die Gemeinden (→ Kommune), → Landkreise und kommunalen → Zweckverbände. Sonstige Planungsträger sind die anerkannten → Vereine nach §§ 58 ff. BNatSchG sowie natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, wegen ihrer Raumbedeutsamkeit also vor allem Energieversorgungs- und größere Industrie-, Transport-, Handels- und Forschungsunternehmen. Bei der Aufstellung des baden-württembergischen → Landesentwicklungsplans und der → Regionalpläne sowie beim → Raumordnungsverfahren sind sowohl öffentliche als auch sonstige Planungsträger zu beteiligen, soweit sie in ihren Belangen berührt sein können (§§ 9 Abs. 3, 12 Abs. 3, 19 Abs. 4 LplG). Darüber hinaus erfolgt eine Beteiligung der Nachbarstaaten nach den Grundsätzen von Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit.

> *Planungsträger sind in der Schweiz primär die Gebietskörperschaften von Bund, Kantonen und Gemeinden. Auch andere Rechtssubjekte (Bezirke, Regionen) können Planungen als hoheitliche Aufgaben wahrnehmen, wenn sie durch Gesetz dazu ermächtigt sind. In diesen Fällen erfüllen sie die Aufgabe in der Form staatsrechtlich konzipierter Gebietskörperschaften oder als Zweckverbände.*

PLANZEICHENVERORDNUNG

Die Planzeichenverordnung legt fest, wie die Inhalte der Bauleitpläne zeichnerisch darzustellen sind. Sie ergänzt für den Bereich der → Bauleitplanung die Regelungen des → Baugesetzbuches und der → Baunutzungsverordnung. In der Planzeichenverordnung sind die darstellenden Anforderungen an die Bauleitplanung festgelegt.

Für → Regionalpläne können die Bundesländer eigene Verordnungen erlassen. Die Verwendung von Planzeichen für die Regionalpläne in Baden-Württemberg ist durch eine Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums vom 14.09.2005 geregelt.

> *In der Schweiz ist die Darstellung der Richt- und Nutzungspläne weder auf nationaler noch auf kantonaler Ebene einheitlich festgelegt. In den 1960er- und 1970er-Jahren haben sich die Gemeinden beim Erlass ihrer Pläne an die vom Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich herausgegebenen ORL-Richtlinien für die „Grafische Darstellung von Zonenplänen“ gehalten. In den letzten Jahren haben sich die Gemeinden jedoch immer mehr davon entfernt. Im Rahmen der Baurechtsharmonisierung sind Bestrebungen im Gang, die Darstellung der Rahmennutzungspläne schweizweit zu vereinheitlichen (künftige SIA-Norm 424).*

PROJEKT-, PLANUNGSMANAGEMENT

Um die Planungs- und Verwaltungsverfahren speziell für große Investitionsvorhaben zu beschleunigen, sind verschiedene Initiativen in Angriff genommen worden. Mit dem Instrument des Projekt- bzw. Planungsmanagements wird ein projektorientiertes kooperatives Verfahren gefördert. Dabei wird enger mit den eigentlichen Umsetzern von Großvorhaben, vor allem den Fachressorts (→ Fachplanung), zusammengearbeitet. Man konzentriert sich dabei vorrangig auf „Leitprojekte“, die an den Stärken eines Raumes anknüpfen und seine Schwächen beheben sollen. Hinter dieser Art des Managements steht auch der Gedanke, dass eine Projekt-Solidarität leichter herzustellen ist als eine Raum-Solidarität.

> *Auch in der Schweiz werden zahlreiche Bestrebungen unternommen, die Planungs- und Bewilligungsverfahren zu beschleunigen. Die Verfahrensdauer ist dabei oft weniger eine Frage des Verfahrensrechts als ein Problem des Verfahrensmanagements. Eine kompetente Projektorganisation und die Sachkompetenz der Behörden vermögen in vielen Fällen das Verfahren zu beschleunigen. Stehen besondere kantonale oder überkommunale Interessen auf dem Spiel (z. B. Deponien, große Investitionsvorhaben), so kann, zwecks Beschleunigung des Verfahrens, auf das Instrument des kantonalen (Sonder-)Nutzungsplans zurückgegriffen werden, wie ihn die meisten Kantone kennen. Das RPG verpflichtet die Kantone zur Koordination (Art. 25a) und zur Befristung der Bewilligungsverfahren (Art. 25).*

→ **Verfahrensbeschleunigung** → **Verfahrenskoordination**

RAUMBEDEUTSAME PLANUNGEN UND MASSNAHMEN

Raumbedeutsam sind solche Planungen einschließlich der → Raumordnungspläne, Vorhaben und sonstigen Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird, einschließlich des Einsatzes der hierfür vorgesehenen öffentlichen Finanzmittel (§ 3 Nr. 6 ROG).

→ Raumordnungsrecht

> Anstatt von „raumbedeutsam“ spricht das RPG von „raumwirksam“. Tätigkeiten sind raumwirksam, wenn sie die Nutzung des Bodens oder die Besiedlung des Landes verändern oder bestimmt sind, diese zu erhalten.

RAUMBEOBACHTUNG

Unter Raumb Beobachtung versteht man die indikatorgestützte, laufende, systematische und umfassende Berichterstattung über räumliche Entwicklungen. Raumb Beobachtung liefert die analytische Grundlage für die Raumordnungspolitik und die räumliche Planung und vereinigt in sich Elemente der Erfolgskontrolle und der Prognose. Das wichtigste Element der Raumb Beobachtung sind Indikatoren, die wichtigste Grundlage regionalstatistische Daten. Diese Daten aus den verschiedensten Bereichen (z. B. Arbeit/Wirtschaft, Bevölkerung, Bildung, Freizeit, Umwelt, Wanderung, etc.) werden laufend mit Problemen und Aufgaben raumb bedeutsamer Politik und Planung konfrontiert.

§ 18 Abs. 5 ROG sieht vor, dass das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) ein Informationssystem zur räumlichen Entwicklung in der Bundesrepublik führt; Kernstück des Raumb Beobachtungssystems des BBR ist die „Laufende Raumb Beobachtung“, die durch eine europäische Raumb Beobachtung sowie durch Stadtbeobachtung und soziale Indikatoren ergänzt wird. Die Ergebnisse werden auch den Ländern zur Verfügung gestellt. Nach § 21 ROG erstattet das BBR in → Raumordnungsberichten umfassend Bericht über die Raumentwicklung in Deutschland. Grundlagendaten für die Raumb Beobachtung liefert in Baden-Württemberg vor allem das Statistische Landesamt. Zahlreiche dieser Daten sind online über das Landesinformationssystem (LIS) Baden-Württemberg verfügbar. Auf europäischer Ebene wurde das European Spatial Planning Observation Network ESPON eingerichtet.

→ Monitoring → Raumordnungsbericht/Landesentwicklungsbericht

> Auch in der Schweiz wird die Veränderung der Bodennutzung und der räumlichen Ordnung systematisch und laufend beobachtet. Auf Bundesebene übernehmen diese Aufgabe die Bundesämter für Raumentwicklung und für Statistik. Die Ergebnisse werden regelmäßig veröffentlicht. Das RPG verpflichtet auch die Kantone, als Grundlage ihrer Richtplanung Raumb Beobachtung zu betreiben. Dabei haben sie den expliziten Auftrag, dem Bund periodisch über den Stand der Überbauung, Erschließung und Baureife, über die Konsumation der Fruchtfolgeflächen (→ Bodenschutz) sowie über die Bauten außerhalb der Bauzonen Bericht zu erstatten.

Auch die Schweiz ist am Programm des European Spatial Planning Observation Networks ESPON beteiligt.

→ **Raubeobachtung**

RAUMKATEGORIE

Raumkategorien (Gebietskategorien) sind nach bestimmten Kriterien abgegrenzte Räume, in denen gleichartige Strukturen bestehen bzw. gleichartige Ziele verfolgt werden sollen. Raumkategorien nach dem ROG sind die Verdichtungsräume und die ländlichen Räume. Die → Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) hat darüber hinaus die Kategorie der Ordnungsräume eingeführt, die aus den Verdichtungsräumen und ihren Randzonen bestehen. Ländliche Räume umfassen i. d. R. den Gesamttraum außerhalb der Ordnungsräume. Auf Bundesebene hat am 7.1.1993 der Hauptausschuss der MKRO die Verdichtungsräume auf der Grundlage der beiden Indikatoren Siedlungsdichte (Einwohner je km² Siedlungsfläche ohne Verkehrsfläche) und Siedlungsflächenanteil (Siedlungs- und Verkehrsfläche in % der gesamten Gemarkungsfläche) abgegrenzt. Ein weiteres Kriterium war, dass ein Verdichtungsraum mindestens 150.000 Einwohner aufweist. Die Abgrenzungen in den Ländern haben sich zunächst stark an diese bundesweite Abgrenzung angelehnt. Mittlerweile sind die Kriterien in den neueren Raumordnungsplänen den Notwendigkeiten angepasst worden.

Auf der Basis einer aktuellen Neuabgrenzung weist der → Landesentwicklungsplan (LEP) 2002 Baden-Württemberg die Raumkategorien Verdichtungsräume, Randzonen um die Verdichtungsräume und Ländlicher Raum (mit den Teilkategorien Verdichtungsgebiete im Ländlichen Raum und Ländlicher Raum im engeren Sinn) aus. Die siedlungsstrukturellen Gegebenheiten wurden dabei auf Gemeindeebene anhand eines Gesamtindikators der Siedlungsverdichtung erfasst, der sich aus den Einzelmerkmalen Siedlungsflächenanteil (Gewichtung: 35 %), Siedlungsdichte (35 %), Einwohner-Arbeitsplatz-Dichte (15 %) und Baulandpreisniveau (15 %) zusammensetzt.

Wesentliche Abgrenzungsbedingungen für Verdichtungsräume waren eine am Siedlungsstruktur-Indikator gemessene Siedlungsverdichtung von mindestens 120 % des Landesdurchschnitts und eine Mindestgröße von 150.000 Einwohnern in flächenhaft zusammenhängendem Gebiet. Als Verdichtungsräume sind ausgewiesen: Stuttgart (einschließlich Heilbronn und Reutlingen/Tübingen), Rhein-Neckar, Karlsruhe/Pforzheim, Freiburg, Lörrach/Weil als baden-württembergischer Teil des grenzüberschreitenden Verdichtungsraums um Basel, Ulm/Neu-Ulm und der Bodenseeraum mit den Teilbereichen Konstanz-Singen bzw. Friedrichshafen-Ravensburg. Der Abgrenzung der Randzonen um die Verdichtungsräume wurden Siedlungsstruktur-Indikatorwerte zwischen 85 und 120 % des Landesdurchschnitts zugrunde gelegt. Der Ländliche Raum ist als eigenständige Raumkategorie bestimmt und in zwei Teilkategorien unterschiedlicher siedlungsstruktureller Prägung untergliedert.

Die im LEP festgelegten Ziele und Grundsätze für die Raumkategorien ergänzen die landesweit geltenden Zielsetzungen zur Siedlungs-, Freiraum- und Infrastrukturentwicklung. Die Raumkategorien bilden somit ein Gebietsraster für teilraumspezifische Zielsetzungen

des LEP zur jeweils anzustrebenden räumlichen Entwicklung und zur Bewältigung der jeweiligen Ordnungs- und Entwicklungsaufgaben.

Anteile der Fläche/der Einwohner (31.12.2003) in den Raumkategorien in Baden-Württemberg: Verdichtungsräume 16,7/50,4%, Randzonen um die Verdichtungsräume 14,5/15,1%, Verdichtungsbereiche im Ländlichen Raum 7,6/8,2%, Ländlicher Raum im engeren Sinn 61,2/26,3%.

> *Das schweizerische Planungssystem kennt keine derart differenzierte Kategorisierung von Planungsräumen; auf nationaler Ebene werden Städte und Agglomerationen einerseits und ländliche Räume andererseits unterschieden. Die Agglomerationen werden nach einem Bündel von Kriterien bestimmt und sind eine wichtige räumliche Kategorie der schweizerischen Raumplanung. Für die ländlichen Räume sind im Rahmen des Raumentwicklungsberichts 2005 (nicht rechtsverbindlich) verschiedene Raumtypen definiert worden: periurbaner ländlicher Raum, alpine Tourismuszentren sowie peripherer ländlicher Raum.*

Für die Raumplanung von Relevanz ist weiterhin die Abgrenzung von Regionen aus förderungspolitischer Sicht. Aus analytischer Sicht von Bedeutung sind unter anderem die MS-Regionen (MS = mobilité spatiale), welche Pendlereinzugsbereiche bezeichnen.

→ **Agglomeration** → **Raumentwicklungsbericht** → **Regionalpolitik**

RAUMORDNUNG

Nach dem Bundesverfassungsgericht ist Raumordnung die zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des Raums (BVerfGE 3, 407 [425]). Sie ist dadurch gekennzeichnet, dass sie – in Abgrenzung zum → Bodenrecht und zum Fachplanungsrecht (→ Fachplanung) – ihre → Bindungswirkung nur innerhalb der verschiedenen Stufen der öffentlichen Verwaltung entfaltet. Die Aufgabe der Raumordnung besteht nach dem → Raumordnungsgesetz des Bundes darin, den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume durch zusammenfassende, übergeordnete → Raumordnungspläne und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern (§ 1 Abs. 1 S. 1 ROG).

Übergeordnetheit bedeutet, dass die Raumordnung auf überörtliche Planung beschränkt ist, welche vielfältige Fachplanungen zusammenfasst und aufeinander abstimmt. Überörtlichkeit bedeutet, dass die Raumordnung räumlich über die „Ortsstufe“, also die einzelnen Gemeinden, hinausgeht. Überfachlichkeit der Raumordnung bedeutet, dass sie vielfältige Fachplanungen zusammenfasst und aufeinander abstimmt. Die Raumordnung darf keine Ersatzfachplanung betreiben.

→ **Leitbild der Raumordnung** → **Raumordnungsrecht**

> *In der Schweiz spricht man eher von „Raumplanung“ oder von „Raumentwicklung“ als von „Raumordnung“. „Raumplanung“ umfasst als Oberbegriff alle räumlichen Planungen der öffentlichen Hand auf allen Staatsebenen und in allen raumrelevanten Sachgebieten, unabhängig von Konkretisierungsgrad und Verbindlichkeit. Die aktuelle Diskussion beinhaltet die Revision des Raumplanungsgesetzes unter dem Titel Raumentwicklungsgesetz.*

→ **Raumordnung** → **Raumplanung**

RAUMORDNUNGSBERICHT/LANDESENTWICKLUNGSBERICHT

Raumordnungsberichte bzw. Landesentwicklungsberichte sind – meist periodisch – zu erstellende Berichte der Bundesregierung bzw. der Landesregierungen zur Unterrichtung ihrer Parlamente und der Öffentlichkeit über den Stand der Raumordnung, insbesondere über die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung, über räumliche Entwicklungstendenzen sowie über bedeutsame Planungsvorhaben. Für das Bundesgebiet liegt der Raumordnungsbericht (ROB) 2005, erarbeitet vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), vor.

In Baden-Württemberg bilden die Landesentwicklungsberichte (LEB) gemäß § 29 LplG eine Grundlage für die Aufstellung und Fortschreibung von → Landesentwicklungsplan (LEP) und raumbedeutsamen Fachplanungen. Eine regelmäßige Berichterstattung ist in Baden-Württemberg nicht vorgesehen. Der LEB 1994 war schwerpunktmäßig den raumbedeutsamen Entwicklungen in den Bereichen Bevölkerung, Wohnen und Arbeiten gewidmet. Der LEB 2005 konzentriert sich auf die raumordnerischen Herausforderungen und Problemstellungen einer nachhaltigen Entwicklung des Landes und seiner Teilräume. Schwerpunkte des Berichts sind die Steuerung und Reduzierung der Flächeninanspruchnahme sowie die Herausforderungen und räumlichen Folgen des demografischen Wandels.

(Das ROB 2005 ist verfügbar unter: www.bbr.bund.de; Druckexemplar bzw. CD-ROM (kostenpflichtig) des LEB 2005: www.wm.baden-wuerttemberg.de > Strukturpolitik > Informationsmaterial als download oder als kostenfreie Broschüre.)

> 1987 hat der Bundesrat im Rahmen eines „Raumplanungsberichts“ umfassend über die räumliche Entwicklung der Schweiz und die ersten Erfahrungen mit dem RPG berichtet. 1989 und 1996 sind in der Form von „Berichten über Maßnahmen zur Raumordnungspolitik“ Realisierungsprogramme für die raumwirksamen Aufgaben und Maßnahmen des Bundes erschienen. 2005 erschien der Raumentwicklungsbericht des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE. Über den Stand der Raumentwicklung berichten auch einzelne Kantone (z. B. Raumplanungsbericht 2005 – Bericht des Regierungsrates an den Kanton Zürich; raumentwicklungAARGAU – Gesamtstrategie Raumentwicklung von 2006).

→ **Raumentwicklungsbericht**

RAUMORDNUNGSGESETZ

Zum 1. Januar 1998 ist das Raumordnungsgesetz (ROG) durch den Bund grundlegend neu geregelt worden und hat durch das EAG Bau vom 24. Juni 2004 weitere Modifikationen erfahren. Das ROG ist in vier Abschnitte mit unterschiedlichen Regelungsbereichen untergliedert:

- Abschnitt 1 enthält diejenigen Vorschriften, die allgemein für die Raumordnung in Bund und Ländern gelten. Diese umfassen die Aufgabe, die → Leitvorstellungen und die → Grundsätze der Raumordnung, wichtige Begriffsbestimmungen sowie die → Bindungswirkungen der → Erfordernisse der Raumordnung.

- Abschnitt 2 legt die rahmenrechtlichen Vorgaben des Bundes für die Raumordnung in den Ländern fest und umfasst neben den Vorschriften über die → Raumordnungspläne die Instrumente zur Sicherung der → Erfordernisse der Raumordnung. Als Rahmenrecht bedarf dieser Abschnitt der Umsetzung durch das Landesrecht. Darüber hinaus enthält dieser Abschnitt eine Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen.
- Abschnitt 3 regelt die Raumordnung im Bund einschließlich der gegenseitigen Unterrichtung und gemeinsamen Beratung im Bund-Länder-Verhältnis. Dabei wird insbesondere auch die Aufgabe der Raumordnung des Bundes als Bindeglied zwischen der Landesplanung und der Raumordnung im europäischen Rahmen verdeutlicht. Zudem finden sich dort Vorschriften zur Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone.
- Abschnitt 4 fasst die Überleitungs- und Schlussvorschriften zusammen.

Im August 2006 ist die Verteilung der Zuständigkeiten für die Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern durch eine Grundgesetzänderung neu geregelt worden. Davon ist auch die Raumordnung betroffen, die nun der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz unterliegt und für die der Bund daher nicht mehr nur ausfüllungsbedürftiges Rahmenrecht setzen, sondern eine auch Details enthaltende Vollregelung treffen kann. Den Ländern kommt eine Abweichungskompetenz zu, aufgrund derer sie in ihren → Landesplanungsgesetzen von der bundesrechtlichen Vollregelung abweichendes Recht setzen können. Das ROG wird derzeit novelliert.

→ **Raumordnungsrecht**

> *Grundlage für die Raumplanung in der Schweiz bildet das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) von 1979 (in Kraft seit 1980). Dieses Gesetz wird zurzeit revidiert (vgl. auch Ziffer 2.5 im Teil II).*

RAUMORDNUNGSKATASTER

Raumordnungskataster sind thematische Kartenwerke, die bei den Landesplanungsbehörden zum Teil in digitalisierter Form und in der Regel im Maßstab 1 : 25.000 geführt und fortgeschrieben werden. Dabei werden insbesondere Informationen zu folgenden Bereichen zusammengestellt:

- Bauwesen und Bodennutzung
- Sonderflächen und -gebiete
- Verkehrsplanungen und -anlagen
- Nachrichtenwesen und militärische/zivile Verteidigung
- Energie und Wasser
- Naturschutz und Landschaftsplanung
- Denkmalpflege, Flurbereinigung und Bodengüte

Raumordnungskataster liefern einen Überblick über aktuelle und geplante Flächenbeanspruchungen. Sie sind eine wesentliche Grundlage für die Koordinierung fachlicher Planungen und Projekte und für die Abstimmung mit den → Erfordernissen der Raumordnung.

→ Instrumente der Raumordnung

> *Im Rahmen der kantonalen Richtplanung sind Grundlagen zu erarbeiten, die unter anderem konkrete raumwirksame Vorhaben und gesamträumliche Übersichten enthalten, wie zum Beispiel Verkehrsplanungen oder Grundlagen zur Lärm- und Luftbelastung. Diese Grundlagen stellen in der Regel den Ausgangspunkt für eine laufende Raumbewertung in den Kantonen dar. Auf nationaler Ebene liefert die Raumbewertung Schweiz des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE gesamträumliche Übersichten zur Lagebeurteilung.*

Der Begriff des Raumkatasters wird vereinzelt auch in der Schweiz verwendet (z. B. Kanton Zürich oder Kanton Basel-Stadt). Diskutiert wird auch ein gesamtschweizerischer „Raumkataster“ in digitaler Form, der neben verschiedenen raumrelevanten Daten auch Informationen über öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen enthalten soll.

RAUMORDNUNGSKLAUSEL

Raumordnungsklauseln sind Rechtsvorschriften in anderen Fachgesetzen als dem ROG, welche die rechtliche Bindungswirkung von → Erfordernissen der Raumordnung regeln. Solche Vorschriften können die → Bindungswirkungen von Erfordernissen der Raumordnung nicht einschränken, sondern nur erweitern (§ 4 Abs. 5 ROG). Wichtige Raumordnungsklauseln finden sich beispielsweise im → BauGB u. a. für die → Bauleitplanung (§ 1 Abs. 4 BauGB, → Anpassungspflicht) und den → Außenbereich (§ 35 Abs. 3 S. 2 und 3 BauGB).

→ Fachplanung

> *Gemäß RPG haben die raumwirksam tätigen und mit Planungsaufgaben betrauten Behörden bei all ihren Ermessensentscheidungen die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu beachten. In einzelnen Sachgesetzen werden diese Anforderungen – obwohl an sich nicht erforderlich – explizit erwähnt. Beispiele sind die Berücksichtigung raumplanerischer Anliegen bei der Erteilung von Rodungsbewilligungen oder bei der Gewährung von Investitionskrediten in der Landwirtschaft.*

RAUMORDNUNGSPLAN

Die → Grundsätze der Raumordnung des ROG sind für den jeweiligen Planungsraum durch Raumordnungspläne zu konkretisieren. Es gibt einen Raumordnungsplan für das jeweilige Landesgebiet (§ 8 ROG) sowie Regionalpläne (§ 9 ROG). In verdichteten Räumen kann zugelassen werden, dass ein Plan zugleich die Funktion eines Regionalplans und eines gemeinsamen → Flächennutzungsplans nach § 204 BauGB (Regionaler Flächennutzungsplan) übernimmt.

Die Raumordnungspläne sollen Festlegungen zur Raumstruktur enthalten, insbesondere zu:

1. der anzustrebenden → Siedlungsstruktur,
2. der anzustrebenden Freiraumstruktur (→ Freiraum),
3. den zu sichernden Standorten und Trassen für Infrastruktur (§ 7 ROG).

In den Raumordnungsplänen sind diejenigen Aussagen, die → Ziele und Grundsätze der Raumordnung sind, besonders zu kennzeichnen.

In Baden-Württemberg existieren als Raumordnungspläne der → Landesentwicklungsplan (LEP) für das gesamte Landesgebiet und Regionalpläne für die zwölf Regionen (→ Regionalplanung/Regionalplan).

> *Die Raumordnungspläne des deutschen Planungssystems entsprechen den (kantonalen und regionalen) Richtplänen in der Schweiz. Auch sie enthalten – behördenverbindlich – die Siedlungs-, Landschafts- und Verkehrs- resp. Versorgungsstruktur des jeweiligen Planungsraumes. Der Richtplan ist durch das RPG für die kantonale Ebene vorgeschrieben. Die Kantone sind frei, das Richtplansystem innerkantonal durch einen kommunalen oder auch einen regionalen Richtplan zu ergänzen.*

RAUMORDNUNGSRECHT

Das Raumordnungsrecht regelt die → Raumordnung in Bund und Ländern und verknüpft sie mit der → Bauleitplanung und der → Fachplanung zu einem geschlossenen Planungssystem. Das Raumordnungsrecht regelt die Organisation der Raumordnung, gibt Leitvorstellungen, → Grundsätze und → Ziele für die Ordnung und Entwicklung des Raumes vor und stellt die → Instrumente bereit, mit denen die → raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der verschiedenen → Träger öffentlicher Belange auf diese Vorgaben und untereinander abgestimmt werden.

Das Raumordnungsrecht ist fixiert im → Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG), in den → Landesplanungsgesetzen und in → Rechtsverordnungen der Länder, aber auch in den Raumordnungsprogrammen und -plänen der Länder (→ Raumordnungspläne) und der Träger der → Regionalplanung, deren Grundsätze und Ziele Normqualität haben, schließlich in den → Raumordnungsklauseln zahlreicher Bundes- und Landesgesetze, die die Rechtswirkung der → Erfordernisse der Raumordnung auf fachliche Planungen und Maßnahmen regeln (→ Fachplanung).

> *In der Schweiz spricht man von „Raumplanungsrecht“. Das nominale Raumplanungsrecht umfasst alle Rechtsregeln, die geeignet sind, den Lebensraum unmittelbar zu verändern oder zu gestalten. Auch organisatorische und verfahrensrechtliche Normen gehören dazu. Die entsprechenden Vorschriften finden sich oft zusammen mit baurechtlichen Bestimmungen in Planungs- und Baugesetzen. Daneben gibt es das funktionale Raumplanungsrecht. Es handelt sich dabei um Erlasse, die Rechtssätze umfassen, die in ihrer Anwendung und Wirkung der Raumordnungspolitik dienen (z. B. Verkehrs- und Umweltrecht).*

→ **Raumplanungsrecht**

RAUMORDNUNGSVERFAHREN

Das Raumordnungsverfahren (ROV) ist ein landesplanerisches Verfahren, in dem → raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen untereinander und mit den → Erfordernissen der Raumordnung abgestimmt werden (§ 15 ROG). Dabei wird die sog. Raumverträglichkeitsprüfung durchgeführt. Diese Prüfung ermöglicht die Feststellungen, ob raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmen, oder aber wie raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen unter den Gesichtspunkten der Raumordnung aufeinander abgestimmt oder durchgeführt werden können.

Die Bundesregierung hat durch → Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Vorhaben bestimmt, für die ein ROV durchgeführt werden soll (→ Raumordnungsverordnung). Inzwischen haben alle Länder die Rechtsgrundlagen für das Raumordnungsverfahren geschaffen. In Baden-Württemberg sind dies §§ 18, 19 LplG. Das Ergebnis des ROV ist von allen öffentlichen Stellen und den Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 3 ROG bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu berücksichtigen (§ 18 Abs. 5 LplG).

→ Instrumente der Raumordnung

> *Ein formelles Verfahren, bei dem die räumlichen Fachplanungen mit den Plänen der Raumordnung abgestimmt werden, existiert in der Schweiz nicht. Im Sinne des Gegenstromprinzips und des Grundsatzes der Widerspruchsfreiheit der Planungen sind jedoch die einzelnen Pläne bei deren Erarbeitung aufeinander abzustimmen. Die übergeordnete Behörde hat diese Vorgabe bei der Plangenehmigung zu überprüfen.*

RAUMORDNUNGSVERORDNUNG

Die Raumordnungsverordnung (RoV) vom 13. Dezember 1990, zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juni 2002, benennt als Verordnung des Bundes diejenigen Vorhaben, für die in der Regel ein → Raumordnungsverfahren (ROV) durchzuführen ist.

Das ROG ermächtigt den Bund in § 17 Abs. 2 zum Erlass einer solchen → Rechtsverordnung, wobei der Bundesrat zustimmen muss. Die RoV führt Planungen und Maßnahmen in 18 Anwendungsbereichen auf, für die ein ROV nach § 15 ROG durchgeführt werden soll.

> *Die Schweiz kennt keine namentliche Festlegung planbedürftiger Vorhaben, sondern nur eine allgemeine Umschreibung der Planungspflicht.*

→ Planungspflicht

RECHTSVERORDNUNG

Die Rechtsverordnung ist eine Rechtsnorm der Exekutive, also eine abstrakt-generelle Regelung mit Außenwirkung, die nicht durch den parlamentarischen Gesetzgeber selbst, sondern durch die Verwaltung erlassen wird. Diese bedarf dazu jedoch einer gesetzlichen Ermächtigung, die auf Bundesebene den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1

GG, auf Landesebene denen der jeweiligen Landesverfassungen bzw. entsprechender einfachgesetzlicher Vorschriften genügen muss.

Art. 80 Abs. 1 GG verlangt, dass die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage selbst Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmt und so bereits Rahmen und Tendenz der späteren Verordnung vorgibt. Nur innerhalb dieser vom Gesetzgeber gezogenen Grenzen kann die Exekutive eigene Regelungen erlassen. Die Verfassungen der einzelnen Bundesländer stellen an landesrechtliche Verordnungen ähnliche – teilweise gleichlautende – Anforderungen wie Art. 80 Abs. 1 GG auf Bundesebene. Im Bereich des Raumordnungsrechts ist besonders die → Raumordnungsverordnung von Bedeutung, die den Anwendungsbereich des → Raumordnungsverfahrens regelt. → Raumordnungspläne werden in einigen Ländern, etwa in Bayern, als Rechtsverordnungen erlassen.

REGIERUNGSBEZIRK

Die Mehrzahl der Bundesländer in Deutschland hat ihr Hoheitsgebiet in Verwaltungsbezirke gegliedert und dort staatliche Verwaltungen errichtet. Diese räumlichen Gliederungen sind Regierungsbezirke, deren Verwaltung von den Regierungspräsidenten geleitet wird. In Baden-Württemberg sind dies die vier Regierungsbezirke Stuttgart, Karlsruhe, Freiburg und Tübingen.

> *Gebietsunterteilungen, vergleichbar den deutschen Regierungsbezirken, gibt es auch in den größeren Schweizer Kantonen. Bezeichnet werden sie als „Bezirke“, „Amtsbezirke“, „Ämter“ oder „Kreise“. Die Verwaltung dieser Einheiten wird entweder von einer Kollegialbehörde (Bezirksrat) oder einem Einzelorgan (Regierungsstatthalter, Bezirksamtmann, Bezirksstatthalter, Oberamtmann) wahrgenommen.*

REGION

Regionen im Sinn der Raumordnung sind Planungsräume unterhalb der Landesebene, die den → Erfordernissen der Raumordnung entsprechend gebildet werden und für die eigene Programme und Pläne aufzustellen sind. Im Idealfall entspricht die räumliche Abgrenzung einer Region dem Verflechtungsbereich des jeweiligen Oberzentrums.

In Baden-Württemberg gibt es flächendeckend zwölf Regionen, die jeweils mehrere Landkreise und die Stadtkreise umfassen: Bodensee-Oberschwaben, Donau-Iller (grenzüberschreitend mit Bayern; → grenzüberschreitende Raumordnung), Heilbronn-Franken, Hochrhein-Bodensee, Mittlerer Oberrhein, Neckar-Alb, Nordschwarzwald, Ostwürttemberg, Rhein-Neckar (grenzüberschreitend mit Rheinland-Pfalz und Hessen), Schwarzwald-Baar-Heuberg, Südlicher Oberrhein und Stuttgart (→ Verband Region Stuttgart).

> *In der Schweiz wird häufig zwischen homogenen Regionen, welche im Hinblick auf eine oder mehrere Eigenschaften eine große Ähnlichkeit aufweisen (z. B. Landwirtschafts- oder Fremdenverkehrsregionen), und funktionalen Regionen (Raumeinheiten mit sozialen und wirtschaftlichen Verflechtungen: Zentrum/Umland) unterschieden. Große Kantone kennen Raumplanungsregionen. Wirtschaftlich schwache Regionen werden vom Bund gefördert.*

→ **Region**

REGIONALER GRÜNZUG

Regionale Grünzüge sind größere zusammenhängende Freiräume für unterschiedliche ökologische Funktionen, für naturschonende, nachhaltige Nutzungen oder für die Erholung; sie sollen von Besiedlung und anderen funktionswidrigen Nutzungen freigehalten werden.

In Baden-Württemberg werden Regionale Grünzüge durch die → Regionalplanung gebietsscharf ausgewiesen. Sie haben zusätzlich die Aufgabe, die überregional bedeutsamen naturnahen Landschaftsräume im Freiraumverbund zu konkretisieren und zu ergänzen.

→ Freiraum

> *Neben dem Siedlungstrenngürtel und der Freihaltezone existieren in der schweizerischen Landschafts- und Siedlungsplanung keine weiteren planungsrechtlich verbindlichen, expliziten Begriffe für die Freiraumsicherung. Der Begriff wird aber in der Praxis verwendet.*

REGIONALES ENTWICKLUNGSKONZEPT

Regionale Entwicklungskonzepte haben die Aufgabe, Entwicklungsperspektiven für eine Region aufzuzeigen und Entwicklungsvorhaben zu koordinieren. § 13 ROG schlägt zur Verwirklichung der → Raumordnungspläne Regionale Entwicklungskonzepte mit aufeinander abgestimmten raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen vor. Durch die Zusammenführung aller berührten und interessierten regionalen Akteure auf freiwilliger Basis sollen die endogenen Kräfte und Potenziale einer Region erkannt, mobilisiert und mit umsetzungsfähigen Handlungsprogrammen zielgerichtet gebündelt werden. Ein Regionales Entwicklungskonzept (REK) ergänzt dabei die formellen, verbindlichen und langfristig orientierten Planungsinstrumente in Plänen und Programmen durch kurz- bis mittelfristig angelegte Aussagen, die nicht verbindlich sind. Auf der Grundlage einer Stärken-Schwächen-Analyse und eines Leitbilds für die Region werden im REK Prioritäten festgelegt, Maßnahmen dargestellt und Vorschläge zur Koordination von Fördermitteln unterbreitet. Die Erarbeitung von Planungsalternativen für ausgewählte Einzelprobleme oder für Teilräume kann zur Verbesserung der Akzeptanz von Planung und zur Vermeidung oder Auflösung von Konflikten führen.

> *Bis zum Inkrafttreten der Neuen Regionalpolitik (am 1.1.2008) waren die Bergregionen verpflichtet, regionale Entwicklungskonzepte auszuarbeiten, wenn sie von Bundesmitteln profitieren wollten. Neu ist, dass die Kantone beim Bund eine Entwicklungsstrategie einzureichen haben. Diese legt die Schwerpunkte der künftigen Wirtschaftspolitik fest und enthält konkrete, evtl. mit den Regionalverbänden erarbeitete Umsetzungsprojekte.*

Ähnlich wie in Deutschland können Regionen auch in der Schweiz regionale Entwicklungskonzepte erarbeiten, um ihre Entwicklungspotenziale und -perspektiven zu eruieren und Maßnahmen aufeinander abzustimmen.

→ **Region** → **Regionalpolitik**

REGIONALKONFERENZ

Eine Regionalkonferenz bzw. ein Regionalforum ist eine Form freiwilliger regionaler Zusammenarbeit. In Verbindung mit der Aufstellung von → Regionalen Entwicklungskonzepten und Handlungsprogrammen werden z. B. Regionalkonferenzen durchgeführt. Sie bilden vor allem bei komplexen regionalen Problemstellungen den Auftakt für einen Informations- und Abstimmungsprozess mit den Akteuren einer Region, unter anderem auch den Vertretern der Fachressorts (→ Fachplanung), aber auch mit einer möglichst breiten Öffentlichkeit. Regionalkonferenzen erfordern, wie Runde Tische, Hearings etc., einen kompetenten Moderator. Sofern die personellen und sachlichen Potenziale zur Verfügung stehen, kann diese Rolle auch von der Regionalplanung übernommen werden (→ Regionalverband). Wegen der räumlichen Größenordnungen und der inhaltlichen Spannweite vieler regionaler Probleme sollte eine Regionalkonferenz arbeitsteilig organisiert werden. Hierfür können zum Beispiel Arbeitsgruppen, ein regionaler Beirat mit eigener Geschäftsstelle, ein Regionalbüro oder eine Entwicklungsagentur eingerichtet werden. Eine solche Regionalkonferenz war im Raum Stuttgart die Keimzelle für den 1994 neu gebildeten → Verband Region Stuttgart.

> *Regionalkonferenzen gab es bis anhin in dieser Form in der Schweiz nicht. Die Zusammenarbeit in den einzelnen Regionen erfolgte im Rahmen der Regionalplanung oder über eigens zum Zweck der regionalen Zusammenarbeit geschaffene Organisationen (Zweckverbände, „Verkehrskonferenzen“).*

Im Rahmen der neuen Agglomerationspolitik werden neue Zusammenarbeitsformen gesucht. Zur Diskussion stehen verschiedene Modelle. Der Kanton Bern kennt beispielsweise seit kurzem eine rechtliche Grundlage zur Schaffung von Regionalkonferenzen.

→ **Agglomerationspolitik** → **Interkommunale Zusammenarbeit**

REGIONALPLAN/REGIONALPLANUNG

Regionalplanung ist die den regionalen Planungsträgern übertragene Aufgabe, die anzustrebende räumliche Ordnung und Entwicklung von Teilräumen der Länder (→ Regionen) durch die Aufstellung zusammenfassender, überörtlicher und übergeordneter Programme und Pläne festzulegen (Regionalpläne). Regionalplanung ist damit die Raumordnung der Teilräume bzw. Regionen der Länder; sie hat die Programme und Pläne der Landesplanung zu konkretisieren und regionale Ziele und Grundsätze festzulegen. Die Regionalplanung stellt das wesentliche Verbindungsgelenk zwischen überörtlichen Entwicklungsvorstellungen des Landes und der konkreten Festlegung der Raumnutzung auf der örtlichen Ebene durch die → Bauleitplanung dar.

Baden-Württemberg hat die Regionalplanung „kommunal verfassten“ Regionalverbänden übertragen, dennoch ist sie Teil der staatlichen Landesplanung. Wichtigstes Instrument der baden-württembergischen Regionalplanung ist der Regionalplan. Er enthält – unter der Voraussetzung der Regionalbedeutsamkeit – Festlegungen zur anzustrebenden Siedlungs- und Freiraumstruktur und zu den zu sichernden Standorten und Trassen für die Infrastruktur der Region (§ 11 LplG). Die nach § 11 Abs. 3 LplG im Regionalplan möglichen und bei Regionalbedeutsamkeit erforderlichen Ausweisungen sind:

- Unter- und Kleinzentren (→ Zentrale-Orte-System)
- Regionale Entwicklungsachsen (→ Achsen)
- → Siedlungsbereiche
- → Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen, insbesondere Standorte für großflächigen Einzelhandel (→ Einzelhandel)
- Schwerpunkte des Wohnungsbaus
- Gemeinden mit Beschränkung auf → Eigenentwicklung
- Regionale → Grünzüge und → Grünzäsuren sowie Gebiete für besondere Nutzungen im → Freiraum, z. B. für → Naturschutz und Landschaftspflege, für Bodenerhaltung, für Landwirtschaft, für Forstwirtschaft und für Waldfunktionen sowie für Erholung
- Gebiete zur Sicherung von → Wasservorkommen
- Gebiete für den vorbeugenden → Hochwasserschutz
- Gebiete für den Abbau oberflächennaher → Rohstoffe und Gebiete zur Sicherung von Rohstoffvorkommen
- Standorte und Trassen für Infrastrukturvorhaben (z. B. Straßen und Schienentrassen, Trassen für die Energieversorgung, Standorte für Abfallentsorgungsanlagen), insbesondere auch Gebiete für Standorte regionalbedeutsamer → Windkraftanlagen

Die Ausweisung dieser Planinhalte erfolgt in beschreibender und zeichnerischer Form (Text und Karte). Der Kartenmaßstab für die Regionalpläne ist 1 : 50.000 (Raumnutzungskarte) bzw. 1 : 200.000 (Strukturkarte).

> *Aufgrund der Kleinräumigkeit und der Gebietsaufteilung auf 26 unterschiedlich große Kantone hat die Regionalplanung in der Schweiz einen geringeren Stellenwert als in Deutschland. Die Bildung von Raumplanungsregionen ist Sache der Kantone. Vermehrt erfolgt eine Zusammenarbeit in den mehrere Kantone umfassenden Wirtschaftsregionen.*

→ **Regionalplanung**

REGIONALPOLITIK (REGIONALE STRUKTUR- BZW. WIRTSCHAFTSPOLITIK)

Unter dem Begriff Regionalpolitik im Sinne von regionaler Struktur- und Wirtschaftspolitik werden die Bemühungen und Maßnahmen verstanden, die darauf abzielen, regionale Ungleichgewichte aufgrund natürlicher und wirtschaftlicher Faktoren abzubauen und die Wettbewerbsverhältnisse der einzelnen Regionen zu verbessern. Deshalb konzentriert sich Regionalpolitik in der Regel auf Gebiete mit deutlicher Unterbeschäftigung, hoher Arbeitslosigkeit und Abwanderung. Ziel ist die Schaffung neuer Arbeitsplätze, die Bereitstellung von Umstellungs- und Umschulungsmaßnahmen und die Verbesserung der gesamten Lebensbedingungen in entwicklungsbedürftigen Gebieten. In diesem Zusammenhang ist die → Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) von Bedeutung.

Mit Regionalpolitik im Sinne von Regionalmanagement werden vielfach diejenigen Aktivitäten der Träger der Regionalplanung bezeichnet, die über die reinen Planungsaufgaben hinausgehen. Die unterschiedlich starken Aktivitäten der Regionalverbände sollen insbesondere der Verwirklichung der regionalplanerischen Zielsetzungen, der Mitwirkung der Regionalverbände bei regional bedeutsamen Angelegenheiten oder der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit dienen. So können die Regionalverbände in Baden-Württemberg gemäß § 16 LplG in allen regional bedeutsamen Angelegenheiten, insbesondere bei der regional bedeutsamen Wirtschaftsförderung und beim regionalen Tourismusmarketing, Mitglied in Körperschaften, Gesellschaften und Einrichtungen werden. Die Regionalverbände können auf diese Weise wesentlich zur Weiterentwicklung ihrer Region beitragen. Besondere Regelungen gelten für den → Verband Region Stuttgart.

> *Die schweizerische Regionalpolitik (Neue Regionalpolitik, NRP) ist – wie in Deutschland – auf eine Verbesserung der Wirtschaftsstruktur in wirtschaftlich schwachen Regionen und auf den Abbau unerwünschter regionaler Disparitäten angelegt. Ganz nach dem „Bottom-up“-Prinzip spielen die Kantone bei der Konzeption, Finanzierung und Umsetzung der Regionalpolitik zukünftig eine zentrale Rolle. Große Agglomerationen werden von der Neuen Regionalpolitik grundsätzlich nicht unterstützt.*

→ **Regionalpolitik**

REGIONALVERBAND

Regionalverbände sind Körperschaften des öffentlichen Rechts, denen die → Regionalplanung übertragen wurde. In Baden-Württemberg stellen die zwölf Regionalverbände eine besondere Form kommunal verfasster Regionalplanung dar. Sie sind – mit Ausnahme des → Verbands Region Stuttgart (seit 1994) und des Verbands Region Rhein-Neckar (seit 2006), die auch Trägerschafts- und Koordinierungsaufgaben haben – Planungsverbände. Den Regionalverbänden wurde die Ausgestaltung der Landesplanung auf regionaler Ebene übertragen. Sie erarbeiten als Pflichtaufgaben den Regionalplan und den Landschaftsrahmenplan (→ Landschaftsplanung). Nach dem LplG sind die Regionalverbände verpflichtet, auf die Verwirklichung der Regionalpläne hinzuwirken; dies kann insbesondere im Rahmen von → Regionalen Entwicklungskonzepten, durch Unterstützung der Zusammenarbeit von Gemeinden zur Stärkung teilsräumlicher Entwicklungen (z. B. → Städtenetze) und durch weitere regionalplanerische Initiativen z. B. zu den Themen Gewerbestandorte, Schienenverkehr oder grenzüberschreitende Zusammenarbeit geschehen. Organe des Regionalverbands sind die Verbandsversammlung und der aus ihrer Mitte gewählte Verbandsvorsitzende. Die Mitglieder der Verbandsversammlung werden von den Kreistagen und den Gemeinderäten der Stadtkreise gewählt; die Regionalversammlung des Verbands Region Stuttgart wird unmittelbar vom Volk gewählt (Direktwahl). Die Zahl der Mitglieder in der Versammlung liegt zwischen mindestens 40 und höchstens 80, gestaffelt nach Einwohnerzahl der Region.

> *In der Schweiz spricht man von Regionalplanungsverbänden. In der Regel handelt es sich um öffentlich- oder privatrechtliche Gemeindeverbände, mit – je nach Kanton – unterschiedlichen Kompetenzen.*

REKULTIVIERUNG

Unter Rekultivierung sind alle Maßnahmen zu verstehen, die zur Wiederherstellung und landschaftlichen Neugestaltung von Gebieten notwendig sind, die durch Eingriffe des wirtschaftenden Menschen zeitweilig verschlechtert oder zerstört wurden. Derartige Eingriffe können z.B. Braunkohletagebaue, Kiesgruben, Abraumhalden oder Abfallentsorgungsanlagen sein. Die Pflicht zur Rekultivierung ist je nach Art des Eingriffs in unterschiedlichen Gesetzen verankert; für den Bereich der Abfallentsorgungsanlagen z.B. im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (→ Abfall).

> *Wie in Deutschland besteht auch in der Schweiz für zahlreiche Eingriffe in Natur- und Landschaft eine Pflicht zur Rekultivierung bzw. zur Wiederherstellung des früheren Zustands. Rechtsgrundlagen hierfür finden sich im NHC, im WaG und in der Technischen Verordnung des Bundes über die Abfälle, aber auch in kantonalen Erlassen wie z.B. in Vorschriften über den Materialabbau oder die Erstellung von Deponien. Konkretisiert wird die Rekultivierungspflicht oft in Sondernutzungsplänen, die zur Realisierung der Vorhaben ausgearbeitet werden.*

→ **Rohstoffe, Abbau von**

ROHSTOFFE, SICHERUNG UND ABBAU

Rohstoffabbau und Flächensicherung sind in der Regel mit erheblichen Eingriffen in Landschaft und Natur verbunden. Die Sicherstellung einer bedarfsgerechten und verbrauchernahen Versorgung mit oberflächennahen Rohstoffen ist daher eine zentrale Aufgabe der Landes- und Regionalplanung.

Nach dem LplG Baden-Württemberg sind in den → Regionalplänen Abbaustätten, Erweiterungsflächen und sonstige abbauwürdige Rohstoffvorkommen als Gebiete für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe (Abbaugelände) und als Gebiete zur Sicherung von Rohstoffen (Sicherungsgebiete) in der Form von → Vorrang- und Vorbehaltsgebieten festzulegen. Die Festlegungen als → Ziele der Raumordnung beziehen sich auf die Dauer des Planungszeitraums der Regionalplanung von rund 15 Jahren. Abbau- und Sicherungsgebiete ergänzen einander; ihre Kombination führt dazu, dass sich sowohl Abbauunternehmen als auch Repräsentanten konkurrierender Nutzungsansprüche für einen Zeitraum von rund 30 Jahren darauf einstellen können, dass in den ausgewiesenen Gebieten der Rohstoffabbau Vorrang vor anderen Nutzungen hat bzw. durch anderweitige Nutzungen nicht verhindert werden darf. Rohstofffassung und Rohstoffkartierung werden durch das Regierungspräsidium Freiburg fortlaufend aktualisiert und den Regionalverbänden zugänglich gemacht.

> *Die Sicherung von Rohstoffvorkommen erfolgt in der Schweiz mittels Materialabbauplanungen auf kantonaler oder regionaler Ebene.*

→ **Rohstoffe, Abbau von**

ROTE LISTE

Rote Listen sind Verzeichnisse ausgestorbener, verschollener und gefährdeter Tier- und Pflanzenarten, Pflanzengesellschaften sowie Biotoptypen und Biotopkomplexe. Sie beziehen sich immer auf ein räumlich klar abgegrenztes Gebiet. Die Roten Listen der Bundesrepublik Deutschland werden im Auftrag der Bundesregierung erstellt und durch Landeslisten ergänzt. Sie dienen u. a. der Information der Öffentlichkeit sowie zuständiger Behörden sowie als Entscheidungshilfe für Institutionen und Behörden des Naturschutzes und der Landschaftsplanung. Tier- und Pflanzenarten werden in Anlehnung an die Kriterien der IUCN in der Regel in fünf Gefährdungsstufen eingeteilt: 0 – ausgestorben oder verschollen, 1 – vom Aussterben bedroht, 2 – stark gefährdet (erheblich zurückgegangen bzw. durch laufende bzw. absehbare Einwirkungen erheblich bedroht), 3 – gefährdet (merklich zurückgegangen bzw. durch laufende bzw. absehbare Einwirkungen bedroht), G – Gefährdung anzunehmen (zu wenig Informationen für gesicherte Einstufung in Kategorien 1 – 3). Daneben gibt es die Kategorie R (extrem selten) sowie eine Vorwarnliste (V).

Die Rote Liste der Pflanzen umfasst aktuell rund 40% der untersuchten Arten, davon sind knapp 4% ausgestorben oder verschollen. Rund 40% der untersuchten Tierarten gelten als gefährdet, 4% sind ausgestorben oder verschollen.

→ **Artenschutz** → **Naturschutz**

> *Rote Listen gefährdeter Tier- und Pflanzenarten kennt auch die Schweiz. Sie werden vom Bundesamt für Umwelt BAFU erlassen bzw. anerkannt. Sie zeigen auf, für welche Arten Handlungsbedarf besteht. Bei den erwähnten fünf Gefährdungsstufen handelt es sich um internationale Kategorien, die auch für die Schweiz gelten.*

In der Schweiz sind heute fast die Hälfte der evaluierten Tierarten auf der Roten Liste, ein Drittel der Blütenpflanzen und Farne sind bedroht oder gar verschwunden und ein Fünftel der Moose und Flechten sind bereits ausgestorben. In der Schweiz ist der Anteil verschwundener oder bedrohter Arten im europäischen Maßstab am höchsten.

SATZUNG

Die Satzung ist eine Rechtsnorm, die von einer Körperschaft des öffentlichen Rechts zur Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten erlassen wird. Dabei muss die Befugnis zum Erlass von Satzungen, die so genannte Satzungsautonomie, der Körperschaft stets durch Gesetz verliehen worden sein.

Von der → Rechtsverordnung unterscheidet sich die Satzung dadurch, dass sie nicht von einer staatlichen Behörde, sondern von einer rechtlich selbstständigen juristischen Person des öffentlichen Rechts herrührt und deren Selbstverwaltungsangelegenheiten betrifft. Besonders für Gemeinden und Landkreise stellt die Satzung ein wesentliches Instrument ihres rechtlichen Handelns dar. Auch die baden-württembergischen → Regionalverbände können als Körperschaften des öffentlichen Rechts gemäß § 33 Abs. 1 LplG ihre Angelegenheiten durch Satzung regeln.

> *In der Schweiz ist der Begriff „Satzung“ weniger geläufig. Öffentlich-rechtliche Körperschaften (v. a. Gemeinden) erlassen in ihrem Autonomiebereich nach schweizerischer Terminologie „Reglemente“ bzw. die Gemeindeordnung als „kommunale Verfassung“. Inhaltlich ist damit aber dasselbe Rechtsinstitut gemeint.*

SCHWERPUNKTE FÜR INDUSTRIE UND DIENSTLEISTUNGSEINRICHTUNGEN

Die Ausweisung von regional bedeutsamen Schwerpunkten für Industrie und Dienstleistungseinrichtungen gehört in Baden-Württemberg gemäß § 8 LplG zu den Aufgaben der → Regionalplanung. Sie erfolgt in beschreibender und zeichnerischer Form in den Regionalplänen. In der Regel sind die Schwerpunkte in deren Raumnutzungskarte symbolhaft – d. h. nicht gebietsscharf – dargestellt. Ein Sonderfall besteht in der Region Stuttgart: Mit der Novelle zum LplG Baden-Württemberg vom 7.2.1994 wurde der → Verband Region Stuttgart dazu verpflichtet, im Regionalplan regionalbedeutsame Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung gebietsscharf auszuweisen.

> *Zahlreiche Kantone legen im Rahmen ihrer Richtplanung Entwicklungsschwerpunkte für ihr Kantonsgebiet fest. Es handelt sich dabei um Standorte an den Knotenpunkten des öffentlichen Verkehrs, die sich wegen ihrer Erreichbarkeit sehr gut für stark verdichtete Arbeitsplatzgebiete eignen, wie zum Beispiel für öffentliche Verwaltungen, Dienstleistungsunternehmen, Einrichtungen des Gesundheitswesens oder Bildungsstätten (z. B. Kanton Basel-Landschaft: Arbeitsgebiete von kantonaler Bedeutung). Die grundeigentümergebundene Umsetzung der kantonalen Vorgaben erfolgt im Rahmen der kommunalen Nutzungsplanung.*

SIEDLUNGSBEREICHE

Nach dem LplG Baden-Württemberg sind Siedlungsbereiche Gemeinden oder Gemeindeteile, in denen eine verstärkte Siedlungstätigkeit stattfinden soll. Welche Gemeinden die dafür notwendigen Wanderungsgewinne aufnehmen sollen und für größere Gewerbeansiedlungen in Betracht kommen, ergibt sich aus der regionalen Siedlungskonzeption des → Regionalplans. Wo es aus regionaler Sicht keiner Vorgaben für die Siedlungstätigkeit bedarf, obliegt deren Steuerung ausschließlich der örtlichen → Bauleitplanung. Ebenso ist die innergemeindliche Verteilung von Bauflächen grundsätzlich Aufgabe der Bauleitplanung. Wo dies allerdings von überörtlicher Bedeutung für die Ordnung und Entwicklung der Siedlungs- und Freiraumstruktur der Region ist, darf die Regionalplanung den Gemeindeteil bestimmen, der die Funktion des Siedlungsbereichs wahrnehmen soll. Nach § 1 Abs. 4 BauGB muss sich die Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung anpassen (→ Planungsgebot).

> *Den Begriff des „Siedlungsbereiches“ kennt das schweizerische Planungsrecht nicht; jedoch werden faktisch, vor allem in den dichter besiedelten Kantonen, besondere Siedlungsgebiete gekennzeichnet, die einer verstärkten Siedlungsentwicklung und Verdichtung zugeführt werden sollen.*

Im Kanton Bern wurden – zur Einschränkung der ungeordneten Siedlungsentwicklung (Zersiedelung) – sogenannte „Entwicklungsschwerpunkte“ bestimmt, die vorrangig der Siedlungstätigkeit dienen sollen. Die Abstimmung zwischen Siedlungsentwicklung und Verkehr war auch ein grundlegendes Ziel der Richtplanung resp. des S-Bahn-Ausbaus im Kanton Zürich. Im Richtplan des Kantons Zürich sind im Bereich bestimmter Gemeinden sogenannte „Zentrumsgebiete“ von kantonaler Bedeutung festgesetzt worden, um dem Leitbild der dezentralen Konzentration gerecht zu werden.

Der deutsche Begriff „Siedlungsbereich“ ist nicht zu verwechseln mit dem schweizerischen „Siedlungsgebiet“, das im Rahmen der kantonalen Richtplanung vom Nichtsiedlungsgebiet getrennt wird.

→ **Siedlung**

STÄDTEBAULICHE ENTWICKLUNGSMASSNAHME

Die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ermöglicht den → Kommunen, durch → Satzung, einen Teil des Gemeindegebiets, dem besondere Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung zukommt und der künftig Wohnungs- und Arbeitsstätten bzw. Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen aufnehmen oder die Wiedernutzung brachliegender Flächen ermöglichen soll, als „städtebaulichen Entwicklungsbereich“ förmlich festzulegen, wenn dies im öffentlichen Interesse liegt.

Das städtebauliche Entwicklungsinstrumentarium (§§ 165–171 BauGB) bietet sich zur Baulandmobilisierung sowie zur Reaktivierung und umfassenden Neuordnung brachliegender Flächen an. Im förmlich festgelegten Entwicklungsbereich kauft die Gemeinde grundsätzlich alle Grundstücke zum bisherigen „entwicklungsunbeeinflussten Anfangswert“ auf. Die gemäß einem → Bebauungsplan geordneten und neu erschlossenen Grundstücke werden baureif zum Neuordnungswert (Baulandpreis) verkauft. Maßnahmenbedingte Bodenwertsteigerungen bleiben so bei der Gemeinde und können zur Finanzierung des Erschließungsaufwandes und der erforderlichen Infrastruktureinrichtungen eingesetzt werden. Eventuelle Überschüsse sind auf die vorherigen Eigentümer umzulegen.

Wegen ihrer enteignungsrechtlichen Vorwirkung ist bei der Prüfung des Allgemeinerfordernisses der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit strikt zu beachten: Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ist nur dort anzuwenden, wo alle anderen Instrumente des allgemeinen und besonderen Städtebaurechts nicht greifen, um die Entwicklungsziele mit der gleichen Effizienz zu erreichen.

→ **Baugesetzbuch**

> *Als ein kommunales Instrument zur zügigen Baulandbeschaffung ist die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, die für Siedlungserweiterungen wie für Umstrukturierungen eingesetzt werden kann, in der Schweiz unbekannt. Siedlungserweiterungen werden heute jedoch kaum noch in einer solchen Größenordnung vorgenommen, dass ein besonderes Instrumentarium erforderlich wäre. In der Regel reichen die vorhandenen Instrumente der Nutzungsplanung hierfür aus.*

STÄDTEBAULICHE SANIERUNGSMASSNAHME

Unter städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen versteht man gem. § 136 Abs. 1 S. 2 BauGB Maßnahmen, durch die ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessert oder umgestaltet wird und deren einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung im öffentlichen Interesse liegen. Derartige Missstände können ihren Ursprung einerseits in der Substanz haben. Dies ist dann der Fall, wenn ein Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder nach seiner sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Bevölkerung nicht entspricht. Zum anderen können Missstände in der Funktionsfähigkeit begründet sein, wenn das Gebiet in der Erfüllung der Aufgaben, die ihm nach seiner Lage und Funktion obliegen, erheblich beeinträchtigt ist.

Das Verfahren der städtebaulichen Sanierung wird in §§ 140 ff. BauGB detailliert festgelegt; wichtige Verfahrensschritte sind dabei die vorbereitenden Untersuchungen, die Aufstellung eines Sozialplans, die Beteiligung, die förmliche Festlegung des Sanierungsgebietes, die Durchführung von Ordnungs- und Baumaßnahmen sowie der Abschluss des Sanierungsverfahrens.

→ Baugesetzbuch

> *Ein besonderes Recht für die Durchführung flächenhafter Sanierungsmaßnahmen mit dem Aufbau eines speziellen organisatorischen, prozessualen und förderungstechnischen Apparates kennt das schweizerische Planungsrecht nicht, und das vermutlich auch nicht von ungefähr: Die Städte wurden über Jahrhunderte hinweg nicht in größerem Ausmaß zerstört; Kriegseinwirkungen und -auswirkungen waren weder in substantieller noch in eigentumsrechtlicher Hinsicht abzubauen. Stadterneuerung wurde in der Regel auf Initiative der privaten Eigentümer kontinuierlich betrieben; sie bedurfte kaum umfassender öffentlicher Eingriffe.*

Als materieller Bestandteil jeder städtebaulichen Entwicklung, vor allem auf der örtlichen Ebene, ist die Stadterneuerung jedoch auch aus der schweizerischen Planungstätigkeit nicht wegzudenken. Man spricht dabei aber weniger von „Stadterneuerung“ oder „Sanierung“, sondern eher von „Gebietserneuerung“, „Quartiererneuerung“ oder „Ortskernerneuerung“, in jüngster Zeit vermehrt auch von „Siedlungserneuerung“, „innerer Erneuerung“ oder „Innenentwicklung“, womit alle Arten der Verdichtung, des Stadtumbaus, der Umnutzung oder Umstrukturierung innerörtlicher Entwicklungsgebiete gemeint sind.

STÄDTENETZE

Bei Städtenetzen sowie bei regionalen Netzwerken geht es vorrangig um ein System von wechselseitigen Beziehungen im Sinne eines kooperierenden Netzwerkes. Für die problemorientierte Mobilisierung und für eine möglichst effiziente Nutzung der endogenen Potenziale ist die Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Partnern unerlässlich. Grundlage eines Städtenetzes bilden die Zentralen Orte (→ Zentrale-Orte-System). Insofern ergänzen Städtenetze die vorhandenen Planungselemente. Sie können

einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dass das planungspolitische Agieren flexibler, handlungs- und umsetzungsorientierter wird. Städtenetze als neues Kooperationsinstrument erfordern adäquate Strukturen für die Zusammenarbeit. Notwendig sind nicht die klassischen Hierarchien, sondern gleichwertige Partnerschaften. Diese aufwendigen Kooperationen und Vernetzungen werden nur dann funktionieren, wenn konkrete und raumbedeutsame regionale Kernaufgaben mit umsetzungsorientierten Zielsetzungen in Angriff genommen werden.

Es werden zwei Städtenetz-Typen unterschieden. Den ersten Typ bilden interregionale Netze auf der Basis ähnlicher funktionaler Beziehungen, bei denen räumliche Nähe kein entscheidendes Kriterium darstellt. Ziele dieses Städtenetz-Typs sind zum Beispiel, gemeinsam in einem zusammenwachsenden Europa Stärke zu zeigen, dabei aber die eigene Identität zu bewahren und insbesondere auf bestimmten Feldern (Hochschulforschung, Technologie-Transfer, Städtemarketing oder Kultur) gemeinsame Handlungsstrategien zu entwickeln.

Unter dem zweiten Typ werden intraregionale Netze auf der Basis räumlicher Nähe verstanden. Ziel dieses Städtenetz-Typs ist es, die unterschiedlichen Begabungen und Standortbedingungen in einer überschaubaren → Region zu bündeln, ein regionales Gemeinschaftsgefühl zu entwickeln und damit zugleich kommunale Konkurrenzen abzubauen, Ressourcen zu sparen und gemeinsame Synergieeffekte zu nutzen sowie eine gemeinsame regionale Politik zu etablieren. Nach § 13 ROG ist die Zusammenarbeit von Gemeinden zur Stärkung teilräumlicher Entwicklungen (Städtenetze) zu unterstützen.

> *Die Schweiz hat sich 1996 mit den „Grundzügen der Raumordnung Schweiz“ ein raumordnungspolitisches Leitbild gegeben, das ausgerichtet auf das Angebot des öffentlichen Verkehrs ein vernetztes System von Städten und ländlichen Räumen beinhaltet. Die entsprechenden Entwicklungsvorstellungen dienen als Orientierungsrahmen für die Planungen des Bundes und der Kantone. Auch das in Erarbeitung stehende „Raumkonzept Schweiz“ basiert auf einem vernetzten Städtesystem. Das städtisch geprägte Gebiet besteht aus einem Netz der Metropolen sowie aus strategischen Städtenetzen, unter denen funktionelle und infrastrukturelle Verflechtungen bestehen.*

STADTENTWICKLUNGSPLANUNG

Als Stadtentwicklungsplanung wird in Deutschland die übergeordnete Planung einer Gemeinde bezeichnet, welche die Zielvorstellungen für den Gesamtbereich der gemeindlichen Entwicklungen oder für Teilbereiche enthält. Sie wurde in den 1970er Jahren als Instrument der kommunalen Gesamtentwicklung mit einer wissenschaftlich und empirisch breit abgestützten Basis allen weiteren räumlichen Planungen in den größeren Städten zugrunde gelegt. Durch sie wird der Rahmen für eine insbesondere den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen dienende städtebauliche Entwicklung gesetzt. Dieser Rahmen schließt raumwirksame Investitionen der Gemeinde mit ein und bestimmt deren Zeit- und Rangfolge. Mit der Stadtentwicklungsplanung werden die verschiedenen → kommunalen Fachplanungen wie Alten-, Jugend-, Sportstätten- und andere Planungen auf eine Zielvorstellung ausgerichtet und aufeinander abgestimmt. Durch diesen umfas-

senden Aufgabenbereich unterscheidet sich die Stadtentwicklungsplanung von der → Bauleitplanung, deren Aufgabe darauf beschränkt ist, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten. Auch gibt es, anders als für die Bauleitplanung, keine formellen Vorschriften bezüglich ihres Zustandekommens. Als informelle Planung bereitet Stadtentwicklungsplanung, ggf. durch politische Beschlüsse abgestützt, im Idealfall die Entscheidungen über Darstellungen und Festsetzungen der formellen und rechtsverbindlichen Bauleitplanung (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB) vor.

→ **Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme**

→ **Städtebauliche Sanierungsmaßnahme**

> *Auch in der Schweiz gibt es immer mehr Beispiele integrierter Stadtentwicklungspolitik. Raumplanung, Finanzplanung und Wirtschaftsförderung und soziodemografische Anforderungen werden dabei eng aufeinander abgestimmt.*

STADTUMBAU

Der Stadtumbau zielt darauf ab, die Funktions- und Leistungsfähigkeit der Städte unter den veränderten demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, wie Alterung und Rückgang der Bevölkerung, den damit einhergehenden Schrumpfungsprozessen und Bedarfs- und Angebotsveränderungen in allen Lebensbereichen sowie unter den tief greifenden Veränderungen in der Industriegesellschaft, zu erhalten, zu stärken und weiterzuentwickeln. Zur Erreichung dieses Ziels wurden 2004 die §§ 171 a bis d in das BauGB eingeführt. Stadtumbaumaßnahmen können gem. § 171 a Abs. 1 BauGB in Stadt- oder Ortsteilen anstelle oder ergänzend zu sonstigen Maßnahmen des Besonderen Städtebaurechts, insbesondere den → Städtebaulichen Sanierungs- und → Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen, durchgeführt werden. Gegenstand der Stadtumbaumaßnahmen sind gem. § 171 a Abs. 2 BauGB Gebiete, die von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten, wie beispielsweise bei einem dauerhaften Überangebot an baulichen Anlagen für Wohnzwecke, betroffen sind. Besondere Verfahrensvorgaben enthalten die §§ 171 b bis d BauGB, wonach die Gemeinde das Gebiet der Stadtumbaumaßnahmen durch Beschluss als Stadtumbaugebiet festzulegen hat, zur Umsetzung ihres städtebaulichen Entwicklungskonzepts von städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB Gebrauch gemacht werden soll und die Gemeinde zur Sicherung der Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen eine Satzung beschließen kann.

→ **Baugesetzbuch**

> *Schrumpfungsprozesse im urbanen Raum, wie sie seit einigen Jahren in Deutschland zu beobachten sind, kennt die Schweiz nicht.*

STANDORTMARKETING

Der Begriff Standortmarketing bezeichnet eine neue Strategie, bei der der Marketingansatz der Privatwirtschaft unter Einbezug von Managementmethoden auf die → Regionalplanung und auf die Kommunalplanung/-politik übertragen wird.

Im Bereich der Kommunalplanung/-politik versuchen einzelne → Kommunen im Rahmen des Stadtmarketings ihre Konkurrenzsituation zu anderen Kommunen zu verbessern. Charakteristische Merkmale sind dabei z. B. die Orientierung an den „Kunden“, also an Bürgern, Unternehmen, Verbänden etc. als Adressaten der Politik, sowie die Zielgruppenorientierung.

> *Der wirtschaftliche Standortwettbewerb zwingt auch in der Schweiz zu mehr Flexibilität und zur Beschleunigung der Verfahren. Kantone, Städte und Wirtschaftsräume betreiben zudem Standortmarketing.*

→ **Kooperative Planung**

STRATEGISCHE UMWELTPRÜFUNG

→ **Umweltprüfung, strategische**

SUBSIDIARITÄT

Subsidiarität ist ein gesellschaftspolitisches Prinzip, nach dem übergeordnete Instanzen (z. B. der Bund) nur solche Aufgaben übernehmen sollen, zu deren Wahrnehmung nachgeordnete Instanzen (z. B. die Länder oder → Kommunen) nicht in der Lage sind. Nach diesem Prinzip, das auch im Maastricht-Vertrag verankert ist, soll auch die Aufgabenwahrnehmung in der Europäischen Union erfolgen.

> *Das Subsidiaritätsprinzip gilt in der Schweiz im Verhältnis von Bund und Kantonen. Die Kantone hingegen verfügen für ihr Gebiet über eine umfassende Organisationsautonomie, mit der Folge, dass die Aufgabenteilung zwischen den einzelnen Kantonen und ihren Gemeinden sehr unterschiedlich geregelt ist. Neben föderalistisch aufgebauten Kantonen gibt es wenige, die zentralistisch organisiert sind.*

→ **Aufgabenteilung**

TEILRAUMGUTACHTEN

Teilraumgutachten sind informelle planerische Konzepte für einen überschaubaren Teilraum einer → Region (z. B. einen oder mehrere Landkreise) mit dem Ziel, konkrete und problemangepasste Lösungsvorschläge und Strategien zur Entwicklung oder Ordnung des Teilraumes zu erarbeiten. Sie kommen insbesondere in der bayerischen Landes- und → Regionalplanung zur Anwendung.

> *In der Schweiz gibt es keinen vergleichbaren Begriff. Die Regionen sind in der Schweiz derart klein, dass sie nicht weiter unterteilt werden müssen.*

TRÄGER ÖFFENTLICHER BELANGE

Bei der → Bauleitplanung sind Träger öffentlicher Belange (TöB) Behörden und solche Stellen, denen durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes öffentliche Aufgaben zugewiesen sind (z.B. Industrie- und Handelskammer, Energieversorgungsunternehmen). Institutionen, die private Interessen vertreten, können keine TöB sein (z.B. Verbände wie Arbeitgeberverbände, Sportverbände etc.). Dem BauGB entsprechend sind bei der Aufstellung von Bauleitplänen trotz der verwirrenden Überschrift des § 4 BauGB nicht nur die Behörden, sondern auch die sonstigen TöB möglichst frühzeitig zu beteiligen. Beteiligt werden sollen diejenigen TöB, die durch die Planung in ihrem Aufgabenbereich berührt werden. Welche TöB berührt sein können, hängt vom Einzelfall ab, wird aber eher weit ausgelegt. Die Behörden und sonstigen TöB sollen sich in den Stellungnahmen auf ihren Aufgabenbereich beschränken. Sie sollen aber auch Aufschluss über von ihnen beabsichtigte oder eingeleitete Planungen und Maßnahmen und deren zeitliche Abwicklung geben, wenn dies für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung des Gebietes bedeutsam sein kann. Außerdem sollen sie sich zu Umfang und Detaillierungsgrad der → Umweltprüfung äußern.

→ **Baugesetzbuch** → **Öffentliche Belange**

> *Das RPG kennt den Begriff „Träger öffentlicher Belange“ nicht. Gesetz und Verordnung sprechen von „raumwirksam tätigen Behörden“ und meinen damit Bundes-, Kantons-, Bezirks- und Gemeindebehörden. Die Träger öffentlicher Belange werden bei der Planung im Rahmen der Information und Mitwirkung der Bevölkerung einbezogen. Bei kooperativen Planungsverfahren ist ein verstärkter Einbezug der Träger öffentlicher Belange unumgänglich.*

→ **Kooperative Planung** → **Information und Mitwirkung**

UMWELTINFORMATIONSGESETZ

Das zum 14. Februar 2005 in Kraft getretene neue Umweltinformationsgesetz (UIG) des Bundes gewährleistet den freien Zugang zu den bei Behörden des Bundes vorhandenen Informationen über die Umwelt sowie deren Verbreitung. Es legt die grundlegenden Voraussetzungen fest, unter denen derartige Informationen zugänglich gemacht werden sollen. Der durch das Gesetz gewährte Informationsanspruch steht – unabhängig vom Vorliegen eines rechtlichen Interesses – jedermann zu und ist selbstständig einklagbar. Für die Behörden der Länder gilt das jeweilige Landesumweltinformationsgesetz. Diese Regelungen setzen die Umweltinformationsrichtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 (Richtlinie 2003/4/EG) um.

> *Das USG enthält einen allgemeinen Informations- und Beratungsauftrag der zuständigen Behörden.*

UMWELTPRÜFUNG, STRATEGISCHE

Zunächst hatte es aufgrund von europarechtlichen Vorgaben (Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten) und nationaler Umsetzung (UVPG) nur eine Prüfung der Umweltauswirkungen von Vorhaben gegeben (→ Umweltverträglichkeitsprüfung). Umweltrelevante Entscheidungen werden jedoch häufig nicht erst bei der Genehmigung konkreter Vorhaben, sondern bereits bei der Erstellung der Pläne, aufgrund derer Einzelprojekte zugelassen werden, getroffen. Die Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Auswirkung bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie) führte daher eine Umweltprüfung auch auf dieser der Vorhabengenehmigung vorgelagerten Planungsebene ein. Sie wird als Strategische Umweltprüfung (SUP) oder auch Plan-UP bezeichnet. Ob ein Plan der SUP-Pflicht unterliegt, ist den §§ 14a ff UVPG und der Anlage 3 zum UVPG zu entnehmen. Das Verfahren einer SUP wird in §§ 14e ff UVPG geregelt.

Nach § 7 ROG ist bei der Aufstellung und Änderung von → Raumordnungsplänen eine SUP durchzuführen. Soweit die Landesgesetzgeber bisher ihrer Umsetzungsverpflichtung dieser rahmenrechtlichen Bundesvorgabe in den Landesplanungsgesetzen nicht in ausreichender Form nachgekommen sind, so finden bisher gemäß dem umstrittenen § 22 ROG die bundesrechtlichen Regelungen über die SUP unmittelbare Anwendung. Es bleibt abzuwarten, wie die Rechtslage nun nach der Föderalismusreform ausgestaltet wird. Gemäß §§ 2 Abs. 4, 2 a BauGB unterliegt die Aufstellung und die Änderung der Bauleitpläne grundsätzlich ebenso der SUP-Pflicht.

Die SUP soll insbesondere die frühzeitige vollständige Erfassung der Umweltbelange für die → Abwägung gewährleisten. Zentrales Element der Umweltprüfung ist der Umweltbericht, an dessen Anfertigung, Bekanntgabe und Berücksichtigung detaillierte Anforderungen gestellt werden. Darüber hinaus sind im Sinne der Richtlinie 2001/42/EG die erheblichen Auswirkungen der Durchführung der Raumordnungspläne und der Bauleitpläne auf die Umwelt zu überwachen (§ 7 Abs. 10 ROG, § 4 c BauGB).

Die SUP bezieht auch Prüfungen auf der Basis der FFH- und Vogelschutzrichtlinien (→ NATURA 2000) sowie der → Wasserrahmenrichtlinie mit ein.

→ **Umweltverträglichkeitsprüfung → Vorsorgeprinzip**

> *Das schweizerische Recht kennt bloß die Projekt-UVP. Pläne und Programme sind keiner formellen Umweltverträglichkeitsprüfung unterworfen; eine Ausnahme bilden Sondernutzungspläne, die im Hinblick auf ein konkretes Vorhaben festgesetzt werden. Die Raumplanungsverordnung des Bundes verlangt, dass die Behörden in der Nutzungsplanung Bericht darüber erstatten, wie die Anforderungen der Umweltschutzgesetzgebung in den Nutzungsplänen berücksichtigt wurden. Damit existieren bereits heute Möglichkeiten, Umweltanliegen auf einer strategischen Ebene einzubringen. Als erster Kanton der Schweiz hat der Kanton Genf sinngemäß die SUP für Raumplanungsverfahren eingeführt.*

Auf Bundesebene prüft man derzeit eine Nachhaltigkeitsprüfung, die über eine SUP hinausgehen würde.

→ **Umweltverträglichkeitsprüfung**

UMWELTQUALITÄTSZIEL

Umweltqualitätsziele geben bestimmte sachlich, räumlich und gegebenenfalls zeitlich definierte Qualitäten von Ressourcen, Potenzialen oder Funktionen an, die in konkreten Situationen erhalten oder entwickelt werden sollen. Umweltqualitätsziele werden aus allgemeiner formulierten Leitlinien und Grundsätzen abgeleitet und konkretisieren diese. Sie verbinden fachlich-wissenschaftliche Informationen mit politisch gesellschaftlicher Werthaltung. Umweltqualitätsziele sind an Rezeptoren oder Betroffenen, nicht an Verursachern orientiert und beziehen sich, da eine Gesamtqualität in einem Ziel nicht operationalisiert abzubilden ist, immer auf Ausschnitte der Umwelt. Sie können jedoch meist nicht direkt umgesetzt werden, sondern bedürfen der weiteren Operationalisierung. Dies geschieht durch die Ableitung von Umweltqualitätsstandards. Als Beispiel können Aussagen in einem Regionalplan herangezogen werden, dass die Verlärmung in einem regional bedeutsamen Erholungsbereich (ausgewiesen in der Raumnutzungskarte) möglichst gering sein sollte (→ Regionalplanung/Regionalplan).

> *Umweltqualitätsziele kennt man auch in der schweizerischen Umweltpolitik. So sieht das Programm Energie Schweiz für 2010 einen Mehrkonsum an Strom von höchstens 5 % im Vergleich zum Jahr 2000 vor. Gemäß Kyoto-Protokoll müssen die Treibhausgasemissionen bis 2010 um 8 % gegenüber 1990 gesenkt werden. Entsprechend dieser Vorgabe schreibt das CO₂-Gesetz vor, den CO₂-Ausstoß aus dem Verbrauch fossiler Energieträger um 10 % zu vermindern.*

Mehr als bloße Richtwerte oder Handlungsziele sind die in der Umweltschutzgesetzgebung des Bundes enthaltenen Belastungsgrenzwerte, beispielsweise für Lärm, Boden oder nichtionisierende Strahlung. Die entsprechenden Werte sind zwingend einzuhalten; sie sollen eine „Mindest-Umweltqualität“ sicherstellen.

→ **Luftreinhaltung**

UMWELTRECHT

Eine allgemein anerkannte Definition des Begriffs „Umweltrecht“ gibt es bislang nicht. Gleichwohl wird die Eigenständigkeit dieses Rechtsgebietes mittlerweile ganz allgemein anerkannt. Synonym zum Begriff „Umweltrecht“ wird häufig auch der Begriff „Umweltschutzrecht“ verwendet.

Unter Umweltrecht wird in der Regel die Summe der Rechtssätze verstanden, die auf den Schutz der Umwelt ausgerichtet sind. Das Umweltrecht zielt darauf ab, menschliches Verhalten so zu steuern, dass die Grenzen der Belastbarkeit des Menschen, der übrigen Lebewesen und der sonstigen Umwelt nicht gefährdet werden. Zum Umweltrecht zählen in erster Linie die Gesetze, die eine ausdrückliche und spezifisch umweltschützende Funktion aufweisen. Hierzu gehören u. a. die Rechtsmaterien „Naturschutz“, „Immissions- und Strahlenschutz“, „Abfallentsorgung“ und „Gewässerschutz“. Darüber hinaus ist in zahlreichen Gesetzen der Umweltschutz nur eine von mehreren angestrebten Zielsetzungen, so etwa auch im ROG (§ 1, Abs. 2 ROG).

Die Umweltgesetzgebung in Deutschland ist in den letzten Jahren v. a. stark durch die Vorgaben der EU geprägt, wie z. B. durch die FFH- und die Vogelschutzrichtlinie (→ NATURA 2000), die → Wasserrahmenrichtlinie und die Umgebungslärmrichtlinie (→ Lärmschutz). Auch die → Umweltverträglichkeitsprüfung und die Strategische → Umweltprüfung beruhen auf EU-Richtlinien.

Mit der Föderalismusreform im Jahre 2006 sind die wesentlichen umweltbezogenen Materien (Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung, Abfallwirtschaft, Wasserhaushalt, Naturschutz und Landschaftspflege) einheitlich der konkurrierenden Kompetenz des Bundes zugeordnet. Im Laufe der 16. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages will die Bundesregierung ein Umweltgesetzbuch (UGB) vorlegen, das die fachübergreifenden Umweltregelungen in einem allgemeinen Teil sowie die fachbezogenen Materien in einem besonderen Teil zusammenfassen soll (zunächst Wasser- und Naturschutzrecht).

→ **Bodenschutz** → **Bundes-Immissionsschutzgesetz**

→ **Bundesnaturschutzgesetz** → **Wasserrecht**

> *Das Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG) regelt wichtige Bereiche des Umweltschutzes wie den Lärmschutz, die Luftreinhaltung, den Strahlenschutz und den Umgang mit Abfällen, gefährlichen Stoffen und Organismen. Es handelt sich dabei nicht um eine einheitliche Umweltrechtskodifikation, denn daneben gibt es eine Reihe weiterer umweltrelevanter Erlasse, wie z. B. die Bundesgesetze über den Natur- und Heimatschutz, den Gewässerschutz, den Wald, die Jagd und die Fischerei. Alle umweltrelevanten Normen zusammen nennt man das Umweltrecht.*

→ **Umwelt**

UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG

Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ist ein unselbstständiger Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren, die der Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben dienen. Sie umfasst die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen eines Vorhabens auf:

1. Menschen, einschließlich der menschlichen Gesundheit, Tiere, Pflanzen und die biologische Vielfalt,
2. Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft,
3. Kulturgüter und sonstige Sachgüter,
4. die Wechselwirkung zwischen den vorgenannten Schutzgütern.

Die UVP wird im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) sowie in Landesgesetzen und in Fachgesetzen geregelt. In der Anlage zum UVPG sind alle Vorhaben aufgeführt, die einer UVP unterliegen. Das deutsche Recht der UVP beruht auf der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-Richtlinie).

Inzwischen wurde erkannt, dass umweltrelevante Entscheidungen nicht erst auf Ebene der Genehmigung einzelner Vorhaben, sondern bereits bei Erstellung von Plänen und Programmen getroffen werden, sodass auch diese einer Prüfung auf Umweltverträglichkeit unterliegen, die Strategische → Umweltprüfung (SUP) oder Plan-UP genannt wird. Der Begriff UVP erfasst demgegenüber gemäß der eingangs genannten Definition in § 2 Abs. 1 UVPG nach wie vor nur die Prüfung von Vorhaben. Der Vorhabenbegriff ist in § 2 Abs. 2 UVPG definiert. Der Oberbegriff für UVP und SUP lautet „Umweltprüfungen“.

Die UVP wird unter Einbeziehung der Öffentlichkeit durchgeführt. Für überörtliche Verfahren ist sie meist in das → Raumordnungsverfahren integriert. Zweck der UVP ist es sicherzustellen, dass

- die Auswirkungen von Vorhaben auf die Umwelt nach einheitlichen Grundsätzen frühzeitig und umfassend ermittelt, beschrieben und bewertet werden,
- das Ergebnis der UVP so früh wie möglich bei allen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben berücksichtigt und
- die erforderlichen Maßnahmen zur Umweltvorsorge getroffen werden können.

Primär ist die UVP damit ein wichtiges Instrument vorsorgenden Umweltschutzes. Mit ihrer Hilfe sollen schädliche Umweltauswirkungen eines Vorhabens vermieden, gemindert oder ausgeglichen werden, indem sie vor der Realisierung einer systematischen Prüfung mit bestimmten verfahrensmäßigen und inhaltlichen Mindestanforderungen unterzogen werden. Die UVP bezieht sich sowohl auf das Ob als auch auf das Wie des geplanten Vorhabens. Mit der notwendigen Zusammenarbeit zwischen den Vorhabenträgern, den Behörden und der Öffentlichkeit dient die UVP außerdem der Verwirklichung des Kooperationsprinzips. Als Instrument der Vorsorge ist die UVP durch ihren integrativen Ansatz und durch den Grundsatz der Frühzeitigkeit der Prüfung gekennzeichnet.

Eine UVP erfolgt in folgenden Schritten:

- Scoping: Festlegung des Untersuchungsrahmens der UVP durch die zuständige Behörde unter Beteiligung von anderen Behörden, Sachverständigen usw.
- Umweltverträglichkeitsstudie: Der Vorhabenträger legt eine Umweltverträglichkeitsstudie (UVS) vor. Diese enthält in der Regel eine Systembeschreibung der Umwelt, eine Beschreibung des Projekts, eine Wirkungsprognose, eine Bewertung der Einzelwirkungen und eine medienübergreifende Gesamtbewertung.
- Beteiligung relevanter Behörden und Fachstellen.
- → Öffentlichkeitsbeteiligung.
- Zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen durch die zuständige Behörde.
- Bewertung der Umweltauswirkungen durch die zuständige Behörde.
- Berücksichtigung des Ergebnisses der UVP bei der Genehmigungsentscheidung.

Zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung hat der Bund eine UVP-Verwaltungsvorschrift erlassen. Ergänzend zur Bundesgesetzgebung hat z. B. das Land Baden-Württemberg ein Landesgesetz über die UVP erlassen, das für spezielle Vorhaben, wie etwa den Bau von Landesstraßen, gilt.

→ **Umweltprüfung, strategische** → **Vorsorgeprinzip**

> *Das schweizerische Recht kennt unter gleichem Namen dasselbe Instrument. Die UVP ist in den Grundzügen im USG geregelt und wird in der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung konkretisiert.*

→ **Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)**

UNTERSAGUNG RAUMORDNUNGSWIDRIGER PLANUNGEN UND MASSNAHMEN

Die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen ist eine nach den Landesplanungsgesetzen (vgl. auch § 12 ROG) zulässige Anordnung gegenüber öffentlichen Planungsträgern, raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen zu unterlassen. Eine unbefristete Untersagung erfolgt, wenn der Planung oder Maßnahme verbindliche Ziele der Raumordnung entgegenstehen. Eine befristete Untersagung kommt in Betracht, wenn zu befürchten ist, dass die Durchführung von in Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung befindlichen → Zielen der Raumordnung unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert wird; s. hierzu auch § 20 LplG Baden-Württemberg.

→ **Instrumente der Raumordnung** → **Raumordnungsrecht**

> *Die Durchsetzung übergeordneten Rechts und übergeordneter planerischer Festsetzungen erfolgt in der Schweiz vorab auf dem Weg der Plangenehmigung durch die übergeordnete Behörde (Genehmigung von Richt- und Nutzungsplänen). Die Kantone kennen zur Durchsetzung übergeordneten Rechts in der Regel auch die aufsichtsrechtliche Möglichkeit der Ersatzvornahme. Der Sicherung künftiger Planungen dient das Instrument der kantonalen und kommunalen Planungszone.*

→ **Planungsverfahren** → **Planungszone**

UNTERSCHUTZSTELLUNG

Die im BNatSchG geregelte Unterschutzstellung bzw. Pflege und Entwicklung von schutzwürdigen Flächen und Objekten gehört zu den klassischen Aufgaben des → Naturschutzes. Mit diesem Instrument können besonders wertvolle Teile von Natur und Landschaft als → Naturschutzgebiete, → Nationalparke, Biosphärenreservate (→ Biosphärengebiet), → Landschaftsschutzgebiete, → Naturparke, → Naturdenkmale und geschützte Landschaftsbestandteile ausgewiesen werden. Dabei wird zwischen Flächenschutzkategorien (Naturschutzgebiete, Nationalparke, Landschaftsschutzgebiete und Naturparke) und Objektschutzkategorien (Naturdenkmale und geschützte Landschaftsbestandteile) unterschieden. Auch bestimmte Biotope unterliegen einem gesetzlichen Schutz (→ Biotop).

Zusätzlich sind bestimmte Flächen als Bestandteile des → NATURA 2000-Netzes nach EU-Recht zu sichern.

→ **Artenschutz** → **Bundesnaturschutzgesetz** → **Naturschutz**

> Die grundeigentümerverbindliche Unterschutzstellung erfolgt in der Schweiz durch Festsetzung von Schutzzonen und Schutzgebieten mit dazugehörigen Vorschriften in einem Nutzungsplan oder durch Schutzverordnungen (z. B. Biotope) bzw. Schutzverfügungen (Einzelobjekte). Nach Möglichkeit werden die Eigentümer/-innen und Bewirtschafter/-innen von geschützten Naturobjekten in die Entscheidungsfindung und in den Pflegeunterhalt einbezogen. Naturschutzbedingte Mindererträge und/oder Mehraufwendungen werden zum Teil finanziell ausgeglichen. Unterschieden werden Schutzobjekte von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung. Die Unterscheidung ist entscheidend für die Zuständigkeit und die rechtliche Wirkung der Unterschutzstellung.

→ **Inventar** → **Landschaftsschutz** → **Naturschutz**

VERÄNDERUNGSSPERRE

Wenn eine Gemeinde einen Beschluss über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines → Bebauungsplans gefasst hat, kann sie zur Sicherung der Planung für den künftigen Planbereich gemäß § 14 BauGB eine Veränderungssperre beschließen. Damit wird verhindert, dass in der Zeit bis zum Abschluss des Bebauungsplanverfahrens Vorhaben oder Veränderungen im Planbereich vorgenommen werden, die die Verwirklichung der gemeindlichen Planungsabsichten erschweren oder verhindern würden. Die Veränderungssperre wird von der Gemeinde als → Satzung beschlossen (§ 16 Abs. 1 BauGB). Sie tritt nach Ablauf von zwei Jahren außer Kraft; die Gemeinde kann die Frist um ein Jahr und – wenn besondere Umstände es erfordern – um ein weiteres Jahr verlängern.

> Zur Sicherung künftiger Planungen kennt man in der Schweiz die „Planungszone“. Diese kann für maximal fünf Jahre erlassen werden, mit der Möglichkeit einer Verlängerung, sofern das kantonale Recht dies vorsieht. Neben der Planungszone kennen einzelne Kantone auch das Instrument der „Bausperre“.

→ **Planungszone**

VERBAND REGION STUTTGART

Mit dem Gesetz über die Stärkung der Zusammenarbeit in der Region Stuttgart wurde zum 1.10.1994 als Rechtsnachfolger des Regionalverbands Stuttgart der Verband Region Stuttgart (VRS) geschaffen. Der Verband ist eine rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts. Organe sind die Regionalversammlung (80 Mitglieder), der Verbandsvorsitzende und der Regionaldirektor. Die Regionalversammlung wird unmittelbar vom Volk gewählt. Der VRS ist Träger der → Regionalplanung. Dem VRS sind – ähnlich wie dem Verband Region Rhein-Neckar, aber im Unterschied zu den übrigen zehn → Regionalverbänden in Baden-Württemberg – zusätzlich als Pflichtaufgaben Trägerschaften und Koordinierungen

in den Bereichen Verkehr (Träger der S-Bahn), Abfallentsorgung, Wirtschaftsförderung, Tourismus-Marketing sowie Konzeption und Planung eines Landschaftsparks Region Stuttgart übertragen. Der Verband kann auch die Trägerschaft und Koordinierung regional bedeutsamer neuer Messen, Kongresse, Kultur und Sportveranstaltungen sowie die Trägerschaft für regionalbedeutsame Schienenpersonennahverkehre und den Landschaftspark übernehmen. Der Verband hat außerdem eine Klagebefugnis gegen Maßnahmen, die dem Regionalplan widersprechen; bei anderen Regionalverbänden (ausgenommen grenzüberschreitender Regionalverband Donau-Iller) ist die Klagebefugnis beschränkt auf Verwaltungsakte bezüglich des großflächigen Einzelhandels. Zur Region Stuttgart (2,67 Mio. Einwohner; 3.655 km² Fläche) zählen der Stadtkreis Stuttgart sowie die Landkreise Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg und Rems-Murr-Kreis mit insgesamt 178 kreisangehörigen Städten. Der Verband finanziert sich insbesondere durch das gesetzlich vorgeschriebene Umlageverfahren, zum kleineren Teil auch aus Landesmitteln.

> *Eine ähnliche Form der überkommunalen Zusammenarbeit wie in der Region Stuttgart kennt man im Kanton Freiburg mit dem Gesetz über die Agglomerationen. In verschiedenen Kantonen sind Bemühungen zur Entwicklung neuer Zusammenarbeitsformen im Gange (z. B. Region Bern). Zu einem Zusammenschluss wie in Stuttgart ist es in der Praxis allerdings noch nicht gekommen.*

VERBINDLICHERKLÄRUNG

Die Verbindlicherklärung von → Raumordnungsplänen ist in den Ländern unterschiedlich geregelt. Der baden-württembergische → Landesentwicklungsplan wird durch Rechtsverordnung der Landesregierung für verbindlich erklärt (§ 10 Abs. 1 LplG). Ziele und Grundsätze eines → Regionalplans werden in Baden-Württemberg von der obersten Landesplanungsbehörde (Wirtschaftsministerium) durch Genehmigung für verbindlich erklärt (§ 13 Abs. 1 LplG). Das bayerische Landesentwicklungsprogramm wird von der Staatsregierung „mit Zustimmung des Landtags“ als Verordnung erlassen (BayLplG Art. 17 Abs. 2); die Regionalpläne werden als Rechtsverordnung durch die höhere Landesplanungsbehörde für verbindlich erklärt (BayLplG Art. 19 Abs. 2). Die Verbindlichkeit gilt unmittelbar für öffentliche Planungsträger, insbesondere die kommunale Bauleitplanung und die fachlichen Einzelplanungen (→ Fachplanung).

> *In der Schweiz ist die Zuständigkeit zum Erlass („Verbindlicherklärung“ in Deutschland) von Richt- und Nutzungsplänen kantonal geregelt. Gemäß RPG des Bundes werden kantonale Richtpläne für den Bund und die Nachbarkantone erst mit der Genehmigung durch den Bundesrat verbindlich (innerkantonal nach Maßgabe des jeweiligen kantonalen Rechts unter Umständen bereits früher). Die kommunalen Pläne erlangen erst mit der Genehmigung durch den Kanton rechtliche Wirkung.*

→ **Planungsverfahren**

VEREINE, ANERKANNT

Vereine, die die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördern, können nach § 59 BNatSchG anerkannt werden. Anerkannten Vereinen ist nach § 58 BNatSchG u. a. bei Plangenehmigungen und → Planfeststellungsverfahren Gelegenheit zur Stellungnahme und Einsicht in Gutachten zu geben. Insbesondere aber können sie gemäß § 61 BNatSchG Rechtsbehelfe gegen Plangenehmigungen u. a. einlegen, die nach ihrer Ansicht gegen Naturschutzrecht verstoßen. Dies stellt insofern eine Ausnahme im deutschen Verwaltungsrecht dar, als grundsätzlich nur erfolgreich Rechtsbehelfe einlegen kann, wer in seinen Rechten verletzt ist. Ähnlichkeiten bestehen nur zum Rechtsschutz der anerkannten Vereinigungen im Sinne von § 3 Umweltrechtsbehelfsgesetz (URG), die gem. § 2 Abs. 1 URG, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, die Verletzung von Rechtsvorschriften rügen können, sofern diese Rechtsvorschriften grundsätzlich geeignet sind, Rechte Einzelner zu begründen und in der Sache von Bedeutung sind.

Das NatSchG Baden-Württemberg enthält Regelungen zu Naturschutzvereinen in §§ 66 f.

→ **Bundesnaturschutzgesetz**

> *Auch in der Schweiz kann Natur- und Heimatschutzorganisationen das Beschwerderecht zuerkannt werden (vgl. Art. 12 ff. NHC; analog für Umweltorganisationen gemäß Art. 55 ff. USG). Das Bundesrecht räumt ihnen ein Beschwerderecht gegen Verfügungen der kantonalen oder der Bundesbehörden ein unter der Voraussetzung, dass sie gesamtschweizerisch seit mehr als zehn Jahren tätig sind und sich schwerpunktmäßig den gesetzesverwandten Zielen widmen. Eine Verordnung des Bundesrates bezeichnet die beschwerdeberechtigten Umwelt- und Naturschutzorganisationen. Zusätzlich sind die Umwelt- und Naturschutzorganisationen in der Schweiz aufgrund der allgemeinen Mitwirkungsvorschrift des RPG berechtigt, sich wie die übrige Bevölkerung an der Planung zu beteiligen (Art. 4 RPG; ein darüber hinausgehendes Mitwirkungsrecht besteht in der kantonalen Richtplanung; vgl. Art. 10 Abs. 2 RPG)*

→ **Information und Mitwirkung**

→ **Rechtsschutz**

VERFAHRENSBESCHLEUNIGUNG

Unter dem Begriff Verfahrensbeschleunigung werden seit Anfang der 90er-Jahre eine Reihe von Gesetzen subsumiert, die dafür sorgen sollen, dass Planungsverfahren schneller ablaufen. Beispiele sind das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz vom 16. Dezember 1991, das der Beschleunigung von Verkehrswegeplanungen in den neuen Bundesländern dient, oder das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. April 1993, das in einer Zusammenfassung des Städtebaurechts durch das BauROG im BauGB aufgegangen ist. Weitere Gesetze sind das Planvereinfachungsgesetz vom 17. Dezember 1993, das Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz vom 12. September 1996 oder das Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren vom 9. Oktober 1996.

Der Verfahrensbeschleunigung im Baurecht dienen zwei Verfahrensmodelle genehmigungsfreien Bauens, das Freistellungsverfahren und das Anzeigeverfahren, die in den Bauordnungen der Länder geregelt sind.

Jüngste Beispiele für eine Gesetzgebung i.S. der Verfahrensbeschleunigung stellen das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz vom 17. Dezember 2006 zur allgemeinen Verbesserung der Bedingungen für die Planung von Infrastrukturvorhaben durch die Änderung insbesondere fachplanungsrechtlicher Regelungen zur Abkürzung der Verfahrensdauer sowie das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21. Dezember 2006, das u. a. ein beschleunigtes Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung (§ 13 a BauGB) sowie die Beschleunigung und Erleichterung der Abschlüsse von städtebaulichen Sanierungsverfahren (§ 142, § 154 BauGB) regelt, dar.

> *In ähnlicher Weise wurden auch in der Schweiz in den 1990er-Jahren die Verfahrensbestimmungen auf Bundesebene angepasst und die Planungen und Bewilligungen nach den Spezialgesetzen besser miteinander koordiniert. Zudem verpflichtet das 1995 revidierte RPG die Kantone, die für die Errichtung oder Änderung von Bauten notwendigen Bewilligungsverfahren zu koordinieren (Art. 25 a RPG) und zu befristen (Art. 25 Abs. 2 RPG), ohne dabei die bundesrechtlichen Anforderungen an die Mitwirkung und den Rechtsschutz zu schmälern.*

→ **Verfahrensbeschleunigung**

→ **Verfahrenskoordination**

VERURSACHERPRINZIP

Das Verursacherprinzip besagt, dass die Kosten der Vermeidung oder Beseitigung einer Umweltbelastung derjenige tragen soll, der für ihre Entstehung verantwortlich ist. Das Instrumentarium einer verursacherorientierten Umweltpolitik reicht von Geboten und Verboten über flexible Kompensationsregelungen bis hin zu Umweltabgaben. Die Grenzen des Verursacherprinzips werden durch das Gemeinlastprinzip beschrieben: Lassen sich bestimmte schädliche Umweltfolgen nur schwer oder gar nicht bestimmten Verursachern zurechnen oder können akute Notstände nicht anders beseitigt werden, dann soll ausnahmsweise die Allgemeinheit mit den Kosten für die Beseitigung von Umweltschäden belastet werden.

→ **Vorsorgeprinzip**

→ **Verursacherprinzip**

VERWALTUNGSVORSCHRIFT

Eine Verwaltungsvorschrift ist eine abstrakt-generelle Regelung, die nur verwaltungsintern als Richtlinie oder Vorschrift gilt und meist nur einen Teilbereich der Verwaltung bindet.

VORRANGGEBIET/VORBEHALTSGEBIET/EIGNUNGSGEBIET

Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiet, auch als Raumordnungsgebiete bezeichnet, zählen zu den Instrumenten der Flächenvorsorge. Das ROG von 1998 macht rahmenrechtliche Vorgaben für die großflächige Ausweisung von Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebieten. Anwendungsbereiche in der Landes- und insbesondere → Regionalplanung sind z. B. der vorbeugende Hochwasserschutz, Wasserversorgung und Grundwasserschutz, Naturschutz und Landschaftspflege, Rohstoffsicherung oder Windenergienutzung; in den verschiedenen Bundesländern wird die Ausweisung von Raumordnungsgebieten in einer Reihe anderer Anwendungsbereiche praktiziert.

Ein Vorranggebiet ist für eine bestimmte raumbedeutsame Nutzung vorgesehen; andere raumbedeutsame Nutzungen sind ausgeschlossen, soweit diese mit der vorrangigen Funktion oder Nutzung bzw. den Zielen der Raumordnung nicht vereinbar sind (§ 7 Abs. 4 S. 1 ROG bzw. § 11 Abs. 7 LplG). Ein Vorranggebiet hat den Charakter von → Zielen der Raumordnung; es ist damit endgültig abgewogen und lässt den Adressaten keinen diesbezüglichen Entscheidungsspielraum mehr, wohl aber einen Ausformungsspielraum auf den Ebenen der Regionalplanung und der → Bauleitplanung. Überlagerungen unterschiedlicher Vorranggebiete sind zulässig, sofern daraus keine Nutzungskonflikte erwachsen.

In Vorbehaltsgebieten haben bestimmte, raumbedeutsame Funktionen und Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen ein besonderes Gewicht (§ 7 Abs. 4 S. 2 ROG, § 11 Abs. 7 LplG). Ein Vorbehaltsgebiet hat den Charakter von → Grundsätzen der Raumordnung und ist damit der Abwägung zugänglich.

Nach § 7 Abs. 4 ROG können die → Raumordnungspläne Eignungsgebiete bezeichnen, die für bestimmte raumbedeutsame Maßnahmen geeignet sind und die diese Raumnutzungen an anderer Stelle im Planungsgebiet ausschließen. Baden-Württemberg hat das Instrument des Eignungsgebiets nicht in Landesrecht übernommen. § 11 Abs. 7 LplG lässt aber in bestimmten Fällen die Festlegung von Ausschlussgebieten zu, in denen bestimmte raumbedeutsame Nutzungen, für die zugleich Vorranggebiete festgelegt sind, ausgeschlossen sind. So muss die Regionalplanung Standorte für regionalbedeutsame → Windkraftanlagen als Vorranggebiete und die übrigen Gebiete der Region als Ausschlussgebiete, in denen regional bedeutsame Windkraftanlagen nicht zulässig sind, festlegen.

→ Funktionszuweisung

> In der Schweiz gibt es verschiedene Arten von Vorrangflächen mit unterschiedlicher rechtlicher Wirkung. Von großer Bedeutung sind die Fruchtfolgeflächen, das heißt das für die Ernährungssicherheit in Kriegs- und Notzeiten erforderliche Kulturland. Diesem Land kommt in der Interessenabwägung erhöhter Stellenwert zu. Wald, Moore und Moorlandschaften genießen demgegenüber einen absoluten Schutz.

Vorbehaltsflächen entsprechen in materieller Hinsicht den schweizerischen Vorranggebieten resp. den Gebieten mit optimaler Eignung für bestimmte Nutzungen. Auch diese sind keine rechtlich gesicherten Festsetzungen, sondern Grundlage für Planungs- und Entscheidungsverfahren.

Das Eignungskriterium ist in der Schweiz kein rechtswirksames Instrumentarium, obwohl es den Begriff auch hier gibt. Es existiert jedoch keine dem deutschen Recht vergleichbare Regelung. Die Eignung eines Gebietes für bestimmte Nutzungen bedarf der Übernahme in die Richt- und Nutzungspläne, um Rechtswirksamkeit zu erlangen.

→ **Fruchtfolgefleichen** → **Wald** → **Biotope**

VORSORGEPRINZIP

Das Vorsorgeprinzip besagt, dass Umweltpolitik sich nicht in der Beseitigung eingetretener Schäden und der Abwehr drohender Gefahren erschöpft, sondern vielmehr bereits das Entstehen von Umweltbelastungen unterhalb der Gefahrenschwelle verhindert werden soll. Hierzu zählen alle Handlungen, die im Vorfeld der Gefahrenabwehr, der Vermeidung oder Verminderung von Risiken für die Umwelt Rechnung tragen und die vorausschauend der Gestaltung unserer zukünftigen Umwelt, insbesondere dem Schutz und der Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen, dienen.

→ **Umweltverträglichkeitsprüfung** → **Verursacherprinzip**

→ **Vorsorgeprinzip**

WALD

Der Wald genießt in Deutschland einen besonderen Schutz. Neben der Holzherzeugungsfunktion haben die Wälder Wohlfahrtsfunktionen zu erfüllen. In Waldfunktionenkarten werden nach bundeseinheitlichen Leitfäden solche Waldflächen kartiert, bei denen die jeweilige Schutz- und Erholungsfunktion die Waldbewirtschaftung bestimmt oder zumindest beeinflusst. Die Waldfunktionenkarten wurden in Baden-Württemberg von den Forstdirektionen im Maßstab 1 : 50.000 erarbeitet und 1979 erstmals veröffentlicht. Sie werden fortgeschrieben. Die Waldfunktionenkartierung stellt eine wesentliche Entscheidungshilfe bei allen raumbeanspruchenden Planungen und Maßnahmen dar. Sie ist ein zentraler forstlicher Beitrag für die Landes-, → Regional- und → Landschaftsplanung.

Neben dem LWaldG Baden-Württemberg greifen der → Landesentwicklungsplan (LEP) Baden-Württemberg und die → Regionalpläne mit ihren „schutzbedürftigen Bereichen für die Forstwirtschaft“. Sowohl Rodungen als auch Aufforstungen bedürfen der Genehmigung, d.h. der Widmung als Wald oder der Entwidmung. Mit dem Rückgang der Landwirtschaft – insbesondere der Nebenerwerbslandwirtschaft – ist ein erhöhter Aufforstungsdruck festzustellen, der die offenen Landschaftsteile zu überformen droht. Das Landschafts- und Landeskultugesetz Baden-Württemberg fordert daher das Einvernehmen zwischen Land- und Forstwirtschaftsämtern bei der Genehmigung von Aufforstungsflächen. Einen besonderen Schutz genießt in Baden-Württemberg laut LEP der Wald in Verdichtungsräumen.

> *Schutz, Wohlfahrt und Nutzung (Holzproduktion) sind die drei Waldfunktionen gemäß Bundesgesetz über den Wald (WaG). Aufgabe der forstlichen Planung ist es, die einzelnen Funktionen sicherzustellen und aufeinander abzustimmen. Ergebnis dieser Planung sind die Waldentwicklungspläne.*

→ **Wald**

WASSERRECHT

Das Wasserrecht des Bundes und der Länder regelt die Bewirtschaftung, die Nutzung, den Schutz und die Pflege der Gewässer. Das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) enthält Bestimmungen über den Schutz und die Nutzung von Oberflächengewässern, Küstengewässern und des Grundwassers sowie Vorschriften über den Ausbau von Gewässern und die wasserwirtschaftliche Planung. Das baden-württembergische Wassergesetz (WG) regelt insbesondere die Eigentumsverhältnisse und die Benutzung der Gewässer, die Unterhaltung und den Ausbau der oberirdischen Gewässer sowie das wasserrechtliche Erlaubnis- und Bewilligungsverfahren.

Die Neufassungen des WHG (vom 19. August 2002) sowie des WG (vom 22. Dezember 2003) dienen insbesondere der Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL; Richtlinie 2000/60/EG), die eine einheitliche Ausrichtung der Wasserpolitik in der EU gewährleistet. Vorrangige Ziele der WRRL sind die Herstellung eines guten ökologischen und chemischen Zustands der oberirdischen Gewässer und die Schaffung eines guten chemischen und quantitativen Zustands des Grundwassers. Für künstliche oder erheblich veränderte Gewässer müssen das gute ökologische Potenzial und der gute chemische Zustand erreicht werden. Ein wichtiger Aspekt der WRRL ist ihr flächenhafter und gesamtäumlicher Ansatz in Gestalt von naturräumlich bestimmten Flussgebietseinheiten. Alle signifikanten Belastungen im Einzugsgebiet der Gewässer sind zu erfassen und hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Gewässer zu bewerten. Weiter fordert die WRRL die Einführung des Kostendeckungsprinzips in der Wassergebührenpolitik, dabei sind auch die sog. Umwelt- und Ressourcenkosten einzubeziehen.

Die WRRL sieht einen engen Zeitrahmen für die Umsetzung der Vorgaben vor: bis Ende 2009 sind Bewirtschaftungspläne für die Flussgebietseinheiten aufzustellen; die konkreten Maßnahmen, mit denen die Ziele erreicht werden sollen, müssen bis 2009 in Maßnahmenprogrammen festgelegt sein. Der gute Zustand muss 2015 erreicht sein. Der flussgebietsbezogene Ansatz erfordert die Kooperation zwischen Verwaltungseinheiten, auch grenzüberschreitend; darüber hinaus führt die WRRL zu einem erheblichen Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf mit den übrigen räumlichen Fachplanungen und der räumlichen Gesamtplanung. Erfahrungen zur Umsetzung liegen noch nicht zu allen Schritten vor. Es zeichnet sich jedoch ab, dass die vorgegebenen Ziele nicht alle innerhalb der gesetzten Fristen erreicht werden können.

→ **Abwasser** → **Umweltrecht** → **Wasserschutzgebiet**

→ **Wasserwirtschaftliche Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne**

> *Vorschriften über den quantitativen und qualitativen Schutz der Gewässer finden sich im Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (GSchG), in der dazugehörigen Verordnung und den kantonalen Ausführungserlassen. Maßgebend ist auch das USG und die entsprechenden Verordnungen. Die Nutzung der Wasserkräfte wird dem Grundsatz nach im Wasserrechtsgesetz des Bundes (Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte) geregelt. Ansonsten bestimmt das kantonale Recht über Eigentum und Verfügungsberechtigung an Wasser. Das Bundesgesetz über den Wasserbau strebt mittels Rahmenvorschriften den Schutz von Menschen und Sachwerten vor Überschwemmungen, Erosion und Feststoffablagerungen an.*

→ **Gewässerschutz** → **Katastrophenschutz**

WASSERSCHUTZGEBIET

Wasserschutzgebiete sind förmlich festgelegte Gebiete, die – soweit es das Wohl der Allgemeinheit erfordert – Gewässer im Interesse der derzeit bestehenden oder künftigen öffentlichen Wasserversorgung vor nachteiligen Einwirkungen schützen, das Grundwasser anreichern oder das schädliche Abfließen von Niederschlagswasser sowie das Abschwemmen und den Eintrag von Bodenbestandteilen, Dünge- oder Pflanzenbehandlungsmitteln in Gewässer verhüten sollen. In den Wasserschutzzonen I, II und III können – abgestuft nach der Zone – bestimmte Handlungen verboten oder nur für beschränkt zulässig erklärt werden und die Eigentümer und Nutzungsberechtigten von Grundstücken zur Duldung bestimmter Maßnahmen verpflichtet werden. Das WG Baden-Württemberg trifft in § 24 Regelungen zu Wasserschutzgebieten.

→ Wasserrecht

> *In der Schweiz besteht ein ähnliches planerisches Instrumentarium zur Sicherung und zum Schutz der Trinkwasserversorgung wie in Deutschland: Gewässerschutz- und Zuströmbereiche, Grundwasserschutzareale und Grundwasserschutzzonen. Je nach Schutzbedürftigkeitsgrad werden drei verschiedene Schutzzonen unterschieden (S I, S II, S III), die mit baulichen oder betrieblichen Einschränkungen belegt sind.*

→ Gewässerschutz

WASSERVORKOMMEN, SICHERUNG VON

Die Sicherung von Wasservorkommen erfolgt zum einen durch die → Fachplanung in Form der Ausweisung von → Wasserschutzgebieten, zum anderen unter dem Vorbehalt der Regionalbedeutsamkeit durch die → Regionalplanung.

In Baden-Württemberg sind gemäß § 11 Abs. 3 Nr. 8 LplG in den Regionalplänen Gebiete zur Sicherung von Wasservorkommen als → Vorranggebiete und Vorbehaltsgebiete festzulegen, um naturschutzwürdige Wasservorkommen im Vorfeld einer späteren eventuellen fachplanerischen Ausweisung zu schützen. Der → Landesentwicklungsplan (LEP) 2002 legt als raumordnerisches Ziel fest, dass in allen Teilräumen des Landes eine ausreichende Versorgung mit Trink- und Nutzwasser sicherzustellen ist. Dazu sind nutzungswürdige Vorkommen planerisch zu sichern, Trinkwassereinzugsgebiete großräumig zu schützen und ortsnahe Vorkommen, die für die Versorgung geeignet sind, vorrangig zu nutzen. Diese Aufgabe begründet eine enge Zusammenarbeit von Raumordnung und Fachplanung.

→ Wasserrecht

→ Gewässerschutz

WASSERWIRTSCHAFTLICHE MASSNAHMENPROGRAMME UND BEWIRTSCHAFTUNGSPLÄNE

Die Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie) führte europaweit grenzübergreifenden Gewässerschutz und Gewässerbewirtschaftung ein. Die der Umsetzung dieser Richtlinie dienenden Regelungen zur wasserwirtschaftlichen Planung finden sich in §§ 36 ff WHG. Demnach ist zur Erreichung der u. a. in § 25a Abs. 1 WHG niedergelegten Bewirtschaftungsziele für jede Flussgebietseinheit nach Maßgabe des Landesrechts ein Maßnahmenprogramm zu erstellen. Darüber hinaus ist für jede Flussgebietseinheit ein Bewirtschaftungsplan aufzustellen, der u. a. eine umfangreiche Datensammlung, die Bewirtschaftungsziele und das Maßnahmenprogramm enthält. Bei der Aufstellung von Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungszielen sind die → Ziele der Raumordnung zu beachten und die → Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen. In Baden-Württemberg finden sich Regelungen zum Maßnahmenprogramm und zum Bewirtschaftungsplan in § 3c des WG. Durch die Neuregelung des Wasserrechts wurde das bisherige Instrument des wasserwirtschaftlichen Rahmenplans (§ 36 WHG alte Fassung) aufgehoben.

→ Wasserrecht

> *In der Schweiz kennt man keine gesamthafte Gewässerplanung im Sinne der wasserwirtschaftlichen Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne. Es wird in der Regel klar zwischen der Nutzung und dem Schutz der Gewässer bzw. zwischen quantitativem und qualitativem Gewässerschutz unterschieden.*

→ Gewässerschutz

WINDKRAFTANLAGEN

Windkraftanlagen gehören gem. § 35 Abs. 6 BauGB zu den im → Außenbereich privilegierten Vorhaben. Damit dies nicht zu einem Wildwuchs im Außenbereich führt und um die Bündelung von Anlagen zu ermöglichen, hat das BauGB zugleich zugelassen, die Windenergienutzung durch gebietsbezogene Festlegungen räumlich zu steuern (§ 35 Abs. 3).

In Baden-Württemberg gehört diese Aufgabe zur Planungskompetenz der → Regionalverbände, soweit es um Standorte für regionalbedeutsame Windkraftanlagen geht. Die → Kommunen können in den → Bauleitplänen Festlegungen zur Windkraftnutzung treffen, soweit diese nicht regionalbedeutsam sind oder um die regionalplanerischen Festlegungen auszuformen. Nach § 11 Abs. 3 und Abs. 7 LplG sind die Regionalverbände verpflichtet, als → Ziele der Raumordnung → Vorranggebiete für regional bedeutsame Windkraftanlagen mit regionsweiter außergebietlicher Ausschlusswirkung festzulegen. Für diese gebietscharfen Festlegungen ist demnach die ausschließliche Kombination von Vorranggebieten mit Ausschlussgebieten zwingend. Eignungsgebiete lässt das LplG Baden-Württemberg nicht zu. Eine reine Negativplanung, die sich nur auf die Ausweisung von Ausschlussgebieten beschränkt, ist ebenfalls unzulässig.

→ Erneuerbare Energien

> *Planung und Bau von Windkraftanlagen sind in der Schweiz Sache der Kantone. Die Planung erfolgt im Rahmen der kantonalen Richtplanung. Es besteht heute ein Konzept „Windenergie Schweiz“, welches Vorgaben für mögliche Standorte von Windkraftanlagen enthält. Es wurde gemeinsam vom Bund und den Umweltorganisationen erarbeitet. Auf Bundesebene soll ein Leitfaden für die Planung von Windkraftanlagen erstellt werden.*

WIRKUNGSANALYSE/ERFOLGSKONTROLLE

Allgemein wird darunter die Aufgabe verstanden, Planungen, Programme, Projekte, Maßnahmen oder Instrumente unter bestimmten Gesichtspunkten, z. B. hinsichtlich der Inhalte, Verfahrensweisen, Ergebnisse oder Kosten, zu bewerten.

Im Vordergrund stehen dabei vorwiegend die Bestimmung der Zielerreichungsgrade (Soll-Ist-Vergleiche, Festlegung der Veränderungspotenziale und Veränderungsrichtungen) sowie die Untersuchung der Ursache-Wirkung-Zusammenhänge (Wirkungsverläufe, Wirkungsketten, Fallstudien, Zeitreihen etc.). In der Planungswissenschaft und Planungspraxis richtet sich das Augenmerk auf die Wirksamkeit der Pläne, Programme und Verfahren sowie auf die Effizienz planerischer Maßnahmen. In neuen europäischen Richtlinien wird in diesem Zusammenhang der Begriff des → Monitoring im Sinne einer Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle verwendet. Die EU-Richtlinie zur → Umweltprüfung für Pläne und Programme (SUP-RL) verlangt eine Überwachung der Auswirkungen von Plänen und Programmen auf die Umwelt, um negative Einflüsse zeitnah erkennen und ihnen abhelfen zu können. In Umsetzung der Richtlinie sieht nunmehr auch das deutsche Recht für → Raumordnungspläne und Bauleitpläne (→ Bauleitplanung) eine Verpflichtung zur Durchführung des Monitoring vor.

> *Die Untersuchung raumstruktureller Entwicklungen (Monitoring) sowie die Evaluation raumordnungspolitischer Maßnahmen (Controlling) nehmen auch in der Schweiz auf allen politischen Ebenen an Bedeutung zu. So haben zahlreiche Kantone in den letzten Jahren ein Richtplancontrolling eingeführt. Ziel der Einführung des Richtplan-Controlling ist es, dessen Wirksamkeit zu erhöhen. Das erarbeitete Controllingverfahren enthält im Wesentlichen zwei Ebenen. Die strategische Ebene bezieht sich auf die im Richtplan definierten Ziele der räumlichen Entwicklung. Die operative Ebene nimmt Bezug zu den im Richtplan formulierten Maßnahmen. Auf strategischer Ebene sollen dabei die Fragen beantwortet werden, ob die Ziele der räumlichen Entwicklung tatsächlich erreicht worden sind und ob die Ziele der räumlichen Entwicklung noch angemessen und richtig oder ob sie anzupassen sind. Auf operativer Ebene stehen die Fragen im Vordergrund, ob die vorgesehenen Maßnahmen tatsächlich umgesetzt wurden und ob sie die erwünschte Wirkung haben.*

WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG

Im Rahmen der Wirtschaftsförderung kann man grob zwischen der Wirtschaftsförderung von Bund und Ländern einerseits und der kommunalen Wirtschaftsförderung andererseits unterscheiden. Unter kommunaler Wirtschaftsförderung kann man gezielte Aktivitäten und Maßnahmen der kommunalen Gebietskörperschaften (→ Kommune) zur Schaffung

günstiger Rahmenbedingungen für die Entwicklung wirtschaftlicher Unternehmen und damit zur Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen der Bewohner verstehen. Als Hauptziele kommunaler Wirtschaftsförderung können benannt werden:

- die Verbesserung der betrieblichen Standortbedingungen
- die Schaffung einer branchenmäßig diversifizierten Wirtschaftsstruktur
- die Sicherung und der Ausbau des Arbeitsplatzangebotes
- die Erhöhung der Finanzkraft der Kommunen

Das Kernstück der gemeinsamen Wirtschaftsförderung von Bund und Ländern stellen die Rahmenpläne nach dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur dar (→ Gemeinschaftsaufgabe). In Ergänzung dazu verfügen fast alle Länder über eigene regionale Wirtschaftsförderungsprogramme für jene Gebiete, die in die Gemeinschaftsaufgabe nicht einbezogen worden sind, aber einer besonderen Förderung aus Ländersicht bedürfen. Neben den regionalen Programmen existieren auch noch zahlreiche sektorale Bundes- und Landesförderungsprogramme. Generell betrachtet ähneln sich die Ziele staatlicher und kommunaler Wirtschaftsförderungspolitik; beide Politikarten sind bestrebt, hauptsächlich durch Verbesserung der Infrastrukturen und Förderung des wirtschaftlichen Wachstums Verbesserungen der Lebensverhältnisse der Bewohner in ihren räumlichen Zuständigkeitsbereichen zu erzielen. Sie unterscheiden sich jedoch im Hinblick auf die eingesetzten Instrumente und die jeweiligen Bezugsräume.

→ **Regionalpolitik**

> *In der Schweiz ist die Wirtschaftsförderung primär Sache der Kantone und Gemeinden. Einzelne Kantone sind dazu übergegangen, sich gemeinsam für ihren Wirtschaftsraum einzusetzen. Ein Beispiel ist die Greater Zurich Area, die den gesamten Wirtschaftsraum Zürich abdeckt.*

ZENTRALE-ORTE-SYSTEM

Das Zentrale-Orte-System war für den Aufbau nach dem Zweiten Weltkrieg und ist noch heute für die weitere Entwicklung der Bundesrepublik von größter Bedeutung. Es ist ein Konzept zur hierarchisch gegliederten flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen und privaten Dienstleistungen sowie mit Arbeitsplätzen. Diese Versorgungsfunktion wird von sogenannten Zentralen Orten unterschiedlicher Stufe wahrgenommen:

- Kleinzentren und Unterzentren sind Zentrale Orte zur Deckung des Grundbedarfs (täglicher Bedarf) der Bevölkerung im Nahbereich.
- Ein Mittelzentrum ist ein Zentraler Ort zur Deckung des gehobenen Bedarfs der Bevölkerung im Mittelbereich.
- Ein Oberzentrum ist ein Zentraler Ort zur Deckung des höheren spezialisierten Bedarfs im Oberbereich.

Zusammen mit den Siedlungs-/Nahverkehrsachsen bilden die Zentralen Orte das Raster für das „punktaxiale Siedlungskonzept“ der Raumplanung (→ Achsen).

Für jede der drei Stufen sind durch die Raumordnung und Landesplanung entsprechende Ausstattungskataloge entwickelt worden. Sie bilden den Rahmen für alle öffentlichen Planungsträger und dienen zugleich als Orientierungshilfe für öffentliche und private Investitionen.

Angesichts der hohen Mobilität der Bevölkerung und der fortgeschrittenen Motorisierung gerät das Zentrale-Orte-System als Versorgungskonzept in die Kritik. Der Bürger wird nicht versorgt, sondern er versorgt sich. Die Verbrauchermärkte außerhalb der Ortszentren drohen das bestehende Zentrale-Orte-System zu überformen (→ Einzelhandel). Die Notwendigkeit des Erhalts einer ausgewogenen dezentralen Siedlungsstruktur ist jedoch unbestritten. Die Landesplanung hält deshalb an dem Zentrale-Orte-System als Standortkonzept für solche (höherwertige) Infrastruktur fest, die nicht flächendeckend in jedem Ort angeboten werden kann.

→ **Landesentwicklungsplan** → **Regionalplanung/Regionalplan**

> Eine Schwerpunktsetzung im Sinne des „Zentrale-Orte-Systems“ kennen verschiedene Kantone der Schweiz. So hat der Kanton Zürich in seinem Richtplan „Zentrumsgebiete von kantonaler Bedeutung“ ausgeschieden; die Kantone Luzern, Solothurn und Aargau verfügen über Strukturkonzepte mit hierarchischer Gemeindetypologie (z. B. Ausscheidung von Haupt-, Regional-, Sub- und Kleinzentren im Kanton Luzern). Der Begriff „Zentrale-Orte-System“ ist in der Schweiz allerdings nicht gebräuchlich.

ZERSIEDLUNG

Unter Zersiedlung ist die Beeinträchtigung oder Zerstörung der Landschaft und von Ökosystemen durch ausufernde Siedlungsentwicklung außerhalb geschlossener Ortschaften zu verstehen. Durch gesetzliche Regelungen (so z. B. die Regelungen im BauGB über das Bauen im → Außenbereich), durch Schwerpunktbildung und Schutz der Freiräume (→ Freiraum) sowie durch Ausweisung von → Naturschutz- und → Landschaftsschutzgebieten soll die Zersiedlung eingedämmt werden.

> Mit der konsequenten Trennung von Bau- und Nichtbaugelände und strengen Anforderungen an die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen für das Bauen außerhalb der Bauzonen will man in der Schweiz einer weiteren Zersiedlung entgegenwirken. Heute steht jedes vierte Gebäude außerhalb der Bauzone. In einzelnen Gegenden der Schweiz gibt es eine Tradition der Streusiedlung (z. B. Appenzellerland, Toggenburg).

→ **Bauen außerhalb der Bauzone** → **Haushälterische Bodennutzung**

→ **Streusiedlung**

ZIELABWEICHUNGSVERFAHREN

Die rahmenrechtliche Regelung in § 11 S. 1 ROG verpflichtet die Bundesländer, nach bestimmten Vorgaben Rechtsgrundlagen für ein Verfahren zur Abweichung von → Zielen der Raumordnung zu schaffen. In Baden-Württemberg kann die höhere Raumordnungsbehörde in einem Einzelfall auf Antrag eine Abweichung von einem Ziel der Raumordnung zulassen, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden (§ 24 S. 1 LplG BW). Sofern die Voraussetzungen für eine Zielabweichung nicht vorliegen, kommt eine Zieländerung durch Änderung des → Raumordnungsplans in Betracht.

> *In der Schweiz gibt es ein vergleichbares Verfahren, bei dem Abweichungen der kommunalen Planung von der regionalen oder kantonalen Richtplanung gewissermaßen per Genehmigung der Baudirektion erteilt werden könnten, bisher nicht. Aufgrund der verschiedenen Konkretisierungsgrade der Inhalte im kantonalen Richtplan (Festsetzungen, Zwischenergebnisse, Vororientierungen) ist hier jedoch bereits eine größere Flexibilität erreicht.*

Ein ähnliches Verfahren, jedoch auf kantonaler Ebene, stellt vielleicht das Anpassungsbegehren nach Art. 8 RPV dar, das ein Kanton einleiten kann, um die Planungen des Bundes oder eines Nachbarkantons an die eigenen Planungen anzupassen.

Nach Art. 9 RPG haben daneben alle vom Richtplan betroffenen Behörden, dazu gehören in erster Linie auch die Gemeinden, jederzeit das Recht, die Einleitung eines Verfahrens zur Überprüfung des Richtplanes zu verlangen (Anpassungsverfahren).

ZIELE DER RAUMORDNUNG

Ziele der Raumordnung werden durch das ROG abschließend als verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in → Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums definiert (§ 3 Nr. 2 ROG). Ziele der Raumordnung müssen räumlich und sachlich bestimmt oder bestimmbar sein, da sie – anders als → Grundsätze der Raumordnung – keine Belange für nachfolgende Abwägungs- und Ermessenentscheidungen (→ Abwägung) darstellen, sondern als Ergebnis einer abschließenden raumordnerischen Abwägung eine strikte Verbindlichkeit beanspruchen (sog. Letztentscheidungscharakter). Im → Landesentwicklungsplan (LEP) enthaltene Ziele sollen in den → Regionalplänen räumlich und sachlich ausgeformt und konkretisiert werden (§ 11 Abs. 2 S. 2 LplG BW). Das ROG enthält für Ziele der Raumordnung aufgrund ihrer starken → Bindungswirkungen die strengsten Anforderungen.

→ **Bestimmtheitsgrundsatz** → **Zielabweichungsverfahren**

→ **Erfordernisse der Raumordnung**

> *In der Schweiz gelten die Ziele der Raumplanung (Art. 1 RPG) als Leitvorgaben für die raumwirksam tätigen Behörden. Sie werden in der Praxis häufig in einem Atemzug mit den*

Planungsgrundsätzen (Art. 3 RPG) genannt und haben dieselbe rechtliche Bindungswirkung (Maßstab bei der Interessenabwägung).

→ **Ziele der Raumplanung** → **Interessenabwägung**

ZWECKVERBAND

Ein Zweckverband ist ein öffentlich-rechtlicher Zusammenschluss von Gemeinden (→ Kommune) und Gemeindeverbänden zur gemeinsamen Erfüllung bestimmter Aufgaben, zu deren Wahrnehmung sie berechtigt oder verpflichtet sind (z. B. Bau und Unterhaltung von Wasserversorgungs-, Abwasser- und Abfallwirtschaftsanlagen). Die zu erfüllenden Aufgaben gehen von den Gemeinden auf den Zweckverband über. Rechtsgrundlage ist das Zweckverbandsgesetz.

Bei der Zusammenarbeit auf der Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung übernimmt einer der Beteiligten gegen angemessene Entschädigung die jeweilige gemeinsame Aufgabe und führt sie im Auftrag der anderen Beteiligten aus. Im Unterschied zum Zweckverband erfolgt die Aufgabenerledigung durch bereits bestehende organisatorische Einheiten, ohne dass neue Rechtsträger geschaffen werden müssen.

→ **Interkommunale Zusammenarbeit**

> *Den Zweckverband kennt man auch in der Schweiz. Die Rechtsgrundlage dafür findet sich in der Regel in den kantonalen Gemeindegesetzen.*

→ **Interkommunale Zusammenarbeit**

1 Staats- und Verwaltungsaufbau in der Schweizerischen Eidgenossenschaft

1.1 Grundlagen der Staatsordnung

Die vier zentralen Elemente der schweizerischen Staats- und Verfassungsordnung sind Demokratie, Rechtsstaat, Föderalismus und soziale Marktwirtschaft. Sie waren bis 1999 weder in der Verfassung ausdrücklich erwähnt noch gesamthaft als Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger ausgestaltet: Die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 stellte eine Sammlung von teilweise isolierten, auf über hundert punktuelle Revisionen zurückgehenden Rechtssätzen dar. Erst die Verfassungsrevision 1999 hat diese Sammlung im Wesentlichen ohne inhaltliche Änderung auf einen zeitgemässen Stand gebracht, wie er sich aus der Verfassungsrechtsprechung und -praxis ergibt. Grundrechte, Bürgerrechte und Sozialziele werden in einem Katalog zusammengefasst. Dasselbe gilt für die Wirtschaftsverfassung.

Der Rechtsstaat will die Herrschaft des Rechts und damit die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger gewährleisten. In *formellem* Sinne bedeutet dies Gewaltenteilung (Legislative, Exekutive, Judikative), Gesetzmässigkeit der Verwaltung sowie Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit. Die Verfassungsgerichtsbarkeit ist in der Schweiz jedoch auf Bundesebene stark eingeschränkt. Im *materiellen* Sinne bedeutet Rechtsstaat die Garantie der zentralen Grundrechte wie der Rechtsgleichheit und der Freiheitsrechte (persönliche Freiheit, Meinungsäusserungs- und Versammlungsfreiheit usw.). Die Grundrechte sind in der Schweiz zum Teil in der Bundesverfassung festgeschrieben, andere gelten als ungeschriebene Grundrechte.

Demokratie bedeutet, dass alle staatliche Macht auf dem Willen des Volkes gründet. Ausdruck davon sind die Mitwirkungsrechte der Bürgerinnen und Bürger. In der Schweiz hat dieses Element sehr grosses Gewicht. Es kann sowohl die direkte Wahl der obersten Staatsorgane (z. B. des Parlaments, in den Kantonen auch der Regierung) als auch die direkte Sachentscheidung bzw. die Erzwingung eines direkten Sachentscheides bedeuten (Initiativen und Referenden für Verfassungs- und Gesetzesvorlagen sowie Ausgabenbeschlüsse). Die Möglichkeit, einen Grossteil der staatlichen Entscheide der Volksabstimmung zu unterwerfen, führt zu einem ausgeprägten Konkordanzsystem auf allen staatlichen Ebenen: Der Einbezug aller referendumsfähigen Gruppen ist unerlässlich und Mehrparteienregierungen sind die Regel.

Der traditionelle schweizerische *Föderalismus* gründet auf dem Herauswachsen des Bundesstaates aus einem Staatenbund. Die wichtige Stellung der Kantone ist Ausdruck dieser Entstehungsgeschichte. Er gründet somit nicht bloss im Subsidiaritätsprinzip. Heute schützt der Föderalismus die einzelnen Gebietskörperschaften in ihrer Existenz und vor Eingriffen der übergeordneten Ebene. Er geht davon aus, dass die bevölkerungs- und sachnäheste Gebietskörperschaft die Probleme am besten lösen kann. Es gibt in diesem Sinne einen Föderalismus auf Bundesebene ebenso wie einen Föderalismus auf kantonaler Ebene. Die Bundesverfassung befasst sich nur mit der Bundesebene, indem den Kantonen als Gliedern des schweizerischen Bundesstaates eine weitgehende Autonomie

ingeräumt wird. Sie sind als Gliedstaaten des Bundes zudem auch an der Willensbildung auf Bundesebene beteiligt: Die Bundesverfassung kann beispielsweise nicht gegen den Willen einer Mehrheit der Kantone verändert werden. Ebenso steht jedem Kanton ein Initiativrecht zu. Die Kantone haben das Recht, eigene Verfassungen zu erlassen, die aber vom Bundesparlament genehmigt werden müssen. Prinzipiell gilt, dass die Bundesverfassung die Kompetenzen des Bundes einzeln aufzählt. Wo eine solche fehlt, sind die Kantone zuständig. Sowohl Gesetzgebung wie Vollzug können also alleinige Bundessache oder alleinige Sache der Kantone sein. In vielen Bereichen sind der Bund für die Gesetzgebung oder wenigstens die Grundsatzgesetzgebung und die Kantone für den Vollzug zuständig. Die technologische und die soziale Entwicklung lassen jedoch immer mehr Felder gemeinsamer Aufgabenerfüllung entstehen. Eines dieser Felder ist die Raumplanung: Die verschiedenen Sachzuständigkeiten bei den raumwirksamen Tätigkeiten müssen sich auf eine gemeinsame Raumordnungspolitik abstützen können. Ein wesentliches kulturelles Element des schweizerischen Föderalismus stellt die Vielsprachigkeit dar. Das Deutsche, Französische und Italienische sind die Amtssprachen der Bundesbehörden. Die vierte Landessprache ist das Rätoromanische.

Das sozialstaatliche und das marktwirtschaftliche Element werden von der Bundesverfassung nicht ausdrücklich festgeschrieben. Sie ergeben sich vielmehr aus einer ganzen Reihe von Verfassungsbestimmungen, die das entsprechende Verständnis der Sozial- und Wirtschaftsordnung konkretisieren. Dazu gehören etwa die Sozialversicherungen, der Familienschutz, der Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die unentgeltliche Rechtspflege und der unentgeltliche Schulunterricht auf der einen, die Handels- und Gewerbefreiheit und die Eigentumsgarantie mit ihren punktuellen Einschränkungen auf der anderen Seite.

Im schweizerischen Staatsverständnis spielt auch die Einbindung in die völkerrechtliche Gemeinschaft souveräner Staaten eine bedeutende Rolle. So stellt beispielsweise die Europäische Menschenrechtskonvention des Europarates direkt anwendbares Recht dar. Die Beziehungen zur Europäischen Union beruhen dagegen auf einer Reihe von bilateralen Verträgen. Eine faktische Integration in den europäischen Wirtschaftsraum ergibt sich aus der Notwendigkeit der Harmonisierung grosser Teile der schweizerischen Gesetzgebung mit jener der EU-Staaten, weil nur so unnötige Handels- und Verkehrshemmnisse vermieden werden können.

1.2 Oberste Organe der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Die obersten Organe des Bundes sind

- die Gesamtheit der Stimmberechtigten,
- die Bundesbehörden, also
 - die Bundesversammlung, bestehend aus den zwei gleichberechtigten Kammern Nationalrat und Ständerat mit Sitz in Bern,
 - der Bundesrat mit Sitz in Bern,
 - das Bundesgericht mit Hauptsitz in Lausanne.

Abb. 1: Staatsaufbau der Schweizerischen Eidgenossenschaft

	Legislative	Exekutive	Verwaltung
Bund	Zwei Parlamentskammern: Nationalrat (200 Mitgl.) Ständerat (46 Mitgl.)	Bundesrat (7 Mitglieder)	Bundesverwaltung; in 7 Departementen
Kantone (26)	Kantonsrat oder Grosser Rat (bis 200 Mitglieder)	Regierungsrat (5 bis 7 Mitglieder)	Kantonsverwaltung; teilweise dezentral in Bezirken organisiert
Gemeinden (zurzeit rund 2700)	Gemeindeversammlung, in Städten auch Parlament (Grosser Gemeinderat)	Gemeinderat oder Stadtrat (5 bis 12 Mitglieder)	Gemeindeverwaltung

1.2.1 Gesamtheit der Stimmberechtigten

Den direkten Sachentscheid fällt die Gesamtheit der Stimmberechtigten des Bundes in den folgenden wichtigen Angelegenheiten:

- Verfassungsänderungen sind obligatorisch der Volksabstimmung zu unterbreiten. Sie bedürfen in der gleichen Abstimmung zusätzlich der Zustimmung der Mehrheit der Kantone (Ständemehr).
- 100.000 Stimmberechtigte können verlangen, dass ein Verfassungsvorschlag der Volksabstimmung unterbreitet werde (Verfassungsinitiative).
- Der Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft wie der EU oder einer Organisation für kollektive Sicherheit wie der UNO erfordert eine obligatorische Volksabstimmung, es ist ein Volks- und Ständemehr erforderlich.
- 50.000 Stimmberechtigte oder acht Kantone können eine Volksabstimmung über ein Bundesgesetz verlangen (Gesetzesreferendum).
- 50.000 Stimmberechtigte oder 8 Kantone können eine Volksabstimmung verlangen für bestimmte Staatsverträge, namentlich solche, die den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen.

1.2.2 Bundesversammlung

Die Bundesversammlung – bestehend aus Nationalrat und Ständerat – ist unter Vorbehalt der Entscheidkompetenzen der Stimmberechtigten das eigentliche Gesetzgebungsorgan des Bundes. Sie ist ferner Wahlorgan für den Bundesrat (Exekutive des Bundes), für die Mitglieder des Bundesgerichts, den Bundeskanzler (Sekretär der Exekutive) sowie des Oberbefehlshabers der Armee in Kriegszeiten. Beide Parlamentskammern sind vollständig gleichberechtigt: Parlamentsbeschlüsse können nur mit Zustimmung beider Kammern gefällt werden. Dies macht bisweilen ein länger dauerndes Differenzbereinungsverfahren erforderlich. Im Rahmen der Gesetzgebung beschliesst die Bundesversammlung

- über Verfassungsänderungen, immer unter dem Vorbehalt der Zustimmung durch Volk und Stände (doppeltes Mehr);
- über sämtliche Gesetze, für die dem Bund nach der Bundesversammlung eine Gesetzgebungskompetenz zusteht, unter Vorbehalt des fakultativen Gesetzesreferendums;
- über die Genehmigung von Staatsverträgen, die der Bundesrat abgeschlossen hat, sowie weitere aussenpolitische Geschäfte. Bestimmte Staatsverträge unterstehen der fakultativen oder der obligatorischen Volksabstimmung.
- Zu den Regierungs- und Verwaltungskompetenzen der Bundesversammlung gehören insbesondere die Festsetzung des Budgets und die Ausgabenbeschlüsse. Auf Bundesebene fehlt übrigens das Finanzreferendum im Gegensatz zu den Kantonen. Wichtig für die Raumordnungspolitik sind einzelne Bewilligungskompetenzen wie Netzbeschlüsse von Strassen und Schienen, die Erteilung von Eisenbahnkonzessionen und die Genehmigung von Rahmenbewilligungen für Atomanlagen.

Der Nationalrat besteht aus 200 Mitgliedern und wird in direkter Verhältniswahl vom Volk gewählt. Dabei bilden die Kantone die Wahlkreise. In kleinen Kantonen kann daher die Vertretung auf ein einziges Mitglied beschränkt sein.

Im Ständerat – der Vertretung der Kantone – haben die Vollkantone zwei, die Halbkantone nur einen Sitz (z. B. Basel-Landschaft, Basel-Stadt). Die Unterscheidung in Voll- und Halbkantone ist übrigens historischer Natur und hat nichts mit der Grösse oder Bedeutung des Kantons zu tun. Das Wahlsystem ist Sache der Kantone. Vereinzelt werden die Ständeräte an Landsgemeinden bestimmt, die Regel ist aber die direkte Volkswahl im Majorzsystem. Der Ständerat stellt rechtlich gesehen keine Vertretung der Kantone dar; denn seine Mitglieder sind nicht an Weisungen der Kantone gebunden. Aufgrund der unterschiedlichen Wahlsysteme (Proporz bzw. Majorz) haben die beiden Kammern auch eine unterschiedliche politische Zusammensetzung.

1.2.3 Bundesrat und Bundesverwaltung

1.2.3.1 Bundesrat

Der Bundesrat ist die oberste vollziehende und leitende Behörde der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Er hat die Doppelrolle der Regierung (Planung, Zielformulierung, Koordination und Vertretung nach aussen) und der Leitung der Bundesverwaltung zu erfüllen. Ein Bundesrat ist also gleichzeitig immer auch Vorsteher eines Verwaltungsdepartements. Dem Bundesrat stehen alle Regierungs- und Verwaltungskompetenzen zu, die nicht durch besondere Vorschrift der Bundesversammlung oder dem Bundesgericht zugewiesen sind. Zu seinen Aufgaben gehört insbesondere auch der Erlass von Verordnungen direkt gestützt auf eine Ermächtigung der Bundesverfassung oder gestützt auf eine Delegation in einem Bundesgesetz.

Der Bundesrat besteht aus sieben von der vereinigten Bundesversammlung gewählten, gleichberechtigten Mitgliedern. Der Bundesrat ist eine Kollegialbehörde, seine Mitglieder äussern sich deshalb immer im Namen des ganzen Kollegiums. Seit 1959 setzt sich der Bundesrat aus Mitgliedern der vier grössten im Parlament vertretenen Parteien zusammen.

Deshalb von einer „grossen Koalition“ zu sprechen, wäre indessen verfehlt, weil die vier Parteien fast das ganze politische Spektrum abdecken und durch keine Koalitionsvereinbarungen zuverlässig eingebunden sind. Die direkte Demokratie erzwingt vielmehr ein Konkordanzsystem, dessen Zwang zum Interessenausgleich unter Sprachen, Regionen und Parteien nicht unproblematisch ist. Bundesratsparteien können also durchaus in einzelnen Sachfragen in Opposition zum Bundesrat stehen. In zahlreichen Volksabstimmungen stehen sich jeweils Bundesratsparteien gegenüber. Vorsitzender des Bundesrates ist der auf ein Jahr von der Bundesversammlung gewählte Bundespräsident bzw. die Bundespräsidentin. Mit diesem Amt ist auch die Repräsentation des Bundes gegen aussen verbunden. Weisungsbefugnis gegenüber den anderen Bundesräten besteht jedoch keine.

1.2.3.2 Bundesverwaltung

Die Bundesverwaltung ist aufgegliedert in die Bundeskanzlei und sieben Departemente, denen jeweils ein Bundesrat/eine Bundesrätin als Departementschef vorsteht. Die Departemente wiederum gliedern sich in Ämter, wobei Letztere in Gruppen zusammengefasst werden können. Das Bundesamt für Raumentwicklung ARE gehört zum Departement Umwelt-, Verkehr-, Energie- und Kommunikation UVEK. Seine Aufgaben greifen indessen weit über dieses Departement hinaus: Ihm obliegt insbesondere die Koordination der zahlreichen raumwirksamen Aufgaben des Bundes untereinander und mit jenen der Kantone.

Teile der Bundesverwaltung sind aus der hierarchischen Ordnung der Departemente ausgegliedert. Dazu zählen insbesondere die öffentlich-rechtlichen Anstalten des Bundes mit oder ohne eigene Rechtspersönlichkeit (z. B. Telekommunikation, Eisenbahnen). Die Notwendigkeit grösseren unternehmerischen Spielraumes führt vermehrt zur Umgestaltung öffentlich-rechtlicher Anstalten in privatrechtliche Aktiengesellschaften, an denen der Bund bestimmte Aktienanteile hält.

1.2.4 Bundesgericht

Die Rechtsprechung ist zwischen dem Bund und den Kantonen aufgeteilt. Auf Bundesebene gibt es ein Bundesverwaltungsgericht als erste Instanz in der Bundesverwaltungsrechtspflege (seit 1.1.2007, sie fasst die über 30 ehemaligen Rekurskommissionen zusammen) sowie ein Bundesgericht als landesintern oberste Instanz. Das Bundesgericht beurteilt nur die Anwendung von Bundesrecht, im Bereich der Raumplanung insbesondere von Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsrecht. Das Bundesgericht ist also gleichzeitig oberstes Verfassungs-, Verwaltungs-, Zivil- und Strafgericht mit Hauptsitz in Lausanne.

Die Anwendung von kantonalem Recht ist von der Überprüfung durch das Bundesgericht ausgeschlossen: Das Gericht kann sich nur dazu äussern, ob dieses Recht in willkürlicher Weise, also bundesverfassungswidrig angewendet wurde.

Die ständige Überlastung des Bundesgerichts, das komplizierte Rechtsmittelsystem und die Lücken im gerichtlichen Rechtsschutz waren Anlass für eine Justizreform. Die neue Bundesrechtspflege führt zu zahlreichen Änderungen, so zu neuen richterlichen Vorinstanzen (Bundesstrafgericht, Bundesverwaltungsgericht) sowie (etwas später) zur

einer landesweit vereinheitlichten Straf- sowie Zivilprozessordnung. Durch das neue Bundesgerichtsgesetz (BGG, in Kraft seit 1.1.2007) wird zudem in allen drei Rechtsdisziplinen (öffentliches Recht, Strafrecht und Zivilrecht) eine Einheitsbeschwerde geschaffen. Dies hat zur Folge, dass es in den jeweiligen Bereichen nur noch einen einzigen Beschwerdeweg an das Bundesgericht gibt, unabhängig davon, welche Beschwerdegründe (z. B. Verletzung verfassungsmässiger Rechte oder Verletzung von Bundesrecht) angeführt werden oder welche Vorinstanz (Bund oder Kanton) entschieden hat. In öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (und somit auch in der Raumplanung) ist die Beschwerde unabhängig davon gegeben, ob sich die angefochtene Verfügung auf Bundesrecht oder auf kantonales Recht stützt. Die schwierigen Abgrenzungsfragen, welche vorher aufgrund der beiden unterschiedlichen Rechtsmittel Verwaltungsgerichtsbeschwerde und staatsrechtliche Beschwerde bestanden, entfallen.

Neben der Entlastung des obersten Gerichts und der Vereinheitlichung und Vereinfachung der Beschwerdewege wird mit der neuen Bundesrechtspflege auch eine Verbesserung der Organisation angestrebt. So soll etwa die Gewaltenteilung konsequenter durchgesetzt werden, indem der Bundesrat von seinen Rechtsprechungskompetenzen entlastet wird.

1.3 Kantone

Die Kantone sind zwar keine eigenständigen Staaten im Sinne des Völkerrechts und können nur im bundesrechtlich geregelten Rahmen Aussenpolitik betreiben. Sie geniessen jedoch eine umfassende Verfassungs- und Organisationsautonomie. Der Bund garantiert den Kantonen Gebiet und Verfassung, was jedoch nicht heisst, dass Gebietsveränderungen ausgeschlossen wären. Gebietsveränderungen und Kantonsneugründungen bedürfen der Zustimmung des Verfassungsgesetzgebers des Bundes (Bevölkerungs- und Kantonsmehrheit). So wurde 1978 der neue Kanton Jura durch Abspaltung vom Kanton Bern geschaffen.

Die 26 Schweizer Kantone sind von sehr unterschiedlicher Grösse: Die Bandbreite reicht von 15'000 bis deutlich über eine Million Einwohner. Bei den Flächen reicht die Spannweite vom Stadtkanton Basel-Stadt mit 37 km² bis zum Alpenkanton Graubünden mit 7100 km². Auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist sehr unterschiedlich und macht einen Finanz- und Lastenausgleich unter den Kantonen erforderlich. Für die kleinen Kantone stellt die Erfüllung sämtlicher öffentlicher Aufgaben eine nicht geringe Herausforderung dar. Trotz dieser Unterschiede sind Gebietsreformen bisher ausser in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft nicht wirklich ernsthaft diskutiert worden. Vielmehr wird die Zusammenarbeit unter den Kantonen eines regionalen Wirtschaftsraumes zunehmend enger. Zu diesen Bereichen gehören etwa kantonsübergreifende S-Bahnnetze, die Zusammenarbeit der Hoch- und Fachhochschulen und der Spitäler mehrerer Kantone oder auch gemeinsamer Verwaltungszweige. So betreiben die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft einzelne Bereiche der Umweltschutzverwaltung und der regionalen Planung gemeinsam.

Die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen ist komplex. Grundsätzlich gilt, dass sich alle Kompetenzen des Bundes auf die Bundesverfassung zu stützen

haben. Diese Kompetenzen müssen nicht ausdrücklich festgeschrieben sein, sie können sich aus der Rechtsprechung ergeben. Es gibt ferner Bundeskompetenzen, die der Bund mangels Ausführungsgesetzgebung noch gar nicht wahrgenommen hat. Die Kantone regeln zahlreiche Gesetzgebungsbereiche autonom, so insbesondere im Bereich der Kultur, des Gesundheitswesens, des Steuerrechts und auch des Baurechts. Erst 2006 wurde ein Bildungsartikel in die Bundesverfassung aufgenommen, der die Grundlage schafft, die Schulpolitik der Schweiz zu harmonisieren. Die landesinterne Abstimmung von nicht bundesweit geregelten Sachgebieten ist oft unterlässlich: So wurde das Steuerrecht wenigstens formell harmonisiert, und auch im Baurecht wird der Ruf nach einer formellen Vereinheitlichung der Begriffe und Instrumente lauter. Dieser Aufgabenverflechtung wird durch einen kooperativen Föderalismus Rechnung getragen: horizontal zwischen den Kantonen sowie vertikal zwischen dem Bund und den Kantonen. Im Bereich der sogenannten kleinen Aussenpolitik geniessen die Kantone einige Kompetenzen, die ihnen erlauben, direkte grenzüberschreitende Kontakte zu knüpfen. Gerade im Bereich der Raumplanung mit der gemeinsam wahrzunehmenden Verantwortung für den Lebensraum erscheint eine direkte grenzüberschreitende Zusammenarbeit wichtiger denn je.

Die an Deutschland angrenzenden Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau, Zürich, Schaffhausen, Thurgau und St. Gallen weisen eine im Wesentlichen vergleichbare staatsrechtliche Struktur auf. Oberstes Organ ist jeweils die Gesamtheit der Stimmberechtigten, die sowohl die Legislative wie die Exekutive direkt wählt, Verfassungsänderungen beschliesst und über das obligatorische oder fakultative Referendum auch bei der Gesetzgebung und bei zahlreichen Finanzbeschlüssen das letzte Wort hat. Hinzu kommt ein umfassendes Initiativrecht, das sich anders als auf Bundesebene nicht auf die Verfassungsebene beschränkt, sondern auch die Gesetze einbezieht. Gesetzgebendes und oberstes Aufsichtsorgan ist jeweils das im Verhältniswahlverfahren gewählte Kantonsparlament (Grosser Rat, Landrat oder Kantonsrat) mit bis zu 200 Mitgliedern. Der Regierungsrat ist die direkt im Mehrheitswahlverfahren gewählte Kantonsregierung. Sie umfasst fünf bis sieben Mitglieder, die üblicherweise wie auf Bundesebene in einer Art freiwilligem Proporz aus Mitgliedern der grossen Parlamentsparteien zusammengesetzt sind. Die Regierungsmitglieder sind jeweils auch die Vorsteher von einem oder mehreren Verwaltungsdepartementen. Zuständig für die Raumplanung ist häufig das Baudepartement, dem deshalb das kantonale Amt für Raumplanung angegliedert ist.

Die Kantone entscheiden selbstständig über ihre innere Organisation und insbesondere über die Aufgabenteilung mit den Gemeinden. Grosse Kantone kennen jeweils noch kantonale Verwaltungsbezirke und -kreise als untere Ebene der Kantonsverwaltung. Es handelt sich indessen nicht um Gebietskörperschaften, selbst wenn die Amtsträger von der Bezirksbevölkerung direkt gewählt werden, vielmehr unterstehen sie der umfassenden Weisungs- und Kontrollbefugnis der zentralen Kantonsbehörden. Keiner der genannten, an Deutschland angrenzenden Kantone kennt somit eine Gebietskörperschaft zwischen der Gemeinde und dem Kanton ähnlich den deutschen Landkreisen. Dazwischen befinden sich lediglich öffentlich-rechtliche Zweckverbände, z. B. für die Regionalplanung oder die Agglomerationsprogramme.

1.4 Gemeinden

Die Schweizer Gemeinden verfügen als selbstverwaltete Gebietskörperschaften über einen eigenen, auf den lokalen Bereich beschränkten Wirkungskreis. Merkmale sind also das eigene Gebiet, in dem sie selbstständig die hoheitliche Gewalt ausüben, die rechtliche Verselbstständigung mit eigenem Vermögen und Finanzhaushalt, eigenen Organen sowie die Erfüllung eigener und vom übergeordneten Recht übertragener Aufgaben.

Das ganze Gebiet der Schweiz ist in Gemeinden unterteilt. Gemeindefreie, also kantonsunmittelbare oder direkt dem Bund unterstellte Gebiete fehlen. Auf der gleichen Fläche können verschiedene Gemeinden zuständig sein. In der Regel unterscheiden sie sich nach den Aufgaben (Einwohnergemeinde, Schulgemeinde usw.). Namentlich im Kanton Thurgau bestehen Orts- und Munizipalgemeinden nebeneinander, die die gleiche Einwohnerschaft umfassen. Im Kanton Basel-Stadt sind die Kantonsbehörden gleichzeitig die Organe der Stadtgemeinde Basel.

In der Schweiz gibt es heute noch rund 2.700 Gemeinden, von denen etwas mehr als die Hälfte weniger als 1.000 Einwohner zählen. Nur etwas über 4% der Gemeinden haben mehr als 10.000 Einwohner. Die grösste Gemeinde ist die Stadt Zürich mit rund 370.000 Einwohnern. Besonders kleine Gemeinden weisen die Kantone Freiburg, Waadt und Tessin auf. Weil die Wahrnehmung der Selbstverwaltungsrechte eine minimale Leistungsfähigkeit voraussetzt, versuchen viele Kantone – zum Teil mit Anreizsystemen – die Zusammenlegung von Kleinstgemeinden zu fördern – zum Teil auch mit finanziellen Anreizen. Die raumplanerischen Probleme lassen sich ohne Gemeinde- und Kantonsgrenzen überschreitende Zusammenarbeit heute nicht mehr lösen. Mit seiner Agglomerationspolitik schafft der Bund Anreize für die interkommunale und interkantonale Zusammenarbeit.

Welches die Aufgaben der Gemeinden sind und wie weit ihre Selbstverwaltung im Einzelnen geht, hängt von der jeweiligen kantonalen Gesetzgebung ab. In allen an Deutschland angrenzenden Kantonen geniessen die Gemeinden im Rahmen der von der Kantonsverfassung und den kantonalen Gesetzen gezogenen Grenzen einen hohen Grad an Autonomie. In der Raumplanung legen die Gemeinden in allen diesen Kantonen die grundeigentümergebundlichen Nutzungspläne fest. Sie sind dabei an die Instrumente und Begriffe des kantonalen Planungs- und Baugesetzes sowie an die Vorgaben der Kantonsplanung (also insbesondere des kantonalen Richtplanes) gebunden. Als Ausdruck der Kantonsaufsicht bedarf die kommunale Bodennutzungsplanung („Ortsplanung“) der Genehmigung durch eine kantonale Behörde – das kann das zuständige kantonale Departement, die Kantonsregierung oder gar das Kantonsparlament sein. Der Autonomie der Gemeinde wird dadurch Rechnung getragen, dass sich die Kantonsbehörde bei der Kontrolle Zurückhaltung auferlegt und insbesondere bei lokalen Fragestellungen nicht in das planerische Ermessen der Gemeinde eingreift. In einzelnen Kantonen beschränkt sich die Kontrolle sogar auf die Rechtmässigkeit der kommunalen Nutzungsplanung.

Die Gemeinden gelten in der Schweiz zu Recht als traditionelle Zentren der Demokratie. Dementsprechend ist ihre Organisation ebenfalls eine direktdemokratische: Zuoberst steht die Gesamtheit der Stimmberechtigten, die sich an der Urne oder in der Gemeindeversammlung äussert. Urnenabstimmung und Gemeindeversammlung können nebeneinander bestehen. Wo in grösseren Gemeinden Parlamente vorgesehen sind, heissen

diese Grosser Gemeinderat, Stadtrat, Grosser Landrat, Einwohnerrat usw. Die Exekutive wird häufig (kleiner) Gemeinderat oder Stadtrat genannt. Nur in grossen Gemeinden sind seine Mitglieder hauptberuflich tätig. Er umfasst in der Regel fünf bis sieben Mitglieder, die in direkter Wahl bestimmt werden (Mehrheits- oder Verhältniswahlverfahren). Wie auf Bundes- und Kantonsstufe ist auch auf Gemeindeebene ein freiwilliger Proporz unter den grossen Parteien üblich.

Das Rechtssetzungsverfahren auf Gemeindeebene ist nicht einheitlich ausgestaltet. Die Aufteilung der Kompetenzen zwischen der Gesamtheit der Stimmbürgerschaft, dem Parlament und der Exekutive ist mit der kantonalen Ebene vergleichbar. Unterschiede sind dennoch zahlreich: Der jährliche Gemeindevoranschlag als wichtige Steuermöglichkeit beispielsweise unterliegt in zahlreichen Gemeinden der Zustimmung der Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung oder an der Urne. In den meisten Kantonen beschliesst die Gesamtheit der Stimmberechtigten auch über die örtliche Nutzungsplanung. In zwei Kantonen fällt dies in die Kompetenz der Gemeindeexekutive.

1.5 Finanzordnung

Die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben erfolgt durch ein komplexes System von Abgaben. Die Aufteilung präsentiert sich in groben Zügen wie folgt:

- Der Bund bezieht die Zölle, die Mehrwertsteuer, eine direkte Einkommenssteuer sowie eine Reihe anderer Steuern auf den Konsum (Alkohol- und Tabaksteuer usw.).
- Die Kantone finanzieren sich über eine direkte Einkommens- und Vermögenssteuer sowie – raumplanerisch bedeutsam – über Grundstücksgewinn- und Erbschaftssteuern.
- Die Gemeinden beziehen auf der gleichen Grundlage wie der jeweilige Kanton Einkommens- und Vermögenssteuern, Grundstücksgewinnsteuern und Erbschaftssteuern. Häufig besteht die Gemeindesteuer in einem von den Stimmberechtigten festgesetzten prozentualen Zuschlag zu der dem Kanton geschuldeten Steuer. Die öffentlichen Aufgaben werden oft über Gebühren und andere Kausalabgaben finanziert. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Baulanderschliessung.

Unter den Kantonen und Gemeinden besteht ein intensiver Standortwettbewerb im Bereich der Steuern.

Aufgrund der unterschiedlichen Ressourcen der Kantone und Gemeinden besteht ein System des direkten und indirekten Finanzausgleichs. Anlässlich einer laufenden Reform wurden Ende 2004 die nötigen Verfassungsgrundlagen für die Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs sowie der Aufgabenaufteilung zwischen Bund und Kantonen geschaffen und von Volk und Kantonen angenommen. Neben dem neuen Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (bereits verabschiedet) müssen zur Umsetzung nun eine Reihe von Spezialgesetzen geändert werden. Der Ressourcenausgleich gibt den ärmeren Kantonen mehr Handlungsspielraum und der Lastenausgleich reduziert Sonderlasten (wegen Gebirgslage, sozialer Lasten etc.). Die Entflechtung der Aufgaben und der Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit erhöhen die Effizienz. Dies führt insgesamt zu einem wirkungsvolleren Einsatz der Steuermittel.

2 Raumplanung in der Schweizerischen Eidgenossenschaft

2.1 Ausgangslage

Die Aufgaben der Raumplanung in der Schweiz werden nur verständlich, wenn man sich die wichtigsten politischen, geografischen, wirtschaftlichen und kulturellen Besonderheiten vergegenwärtigt. Die beschränkte besiedelbare Fläche von rund 13.000 km² führt zusammen mit einer hoch entwickelten Wirtschaft und hohem Wohlstand zu einem starken Nutzungsdruck. Umwelt- und Landschaftsschutz haben als Reaktion darauf einen hohen Stellenwert, umso mehr als der Tourismus als einer der wichtigsten Wirtschaftszweige auf eine intakte Umwelt angewiesen ist. Auch die immer stärker ausgeprägte ökologische Ausrichtung der Landwirtschaft gründet in diesen Besonderheiten. Die Verstädterung der Schweiz ist trotz des Fehlens grosser Metropolen weit fortgeschritten. Merkmal der schweizerischen Zentrenstruktur ist die Vielzahl von kleinen und mittelgrossen Städten: Die weitaus grösste Schweizer Stadt – Zürich – hat rund 370.000 Einwohnerinnen und Einwohner. Die Bevölkerungsdichte im Agglomerationsband des schweizerischen Mittellandes erlaubt eine hoch entwickelte Infrastruktur auch beim öffentlichen Verkehr. Die Dynamik der stark exportorientierten Wirtschaft hat sich längst von der flächenintensiven und umweltbelastenden Industrie zu den Dienstleistungen verlagert. Eine grosse Zahl von Industriebranchen im bestehenden Siedlungsgebiet schafft heute die Voraussetzungen für eine verstärkte Siedlungsentwicklung „nach innen“.

Auf der anderen Seite sind die raumplanerischen Aufgaben in den Teilräumen Jura, Mittelland, Voralpen, Alpen (40 % der Landesfläche) und Alpensüdseite unterschiedlich. Zudem erschwert die auf kleinem Raum vorhandene politische und kulturelle Vielfalt eine nationale Raumordnungspolitik. Das auf direktdemokratischen Rechten aufbauende lokale, regionale und kantonale Selbstbewusstsein führt in der Raumplanung zwar immer wieder zu wegweisenden und innovativen Lösungen. Es verhindert indessen oft auch die nötige funktionale Zusammenarbeit in den Wirtschaftsräumen, die mehr von Verkehrsachsen als von politischen Grenzen definiert werden.

2.2 Umfassende Planungs- und Koordinationspflicht für alle Behörden

Mit dem 1969 neu in die Bundesverfassung aufgenommenen und 1999 neu formulierten Raumplanungsartikel (Art. 75) wurde dem Bund die Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung in der Raumplanung übertragen. Die konkrete Umsetzung in Pläne soll dagegen im Wesentlichen Sache der Kantone bleiben, die wiederum einen Teil der Aufgaben an die Gemeinden weiterzudelegieren pflegen. Nebst dieser *Grundsatzgesetzgebung* fördert und koordiniert der Bund die Raumplanung der Kantone und berücksichtigt auch bei seinen eigenen Aufgaben die „Erfordernisse“ der Raumplanung. Die beschränkte Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes führt zu einer Vielfalt an Begriffen und Instrumenten der Raumplanung. Überdies geht die Verrechtlichung der Begriffswelt viel weniger weit als in Deutschland.

Die Realität in der schweizerischen Raumplanung ist jedoch nicht so einfach, wie dies der Verfassungsartikel ausdrückt. Tatsächlich werden Bund, Kantone und Gemeinden

zur *gemeinsamen* Sorge für die haushälterische Bodennutzung verpflichtet. Sie tun dies unter anderem, indem sie ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abstimmen und eine „auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Raumordnung verwirklichen“. Die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit liegt in der Aufgabe der Raumplanung begründet: Sie bedeutet die Wahrnehmung der Verantwortung für den *ganzen Lebensraum*. Sie hat sich – um nur einige wenige Bezüge zu erwähnen – sowohl mit den Infrastrukturbauten insbesondere des Verkehrs, mit der Wirtschaftspolitik und dem Umweltschutz (alles Bundesaufgaben) als auch mit der Bodennutzungsplanung und dem Natur- und Heimatschutz (grösstenteils Aufgaben der Kantone) zu befassen. Unter Raumplanung versteht man heute in der Schweiz die *zielgerichtete Auseinandersetzung mit allen politischen Problemen, die den Lebensraum berühren*. Dementsprechend zählen zum Raumplanungsrecht nicht nur das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) und die dazugehörige Raumplanungsverordnung (RPV), sondern zahlreiche weitere Erlasse des sogenannten *funktionalen Raumplanungsrechts*. Darin geregelt sind beispielsweise die Anlagen der technischen Infrastruktur (Nationalstrassengesetz, Eisenbahngesetz, Luftfahrtgesetz usw.), der Schutz von Natur und Umwelt (Natur- und Heimatschutzgesetz, Gewässerschutzgesetz, Umweltschutzgesetz, Waldgesetz), ferner wichtige raumrelevante Aspekte des Wohnungswesens (Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz), der Landwirtschaft und des bäuerlichen Bodenrechts, der Regionalpolitik und des Tourismus.

Im Einzelnen werden die Aufgaben vom Raumplanungsgesetz wie folgt verteilt:

Abb. 2: Das System der schweizerischen Raumplanung

	Gesetzgebung	Planungsinstrumente	Vollzug
Bund	nominales Raumplanungsrecht: Bundesgesetz über die Raumplanung RPG als Grundsatzgesetzgebung funktionales Raumplanungsrecht: zahlreiche Sachgesetze	Konzepte Sachpläne	Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumplanung bei den Bundesaufgaben Genehmigung der kantonalen Richtpläne Beschwerderecht
Kantone (26)	Planungs- und Baugesetz (Ausführung der Grundsätze des Bundesrechts)	Raumordnungskonzept kantonaler Richtplan kantonale Nutzungspläne für strategische Aufgaben	Genehmigung der kommunalen Pläne Baubewilligungen Aufsicht
Gemeinden (zurzeit rund 2700)	Bau- und Zonenordnung (Rahmennutzungsplan und Bauvorschriften)	kommunaler Richtplan Rahmennutzungsplan (Zonenplan) Sondernutzungsplan (Sonderbauvorschriften)	Baubewilligungen Baupolizei

2.3 Die Raumplanungsaufgaben des Bundes

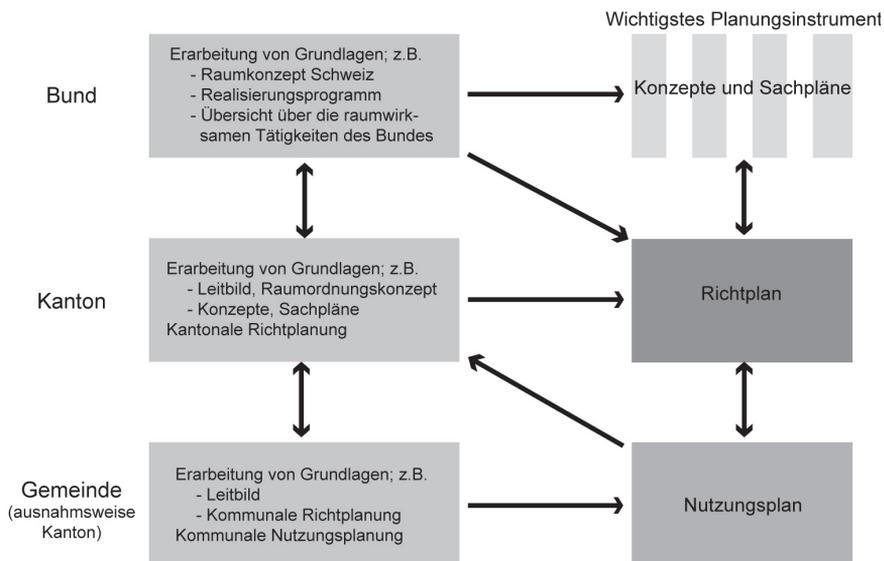
2.3.1 Grundsatzgesetzgebung

Der Bund hat sich bei der Gesetzgebung auf den Erlass von Grundsätzen zu beschränken. Die Grundsätze können zwar die ganze Breite der raumplanerischen Aufgaben berühren, sollen aber die Themen nicht in aller Tiefe behandeln. Durch diese Beschränkung bleibt den Kantonen der von der Verfassung gewollte Gesetzgebungsspielraum. Besonders wichtige und für die ganze Schweiz zentrale Bereiche, wie beispielsweise die Durchführung des verfassungsmässigen *Grundsatzes der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet*, darf der Bund hingegen detailliert regeln.

Die bundesrechtlichen Grundsätze äussern sich insbesondere zu

- den Zielvorstellungen und den Planungsgrundsätzen, die bei jeder räumlichen Planung zu berücksichtigen sind,
- den Planungsinstrumenten sowie den dazugehörigen Verfahrensregeln,
- den Koordinationsregeln für alle raumwirksamen Massnahmen der Behörden,
- jenen Einzelfragen, die für die ganze Funktion der Raumplanung zentral sind, also etwa die Bewilligungspflicht für alle Bauten und Anlagen, die Grösse der Bauzonen, die ausnahmsweise Zulässigkeit des Bauens ausserhalb der Bauzonen und die Sicherstellung der Erschliessung des Baulandes.

Abb. 3: Aufgaben und Instrumente der Raumplanung



Für die Raumplanung wichtige Grundsätze des Bodenrechts, wie beispielsweise zur Besteuerung und zur Enteignung, fehlen im Raumplanungsgesetz. Ihre Regelung ist damit – soweit nicht verfassungsrechtliche Vorschriften gelten – den Kantonen überlassen.

2.3.2 Förderung und Koordination der kantonalen Raumplanung

Die Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen ist ein zentrales Postulat des kooperativen Föderalismus. Der Bund fördert und koordiniert die Raumplanung der Kantone in erster Linie durch die erwähnte *Grundsatzgesetzgebung* sowie durch die *Genehmigung der kantonalen Richtpläne*. Er hat aber auch einen Koordinationsauftrag zwischen seinen eigenen Aufgaben und der Raumplanung der Kantone wahrzunehmen. Wichtige Instrumente dafür sind die vom Bund erarbeiteten *Grundlagen* sowie die eigentlichen Planungsinstrumente des Bundes, die *Konzepte und Sachpläne*. Der Bund erstellt Konzepte und Sachpläne in Sachgebieten, für die er weitgehend alleine zuständig ist (Verkehrsinfrastruktur, Militär, Übertragungsleitungen etc.). Ein illustratives Beispiel für die Notwendigkeit eines Sachplans stellt der Bereich des Verkehrs dar: Im Sachplan „Verkehr“ werden die Teilpläne Strasse, Schiene/öffentlicher Verkehr und Luftfahrt zusammengefasst. Er stellt die Gesamtsicht in den Vordergrund und sorgt für die notwendige Koordination mit der Raumplanung der Kantone. Der Sachplan ist nicht direkt verbindlich für die Privaten, sondern zeigt auf, nach welchen übergeordneten Zielen, Grundsätzen und Prioritäten der Bund bei der Erfüllung seiner raumwirksamen Aufgaben im Verkehrsbereich handelt und welche Folgerungen sich daraus für die Planung der Verkehrsträger ergeben.

2.3.3 Berücksichtigung der Raumplanung bei der Erfüllung der Bundesaufgaben

Der Bund ist sodann bei der Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben ebenfalls an die Ziele und Grundsätze der Raumplanung gebunden. Er bleibt also auf allen Stufen seines Handelns – Planung, Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung – selbst dem Raumplanungsgesetz verpflichtet. Da das Bundesrecht kein in sich widerspruchsfreies Regelwerk, sondern eine historisch gewachsene Sammlung darstellt, sind Zielkonflikte immer möglich und müssen auch auf Bundesebene auf dem Wege der Interessenabwägung entschieden werden. Die Bindung an die „Erfordernisse“ der Raumplanung bedeutet ferner, dass der Bund an das kantonale Recht und die darauf gestützten Planungen gebunden ist, wenn er nicht durch besondere Vorschriften davon befreit wurde. Mit der Genehmigung der kantonalen Richtpläne durch den Bund wird schliesslich gewährleistet, dass die kantonale Raumplanung die Aufgabenerfüllung durch den Bund nicht unzulässig behindert. Die kantonalen Planungs- und Baugesetze bedürfen jedoch ebenso wenig wie die Nutzungsplanungen der Kantone einer Genehmigung des Bundes. Verstossen sie gegen das Bundesrecht, so bleiben sie in diesem Punkt unanwendbar.

2.4 Die Raumplanungsaufgabe der Kantone

Den Kantonen obliegt – nach dem Text der Bundesverfassung – die eigentliche „Schaffung“ der Raumplanung. Sie erfüllen die Aufgabe mit den folgenden Instrumenten:

2.4.1 Raumplanungs- und Baugesetz der Kantone

Die Kantone erlassen eine kantonale *Ausführungsgesetzgebung* zum Bundesgesetz über die Raumplanung. Das Bundesgesetz regelt nach dem Gesagten nur die Grundsätze und bildet deshalb noch kein alle wichtigen Fragen beantwortendes Regelwerk. In der Schweiz

existiert kein Bundesbaugesetz. Diese Raumplanungs- und Baugesetze enthalten daher auch das kantonale öffentliche Baurecht, ferner häufig das Strassenbaurecht und das Recht der Baulandumlegung. Das kantonale öffentliche Baurecht befasst sich – vereinfacht gesagt – mit den Voraussetzungen des Bauens, der Einordnung und Gestaltung der Bauten sowie den Anforderungen an Konstruktion, Betrieb und Unterhalt. Hinzu kommen Verfahrensvorschriften. Beim Erlass ihres Raumplanungsrechts sind die Kantone an die Ziele und Grundsätze sowie das Instrumentarium des Bundesgesetzes gebunden. Dies und die damit verbundene Rechtsprechung des Bundesgerichts ermöglicht eine gewisse Rechtsvereinheitlichung. Im Übrigen gibt es im Raumplanungs- und Baurecht der Kantone bedeutende Unterschiede. Wo keine bundesrechtlichen Regeln definiert wurden, herrscht eine bedeutende Rechtszersplitterung. So kann der gleiche Begriff im Nachbarkanton durchaus eine abweichende Bedeutung haben. Deshalb wurden in jüngster Zeit Forderungen nach einer Harmonisierung wenigstens der Begriffe und Messweisen erhoben. Dies liegt vorab im Interesse der guten Funktion des schweizerischen Binnenmarktes. Die Autonomie der Kantone hat demgegenüber den Vorteil, dass den räumlichen und kulturellen Besonderheiten umfassend Rechnung getragen werden kann. Die Raumplanungs- und Baugesetze der Kantone weichen denn auch im Regelungsumfang deutlich voneinander ab: Grosse und städtisch geprägte Kantone verfügen über umfangreichere und komplexere Gesetzgebungen als kleine und ländliche Kantone. Darin zeigt sich, dass dem Raumplanungs- und Baurecht eine wichtige Konfliktlösungsaufgabe zukommt.

2.4.2 Kantonaler Richtplan

Sodann setzen die Kantone einen das ganze Kantonsgebiet erfassenden *Richtplan* fest (Art. 6 ff. RPG), welcher der Genehmigung durch den Bundesrat unterliegt. Sie bestimmen dazu vorerst, wie sie sich die räumliche Entwicklung in ihrem Gebiet vorstellen (Grundzüge räumlicher Entwicklung oder auch Raumordnungskonzept genannt). Im Richtplan zeigen sie auf, wie in ihrem Gebiet die zahlreichen raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes, des Kantons und der Gemeinden aufeinander abgestimmt werden sollen. Gegenstand des Richtplans ist ferner die Frage, wann und womit die raumwirksamen öffentlichen Aufgaben erfüllt werden sollen. So entsteht ein behördenverbindlicher Plan, der abgestimmt auf den Bund, die Nachbarkantone und das angrenzende Ausland vorzeichnet, wie die kantonale Raumplanung in Richtung auf die erwünschte räumliche Entwicklung fortschreiten soll. Die Angaben können je nach Stand der Planungsarbeiten blosse Orientierungen, Zwischenergebnisse oder bereits Festsetzungen sein. Sie können – um nur wenige Beispiele zu nennen – die Netze des öffentlichen Verkehrs, die Naturschutzgebiete von kantonaler Bedeutung, die Standorte für Abfallentsorgungsanlagen und dergleichen mehr betreffen. Aber auch Anweisungen zum Vorgehen sind Inhalt des kantonalen Richtplanes: So kann beispielsweise festgelegt werden, wie die Gemeinden bei der Ausscheidung einer den bundesrechtlichen Anforderungen entsprechenden Bauzone vorzugehen haben, wo und wann eine Anpassung der Bauzonengrösse erforderlich ist. Der kantonale Richtplan ist somit nicht Entwurf eines „wünschbaren Endzustandes“ des kantonalen Hoheitsgebietes, sondern Prozessplan für die Koordination und Lenkung der nächsten Etappen einer stets fortschreitenden räumlichen Entwicklung. Die Richtplankarte stellt darum nicht das Hauptinstrument des Richtplans dar, sondern dient der Verdeutlichung und Präzisierung des

Richtplaninhalts. Ermöglicht werden soll mit dem kantonalen Richtplan ein gegenseitig abgestimmtes Handeln der verschiedenen beteiligten Behörden. Gleichzeitig werden im Verlauf des Richtplanungsverfahrens Widersprüche und Konflikte sichtbar, die in den vorgegebenen raumplanerischen Verfahren einer Lösung zugeführt werden können. Die Richtpläne werden laufend den Entwicklungen angepasst („fortgeschrieben“) und mindestens alle 10 Jahre revidiert.

2.4.3 Nutzungsplanung

In den *Nutzungsplänen* legen die Kantone für jedermann verbindlich fest, wie der Boden konkret genutzt werden kann. Meistens delegieren die Kantone diese Aufgabe den Gemeinden, weil diese über die erforderlichen Ortskenntnisse für eine parzellenscharfe Bodennutzungsplanung verfügen. Zahlreiche Kantone sehen daneben aber auch kantonale Nutzungspläne für raumordnungspolitisch bedeutsame Vorhaben vor. Zu denken ist etwa an Industriezonen oder Deponiestandorte von regionaler Bedeutung. Die kantonale Nutzungsplanung ersetzt dann in parzellenscharf begrenzten Gebieten die kommunale Nutzungsplanung.

Die Nutzungspläne müssen den Vorgaben des Bundesgesetzes über die Raumplanung entsprechen. Die Regeln sind hier detaillierter als bei den kantonalen Richtplänen, weil der Nutzungsplanung die wichtige Aufgabe zufällt, die Grenze zwischen Bauzonen und Nichtbauzonen festzulegen (Art. 15 RPG). Die Bauzonen müssen die Planungsziele und -grundsätze respektieren und dürfen die bundesrechtlich festgelegte Grösse nicht überschreiten. Hinzu kommen immer mehr Normen des funktionalen Raumplanungsrechts, insbesondere des Umweltrechts. Die Festsetzung einer Bauzone setzt beispielsweise das Unterschreiten von bestimmten Lärmbelastungswerten voraus. Untrennbar verbunden mit der Festlegung der Bauzonen ist die Aufgabe, diese später zu erschliessen und baureif zu machen (Art. 19 RPG). Die Beschränkung des Bauens auf Bauzonen macht nur dann einen Sinn, wenn die für den Bedarf von fünfzehn Jahren ausgeschiedenen Bauzonen auch in angemessenen Etappen baureif gemacht werden. Zur Baureife gehört nötigenfalls auch die Durchführung einer Baulandumlegung, wenn die bestehende Parzellarordnung für eine zweckmässige Überbauung ungeeignet ist (Art. 20 RPG). Das Bundesgesetz ermächtigt die zuständigen Behörden, selbst und ohne Zustimmung der Grundeigentümer eine Baulandumlegung einzuleiten. Die Kantone verbinden häufig die Baulanderschliessung mit der Baulandumlegung in einem einheitlichen Verfahren. Ohne Bereinigung der Parzellarordnung stünde dem Bedarf gar kein den raumplanerischen Zielen entsprechend nutzbares Bauland gegenüber. Eine weitere Gemeindeaufgabe liegt in der Finanzierung der Baulanderschliessung. Es ist Sache der Kantone oder Gemeinden, diese zu regeln. Meistens werden die Grundeigentümer mit Beiträgen (Kausalabgaben) zur Finanzierung der Baulanderschliessung herangezogen.

Die kommunale Nutzungsplanung soll sich nicht nur auf die Bauzone erstrecken, sondern auch das Gebiet ausserhalb der Bauzone einbeziehen. Dort können Zonen mit besonderen Zwecken festgelegt werden (z. B. Materialabbau, Weilerzonen, Skipisten usw.). Auch die auf eine Landschaftsplanung abgestützte Ausscheidung von Schutzzonen ist in den meisten Fällen unerlässlich.

2.4.4 Baubewilligungen

Eine weitere wichtige Aufgabe liegt in der Erteilung der Baubewilligungen – zumeist auf Stufe der Gemeinden. Ausnahmewilligungen werden von den Kantonen erteilt. Im Kanton Basel-Landschaft ist das kantonale Bauinspektorat zuständig für die Baubewilligungen – mit Ausnahme der Gemeinde Reinach. Zur Durchsetzung der Nutzungsplanung ist eine vor der Errichtung einer Baute stattfindende behördliche Kontrolle erforderlich. Die Baubewilligung stellt fest, ob ein Vorhaben den Vorschriften des öffentlichen Rechts, also insbesondere des materiellen Raumplanungsrechts, entspricht. Das Vorhaben darf erst aufgrund einer solchen Feststellung ausgeführt werden. Verbunden mit dieser Bewilligungszuständigkeit der Kantone ist die Kontrolle der Ausführung: Bauen ohne Baubewilligung und Überschreitung der Baubewilligung müssen sanktioniert werden (Baupolizei). Die Bewilligungszuständigkeit der Kantone entfällt dort, wo sie aufgrund der besonderen Gesetzgebung dem Bund zusteht. Dies ist beispielsweise bei zahlreichen Vorhaben der landesweiten Verkehrsinfrastruktur der Fall (Autobahnen, Eisenbahnen, Luftfahrteinrichtungen, Rohrleitungen usw.).

2.4.5 Die innerkantonale Kompetenzverteilung

2.4.5.1 Gemeinden

Die meisten Schweizer Kantone kennen einen hoch entwickelten Gemeindeföderalismus. Im Bereich der Raumplanung wird in diesen Kantonen häufig folgende Kompetenzabgrenzung vorgenommen: Während der Kanton für die sein ganzes Territorium erfassende behördenverbindliche Richtplanung zuständig ist, überlässt er den Gemeinden die grundeigentümergebundene Nutzungsplanung, also insbesondere die Abgrenzung des Baugebietes vom Nichtbaugebiet und die Festsetzung von Art und Mass der konkreten baulichen Nutzung in den Bauzonen. Da die Entscheidungsspielräume der Gemeinden beachtlich sind, erarbeiten sie für ihr Gebiet als Grundlage für die Nutzungsplanung und zur Koordination mit ihren anderen öffentlichen Aufgaben Leitbilder und Richtpläne. Die bundesrechtlichen Planungsinstrumente Richt- und Nutzungsplan sind also allen Gebietskörperschaften unterhalb des Bundes zugänglich.

Die Aufgaben der kantonalen Richtplanung und der kommunalen Nutzungsplanung sind auf mannigfache Art miteinander verflochten: Die Verkehrssysteme auf nationaler und kantonaler Ebene (Strassen, öffentlicher Personennahverkehr usw.) beispielsweise wirken entscheidend auf die konkrete Nutzungsplanung ein. Die kantonalen Richtpläne verlangen darum auch mehr oder weniger verbindlich eine Ausrichtung der Bauzonen auf die Knotenpunkte der nationalen oder regionalen Verkehrsnetze. Zudem sind die Kantone darauf angewiesen, bei Vorhaben von kantonaler Bedeutung selbst Nutzungspläne zu erlassen oder den Gemeinden im kantonalen Richtplan wenigstens detaillierte Vorgaben für die Nutzungsplanung machen zu können. So werden im Richtplan Standorte für öffentliche Bauten vorgegeben, die die Gemeinden veranlassen, eine dafür geeignete Nutzungsplanung zu erlassen.

In diesem Sinne kann in der kantonalen Raumplanung von einer doppelten Hierarchie gesprochen werden:

- Auch wenn die Gemeinden für die Nutzungsplanung zuständig sind, haben sie die Pläne der übergeordneten staatlichen Ebene zu respektieren.
- Das schweizerische Planungsinstrumentarium sieht verschiedene Stufen vor: Der behördenverbindliche Richtplan macht Vorgaben für die grundeigentümerverbindliche Nutzungsplanung und diese wiederum grenzt meistens die Möglichkeiten der noch detaillierteren, häufig sehr konkrete Bauvorhaben regelnden Sondernutzungspläne (auch Gestaltungsplan, Überbauungsordnung, Bebauungsplan genannt) ein.

Die meisten Kantone übertragen die Aufgaben der Baulanderschliessung, der Baulandumlegung und der Erteilung von Baubewilligungen den Gemeinden. Weil die Erteilung von Baubewilligungen nebst technischem Wissen vorzügliche Gesetzeskenntnisse voraussetzt, sind kleinere Gemeinden mit dieser Aufgabe gelegentlich überfordert. Lösungen werden meist in der Unterstützung der Gemeinden durch die kantonalen Fachstellen oder in einem Zustimmungsvorbehalt einer kantonalen Behörde gesucht. So wird die Bewilligungszuständigkeit der Gemeinden für Bauten ausserhalb der Bauzonen vom Bundesgesetz über die Raumplanung ausgeschlossen: Bewilligungen bedürfen mindestens der Zustimmung einer kantonalen Behörde.

2.4.5.2 Überkommunale Zusammenarbeit

Grosse Kantone übertragen die überkommunalen Raumplanungsaufgaben häufig öffentlich-rechtlichen Planungsverbänden (Regionalplanungsverbände). Im Kanton Zürich etwa erarbeiten diese regionale Richtpläne, welche die Raumplanung auf der Basis des gesamtkantonalen Richtplanes weiterführen. In den Kantonen Aargau und Thurgau erarbeiten die Planungsverbände Planungsgrundlagen und unterstützen die Gemeinden bei der Raumplanung.

Mit der neuen Agglomerationspolitik des Bundes sind die Gemeinwesen innerhalb der Agglomerationen aufgefordert, gemeinsame Trägerschaften für die Agglomerationsprogramme zu etablieren und gemeinsam die planerischen Grundlagen für die Auswahl und Finanzierung der prioritären Infrastrukturvorhaben zu erarbeiten. Damit entsteht eine neue funktionale Entscheidungsebene.

2.5 Die materiellen Planungsziele und -grundsätze des Bundesgesetzes über die Raumplanung

2.5.1 Haushälterische Bodennutzung

Das Bundesgesetz über die Raumplanung legt – gestützt auf den Verfassungsartikel für die ganze Schweiz – die Ziele und Grundsätze für die Raumplanung fest. Oberziel ist der *haushälterische Umgang mit dem nicht vermehrbaren Boden*. Die Bedeutung dieses Ziels wird besser verständlich, wenn man berücksichtigt, dass von der vergleichsweise geringen Landesfläche von 42.000 km² bloss etwa 30 % für die intensive Nutzung durch den Menschen geeignet sind. Hochgebirge, Wälder und Gewässer nehmen grossen Raum ein. Auf den erwähnten 30 % der Landesfläche sollen alle Bedürfnisse wie Wohnen, Arbeiten, Verkehr, Freizeit, Landwirtschaft, Naturschutz usw. ihren angemessenen Platz

finden. Die Intensität der Bodennutzung in der Schweiz entspricht damit durchaus jener Hollands. Der Gesetzgeber hat festgelegt, dass mit einer sorgfältigen, die verschiedenen öffentlichen und privaten Interessen berücksichtigenden Raumplanung eine geordnete Besiedlung ermöglicht werden soll. Das Ziel der haushälterischen Bodennutzung umfasst zwei Gesichtspunkte:

- Angesichts der anhaltenden und raschen Ausdehnung der Siedlungen nach dem Zweiten Weltkrieg muss der Flächenverbrauch eingeschränkt werden. Für zusätzliche Bedürfnisse ist zu prüfen, ob sie im schon überbauten und erschlossenen Gebiet befriedigt werden können. Im Vordergrund stehen die innere Entwicklung und die Umnutzung im bestehenden Siedlungsgebiet. Auch bei grossen Anstrengungen in diesem Bereich wird das Siedlungswachstum jedoch kaum zum Stillstand kommen, dafür sorgen schon die vielen neuen Infrastrukturbauten des Verkehrs und der Abfallentsorgung.
- Haushälterische Bodennutzung bedeutet aber auch eine optimale räumliche Zuordnung der verschiedenen Bodennutzungen. Eine Konzentration der Bauten in einem gut erschlossenen Siedlungsgebiet gewährleistet die haushälterische Bodennutzung weit besser als die Schaffung verstreuter Kleinsiedlungen mit je einer eigenen Erschliessung.

2.5.2 Abstimmungsgebot

Das zweite Ziel der schweizerischen Raumplanung liegt in der *Abstimmung aller raumwirksamen Tätigkeiten* der Bundes-, Kantons- und Gemeindebehörden. Alle Tätigkeiten sind raumwirksam, wenn sie die Nutzung des Bodens oder die Besiedlung des Landes verändern oder dazu bestimmt sind, diese zu erhalten. Die von der Verfassung vorgegebene „zweckmässige Nutzung des Bodens“ und „geordnete Besiedlung“ erfordert eine solche Koordinationstätigkeit. Es liegt auf der Hand, dass eine erfolgreiche Abstimmung zum haushälterischen Umgang mit dem Boden beiträgt. Fehlende Koordination beispielsweise zwischen der Anordnung von Wohngebieten (kommunale Nutzungsplanung) und dem Bau von Verkehrsinfrastrukturbauten (vor allem Planungen des Bundes) kann dazu führen, dass beide nicht zweckmässig genutzt werden können. Fehlende Abstimmung führt also zur Undurchführbarkeit der Planungen, zu hohen Betriebskosten und letztlich zu Fehlinvestitionen.

2.5.3 Ausrichtung auf die anzustrebende räumliche Entwicklung

Das dritte Ziel verlangt die *Ausrichtung der raumwirksamen Tätigkeiten der Behörden auf eine anzustrebende räumliche Entwicklung*. Das damit vorausgesetzte raumplanerische Konzept ist auf Bundesebene in den „Grundzügen der Raumordnung Schweiz“ mit dem dazugehörigen Realisierungsprogramm und auf kantonaler Ebene in den entsprechenden „Grundzügen räumlicher Entwicklung“ und Richtplänen festgehalten. Ein wichtiges Element der darin zum Ausdruck kommenden Raumordnungspolitik liegt in der Ausrichtung auf die „dezentrale Konzentration“, also auf ein Netz von kompakten Siedlungsgebieten unterschiedlicher Grösse. Auf Bundesebene wird – stark vereinfacht – auch von einem „vernetzten System von Städten und ländlichen Räumen“ gesprochen. Damit ist keine

Siedlungsentwicklung bloss in den Grossagglomerationen des schweizerischen Mittelandes gemeint. Die Agglomerationen und regionalen Zentren in den Alpentälern haben ebenfalls ein bedeutendes Wachstumspotenzial. Mit der laufenden Erarbeitung eines „Raumkonzepts Schweiz“ formulieren Bund, Kantone und Gemeinden gemeinsam eine zukünftige räumliche Entwicklung der Schweiz.

Bei der Verfolgung dieser Ziele sind die Bedürfnisse der Menschen und der Umwelt gleichermaßen in Rechnung zu stellen. Die geforderte vorausschauende Raumplanung ist damit nicht bloss ein Instrument der Wirtschaftsförderung, sondern auch des vorsorglichen Natur- und Umweltschutzes. Wichtige Beiträge leistet die Raumplanung auch zur Wohnbaupolitik, zur Förderung der benachteiligten Regionen des Landes, zur Agrarpolitik und zur Landesverteidigung. Welche Bedürfnisse sich im Konfliktfall durchsetzen, kann nicht im Gesetz festgelegt werden. Die Antwort haben die Planungsprozesse und die darauf folgenden politischen Entscheidungen zu geben.

2.5.4 Planungsgrundsätze als Entscheidungshilfen

Für die Abwägung unter den verschiedenen Raumplanungszielen liefert Art. 3 des Raumplanungsgesetzes eine Reihe von „Planungsgrundsätzen“. Das sind Entscheidungskriterien, welche die Interessenabwägung leiten sollen. Die Planungsgrundsätze bilden in sich selbst kein abschliessendes und widerspruchsfreies System, sodass unter ihnen im Einzelfall gewichtet werden muss. Konkret nennt das Raumplanungsgesetz die folgenden Grundsätze:

- a. Schonung der Landschaft durch
 - Schutz des landwirtschaftlichen Kulturlandes
 - Einordnung der Siedlungen in die Landschaft
 - Freihaltung und Erleichterung des Zugangs zu See- und Flussufern
 - Erhaltung der naturnahen Landschaften und der Erholungsräume
- b. Gestaltung der Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung und der Wirtschaft und Begrenzung der Siedlungen durch
 - zweckmässige Zuordnung der Wohn- und Arbeitsgebiete sowie hinreichende Erschliessung durch das öffentliche Verkehrsnetz
 - Verschonung der Wohngebiete vor schädlichen und lästigen Einwirkungen wie Lärm und Luftverschmutzung (heute weitgehend durch das Umweltschutzrecht konkretisiert)
 - Schaffung von Rad- und Fusswegen
 - Schaffung günstiger Voraussetzungen für die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen
 - Integration von zahlreichen Grünflächen und Bäumen in den Siedlungen

- c. Sachgerechte Standortfestlegung für öffentliche Bauten und Anlagen durch
- Berücksichtigung der regionalen Bedürfnisse und den Abbau von Ungleichheiten
 - gute Erreichbarkeit öffentlicher Einrichtungen und Freizeitanlagen
 - Reduktion der nachteiligen Auswirkungen dieser Anlagen auf die Umwelt, die Bevölkerung und die Wirtschaft

2.5.5 Umfassende Interessenabwägung

Die auf diesen Grundsätzen basierende, vom Raumplanungsgesetz verlangte und alle wesentlichen Aspekte umfassende Interessenabwägung gliedert sich in die folgenden Stufen:

- a. Ermittlung der berührten Interessen
- b. Beurteilung dieser Interessen insbesondere bezüglich ihrer Vereinbarkeit mit der anzustrebenden räumlichen Entwicklung und der möglichen Auswirkungen
- c. Entscheid unter möglichst optimaler Berücksichtigung all dieser Interessen
- d. Offenlegung der vorgenommenen Interessenabwägung in der Begründung

Die Interessenabwägung setzt die Kenntnis der anwendbaren Rechtsnormen sowie das Vorliegen von umfassenden Grundlagen voraus. Ob diese Interessenabwägung richtig vorgenommen worden sei, gilt als Rechtsfrage, die von den Gerichten überprüft werden kann. Rechtsfehler können liegen

- im Fehlen jeder Abwägung
- in der ungenügenden Ermittlung der berührten Interessen
- in der Fehlbeurteilung der Auswirkungen
- in der unrichtigen Gewichtung der Interessen

Bei einer solchen Überprüfung werden die Grenzen der rechtlichen Überprüfung raumplanerischer Entscheide sichtbar: Technische Probleme, die Würdigung besonderer örtlicher Verhältnisse und das Planungsermessen der zuständigen politischen Behörde verlangen von der Justiz Zurückhaltung. Eine Interessenabwägung, die alle massgeblichen Interessen erfasst und mit der nötigen Sorgfalt gewichtet hat, wird darum in aller Regel von den Gerichten geschützt, selbst wenn sie bedeutende Eingriffe in die Rechtspositionen Dritter zur Folge hat.

2.6 Raumplanungsrecht als Recht des Lebensraumes

Das Raumplanungsrecht von Bund und Kantonen (nominales Raumplanungsrecht) hat in der Schweiz aus historischen Gründen einen beschränkten Umfang – es erfasst längst nicht alle raumwirksamen Aufgabenfelder des Staates. Da unter Raumplanung in der Schweiz vermehrt in einem umfassenden Sinn die staatliche Verantwortung für den Lebensraum verstanden wird, umfasst das funktionale Raumplanungsrecht insbesondere auch die

raumrelevanten Bereiche des Umweltrechts, des Infrastrukturrechts, des Landwirtschaftsrechts und Natur- und Heimatschutzrechts sowie des Boden- und Abgaberechts.

Das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) seinerseits regelt nur die Planungen „nach diesem Gesetz“. Das sind die Konzepte und Sachpläne des Bundes sowie die Richtpläne und Nutzungspläne der Kantone und Gemeinden. Für diese Planungen gelten die Ziele und Grundsätze, die Verfahrensvorschriften und die Anforderungen an die Rechtsmittelwege.

Daneben gibt es zahlreiche staatliche Planungen, die direkt und indirekt räumliche Auswirkungen haben. Insbesondere die Planung von Infrastrukturen wie Strassen, Eisenbahnen, öffentlichem Personennahverkehr, Elektrizitätsübertragungsleitungen, Rohrleitungsanlagen, Anlagen der Luftfahrt und militärischen Anlagen erfordert eine detaillierte staatliche Planung, die mit den „Planungen nach Raumplanungsgesetz“ abgestimmt werden muss. Auf Bundesebene sorgen das Bundesamt für Raumentwicklung ARE und die zuständigen Fachämter dafür, dass die Ziele und Grundsätze der Raumplanung in diese Fachplanungen einfließen und die Abstimmung mit der Raumplanung der Kantone erfolgt. Wichtige Instrumente in diesem Prozess sind die Konzepte und Sachpläne des Bundes. Ihre zunehmende Anzahl zeigt, dass eine Verknüpfung zwischen den Fach- und den Raumplanungsinteressen immer wichtiger wird. Auch auf kommunaler Ebene wird diese Verknüpfungsaufgabe mit Stadtentwicklungskonzepten und Entwicklungsrichtplänen wahrgenommen.

Weil sowohl die Raumordnungspolitik als auch die Finanzpolitik wichtige staatliche Querschnittspolitiken sind, besteht schliesslich eine enge Verbindung mit der Finanzplanung auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene. Richtplan, Finanzplan und Regierungsprogramm stellen die wichtigsten Führungsinstrumente der kantonalen Regierung dar – ihre Abstimmung ist selbstverständlich Voraussetzung. Die Nutzungsplanung einer Gemeinde beispielsweise muss ebenfalls die finanzielle Leistungsfähigkeit berücksichtigen. Ein durch die Bauzonenkapazität vorgegebener Infrastrukturausbau erfordert demgemäss die Einstellung der nötigen Mittel in der langfristigen kommunalen Investitionsplanung. Auch der auf Stärkung benachteiligter Regionen und den Ausgleich besonderer Lasten der Kernstädte ausgelegte Finanzausgleich stellt ein bedeutendes Instrument der Raumordnungspolitik dar.

3 Zentrale Planungsbegriffe von A – Z

ERLÄUTERUNGEN

- kennzeichnet im Fließtext einen Verweis
- (→ Begriff) Verweis auf ein im Fließtext nicht ausdrücklich genanntes Stichwort
- **Begriff** **Verweis auf ein themenbezogenes Stichwort**
- > *Erläuterung aus Sicht des jeweiligen anderen Landes*
- **Begriff** **Verweis auf ein Stichwort des jeweiligen anderen Landes**

ABFALLBEWIRTSCHAFTUNG (DÉCHETS)

Die Abfallbewirtschaftung richtet sich nach folgenden Grundsätzen:

- Die Erzeugung von Abfällen soll soweit möglich vermieden werden;
- Abfälle müssen soweit möglich verwertet werden;
- Abfälle müssen umweltverträglich und, soweit es möglich und sinnvoll ist, im Inland entsorgt werden.

Raumplanerisch wirkt die Erstellung von Abfallanlagen vor allem Standort- und Sicherheitsfragen auf. Kehrichtverbrennungsanlagen, Sonderabfallverbrennungsöfen und Deponien können aufgrund ihrer Emissionen die → Siedlungsqualität beeinträchtigen und die → Umwelt gefährden.

Das USG und die Technische Verordnung über Abfälle (TVA) regeln die Aufgaben der Kantone sowie Verfahren und Anforderungen an Abfallanlagen sehr detailliert. Die Kantone müssen mit einer Abfallplanung ihren Bedarf an Abfallanlagen ermitteln, Überkapazitäten vermeiden und die Standorte der Abfallanlagen festlegen. Art. 17 TVA verlangt, dass die Kantone die Standorte in ihren Richtplänen ausweisen und für die Ausscheidung der erforderlichen Nutzungszonen sorgen (→ Planungspflicht). Je nach Typ resp. Grösse der Abfallanlage ist eine → Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchzuführen.

Für Siedlungsabfälle besteht eine Verbrennungspflicht. Bei den Deponien werden folgende Typen unterschieden: Inertstoffdeponien, Reststoffdeponien und Reaktordeponien. Der Deponietyp ergibt sich aus den zur Ablagerung vorgesehenen Abfällen, die in Anhang 1 der TVA definiert sind.

> *Auch in Deutschland gilt der Grundsatz, dass Abfall in erster Linie zu vermeiden und erst in zweiter Linie zu verwerten ist. Allerdings ist die Planung von Abfallbeseitigungsanlagen in Deutschland, im Gegensatz zur Schweiz, in einem eigenen Gesetz, dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG), geregelt. Analog zum schweizerischen Verfahren*

stellen die Länder in Deutschland Abfallwirtschaftspläne auf, die auch Standorte für Deponien und sonstige Abfallbeseitigungsanlagen ausweisen. Diese Ausweisungen sollen als raumstrukturelle Festlegungen in die Raumordnungspläne übernommen werden. Auf der unmittelbaren Zulassungsebene ist zu differenzieren: Während die Errichtung und der Betrieb von Abfalldeponien nach vorangegangenem → Raumordnungsverfahren der → Planfeststellung bedarf, ist für sonstige ortsfeste Abfallbeseitigungsanlagen – also z.B. Abfallverbrennungsanlagen – eine Genehmigung nach dem → Bundes-Immissionsschutzgesetz erforderlich.

→ **Abfall**

AGGLOMERATION (AGGLOMÉRATION)

In der schweizerischen Raumplanung wird auf die offizielle Definition der Agglomeration durch das Bundesamt für Statistik abgestellt. Agglomerationen sind entsprechend definiert als zusammenhängende Gebiete mehrerer Gemeinden mit insgesamt mindestens 20.000 Einwohnern. Sie besitzen eine Kernzone aus einer oder mehreren Gemeinden mit je mindestens 2000 Arbeitsplätzen und 85 Arbeitsplätzen auf 100 wohnhafte Erwerbstätige. Die Zuteilung einer Gemeinde zur Agglomeration erfolgt aufgrund einer Reihe von detaillierten Kriterien wie dem baulichen Zusammenhang, der Pendlerverflechtung, der Einwohner- und Arbeitsplatzdichte und des Bevölkerungswachstums. Im Unterschied zu den → Regionen besteht ein enger baulicher Zusammenhang zwischen der Kerngemeinde und den Umlandgemeinden.

Unter Agglomerationseffekten versteht man die positiven und negativen Auswirkungen von Ballungsgebieten auf die einzelnen Lebensbereiche und namentlich die Wirtschaft (Agglomerationsvorteile und Agglomerationsnachteile). Zu den Vorteilen zählen: grosser und differenzierter Arbeitsmarkt, Kontakt- und Beziehungsmöglichkeiten, interne und externe Kostenersparnis. Als nachteilig gelten: hohe Bodenpreise, Verkehrsprobleme und ökologische Belastungen. Die Agglomerationseffekte sind vor allem für die Standortwahl wirtschaftlicher Unternehmen bedeutsam.

Der Umstand, dass Agglomerationen aus verschiedenen politischen und administrativen Einheiten bestehen, erschwert die Lösung von Problemen, welche die Agglomeration als Ganzes betreffen. Der überkommunalen Zusammenarbeit in den Agglomerationen und namentlich der Regionalplanung kommt entscheidende Bedeutung zu. Beispielsweise erlaubt das Agglomerationsgesetz des Kantons Freiburg i.Ü. als vierte staatliche Ebene die Bildung einer „Agglomeration“, d.h. einer staatlichen Gebietskörperschaft zwischen Gemeinde und Kanton. Diese kann sich von den Gemeinden die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen lassen. Auch die Zusammenarbeit in grenzüberschreitenden Agglomerationen gewinnt immer mehr an Bedeutung (→ grenzüberschreitende Zusammenarbeit).

> *In der deutschen Planungspraxis wird eher der Begriff Verdichtungsraum (→ Raumkategorie) verwendet. Durch die Neuabgrenzung von Verdichtungsräumen in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1993 durch die MKRO ist eine Übernahme von Begriff und Raumeinheiten in die Raumordnungspläne der Länder vorgegeben. Die Indikatoren für*

Verdichtungsräume sind Siedlungsdichte und Siedlungsflächenanteil bei einer Mindestzahl von insgesamt 150.000 Einwohnern, insofern sind die Kategorien Agglomeration und Verdichtungsraum von den Grössen her nicht vergleichbar.

Interessant ist ein Vergleich des schweizerischen Agglomerationsgesetzes für den Kanton Freiburg mit dem baden-württembergischen → Gesetz über die Stärkung der Zusammenarbeit in der Region Stuttgart (→ Verband Region Stuttgart). Während das Gesetz für die Region Stuttgart die Aufgaben, die überörtlich wahrzunehmen sind, präzise festlegt, sind diese im Freiburger Gesetz über die Agglomerationen eher offen gehalten. Darüber hinaus haben im Freiburger Gesetz die „Gesamtheit der Stimmbürger“ ganz erheblich mehr Befugnisse als die Wahlberechtigten der Region Stuttgart, die über die Direktwahl der 80 Mitglieder der Regionalversammlung hinaus keine Befugnisse haben.

→ **Agglomeration**

AGGLOMERATIONSPOLITIK, AGGLOMERATIONSPROGRAMM (POLITIQUE DES AGGLOMÉRATIONS, PROJET D'AGGLOMÉRATION)

Die politischen Grenzen von Gemeinden und Kantonen stimmen immer weniger mit den Lebens- und Wirtschaftsräumen überein. Die Folge davon sind eine unkoordinierte Siedlungs- und Verkehrsentwicklung sowie eine ungenügende Zusammenarbeit in kulturellen, sozialen oder anderen Bereichen. Vorab die Kernstädte verlangten ein vermehrtes Engagement des Bundes. Bei der 1999 erfolgten umfassenden Revision der Bundesverfassung wurde erstmals ein Artikel aufgenommen, der die Städte und Agglomerationen explizit erwähnt. Im Jahre 2001, mit der Genehmigung des Berichts „Agglomerationspolitik des Bundes“, schaffte der Bundesrat die Voraussetzung für eine aktive Agglomerationspolitik. Damit werden verschiedene Strategien verfolgt. Erstens sollen die Anliegen der Agglomeration in den diversen Sektoralpolitiken wie Raumplanung, Verkehrspolitik oder Sozialpolitik stärker berücksichtigt werden. Weiter möchte der Bundesrat die vertikale Zusammenarbeit zwischen den Ebenen Bund, Kanton und Gemeinden ausbauen sowie die Zusammenarbeit innerhalb der Agglomerationen fördern. Im Standortwettbewerb können die Agglomerationen längerfristig nur bestehen, wenn sie ihre Interessen gemeinsam und koordiniert verfolgen. Schliesslich fördert der Bund die Einbindung der Schweizer Städte in das europäische Städtennetz. Für die Umsetzung dieser Strategien unterstützte der Bund in einem ersten Schritt innovative Projekte, sogenannte „Modellvorhaben“. Mit Hilfe der Modellvorhaben wurde in einem weiteren Schritt ein neues Planungsinstrument geschaffen, das „Agglomerationsprogramm“, mit dem ein zentrales Ziel der Agglomerationspolitik erreicht werden kann: die Abstimmung von Siedlungsentwicklung und Verkehr. Der Bund macht die Ausrichtung von Beiträgen an die Verkehrsinfrastruktur von Agglomerationsprogrammen abhängig, die auf einer gemeinsamen Trägerschaft beruhen und den Nachweis erbringen, dass Siedlungsentwicklung und Verkehr aufeinander abgestimmt sind.

→ **Agglomeration** → **Metropolregion**

ALTLASTEN (SITES CONTAMINÉS)

Altlasten sind belastete, sanierungsbedürftige Standorte. Unterschieden werden Ablagerungsstandorte (z. B. Abfalldeponien), Betriebsstandorte (Industrieanlagen, in denen mit umweltgefährdenden Stoffen gearbeitet worden ist) und Unfallstandorte. Im Unterschied zu Gebieten mit Bodenverschmutzung weisen Altlasten eine beschränkte Ausdehnung aus. Das USG schreibt den Kantonen vor, einen öffentlich zugänglichen Kataster der Altlasten zu erstellen. Dieser gibt Aufschluss über belastete Standorte und dient den Behörden als Planungs- und Entscheidungsgrundlage und der Öffentlichkeit als Informationsmittel. Belastete Standorte sind sanierungsbedürftig. Als Sanierungsmassnahmen kommen infrage: die Dekontamination des belasteten Standorts (Behandlung von belastetem Aushubmaterial), die Sicherung des Standorts (Versiegelung des kontaminierten Bereichs, Einbau unterirdischer Barrieren) und die Einschränkung der Bodennutzung über planerische Massnahmen, bauliche Einschränkungen oder Bauverbote. Die Sanierung von kontaminierten Standorten kann – gerade auch bei der Umnutzung stillgelegter Industrieareale – sehr kostspielig sein. Die Kosten der Entsorgung trägt grundsätzlich der „Inhaber der Abfälle“ (Art. 32 USG), was nicht zwingend der Eigentümer, Mieter oder Pächter des belasteten Bodens sein muss, sondern jene Person ist, welche die ordnungswidrige Ablagerung zu verantworten hat. Kann der Inhaber nicht ermittelt werden oder kann er die Pflicht wegen Zahlungsunfähigkeit nicht erfüllen, tragen die Kantone die Kosten der Entsorgung.

→ **Altlasten**

ÄSTHETIKVORSCHRIFT (CLAUSE D'ESTHÉTIQUE)

Ästhetikvorschriften sind Bestimmungen des Baupolizeirechts (→ Baupolizei) und darauf angelegt, das positive Erscheinungsbild einer Siedlung und ihrer Bauten zu fördern. Die Vorschriften beeinflussen damit die → Siedlungsqualität. Der ästhetische Eindruck wird durch eine Vielzahl von Faktoren bestimmt; so spielen verwendete Materialien, Farbe, Proportionen oder Einzelmerkmale wie Dachformen, Fensteranordnung usw. eine Rolle. Aber auch die Umgebungs- und Aussenraumgestaltung ist von ästhetischer Bedeutung (funktionale Ästhetik).

Ziel ist es, dass alle Bauvorhaben für sich selbst und im Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung eine gute Gesamtwirkung erzeugen. Ästhetikvorschriften können als generelle Regeln (Generalklauseln) oder in Form konkreter Bauvorschriften ausgestaltet sein. Generalklauseln können als Verunstaltungsverbote (Verbot von Bauten, die ein Ortsbild verunstalten, „negative Ästhetikklauseln“) oder als Einordnungsgebote (Forderung nach einer guten Gesamtwirkung, „positive Ästhetikklauseln“) definiert werden. Bei der Anwendung von Ästhetikgeneralklauseln spielen → Inventare und → Schutzzonenbestimmungen für besonders schutzwürdige Bauten und Ortsbilder eine wichtige Rolle. In einem geschützten Ortsbild beispielsweise werden andere Anforderungen an die bauliche Eingliederung gestellt als in einer Siedlung ohne einheitliche Qualitätsmerkmale. Auf Bundesebene besteht ein Inventar der Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS).

> Die deutschen → Landesbauordnungen enthalten Regelungen über die Gestaltung baulicher Anlagen. Darüber hinaus eröffnen sie den Gemeinden die Möglichkeit, sogenannte Gestaltungssatzungen als örtliche Bauvorschriften zu erlassen. Damit können Anforderungen an die äussere Gestaltung baulicher Anlagen festgelegt werden. In der Schweiz hingegen weichen die kommunalen Festsetzungsmöglichkeiten zur Erlassung von Ästhetikvorschriften von Kanton zu Kanton erheblich voneinander ab. So dürfen z. B. im Kanton Zürich die Gemeinden keine zusätzlichen Ästhetikvorschriften erlassen.

Auf Bundesebene regelt das deutsche → Baugesetzbuch, dass die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes zu den bei der Aufstellung von → Bauleitplänen zu berücksichtigenden Belangen gehört.

AUFGABENTEILUNG (RÉPARTITION DES TÂCHES)

Die Aufgabenteilung berührt das Verhältnis Bund–Kantone, Kantone–Gemeinden, ferner die Beziehungen zwischen den Gemeinden, zwischen den Kantonen und zwischen zentraler und ausgelagerter Verwaltung, dann aber auch die Dimension Staat–Private. Der Aufgabenteilung steht das Bedürfnis nach Kooperation und Koordination gegenüber. Alle diese Relationen sind für die Raumplanung relevant, sowohl in vertikaler als auch in horizontaler Hinsicht.

Die verfassungsrechtliche Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen folgt dem Grundsatz der Einzelermächtigung an den Bund. Dieser verfügt über jene Kompetenzen, die ihm durch die Bundesverfassung ausdrücklich oder stillschweigend übertragen sind. In der Regel handelt es sich um Rechtssetzungskompetenzen, die entweder umfassend, fragmentarisch oder auf eine Grundsatzgesetzgebung ausgerichtet ausgestaltet sind. Der Vollzug der Bundesaufgaben obliegt häufig den Kantonen.

Im vorliegenden Kontext ist wesentlich, dass der Bund im Bereich der Raumplanung über eine Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung verfügt. Auf der anderen Seite stehen ihm in vielen raumwirksamen Belangen umfassende Rechtssetzungskompetenzen zu, so im Umweltschutz, Gewässerschutz und teilweise auch im Verkehr. Dies erschwert eine im Interesse der Einheit des Lebensraumes erforderliche koordinierte Rechtsanwendung.

Die Komplexität der heutigen Aufgabenstellungen ruft nach vermehrter Kooperation auf verschiedenen Ebenen. Aufgrund der wirtschaftlichen und politischen Verflechtungen ist die Zusammenarbeit nicht nur überkommunal und überregional, sondern auch international zu verstärken (→ Regionalplanung, → Gemeindeautonomie).

→ vgl. Teil I, Kapitel 1 (Staats- und Verwaltungsaufbau in der Bundesrepublik Deutschland)

AUSGLEICH (COMPENSATION DE LA PLUS-VALUE)

Raumplanung führt mit der Zuweisung von Grundstücken zu einer → Nutzungszone zu Wertsteigerungen bzw. Wertminderungen von Boden (→ Eigentumsbeschränkung). Das RPG (Art. 5) verpflichtet die Kantone zur Schaffung eines Ausgleichssystems: Einerseits sollen erhebliche Mehrwerte, die durch raumplanerische Massnahmen (→ Umzonung, → Ausnahmegewilligung ausserhalb der Bauzonen) entstanden sind, in einem bestimmten Umfang dem Staat zurückgegeben werden. Andererseits sollen Grundeigentümer, deren Liegenschaften aufgrund planerischer Massnahmen erheblich an Wert verloren haben (→ Umzonung, Herabsetzung der Ausnützungsziffer), für den Verlust angemessen entschädigt werden.

Der Gesetzgebungsauftrag zur Einführung eines Ausgleichssystems wurde von den Kantonen bisher kaum erfüllt. Mehrwerte werden heute nur von den Kantonen Basel-Stadt und Neuenburg abgeschöpft; teilweise übernimmt allerdings die Erhebung der Grundstücksgewinnsteuer diese Funktion. Zahlreiche Gemeinden sind dazu übergegangen, mit den Grundeigentümern auf dem Verhandlungswege den Ausgleich von Planungsvorteilen zu vereinbaren. Die Grundeigentümer verpflichten sich dabei als Gegenleistung für die Zuweisung ihres Landes zur Bauzone oder für die Erhöhung der Ausnützung ihrer Grundstücke zu Beitragszahlungen an Infrastrukturanlagen (Kindergärten, Spielplätze, öffentliche Parks) oder zur Erbringung anderer Leistungen im öffentlichen Interesse. Planungsbedingte Minderwerte werden entschädigt, soweit sie den Tatbestand der materiellen → Enteignung erfüllen. Über diese direkt auf die verfassungsmässige Eigentumsgarantie abgestützte Entschädigungspflicht hinaus werden planungsbedingte Minderwerte in der Regel nicht abgegolten. Einen ähnlichen Ausgleich verlangt auch das WaG: Bodenmehrwerte, die als Folge einer → Rodungsbewilligung erzielt werden, sind ausgleichspflichtig.

Der Begriff Ausgleich findet sich – mit anderer inhaltlicher Bedeutung – auch in der Landwirtschaft. Hier spricht man vom „ökologischen Ausgleich“ als naturschützerisches Aufwertungsinstrument.

> Während der Begriff „Ausgleich“ in der Schweiz vor allem mit Wertsteigerungen bzw. Wertminderungen durch die Bauleitplanung verbunden ist, ist er in Deutschland naturschutzrechtlich besetzt. Nach § 19 BNatSchG ist der Verursacher eines Eingriffs zu verpflichten, unvermeidbare Beeinträchtigungen durch Massnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege vorrangig auszugleichen oder in sonstiger Weise zu kompensieren (→ Eingriffsregelung, → Ausgleichs- und Ersatzmassnahme)

Eine Teilabschöpfung planungsbedingter Bodenwertsteigerungen (Planungswertausgleich) wurde in der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Novellierung des BauGB zwar diskutiert, fand jedoch keine Mehrheit. Regelungen zu Ausgleichsbeträgen sind im besonderen Städtebaurecht des BauGB enthalten. Entschädigungsregelungen für eine Enteignung im Rahmen der Bauleitplanung finden sich im deutschen BauGB (→ Baugesetzbuch).

AUSNAHMEBEWILLIGUNG (AUTORISATION EXCEPTIONNELLE/DÉROGATION)

Ausnahmebewilligungen erlauben ein Abweichen von der festgelegten Grundordnung. Im Gesetzestext werden sie als „Ausnahmen“ oder „Erleichterung“ bezeichnet oder es ist von „Berücksichtigung besonderer Verhältnisse“ oder „Vermeidung unzumutbarer Härte“ die Rede (→ Verhältnismässigkeit).

In der Raumplanung kann die schematisierende, auf Normalfälle ausgerichtete Grundordnung im Einzelfall zu unvernünftigen Resultaten führen. Ausnahmen sind deshalb ein systemnotwendiges Korrekturmittel.

- Innerhalb der Bauzone bestimmen die Kantone die Ausnahmemöglichkeiten und -voraussetzungen. Abweichungen von der Grundordnung können sich auf die vorgegebene Art der Nutzung oder auf Detailvorschriften des Baurechts wie Abstände, Baudichten und Ausstattung beziehen.
- Ausserhalb der Bauzone definiert das Bundesrecht den Rahmen der zulässigen Ausnahmen (→ Bauen ausserhalb der Bauzone). Zonenfremde Neubauten in der Landwirtschaftszone oder einer anderen Nichtbauzone sind zulässig, wenn sie standortgebunden sind (→ Standortgebundenheit) und dem Vorhaben keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Bestehende zonenfremde Gebäude sind in ihrem Bestand geschützt (→ Besitzstandsgarantie). Für diese Gebäude können unter gewissen Voraussetzungen Ausnahmebewilligungen für Umbauten, massvolle Erweiterungen und Zweckänderungen erteilt werden.

Ausnahmebewilligungen für die Errichtung und Nutzung von Bauten und Anlagen sind auch in Spezialgesetzen zu finden, so zum Beispiel Bewilligungen für Bauten in lärmbelasteten Gebieten oder Erleichterungen bei der Sanierung von Bauten und Anlagen (→ Lärmschutz). Für Ausnahmen vom Grundsatz der Walderhaltung (→ Wald) sind Rodungsbewilligungen (→ Rodung) erforderlich.

> *Das → Baugesetzbuch (BauGB) regelt die Ausnahmen von den Festsetzungen eines Bebauungsplanes; in Baden- Württemberg regelt die → Landesbauordnung (LBO) solche Ausnahmen, die direkt mit der Erstellung von Bauten zu tun haben.*

BAUBEWILLIGUNG (AUTORISATION DE CONSTRUIRE/PERMIS DE CONSTRUIRE)

Die Baubewilligung ist eine Polizeibewilligung (Verfügung). Sie stellt fest, dass dem Bauprojekt keine rechtlichen und tatsächlichen Hindernisse entgegenstehen und das Vorhaben mit der Nutzungsordnung vereinbar ist. Um die entsprechenden Abklärungen vornehmen zu können, besteht eine weitgehende Baubewilligungspflicht. Die Abklärungen werden im Baubewilligungsverfahren vorgenommen. Für geringfügige Bauvorhaben kennen einzelne Kantone auch ein Anzeigeverfahren oder vereinfachtes Bewilligungsverfahren.

Die Kantone regeln das Verfahren, bestimmen die Instanzen und sehen für die Bewilligungsverfahren zum Teil Entscheidungsfristen vor. In den meisten Kantonen werden die

Baubewilligungen von den Gemeinden erteilt; zum Teil – und vor allem bei komplexen Bauvorhaben – mit der Zustimmung des Kantons. Weitgehend in den Händen des Kantons ist die Baubewilligungserteilung im Kanton Basel-Landschaft.

Der Bewilligungspflicht unterstellt sind alle künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die in fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, indem sie beispielsweise den Raum erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen. Diese Voraussetzungen gelten sowohl für die Erstellung von Neu- und Ersatzbauten wie auch für Um- und Anbauten und den Wiederaufbau sowie unter Umständen auch für blossen Nutzungen und Nutzungsänderungen ohne bauliche Massnahmen.

Die Bewilligung ist zu erteilen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, das heisst, wenn die Bauten oder Anlagen den Bestimmungen der → Nutzungszone entsprechen und das Land baureif (→ Baureife) ist. Sind neben der Baubewilligung weitere Bewilligungen erforderlich, wie zum Beispiel Rodungs- oder Deponiebewilligungen (→ Rodung, → Abfallbewirtschaftung), so sind sie verfahrensmässig und inhaltlich aufeinander abzustimmen (→ Verfahrenskoordination, → Interessenabwägung). Mit der Bewilligung können Auflagen oder Bedingungen verbunden werden. Im Gesetz nicht vorgesehene Bewilligungsvoraussetzungen sind unzulässig. Mit der Erteilung der Bewilligung erhält der Gesuchsteller das Recht, das Vorhaben gemäss dem eingereichten Gesuch und unter Berücksichtigung allfälliger Auflagen und Bedingungen zu verwirklichen. Die Baubewilligung ist in der Regel befristet. Macht der Bauherr innert einer bestimmten Zeit von dieser keinen Gebrauch, verfällt sie.

> *Die deutsche Baugenehmigung entspricht der schweizerischen Baubewilligung. Die Regelungen auf gesamtstaatlicher Ebene sind in der Schweiz und in Deutschland fast identisch. Vergleicht man jedoch die darauf aufbauenden Regelungen des Landes Baden-Württemberg z. B. mit dem Kanton Zürich, so zeigt sich, dass die baden-württembergische → Landesbauordnung (LBO) für weit mehr Vorhaben nur ein Kenntnissgabeverfahren (anstelle eines Genehmigungsverfahrens) vorschreibt als die Baubewilligungsverfahren in Zürich.*

BAUDICHTE (DENSITÉ DE CONSTRUCTION)

Unter der Baudichte versteht man die bauliche Nutzungsintensität eines bestimmten Gebietes. Definiert wird sie über Nutzungsziffern (Geschossflächenziffer, Ausnützungsziffer, Überbauungsziffer, Baumassenziffer, Grünziffer; siehe unten). Die Festlegung und Definition der Nutzungsziffern unterliegen kantonalem bzw. kommunalem Recht, mit der Folge, dass eine enorme Regelungsvielfalt besteht. Ein Bundesbaugesetz besteht in der Schweiz nicht. Gegenwärtig gibt es jedoch Bemühungen, die Begriffe und Messweisen über eine Vereinbarung der Kantone (Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe, IVHB) und über Normen des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins (SIA-Normen) landesweit zu vereinheitlichen. Die Harmonisierung soll zu vergleichbaren Grössen und einfacheren Verfahren führen und die Realisierung von Bauprojekten über die Kantonsgrenzen hinweg erleichtern.

Unter der Ausnutzungsziffer versteht man das Verhältnis der Summe der anrechenbaren Geschossflächen zur anrechenbaren Grundstücksfläche. Die Geschossflächenziffer, welche die Ausnutzungsziffer künftig ablösen soll, berücksichtigt im Unterschied zu dieser sämtliche Geschossflächen ohne Ausnahmen, also auch Flächen in Dach- und Untergeschossen oder solche für Garagen und Hobbyräume (Verhältnis der Summe aller Geschossflächen zur anrechenbaren Grundstücksfläche). Bei der Baumassenziffer wird das oberirdische Bauvolumen ins Verhältnis zur anrechenbaren Grundstücksfläche gesetzt. Die Überbauungsziffer zeigt das Verhältnis der anrechenbaren Gebäudefläche zur anrechenbaren Grundstücksfläche, während die Grünflächenziffer das Verhältnis von anrechenbarer Grünfläche zur anrechenbaren Grundstücksfläche wiedergibt.

Bestimmungen über die Bauweise (offene oder geschlossene), über Grenzabstände (zwischen Gebäuden und Grundstücksgrenzen), Gebäudeabstände (zwischen zwei Gebäuden), die Dimensionierung von Gebäuden (Länge, Breite, Höhe, Geschosszahl usw.), aber auch bauliche Einschränkungen wie → Baulinien beeinflussen die Baudichte ebenfalls. Die Baudichte kann auch grundstücksunabhängig und unter Verzicht auf Nutzungsziffern einzig durch Gebäudeabmessungen und -abstände (Bautypologie) oder durch die Einhaltung eines bestehenden Bauvolumens (Erhaltungszone) vorgeschrieben werden.

In der Regel wird die Baudichte durch die erwähnten Vorschriften nur gegen oben begrenzt. Nur vereinzelt finden sich in kantonalen und kommunalen Baugesetzen Mindestdichtevorschriften (z. B. Mindestausnutzungsziffer). Im Hinblick auf eine Siedlungsentwicklung nach innen und eine → haushälterische Bodennutzung wird die Festsetzung (und Durchsetzung) solcher minimalen Baudichten jedoch verstärkt diskutiert. Eine Pflicht, ein Grundstück auch wirklich zu überbauen (Baupflicht), gibt es in der Schweiz bis heute nicht.

→ Die Baudichte wird in Deutschland als Mass der baulichen Nutzung in der → Baunutzungsverordnung (BauNVO) geregelt. Dieser deutschen bundeseinheitlichen Regelung steht das schweizerische Regulierungssystem gegenüber, das im Umgang mit der Baudichte erhebliche Unterschiede zwischen den Kantonen aufweist.

Hervorgehoben werden muss noch, dass die Baudichte in der Schweiz in der Regel nur die Grenze nach oben markiert. In Deutschland erlaubt die BauNVO auch, Mindestmasse für die bauliche Verdichtung („Mass der baulichen Nutzung“) festzusetzen.

Hingewiesen werden soll noch auf die teilweise Verwendung unterschiedlicher Begriffe für den gleichen Tatbestand. So entspricht z. B. die schweizerische Ausnutzungsziffer der deutschen Geschossflächenzahl und die schweizerische Überbauungsziffer der deutschen Grundflächenzahl. Eine Grünziffer oder eine Freiflächenziffer ist in Deutschland nicht gebräuchlich.

BAUEN AUSSERHALB DER BAUZONE (CONSTRUCTION HORS ZONE À BÂTIR)

Der Verfassungsauftrag der geordneten Siedlungsentwicklung (Trennung zwischen Baugebiet und Nichtbaugelände) verlangt, dass Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone nur zurückhaltend bewilligt werden und deren Notwendigkeit stets objektiv zu begründen ist. Gebiete ausserhalb der Bauzonen gelten grundsätzlich als Nicht-Baugelände. Für die Realisierung von Bauvorhaben in diesen Gebieten setzt das RPG den Rahmen fest (Art. 16 f., Art. 24 ff.) (→ Landwirtschaftszone). Ausnahmegewilligungstatbestände bestehen von Bundesrechts wegen für standortgebundene Bauten (→ Standortgebundenheit), für kleingewerbliche Nebenbetriebe zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe, für Um-, Aus- und Wiederaufbauten. Nicht mehr benötigter landwirtschaftlicher Wohnraum sowie schutzwürdige Bauten können unter gewissen Voraussetzungen für eine Umnutzung zu nichtlandwirtschaftlichen Zwecken freigegeben werden (→ Ausnahmegewilligung).

Gebiete ausserhalb der Bauzonen sind häufig als → Landwirtschaftszone oder → Schutzzone ausgeschieden. Denkbar sind auch Zonen (→ Nutzungszone, → Sondernutzungsplan), die diese Grundnutzungszonen ergänzen oder überlagern. Sie werden häufig für planungspflichtige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen festgesetzt (Bootshäfen, Schiessanlagen, Golfplätze; → Planungspflicht).

Ausserhalb der Bauzone befinden sich zahlreiche Gebäude aus der Zeit vor der Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugelände, welche 1972 mit der Revision des GSchG eingeführt wurde. Je nach Region kann es sich dabei um Einzelhöfe, Weiler oder → Streusiedlungen handeln. Mittels besonderer → Nutzungszonen (Weilerzonen) oder über Ausnahmegewilligungen (Art. 39 RPV) lassen sich zur Erhaltung dieser traditionellen Siedlungsstrukturen unter gewissen Voraussetzungen neue Bau- oder Umnutzungsmöglichkeiten schaffen. Zudem bestehen erweiterte Umnutzungsmöglichkeiten für Bauten, die für sich allein oder zusammen mit einer bestimmten Kulturlandschaft schutzwürdig sind (Rustici im Kanton Tessin).

> *Wie in der Schweiz ist auch in Deutschland das „Bauen ausserhalb der Bauzone“ bundeseinheitlich abschliessend geregelt. Der Aussenbereich ist nach §35 BauGB grundsätzlich von jeglicher Bebauung freizuhalten, wobei es für sog. „privilegierte Vorhaben“ Ausnahmen gibt.*

→ **Aussenbereich**

BAULANDEIGNUNG (APTITUDE DU TERRAIN À LA CONSTRUCTION)

Der → Bauzone ist nur Land zuzuteilen, das sich für die Überbauung eignet. Diese Eignung ergibt sich aus einer Vielzahl von Gegebenheiten wie Topografie, Exposition, Erschliessbarkeit und Parzellenstruktur etc.

Das Land muss sich auch rechtlich für die Überbauung eignen. In der Regel ist beispielsweise Grundstücken im → Wald und den in Spezialgesetzen (des Bundes oder der Kantone) festgelegten Schutzgebieten (→ Biotop, → Inventare) die rechtliche Eignung als Bauland abzuspochen. Ausserdem können Umwelteinflüsse und Gefahrensituationen

zur Beeinträchtigung oder zum Wegfall der Baulandeignung führen (→ Gewässerschutz, → Katastrophenschutz, → Naturgefahr, → Lärmschutz, → Luftreinhaltung).

Welcher Zone Land zuzuweisen ist, das sich sowohl für die landwirtschaftliche Nutzung als auch für die Überbauung eignet, wird im → Planungsverfahren im Rahmen einer → Interessenabwägung unter Berücksichtigung der Planungsziele und der Bestimmungen über die Grundnutzungszone (→ Nutzungszone) festgelegt.

> *Im Vergleich zum schweizerischen RPG, das nur knapp aussagt, dass Bauzonen das Land umfassen, das sich für die Überbauung eignet, zählt das deutsche BauGB relativ viele Kriterien auf, die für eine Eignungsbeurteilung relevant sind. In Deutschland wird dabei mehr bundeseinheitlich geregelt, während in der Schweiz grössere Spielräume für die Kantone und die Gemeinden offen bleiben.*

BAULANDUMLEGUNG (REMEMBREMENT DE TERRAINS À BÂTIR)

Baulandumlegung ist die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse mit dem Ziel, die bauliche Nutzung des Bodens zu ermöglichen oder zu verbessern. Die Grenzbereinigung dient demselben Zweck und stellt eine Unterart der Baulandumlegung dar.

Baulandumlegung, → Nutzungsplanung und → Erschliessung müssen aufeinander abgestimmt werden. In einzelnen Kantonen wird die Erschliessungsplanung und die Baulandumlegung im gleichen Verfahren durchgeführt (Quartierplan, → Sondernutzungsplan). Das Verfahren dient der Herbeiführung der → Baureife.

Waren früher insbesondere die landwirtschaftlichen Güterzusammenlegungen von Bedeutung, so stehen heute die rationelle Ausnützung der Bauzonen und damit die Baulandumlegung im Vordergrund. Das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz fördert die Umgestaltung der Grundstücke nach Form und Grösse, wenn die Erschliessung und Überbauung eines Gebietes für den Wohnungsbau oder die Erneuerung von Wohnquartieren wegen der bestehenden Parzellenstruktur erschwert sind. Das RPG (Art. 20) sieht vor, dass Landumlegungen von den Behörden angeordnet werden können, wenn die → Nutzungspläne sonst nicht zweckmässig erstellt oder umgesetzt werden könnten.

> *Während in der Schweiz die Baulandumlegung meist kantonal geregelt wird und das schweizerische RPG nur einen Satz zur „Landumlegung“ enthält, ist die Umlegung in Deutschland bundeseinheitlich im BauGB ausführlich geregelt.*

BAULINIEN (ALIGNEMENTS)

Baulinien sichern den für öffentliche Bauten und Anlagen benötigten Raum und schaffen die Grundlage für dessen Erwerb (→ Enteignung). Sie können aber auch zur Gestaltung des Aussenraums eingesetzt werden. Im Baulinienbereich dürfen Bauten und Anlagen nur erstellt werden, soweit sie dem Zweck der Baulinie nicht widersprechen; in der Regel läuft dies auf ein Bauverbot bzw. ein Änderungsverbot bestehender Bauten hinaus (→ Eigentumsbeschränkung).

Der wichtigste Anwendungsfall betrifft die Freihaltung von Räumen für Verkehrsanlagen im weitesten Sinn, insbesondere für Strassen und deren Nebenanlagen. Baulinien dienen der Verkehrssicherheit, der Wohnhygiene und sichern die Fläche für einen allfälligen späteren Ausbau (Verkehrsbaulinien). Ausserdem können Abstandsvorschriften zu besonderen Objekten (namentlich Wald und Gewässer) in Form von Waldabstands- oder Gewässerabstandsbaulinien festgelegt sein.

Gestaltungsbaulinien dienen der Gestaltung des öffentlichen Raumes. Sie verpflichten in der Regel zum Bauen an die Baulinie und können in diesem Sinne beispielsweise eine einheitliche Fassadenflucht sichern (Laubenbaulinien, Trauflinien).

Systematik und Verfahren der Festsetzung von Baulinien sind von Kanton zu Kanton unterschiedlich geregelt.

> *Baulinien sind in Deutschland in der Baunutzungsverordnung geregelt. Die schweizerische kantonale Vielfalt von Baulinientypen (über 50) wird in Deutschland jedoch nicht erreicht.*

Zu unterscheiden ist zwischen den Begriffsinhalten der Baulinie und der Baugrenze:

- *In Deutschland muss auf die Baulinie gebaut werden. Damit entspricht die Baulinie der schweizerischen Gestaltungsbaulinie.*
- *In Deutschland kann man maximal bis zur Baugrenze bauen. Damit entspricht die Baugrenze der schweizerischen Baulinie.*

BAUPOLIZEI (POLICE DES CONSTRUCTIONS)

Unter Baupolizei wird die Sicherung der Einhaltung baupolizeilicher Vorschriften verstanden. Als solche gelten Bestimmungen zum Schutz von Rechtsgütern wie Leib und Leben, öffentliche Sicherheit, Ruhe und Gesundheit. Konkret geht es um die Durchsetzung baupolizeilicher Vorschriften zur bautechnischen und feuerpolizeilichen Sicherheit, zur Hygiene, zur Ästhetik (→ Ästhetikvorschrift), zum → Lärmschutz und zur → Luftreinhaltung. Die Baupolizei ist Aufgabe der Kantone und wird von diesen häufig an die Gemeinden delegiert.

Gegen eine schwere und unmittelbare Gefährdung wichtiger Polizeigüter können die Behörden im Einzelfall ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage einschreiten (polizeiliche Generalklausel).

> *Anstelle des Begriffes „Baupolizei“ verwendet die baden-württembergische LBO den Terminus „Baurechtsbehörde“. Die Baurechtsbehörden überwachen z. B. die Ordnungsmässigkeit der Bauausführung. Sie sind gemäss LBO sogar berechtigt, Wohnungen zu betreten, wozu das Grundrecht der Unverletzbarkeit der Wohnung für diese Fälle eingeschränkt wird.*

BAURECHT (DROIT DE LA CONSTRUCTION)

Das Baurecht umfasst alle Vorschriften, welche die Errichtung, den Bestand, die Veränderung sowie die Nutzung von Bauten und Anlagen betreffen. Entsprechende Bestimmungen finden sich nicht nur im Baurecht im engeren Sinne, sondern auch im → Raumplanungsrecht. Raumplanerisch und rein baupolizeilich motivierte Gesetzgebung lassen sich denn auch kaum auseinanderhalten. Auf kommunaler Stufe wird das im Baureglement niedergelegte Baurecht oft als Bauordnung bezeichnet. Die Bau- und Zonenordnung meint Baureglement mit Zonenplan.

Materielles Baurecht nennt man die Vorschriften, welche die Art und Ausgestaltung der zu erstellenden Bauten regeln. Formelles Baurecht regelt die staatliche Behördenorganisation und die Verfahren (→ Baubewilligung). Sowohl materielles wie formelles öffentliches Baurecht ist im Wesentlichen kantonales Recht. Ein Bundesbaugesetz besteht in der Schweiz nicht.

Das private Baurecht regelt im Gegensatz zum öffentlichen Baurecht das Verhältnis unter Privaten. Es wird dementsprechend nicht von Amtes wegen im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens durchgesetzt. Das private Baurecht ist zum grossen Teil im Zivilgesetzbuch einheitlich normiert. In den kantonalen Einführungsgesetzen zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch finden sich einzelne, ergänzende Vorschriften (privatrechtliche Abstands- und Bauvorschriften, privatrechtlicher Immissionsschutz). Neben diesen Rechtsvorschriften wird das private Baurecht wesentlich von allgemeinen Geschäftsbedingungen und Normen der Berufsverbände, so etwa den SIA-Normen (des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins) oder den technischen Normen der Schweizerischen Normenvereinigung, geprägt. Der SIA ist zusammen mit den Planungsverbänden und den Hochschulen massgeblich an der formellen Baurechtsharmonisierung beteiligt, welche die Vielzahl der kantonalen Begriffe, Messweisen und baurechtlichen Verfahren auf eine gemeinsame Basis stellen soll (→ Baudichte).

> Während das öffentliche Baurecht in der Schweiz im Wesentlichen kantonales Recht ist, ist in Deutschland das Bauplanungsrecht Bundesrecht (→ Baugesetzbuch) und das Bauordnungsrecht Landesrecht (→ Landesbauordnung).

BAUREIFE (TERRAIN CONSTRUCTIBLE)

Die Baureife ist Voraussetzung für die Überbauung eines Grundstücks. Sie ist gegeben, wenn das Grundstück tatsächlich und rechtlich überbaubar ist, das heisst, wenn der baurechtlichen Grundordnung (→ Nutzungsplan, Sondernutzungsplan) entsprochen worden (planungsrechtliche Baureife) und das Grundstück erschlossen ist (erschliessungsrechtliche Baureife, → Erschliessung). Eine hinreichende strassenmässige Erschliessung liegt zudem nur dann vor, wenn die Benutzung der Strasse zu keinen mit dem USG unvereinbaren Belastungen führt. Um festzustellen, ob Land „baureif“ ist, sind somit neben den technischen Anforderungen an die Erschliessungsanlagen auch die umweltrechtlichen Erfordernisse zu prüfen (umweltrechtliche Baureife).

> Die schweizerische und die deutsche Definition der Baureife sind identisch. Der Begriff „Baureife“ kommt in Deutschland zwar nur in der Wertermittlungsverordnung vor, spielt de facto aber eine grosse Rolle (→ Erschliessung).

BAUZONE (ZONE À BÂTIR)

Die Bauzone ist eine der drei bundesrechtlichen Grundnutzungszonen (→ Nutzungszone, RPG Art. 15). Sie umfasst Land, das sich einerseits für die Überbauung eignet (→ Baulandeignung) und andererseits weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt und erschlossen (→ Erschliessung) wird.

Von weitgehend überbautem Gebiet spricht man, wenn die bestehenden Bauten eine geschlossene Überbauung darstellen und ihnen aufgrund des Gebäudeabstands und der vorhandenen Infrastruktur, aber auch durch die Art und Nutzweise der Bauten und ihrer Ablösung von der Bewirtschaftung des Umlandes Siedlungscharakter zukommt.

Das Bauland für die kommenden 15 Jahre wird aufgrund des Verbrauchs der vergangenen Jahre und der zu erwartenden Entwicklung bestimmt. Bei der Bedarfsermittlung müssen auch die in der Bauzone nicht ausgenutzten Baumöglichkeiten und das Verdichtungspotenzial (→ Verdichtung) berücksichtigt werden. Im Weiteren spielen bei der Bestimmung der Bauzonengrösse die Ziele und Grundsätze des RPG (Art. 1 und 3) (→ Planungsgrundsätze), die Flächenbeanspruchungen durch andere Nutzungen (→ Landwirtschaftszone, → Schutzzone), aber auch der regionale Bedarf eine Rolle. Schliesslich ist die Bauzonengrösse mit der kommunalen Erschliessungsplanung in Einklang zu bringen (→ Erschliessung).

Die Planungsbehörde hat bei der örtlichen Festlegung der Bauzone einen erheblichen Ermessensspielraum, muss den Entscheid aber sachlich begründen können. Überbauungsabsichten des Grundeigentümers sind bei der Bauzonenausscheidung höchstens nebensächliche Kriterien.

Die Kantone (und Gemeinden) unterteilen die Bauzone nach verschiedenen Nutzungen, beispielsweise in Wohn-, Gewerbe- und Industriezonen (bzw. Arbeitszonen), Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen, Kernzonen oder Quartiererhaltungszonen (→ Nutzungszone).

Bauzonen umfassen in der Regel grössere, zusammenhängende Flächen. Nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen dürfen Kleinbauzonen ausgeschieden werden, etwa zur Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen ausserhalb eigentlicher Siedlungsgebiete (Weiler, Maisensässe). Zulässig sind auch besondere Bauzonen zur Verwirklichung standortgebundener Vorhaben wie Deponien, Schiessplätze und dergleichen (→ Planungspflicht).

Die Beschränkung des Bauens auf die Bauzonen stellt den wichtigsten Beitrag des RPG zur geordneten Besiedlung des Landes dar (→ Ziele der Raumplanung). Mit der Beschränkung der Bautätigkeit auf die Bauzonen bzw. mit dem Bauverbot für nicht standortgebundene Bauten ausserhalb der Bauzonen wird eine Zweiteilung des Bodenmarktes erreicht, die der landwirtschaftlichen Nutzung, zusammen mit dem bäuerlichen Bodenrecht, einen tiefen Bodenpreis sichert.

> Die im schweizerischen RPG definierte Bauzone umfasst den im deutschen Baurecht verwendeten Begriff der Baufläche bzw. des Baugebietes. Auf folgende Unterschiede soll jedoch aufmerksam gemacht werden:

- Die schweizerischen Bauzonen umfassen das weitgehend überbaute Land und das Land, das voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt und erschlossen wird. Das deutsche Baurecht verzichtet auf eine präzise Zeitangabe und spricht nur von den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde.

- Die inhaltliche Differenzierung der Bauzonen (z. B. in Kernzonen, Wohnzonen) wird in der Schweiz durch die Kantone vorgenommen, während dies in Deutschland bundeseinheitlich durch die (→ Baunutzungsverordnung geregelt ist. In einigen Schweizer Kantonen gibt es abschliessende Kataloge von Zonenarten, in anderen nur beispielhafte Listen, die von den Gemeinden verändert oder ergänzt werden können.

BERGGEBIET (RÉGION DE MONTAGNE)

Eine allgemeingültige Abgrenzung des Berggebiets besteht nicht. In den Berggebieten sind grosse Flächen landwirtschaftlich unproduktiv oder nur mit erhöhtem Aufwand bewirtschaftbar. Die Nutzungsansprüche sind trotzdem vielfältig; Tourismus, Wassernutzung, Landwirtschaft (→ Landwirtschaftszone), → Landesverteidigung sowie → Natur- und → Landschaftsschutz müssen aufeinander abgestimmt werden. Der Ausbau des Tourismus und die Erstellung von Anlagen zur Energiegewinnung beeinflussen das Landschaftsbild und schaffen neue Konflikte (Erstellung von touristischen Transportanlagen, Bau von Strassen und Zweitwohnungen, Erstellung neuer und Erweiterung bestehender Anlagen zur Wassernutzung und zur Gewinnung von Windenergie). Die Raumplanung hat hier für einen Ausgleich zu sorgen und insbesondere auch dem Anliegen einer dezentralen Besiedlung Rechnung zu tragen. Notwendig ist dabei eine enge Zusammenarbeit von Raumplanung, Regional- und Wirtschaftspolitik (→ Regionalpolitik). Raumplanerische Konsequenzen zeitigt auch die Strukturveränderung in der (Berg-)Landwirtschaft. Bestehende Ökonomiegebäude, entlegene Siedlungen, aber auch Maiensässe werden landwirtschaftlich nicht mehr genutzt. Es drohen die Aufgabe der Bewirtschaftung, die Verwahrung bisheriger Kulturlandschaften und die Abwanderung der Bevölkerung. Gleichzeitig nimmt der Druck zur Umnutzung leer stehender Gebäude in Ferienwohnungen zu (→ Bauen ausserhalb der Bauzonen).

> In Baden-Württemberg kennt die Planung keine Berggebiete wie in der Schweiz. Der baden-württembergische → Landesentwicklungsplan (LEP) 2002 (→ Landesentwicklungsplan) bezieht seine Ziele und Grundsätze vielfach auf Raumkategorien (z. B. Verdichtungsraum, Ländlicher Raum) oder Planungsräume (z. B. Räume mit besonderen Planungsaufgaben), jedoch nicht auf Naturlandschaften.

In Bayern unterscheidet der sog. Alpenplan (als „Abschnitt Erholungslandschaft Alpen“ Teil des Landesentwicklungsprogramms Bayern) drei Zonen, in denen unterschiedliche Regelungen zur Zulässigkeit von Verkehrserschliessungen bestehen.

BESITZSTANDSGARANTIE (GARANTIE DES DROITS ACQUIS)

Die Besitzstandsgarantie besagt, dass nach bisherigem Recht erworbene Rechtspositionen auch unter neuem Recht weiter bestehen dürfen. Der Grundsatz ergibt sich aus der Eigentumsgarantie (→ Eigentum) und dem Vertrauensschutzprinzip der Bundesverfassung. Aufgrund der Besitzstandsgarantie ist bei Eingriffen in rechtmässig erlangte Vermögenswerte nach einer Übergangsregelung zu suchen, die dem öffentlichen Interesse an der Durchsetzung des neuen Rechts und dem privaten Interesse an der Erhaltung bestehender Rechtspositionen Rechnung trägt (→ Interessenabwägung).

Die Besitzstandsgarantie ist in der Raumplanung von grosser Bedeutung, weil raumplanerische Festlegungen dazu führen können, dass bestehende Bauten und Anlagen mit der raumplanerischen Grundordnung nicht mehr vereinbar sind und unter dem neuen Recht nicht mehr erstellt werden dürften. Dank der Besitzstandsgarantie können sie, sofern sie zum Zeitpunkt der Erstellung rechtmässig waren, bestehen bleiben und dürfen zu ihrer Erhaltung auch erneuert werden. Das kantonale Baurecht definiert für Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzonen die Voraussetzungen und den Umfang der Besitzstandsgarantie.

Für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen (→ Bauen ausserhalb der Bauzone) regelt der Bund die Besitzstandsgarantie (Art. 24c, Art. 37a RPG). Sie geht über den verfassungsrechtlichen Bestandsschutz hinaus, indem altrechtliche Bauten (vor 1972 rechtmässig erstellte Bauten) auch teilweise geändert, massvoll erweitert oder wieder aufgebaut werden dürfen, sofern diese Vorkehrungen mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar sind (→ Ausnahmegewilligung).

> *Der sogenannten Besitzstandsgarantie, vergleichbar mit dem Bestandsschutz im deutschen Planungsrecht, wird z. B. im deutschen BauGB Rechnung getragen durch Überleitungsvorschriften (§ 238 BauGB) und durch das Planungsschadensrecht.*

BIOTOP (BIOTOPE)

Biotope sind Lebensräume von Pflanzen und Tiere und als solche für den Artenschutz und die Erhaltung der biologischen Vielfalt unerlässlich. Ihr Schutz obliegt der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung. Der Bund verfügt über eine umfassende Gesetzgebungskompetenz zum Schutz der einheimischen Pflanzen- und Tierwelt. Bundesrechtlichen Schutz geniessen in diesem Sinne Uferbereiche, Riedgebiete, Moore, seltene Waldgesellschaften, Hecken, Feldgehölze, Trockenrasen. Ein besonders strenger bundesrechtlicher Schutz wird dabei der Ufervegetation (Schilf- und Binsenbestände, Auenvegetationen) sowie den Mooren (Hochmooren, Flachmooren) und Moorlandschaften von nationaler Bedeutung zu Teil.

Der Bundesrat bezeichnet nach Anhören der Kantone die Biotope von nationaler Bedeutung, er bestimmt die Lage und legt die Schutzziele fest. Sie werden in → Inventaren aufgeführt und bilden eine wichtige → Grundlage für die → Richt- und → Nutzungsplanung (→ Schutzzone).

Die Kantone sorgen für Unterhalt und Pflege der Biotope von nationaler und regionaler Bedeutung.

> Auch in Deutschland regelt das → Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), dass bestimmte bezeichnete Biotopie als Lebensräume für wild lebende Tiere und Pflanzen und ihre Lebensgemeinschaften zu schützen, zu pflegen, zu entwickeln und wiederherzustellen sind (→ Biotop). Auf dieser Grundlage werden im NatSchG Baden-Württemberg besonders geschützte Biotopie, die sogenannten „§ 32-Biotopie“ (früher § 24a), aufgeführt und definiert und von der zuständigen Naturschutzbehörde kartiert. Die wichtigste Handlungsebene für den Biotopschutz ist in Deutschland die Landesebene.

BODEN UND BODENPOLITIK (SOL ET POLITIQUE FONCIÈRE)

Der Boden erfüllt unverzichtbare Funktionen für das pflanzliche, tierische und menschliche Leben und es kommen ihm grundlegende wirtschaftliche Funktionen zu (Bodenrente, Kreditsicherung, Kapitalanlage). Die verschiedenen Bodenfunktionen stehen oft miteinander im Widerspruch. Die Raumplanung hat für einen Ausgleich zu sorgen; sie weist bestimmten Funktionen an den dafür geeigneten Orten Vorrang zu (→ Nutzungsplanung) und ist bestrebt, die verschiedenen Bodenfunktionen im öffentlichen Interesse zu schützen.

Die Bodenpolitik befasst sich mit der öffentlichen Verantwortung für die Verteilung (Erwerb und Veräußerung des Bodens), die Nutzung (Festlegung von Nutzungsart und -intensität) und den Schutz des Bodens (→ Bodenschutz, → Kulturland) sowie für die Verwendung des Wertzuwachses am Boden als Folge seiner Knappheit (Liegenschaftssteuern, Mehrwertabgaben, → Ausgleich). Sie legt die gesetzlichen Regeln für das Verhalten beim Umgang mit dem Boden fest und bewertet laufend das Geschehen am Bodenmarkt hinsichtlich der politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Auswirkungen.

Instrumente der Bodenpolitik sind der Markt und das → Bodenrecht. Der Bodenmarkt regelt Angebot und Nachfrage über den Preis. Das Bodenrecht beinhaltet die im privaten und öffentlichen Interesse liegenden Beschränkungen der Bodennutzung und Bodenverfügbarkeit.

Kommunale Bodenpolitik konzentriert sich auf die örtliche Bestimmung der Nutzungsansprüche (Schaffung von Freihalteflächen, Naherholungsräumen, Bereitstellung baureifen Landes für das Wohnen und Arbeiten). Sie befasst sich mit der Nutzung bestehender → Bauzonen oder des weitgehend überbauten Gebietes (→ Verdichtung). Zur kommunalen Bodenpolitik gehört aber auch die aktive Betätigung auf dem Baulandmarkt durch den Erwerb von Grundstücken, die für öffentliche Zwecke genutzt oder Privaten im Baurecht zur Verfügung gestellt werden können.

> Der in der schweizerischen Planung verwendete Begriff „Boden“ ist in deutscher Planersprache mit dem Begriff „Fläche“ vergleichbar. Damit entspricht der schweizerische Begriff Bodenpolitik eher der deutschen Flächenpolitik. In Deutschland ist die Bodenpolitik ein Teil der Umweltpolitik; der Bodenschutz wurde jedoch erst spät nach den Teilbereichen „Luft“ und „Wasser“ als relevante politische Handlungsebene „entdeckt“.

→ **Bodenschutz**

BODENRECHT (DROIT FONCIER)

Zum Bodenrecht gehören alle gesetzlichen Bestimmungen, die sich mit dem Boden befassen. Es wird nach Privatrecht und nach öffentlichem Recht unterschieden. Als Privatrecht bestimmt das Bodenrecht über die Eigentümerschaft an Grundstücken, die Voraussetzungen über Erwerb, Veräusserung und Pfandbelastung des Bodens (→ Eigentum); als öffentliches Recht über die zulässige Nutzung bestimmter Bodenflächen (→ Nutzungsplanung), über den → Bodenschutz sowie über die steuerliche Behandlung des Bodeneigentums. Raumplanerisch bedeutsam ist beim Bodenrecht auch die Frage der Durchsetzung der festgelegten Nutzungsordnung (Förderung der Überbauung der Bauzonen, Verflüssigung des Angebots an baureifem Land, Verhinderung von Baulandhortung → haushälterische Bodennutzung).

Viele Regeln des Bodenrechts zielen auf die Wahrung der sozialen Stabilität ab. Aber auch weitere staatspolitische Ziele finden ihren Ausdruck im Bodenrecht. Aus landwirtschaftspolitischen Überlegungen behält das bäuerliche Bodenrecht das Bodeneigentum in der Landwirtschaftszone im Wesentlichen dem Selbstbewirtschafter vor. Der Boden-erwerb durch „Personen im Ausland“ ist Beschränkungen unterworfen (→ Zweitwohnungen). Diese Restriktionen gerieten im Zuge der bilateralen Verhandlungen und der Öffnung zu Europa mehr und mehr unter Druck. Die Abschaffung des entsprechenden Gesetzes wird diskutiert.

> *Zum Bodenrecht in Deutschland gehören das städtebauliche Planungsrecht, die Baulandumlegung und das Baulanderschliessungsrecht, das Kleingartenrecht und der städtebauliche Denkmalschutz.*

→ **Bodenrecht**

BODENSCHUTZ (PROTECTION DU SOL)

Zum Bodenschutz gehören alle gesetzlichen, planerischen und technischen Massnahmen, welche den Boden in seiner Fläche, seiner Substanz und seinen Funktionen erhalten. Unter dem quantitativen Bodenschutz wird der Schutz des Bodens als Fläche verstanden, was namentlich im RPG zum Ausdruck kommt. Der qualitative Bodenschutz bezweckt, den Boden in seiner Substanz zu erhalten; er sorgt also in erster Linie für die Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit. Diese Aufgabe übernimmt das USG. Die Verordnung über Belastungen des Bodens (VBBo) definiert die Bodenfruchtbarkeit und verlangt, je nach Grad der Bodenbelastung, von den Kantonen Schutz- und Sanierungsmassnahmen. Die Altlastenverordnung (→ Altlast) regelt den Umgang und die Verantwortlichkeiten bei Bodenverunreinigungen als Folge von Produktionsprozessen, Unfällen und Ablagerungen. Einen indirekten Schutz des Bodens bewirken die Gesetzgebungen über den Wald, die Landwirtschaft, den Gewässer- sowie Natur- und Heimatschutz, indem sie Bodenerosionen und -verdichtungen verhindern helfen.

> *Beim quantitativen Bodenschutz lassen sich Parallelen ziehen zwischen den Planungsgrundsätzen im schweizerischen RPG und dem sogenannten Optimierungsgebot im deutschen BauGB (§ 1a Abs. 2 BauGB). Der qualitative Bodenschutz ist in Deutschland geregelt im BBodSchG (zum qualitativen Bodenschutz vgl. → Bodenschutz).*

BODENVERBESSERUNG (AMÉLIORATION FONCIÈRE)

Unter Bodenverbesserung oder Melioration versteht man Massnahmen, welche das Ziel haben, die landwirtschaftliche Nutzung des Bodens zu erleichtern und die Ertragsfähigkeit des Bodens zu erhalten. Sie kann in der Neuordnung der Grundstücksverhältnisse (Güterzusammenlegung), in Erschliessungs-, Schutz- und anderen Massnahmen bestehen. Bei der Neuordnung der Grundstücksverhältnisse innerhalb der Bauzonen zur Verbesserung der Überbaubarkeit spricht man von → Baulandumlegung.

Güterzusammenlegungen im Rahmen von Meliorationen dienen dazu, eigentumsrechtlich stark zersplitterte Gebiete neu zu ordnen und in diesem Sinne die Bewirtschaftung zu erleichtern. Einen weiteren Anlass für Güterzusammenlegungen bildet der Landbedarf für den Bau von Verkehrsanlagen wie → Eisenbahnen und Nationalstrassen (→ Enteignung, → Strassen). Durch die Erstellung entsprechender Anlagen werden bestehende Parzellen oft unvorteilhaft zerschnitten. Eine neue Parzellarordnung schafft wiederum rationell nutzbare Grundstücke.

Früher wirkten sich Bodenverbesserungsmassnahmen oft nachteilig auf Natur und Landschaft aus (Beseitigung von Hecken und Baumgruppen, Entwässerung grosser Landstriche). Heute kommt der Bewahrung einer naturnahen und vielfältigen Landschaft grösseres Gewicht zu; Bodenverbesserungsmassnahmen sollen zu einer Aufwertung des Naturraumes und der Landschaft beitragen.

→ *Flurbereinigung*

DEMOGRAFIE (DÉMOGRAPHIE)

Die Demografie versucht den Ursachen und Wirkungen von Bevölkerungsveränderungen auf den Grund zu gehen. Insbesondere befasst sie sich mit Fruchtbarkeit, Sterblichkeit und Migration. Der demografische Wandel in den westlichen Industrieländern zeichnet sich durch eine zunehmenden Alterung der Bevölkerung und eine allgemein verstärkte Bevölkerungsbewegung aus. Die Veränderung der Bevölkerungsstruktur wird auch Auswirkungen zeitigen auf die Raum- und Infrastrukturnutzung sowie die Nachfrage nach Wohnraum.

Prognosen und Trends zeigen, dass es in der Schweiz mittelfristig sowohl Wachstums- als auch Schrumpfunggebiete geben wird. Diese Veränderungen muss insbesondere das kommunale Gemeinwesen antizipieren und in seine siedlungspolitischen Überlegungen mit einbeziehen. Die Zahl der Hochbetagten (über 80-Jährige) wird in den nächsten Jahrzehnten gesamtschweizerisch zunehmen. Dies verlangt nach einer altersgerechten Infrastrukturplanung. Neben altersgerechten Wohnungen gehören vor allem nahe gelegene Einkaufsmöglichkeiten, die gute Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr sowie medizinische beziehungsweise paramedizinische Betreuungseinrichtungen dazu.

Bei den Aufgaben der Raumplanung und Stadtentwicklung ist nicht primär von städtebaulichen Missständen, sondern von den Verhaltensweisen und Bedürfnissen der Menschen im Raum auszugehen. Die demografischen Herausforderungen (Alterung, Integration, Entvölkerung der Peripherie, Individualisierung, Segregation, Gentrifikation

etc.) führen zu immer anspruchsvolleren Aufgaben. Zukunftstaugliche Lösungen können nur geschaffen werden, wenn vermehrt soziale Aspekte in die Planung und Architektur integriert werden.

> *In Baden-Württemberg wird die Gesamtbevölkerung aufgrund von Zuwanderungsgewinnen später als in den meisten anderen deutschen Ländern zurückgehen, aber auch hier gibt es bereits Gemeinden mit Bevölkerungsrückgang. Ebenso wie in der Schweiz müssen auch hier die Herausforderungen, die sich durch die Verschiebung der Altersstruktur, die Integration von aus dem Ausland zuwandernden Einwohnern und die in den einzelnen Landesteilen zunehmend ungleiche Bevölkerungsentwicklung ergeben, angegangen werden.*

DEMOKRATIE (DÉMOCRATIE)

Die Besonderheiten der direkten Demokratie mit ihrer Vielfalt an direkten Mitentscheidungsmöglichkeiten haben in der Schweiz einen starken Einfluss auf die Raumplanung: Einmal werden Pläne, die in ihrer Bedeutung Gesetzen gleichkommen, im demokratischen Verfahren – auf dem Weg der Gesetzgebung – erlassen. Dazu gehört auch die Möglichkeit, auf dem Initiativweg den Erlass oder die Änderung einer Planung zu verlangen. Dies gilt in den meisten Kantonen vor allem für die kommunalen → Nutzungspläne. Sodann sind Bürgerinnen und Bürger möglichst breit in die Planungsverfahren einzubeziehen (Mitwirkung), und zwar auch dann, wenn die Pläne nicht auf dem Wege der Gesetzgebung erlassen werden. Das RPG (Art. 4) spricht davon, die Bevölkerung zu „unterrichten“. Dieser Begriff geht über die alleinige Abgabe von Informationen hinaus. Die demokratische Ausgestaltung der Planungsverfahren führt zu einer erhöhten Akzeptanz der planerischen Festlegungen und letztlich auch zu einem besseren Vollzug. Sie ersetzt aber nicht den → Rechtsschutz der betroffenen Grundeigentümer.

> *Der Begriff „Demokratie“ bedeutet in der schweizerischen Planung mehr als die „Bürgerbeteiligung“ im deutschen Planungssystem. In der Regel entscheiden in der Schweiz die Stimmberechtigten über die Nutzungspläne. In Deutschland wirken bei den Landesraumordnungsplänen regelmässig die demokratisch gewählten Landtage mit.*

→ **Öffentlichkeitsbeteiligung**

EIGENTUM, EIGENTUMSBESCHRÄNKUNG (PROPRIÉTÉ, RESTRICTION DU DROIT DE PROPRIÉTÉ)

Die Bundesverfassung garantiert, dass *Eigentum* als Grundwert unserer Gesellschaft überhaupt besteht (Institutsgarantie). Sie schützt zudem die konkreten Eigentumsrechte vor staatlichen Eingriffen (→ Besitzstandsgarantie) und schliesslich statuiert sie bei zulässigen Eingriffen ins Eigentum unter gewissen Voraussetzungen eine volle Entschädigungspflicht des Gemeinwesens (Wertgarantie).

Eigentumsbeschränkungen sind verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, durch ein ausreichendes → öffentliches Interesse gedeckt und verhältnismässig (→ Verhältnismässigkeit) sind. Die Verfügungsfreiheit über das

Eigentum kann in unterschiedlichem Grad beschränkt werden. Beim Grundeigentum reichen die Eingriffe von der landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsbeschränkung über denkmalschützerische Gestaltungspflichten an Gebäuden bis zum vollständigen Entzug des Eigentums (→ Enteignung). Je nach Intensität muss diese Einschränkung entschädigungslos geduldet oder finanziell abgegolten werden. Raumplanerisch motivierte Eigentumsbeschränkungen waren lange Zeit entschädigungslos hinzunehmen, wenn sie der Einführung der 1969 erfolgten Bodenrechtsreform und der dem RPG entsprechenden Bodennutzungsordnung dienten. Heute ist jedoch aufgrund einer veränderten rechtlichen Ausgangslage vermehrt mit einer Entschädigungspflicht des Gemeinwesens zu rechnen. Eigentumsbeschränkungen, die der Sicherheit, der Gesundheit oder dem Umweltschutz dienen, sind in der Regel entschädigungslos zu dulden (→ Enteignung).

> *Das Eigentum wird in Art. 14 GG gewährleistet; Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt. Gesetzliche Eigentumsbeschränkungen sind z. B. Baubeschränkungen an Eisenbahnstrecken. Daneben kann der Eigentümer auch Duldungspflichten unterliegen (wie z. B. Betreten von Grundstücken für Vermessungen oder Bodenuntersuchungen). Nicht zuletzt kann der Eigentümer auch Handlungspflichten unterliegen, wie etwa der Bewirtschaftungs- und Pflegepflicht nach dem baden-württembergischem Landwirtschafts- und Landeskulturgesetz.*

EISENBAHN (CHEMIN DE FER)

Von Verfassung wegen ist der Bau und Betrieb von Eisenbahnen Sache des Bundes. Er ist in diesem Sinne zuständig für die Gesetzgebung. Gegenstand der Gesetzgebung sind die Erstellung der erforderlichen Infrastrukturanlagen, die Regelung der Bahnbenutzung, die Festlegung von Verkehrsleistungen, die Verteilung von Kosten und Nutzen sowie die Organisation. Die Bewilligungskompetenz des Bundes umfasst auch die „überwiegend dem Bahnbetrieb dienenden“ Bauten, beispielsweise gewisse Einkaufsläden in Bahnhöfen. Zur Unterscheidung zwischen überwiegend dem Bahnbetrieb dienenden Bauten und anderen Bauten besteht eine differenzierte Rechtsprechung.

Eisenbahnen unterliegen einem bundesrechtlichen Plangenehmigungsverfahren. Ein besonderes Verfahren findet für Eisenbahngrossprojekte Anwendung (Neubaustrecken „Bahn 2000“ und „Alptransit“).

Den Eisenbahnverbindungen kommt in der Raumplanung grosse Bedeutung zu (→ Verkehrsplanung). Der Ausbau des Regionalverkehrs (S-Bahnen usw.) führt wirtschaftspolitisch zur optimalen Erreichbarkeit der Zentren und stärkt damit deren Attraktivität als Arbeitsplatzstandorte. Umweltpolitisch begünstigt er die Umlagerung des Pendler- und Freizeitverkehrs auf die Schiene. Für Bauten mit viel Publikumsverkehr wird zunehmend der Anschluss an den öffentlichen Verkehr verlangt. Die Erschliessungsplanung hat zudem für grosse Güterverkehrsaufkommen Industrie- und Anschlussgleise vorzusehen.

Der Bund legt in einem Netzbeschluss Grundnetz und Ergänzungnetz (Bahnreform 2) und die zukünftigen grossen Eisenbahnprojekte (ZEB) fest. → Sachplan Verkehr

> In Deutschland hat der Bund ausweislich des Grundgesetzes zu gewährleisten, dass dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes Rechnung getragen wird. Die Debatte um die Bahnprivatisierung wird derzeit (Ende 2007) kontrovers geführt, insbesondere zur Trennung von Netz und Betrieb, wobei u. a. auch verfassungsrechtliche Bedenken eine Rolle spielen. Das Grundgesetz erhält keine genauen Anforderungen an die Ausgestaltung der Einflussmöglichkeiten des Bundes auf eine privatisierte Bahn, der Infrastrukturgewährleistungsauftrag nach Art. 87e Abs. 4 GG muss jedoch erfüllt werden.

Für den Bau und die Änderung von Eisenbahnbetriebsanlagen bedarf es nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz der → Planfeststellung. Darüber hinaus existiert für die wichtigsten Eisenbahninfrastrukturprojekte – z. B. die Verkehrsprojekte Deutsche Einheit oder die Trassen des transeuropäischen Netzes – eine vorgelagerte Bedarfsplanung in Gestalt des Bundesschienenwegeausbaugesetzes. Gegebenenfalls ist nach Massgabe der RoV auch ein → Raumordnungsverfahren durchzuführen. Ein Linienbestimmungsverfahren, wie es für die Bundesfernstrassen und Bundeswasserstrassen charakteristisch ist, findet bei der Planung von Eisenbahntrassen hingegen nicht statt.

Die Planung und Zulassung von Magnetschwebbahnen erfolgt auf der Grundlage besonderer Gesetze. Ausserdem verfügt Baden-Württemberg über ein eigenes Landesisenbahngesetz, das Anwendung findet, wenn das Allgemeine Eisenbahngesetz des Bundes für den betreffenden Sachverhalt keine Regelung enthält.

ELEKTRISCHE ANLAGEN (INSTALLATIONS ÉLECTRIQUES)

Wegen ihrer netzartigen Verbreitung und der oft erheblichen Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes sind elektrische Leitungen (Übertragungsleitungen) raumplanerisch bedeutsam. Zuständig für die Linienführung und die Bewilligung der Leitungen ist der Bund. In die Baubewilligungskompetenz der Kantone fallen hingegen Kraftwerksbauten, Unterwerke und Transformatorstationen.

Sowohl im Bundes- wie auch im kantonalen Verfahren sind die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes sowie des Umweltschutzes zu berücksichtigen. Grosse Bedeutung kommt dabei der Erhaltung des Landschaftsbildes zu. Der Entscheid über die Linienführung von Übertragungsleitungen kann – aus gesundheitlichen Gründen – die → Nutzungsplanung der Gemeinden beeinflussen; für die Ausscheidung von Bauzonen sind Sicherheitsabstände einzuhalten. Zur Wahrung der Ziele und Grundsätze der Raumplanung und zur Koordination mit anderen raumwirksamen Massnahmen erlässt der Bund einen → Sachplan Übertragungsleitungen.

> Die Errichtung und der Betrieb von Hochspannungsfreileitungen mit einer Nennspannung von 110 kV oder mehr bedarf nach dem Energiewirtschaftsgesetz der → Planfeststellung durch die nach Landesrecht zuständige Behörde. Darüber hinaus soll nach Massgabe der RoV im Vorfeld der Planfeststellung ein → Raumordnungsverfahren durchgeführt werden.

ENERGIE, ENERGIEPLANUNG (ÉNERGIE, PLANIFICATION ÉLECTRIQUE)

Energieproduktion und -verteilung spielen insofern eine bedeutende Rolle für die Raumplanung, als grosse Anlagen erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt und die Landschaft zeitigen (z.B. → elektrische Anlagen) und die Energieversorgung zur Baulanderschliessung (→ Erschliessung) gehört. Die Errichtung entsprechender Anlagen erfordert eine sorgfältige und alle Interessen einbeziehende und gegeneinander abwägende Planung (→ Interessenabwägung, → Verfahrenskoordination). Unumgänglich sind dabei eine Bedarfsabklärung und die Prüfung von Alternativen und Varianten (→ Planungspflicht). Je nach Energieart (Atomenergie, Wasserkraftnutzung, Windenergie, Solaranlagen) sind die Bewilligungskompetenzen und -voraussetzungen unterschiedlich geregelt.

Die Energieplanung versucht, die Verwendung von Abwärme und anderen einheimischen und erneuerbaren Energiequellen im Interesse der Versorgungssicherheit sowie des Umweltschutzes zu fördern. Sie kann unter bestimmten Voraussetzungen eine Anschlusspflicht oder den Ausschluss der Verwendung bestimmter Energiearten vorsehen. Der Erlass von Vorschriften zum Energiesparen bei Gebäuden ist vorab Sache der Kantone. Der Bund stellt hierfür Grundsätze auf (Energiegesetz).

> *Die Raumordnung in Deutschland geht mittlerweile über die Standort- und Trassensicherung für Energieanlagen hinaus. Rationelle Energieverwendung erfordert die Integration des Faktors Energie in andere Fachplanungen und insbesondere in die Siedlungsplanung. Gegenstand der Landes- und → Regionalplanung sind deshalb in der Konkretisierung gestaffelte Aussagen zur verdichteten Siedlungsentwicklung mit dem Ziel, die Voraussetzungen für die Anwendung leitungsgebundener Energien (Erdgas, Fernwärme, Nahwärme mit Kraft-Wärme-Kopplung) zu verbessern. Auch in Deutschland nimmt dabei die Bedeutung von Energieeffizienz und erneuerbaren Energien zu. Gemäss LEP 2002 Baden-Württemberg sollen Flächenausweisungen für Wohnungsbau und Arbeitsstätten verstärkt Belangen der → Nachhaltigkeit Rechnung tragen, insbesondere durch Nutzung von Möglichkeiten zur Energieeinsparung, zur aktiven und passiven Sonnenenergienutzung und zum Einsatz nachwachsender Rohstoffe (Plansatz 3.1.7 G).*

→ **Erneuerbare Energien**

ENTEIGNUNG (EXPROPRIATION)

Mit der Enteignung wird ein durch die Eigentumsgarantie (→ Eigentum) geschütztes Recht, beispielsweise das Grundeigentum, entzogen (formelle Enteignung) oder die Verfügungs- und Nutzungsfreiheit des Eigentümers stark eingeschränkt (materielle Enteignung). Die Enteignung ist damit die stärkste Form von Eigentumseingriffen. Wie für alle Grundrechtseingriffe braucht es auch für Enteignungen eine gesetzliche Grundlage, ein → öffentliches Interesse und die Wahrung der → Verhältnismässigkeit. Enteignungen sind voll zu entschädigen.

Formelle Enteignungen kommen für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben – wie etwa für die Erstellung von Eisenbahnlinien oder Kehrrichtverbrennungsanlagen – infrage. Für den Fall, dass in Bezug auf die Übernahme des benötigten Bodens eine gütliche Einigung

zwischen Grundeigentümer und Gemeinwesen nicht zustande kommt, kann der Boden durch einen hoheitlichen, auf einer gesetzlichen Grundlage beruhenden Akt – gegen volle Entschädigung – dem privaten Eigentümer entzogen und in das → Eigentum des Gemeinwesens überführt werden.

Von einer *materiellen Enteignung* spricht man, wenn das Gemeinwesen einem Grundeigentümer im → öffentlichen Interesse eine wesentliche Eigentumsbefugnis entzieht, indem ihm der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch seiner Sache untersagt oder in einer Weise eingeschränkt wird, die besonders schwer wiegt. Im Unterschied zur formellen Enteignung gehen dabei die Rechte nicht an das Gemeinwesen bzw. den Enteigner über. Eine materielle Enteignung liegt auch bei einer weniger weit gehenden → Eigentumsbeschränkung vor, wenn ein einziger oder einzelne Eigentümer von einer Massnahme so betroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erscheint und es mit der → Rechtsgleichheit nicht vereinbar wäre, wenn hierfür keine Entschädigung geleistet würde. Hinsichtlich der Entschädigungspflicht für raumplanerische und baupolizeiliche → Eigentumsbeschränkungen besteht eine reichhaltige Rechtsprechung.

> *Die Enteignung wird in Deutschland ähnlich gesehen wie in der Schweiz. Laut Art. 14 Abs. 3 GG ist eine Enteignung nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch ein Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmass der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen.*

Im Planungsbereich haben z. B. Planfeststellungsbeschlüsse eine enteignungsrechtliche Vorwirkung. Das Land Baden-Württemberg verfügt über ein Landesenteignungsgesetz, das unter anderem den Verfahrensablauf und die Entschädigungsgrundsätze regelt.

ERSCHLIESSUNG (ÉQUIPEMENT)

Unter Erschliessung versteht man die Erstellung der für eine Grundstücksnutzung nötigen Grundinfrastrukturen (Strassen, öffentlicher Verkehr, Wasser, Abwasser, Gas, Strom, Telekommunikation). Nicht zur Erschliessung gehören Ausstattungen wie Schulen, Altersheime, Einkaufsgelegenheiten usw. Die Begriffe des Erschliessungsgrades werden uneinheitlich verwendet. Das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz des Bundes (WEG) unterteilt die Erschliessung in Grob- und Feinerschliessung (häufige Synonyme: Basis- und Detailerschliessung). Zweckmässigerweise unterscheidet man sachlich zwischen der Grund-, der Grob- und der Feinerschliessung. Die Grunderschliessung dient der Verbindung zwischen Baugebieten und Ortschaften. Die Groberschliessung umfasst die Versorgung eines zu überbauenden Gebietes mit den Hauptsträngen der Erschliessungsanlagen, namentlich Wasser-, Energieversorgungs- und Abwasserleitungen sowie Strassen und Wegen. Die Feinerschliessung dient dem Anschluss der einzelnen Grundstücke an die Hauptstränge der Erschliessungsanlagen (Groberschliessung) und umfasst vor allem die Quartierstrassen und die in der Regel öffentlichen Leitungen. Nicht zur Baulanderschliessung gehört der Anschluss der einzelnen Bauten an die Feinerschliessung; hier wird oft vom Hausanschluss gesprochen.

Die ausreichende Erschliessung ist eine Voraussetzung der Überbaubarkeit (→ Baureife). Die für ein Bauvorhaben massgebenden Erschliessungsanforderungen bemessen sich nach der konkreten Nutzung. Das RPG (Art. 19), das WEG, das Umweltrecht sowie das kantonale Baurecht umschreiben die Anforderungen. Verschiedene kantonale Bau- und Planungsgesetze kennen neuerdings die Verpflichtung, Bauvorhaben mit grossem Personen- und Güterverkehr an das öffentliche Verkehrsnetz anzuschliessen.

Das RPG (Art. 19) verpflichtet das Gemeinwesen, die Baugebiete zeitgerecht zu erschliessen. Diese Pflicht ist die Konsequenz aus der Beschränkung des Bauens auf die Bauzonen. Erschliessung und Ausscheidung von Bauzonen bedingen sich gegenseitig und müssen koordiniert geplant werden. Das RPG verlangt die Erstellung eines Erschliessungsprogramms, welches aufzeigt, in welcher zeitlichen Folge die ausgeschiedenen Bauzonen erschlossen werden. Werden die Fristen vom Gemeinwesen nicht eingehalten, kann sich der Grundeigentümer ermächtigen lassen, das Grundstück aufgrund genehmigter Pläne selber zu erschliessen oder die Erschliessung durch das Gemeinwesen zu bevorschussen. Die Erschliessungskosten trägt die öffentliche Hand bei der Grunderschliessung vollständig und bei der Groberschliessung zu einem grossen Teil. Die Finanzierung der Feinerschliessung ist ganz oder zum überwiegenden Teil Sache der Grundeigentümer.

> *Die Erschliessung ist in Deutschland auf Bundesebene im BauGB etwas detaillierter als in der Schweiz geregelt (→ Erschliessung). Die Durchführung der Erschliessung ist eine kommunale Aufgabe; die Gemeinde kann diese Aufgabe einem Dritten übertragen. Der im BauGB festgelegte Vorhaben- und Erschliessungsplan ist ein Instrument zur Beschleunigung der Verfügbarmachung von Bauland.*

FAHRTENMODELL (MODÈLE DE CONTRÔLE DE LA MOBILITÉ)

Das Fahrtenmodell ist ein neues Instrument der Verkehrsplanung. Unter Berücksichtigung der Umweltschutzzvorgaben bestimmt es für ein Gebiet die maximal zulässigen Fahrten des motorisierten Individualverkehrs. Die Fahrtenmenge wird aus Erfahrungswerten bestehender Parkierungsanlagen und verschiedenen Forschungsarbeiten abgeleitet. Die Berechnung der Anzahl Parkplätze erfolgt nutzungsspezifisch, mittels spezifischer Verkehrspotenziale (SVP). Je nach Nutzung (→ Verkehrsintensive Einrichtung, Büro, Wohnen, Restaurant etc.) kommen andere Ansätze zum Einsatz. Das Fahrtenmodell bildet eine Ergänzung zur Parkplatzfestsetzung nach herkömmlichen Parkplatzreglementierungen (Pflichtparkierung, Parkplatzminimum etc.) oder kann diese vollständig ersetzen. Mit betrieblichen Einschränkungen oder Konventionalstrafen wird sichergestellt, dass das bewilligte Fahrtenmaximum eingehalten wird oder dass Korrekturmassnahmen getroffen werden, wenn eine Überschreitung der Fahrtenlimite droht.

Ziel ist, eine aufgrund der vorhandenen Strassenkapazität und Umweltbelastung verträgliche Fahrtenzahl zu bewilligen und dafür auf komplizierte Parkplatz einschränkungen und Parkplatznutzungszuteilungen zu verzichten. Das Fahrtenmodell soll eine wirtschaftlich, umweltverträglich und verkehrsplanerisch sinnvolle Auslastung von Parkplätzen ermöglichen. Da keine fixe Zuteilung von Parkplätzen erfolgt, können diese mehrfach genutzt und damit Investitions- und Betriebskosten vermindert werden. Im Weiteren können Fahrten auch handelbar sein.

Für die Behörde ist das Fahrtenmodell zudem ein Planungs- und Controllinginstrument. Die Auswirkungen verkehrsintensiver Nutzungen oder grosser zusammenhängender Areale lassen sich auf einfache Art abschätzen und auf ihre Verträglichkeit mit dem Umfeld prüfen.

Zudem lassen sich die Auswirkungen von Nutzungsänderungen und dynamischen Entwicklungen einordnen. Mit dem Fahrtenmodell werden die Betreiber zwar stärker in die Pflicht genommen, die Auswirkungen des Objekts auf die Umwelt zu berücksichtigen. Für sie selbst bringt das Fahrtenmodell jedoch mehr Flexibilität bei der Parkplatznutzung und in der Parkplatzerstellung. So können beispielsweise Verkehrsspitzen bei Veranstaltungen abgefangen oder neue Parkplätze mit bestehenden Nutzungen verrechnet werden, ohne dass ein physischer Abbau überdimensionierter Parkplatzaltbestände erfolgen muss.

Ein ähnlich gelagertes Instrument ist das Berner Fahrleistungsmodell, das sich auf den Massnahmenplan zur Luftreinhaltung stützt. Aufgrund von Berechnungen zur voraussichtlichen Entwicklung der Emissionsfaktoren des motorisierten Individualverkehrs definiert dieser einen Handlungsspielraum des zulässigen Wachstums des Personenwagenverkehrs. Dieser Handlungsspielraum wird in Fahrleistungen gemessen, das heisst in Personenwagenkilometern pro Jahr. Die Fahrleistungen werden einerseits auf das allgemeine Verkehrswachstum (Grundentwicklung) und die verkehrsintensiven Einrichtungen aufgeteilt.

> Ein Fahrtenmodell oder Fahrleistungsmodell im schweizerischen Sinne findet man in Deutschland nicht. Es gibt allerdings unterschiedlichste Ansätze eines Mobilitätsmanagements, die mit den gleichen Intentionen wie in der Schweiz (u. a. Verringerung der Strassenverkehrs- und Umweltbelastung) verfolgt werden. So wird mit dem Mobilitätsmanagement und der Einrichtung von Mobilitätszentralen versucht, im Bereich des städtischen und regionalen Personen- und Güterverkehrs den unterschiedlichen Mobilitätsbedürfnissen in umweltfreundlicher, sozialverträglicher und effizienter Form gerecht zu werden. Zum Beispiel kommt man Investoren hinsichtlich der Pflichten zum Bau von PKW-Stellplätzen entgegen, wenn sie Massnahmen des betrieblichen Mobilitätsmanagements durchführen, etwa Anreize zur Nutzung von ÖPNV und Fahrrad schaffen.

FRAUENBELANGE IN DER PLANUNG (PRÉOCCUPATIONS DES FEMMES DANS L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE)

Die gesellschaftliche Situation der Frauen in der Schweiz unterscheidet sich von der in Deutschland und anderen westeuropäischen Ländern insbesondere in der noch relativ jungen verfassungsrechtlichen Verankerung der Gleichstellung von Männern und Frauen (Wahlrecht für Frauen seit 1971, Gleichstellungsartikel in der Verfassung 1981).

In der Raumplanung werden Frauenbelange hier erst seit Ende der 1980er-Jahre thematisiert. Zur gleichen Zeit hatte die „Frauenlobby Städtebau“, ein spontaner Zusammenschluss von planungsinteressierten Architektinnen in Zürich, begonnen, eine Studie über die Qualitäten der Mobilität und Sicherheit von Frauen im öffentlichen Raum zu erarbeiten. Zum Thema „Sicherheit im öffentlichen Raum“ entstanden in der Folge Studien und Checklisten, so von Stadt und Kanton Bern, vom Kanton Basel-Stadt, in jüngerer Zeit auch von der Stadt Zürich. Beim Stadtplanungsamt Bern wurde eine Fachstelle zur Sicherheit im öffentlichen Raum (SiöR) eingerichtet.

1994 gründete sich eine landesweite Vereinigung von Planungsfachfrauen, die „P,A,F. Planung, Architektur, Frauen“. In verschiedenen Schweizer Städten – wie in Bern, Basel, Solothurn, Zürich und St. Gallen – existieren Gruppierungen von Fachfrauen, die auf lokaler Ebene versuchen, ihre Anliegen in die Planungen vor Ort einzubringen bzw. die Öffentlichkeit auf ihre Anliegen aufmerksam zu machen.

Unter den Bau- und Planungsfachfrauen gibt es ein starkes Interesse, sich mit spezifischen Beteiligungsmodellen, insbesondere in politischen Gremien und Kommissionen, aber auch im Rahmen lokaler Planungsprozesse auseinanderzusetzen und solche in der Praxis einzuführen. So diente die zur Umsetzung der Masterplanung Bahnhof Bern eingesetzte Fachfrauengruppe der Beratung der Bauträgerschaften; die Entwicklung dieses Modells als Standardbaustein in Bau- und Planungsprozessen wird seit 2006 durch das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung mit dem Projekt LARES gefördert. Im Rahmen eines vorangegangenen nationalen Projektes, „Frau am Bau“, welches sich unter dem Aspekt der Chancengleichheit die Personalentwicklung in der Bauplanungsbranche zum Ziel gesetzt hatte, wurde 2003 ein Leitfaden für Bauträgerschaften herausgegeben. Ein weiteres Projekt „Frau im SIA“ wurde von aktiven Fachfrauen im Schweizerischen Ingenieur- und Architektenverein lanciert, um die geringe Vertretung von Frauen im zentralen Berufsverband der Bauplanungsbranche sichtbar zu machen.

Der Frauenanteil unter den BerufsplanerInnen ist nach wie vor tief. Im Fachverband Schweizer RaumplanerInnen (FSU) lag der Anteil der Frauen an den ordentlichen Mitgliedern 2007 bei 12,8% (1987: 3,7%; 1997: 6%). Im Sinne der Gleichstellung bleibt hier also nach wie vor noch einiges zu tun.

→ **Frauenbelange in der Planung**

FRUCHTFOLGEFLÄCHEN (SURFACES D'ASSOLEMENT)

Fruchtfolgeflächen umfassen das beste Kulturland. Beabsichtigt wird damit die Erhaltung genügender Produktionsflächen, um die Landesversorgung in Zeiten gestörter Zufuhr sicherzustellen. Der Bund hat den für eine ausreichende Versorgung erforderlichen Mindestumfang an Produktionsflächen errechnet und diesen in einem → Sachplan auf die Kantone aufgeteilt. Aufgabe der Kantone und Gemeinden ist es, die zugeteilte Mindestfläche dauernd zu erhalten und mit raumplanerischen Mitteln (→ Richtplan, → Nutzungsplan) zu sichern. Aufgrund des starken Siedlungsdrucks sind einzelne Kantone immer weniger in der Lage, das ihnen zugeteilte Kontingent an Fruchtfolgeflächen dauerhaft zu sichern.

> *Die schweizerischen Fruchtfolgeflächen sind am ehesten vergleichbar mit der Ausweisung von → Vorrang- oder Vorbehaltsgebieten für die Landwirtschaft in Raumordnungsplänen (→ Regionalplanung).*

GEMEINDEAUTONOMIE (AUTONOMIE COMMUNALE)

Eine Gemeinde ist in jenen Aufgabenbereichen autonom, in welchen das kantonale Recht keine abschliessende Ordnung trifft, sondern diese ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der Autonomiebereich einer Gemeinde ist von Aufgabe zu Aufgabe und von Kanton zu Kanton verschieden.

In der Nutzungsplanung verfügen die Gemeinden in den meisten Kantonen über ein erhebliches Mass an Planungsermessen. Der Kanton hat dieses Ermessen bei der Genehmigung der kommunalen Pläne zu respektieren. Eine besondere Beachtung kommt der Gemeindeautonomie im Verhältnis zum kantonalen Richtplan zu. Dieser berührt als behördenverbindlicher Plan die Gemeinden und kann sie in ihrer Autonomie treffen. Ungeachtet seiner Nichtanfechtbarkeit für die Grundeigentümer können die Gemeinden einen kantonalen Richtplan wegen Verletzung der Gemeindeautonomie beim Bundesgericht anfechten. Die kleinräumige Gemeindestruktur in vielen Kantonen – eine deutliche Mehrheit der Schweizer Gemeinden hat weniger als 1000 Einwohner – erschwert zusammen mit der ausgeprägten Autonomie dieser Gemeinden eine zusammenhängende regionale Raumordnungspolitik, fördert aber die Auseinandersetzung der Bevölkerung mit den örtlichen Raumplanungsfragen und die Identifikation mit dem eigenen Lebensraum. Problematisch wird eine fehlende Zusammenarbeit dort, wo – wie etwa in Agglomerationen – eine raumplanerische Gesamtsicht erforderlich ist.

> *Ein direkter deutsch-schweizerischer Vergleich ist schwer möglich, da der Autonomiebereich von Schweizer Kommunen differiert und eine abschliessende Aufzählung von „örtlichen Aufgabenbereichen“ deutscher Gemeinden nicht möglich ist. In Deutschland steht den Gemeinden gemäss Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG das Recht zu, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu regeln, soweit gesetzlich nichts anderes vorgesehen ist (→ Kommune).*

GENDER MAINSTREAMING IN DER RÄUMLICHEN PLANUNG (LE GENDER MAINSTREAMING DANS L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE)

Anders als in den EU-Ländern gibt es in der Schweiz keine Verpflichtung auf das Gender Mainstreaming (GM)-Prinzip. Jedoch werden auch hier – insbesondere von den Gleichstellungsbüros auf kantonaler wie auf eidgenössischer Ebene – Aktivitäten lanciert, die auf die systematische Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten in politischen Prozessen und Entscheidungsfeldern abzielen. Das wirkt sich zum Teil auch auf die Raumplanung aus.

So wurden im Kanton Basel-Stadt geschlechterdifferenzierte Rechnungsanalysen durchgeführt (2003), um die Verteilung staatlicher Gelder auf Frauen und Männer sowie deren Auswirkungen auf geschlechtsspezifische Lebensrealitäten im Kanton zu untersuchen. Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann hat einen Leitfaden für die Bundesverwaltung herausgegeben (2004), um GM in die tägliche Arbeit der Bundesangestellten zu implementieren.

Als Grundlage für künftige Planungen hat das Bundesamt für Raumentwicklung ARE unter dem Titel „Gender Mainstreaming in den Bereichen Raum-, Verkehrsplanung und Nachhaltige Entwicklung“ eine geschlechterdifferenzierte Analyse der planerischen Ausgangslage vorgenommen (2004/05). Hierzu wurden Kantone, Gemeinden, Agglomerationen, Hochschulen, Nichtregierungsorganisationen und Verbände befragt und vorhandene Daten aus Volkszählung, Mikrozensus, Schweizer Haushaltspanel und Gesundheitsbefragung ausgewertet.

Im Rahmen des INTERREG III A-Projektes „Ländergender“ wurde im Kanton St. Gallen ein Kriterienkatalog für gendergerechtes Bauen entwickelt.

Die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN hat sich als Verbreitungspartnerin für das laufende INTERREG III B-Projekt „GenderAlp!“ zur Verfügung gestellt.

→ **Gender Mainstreaming**

GEWÄSSERSCHUTZ (PROTECTION DES EAUX)

Der Gewässerschutz umfasst drei Zielrichtungen: Schutz der Wasser- und Gewässerqualität, Schutz der Wasserquantität und Schutz der Gewässer als Teil des Lebensraums.

Der *Schutz der Qualität* besteht vor allem im Schutz des ober- und unterirdischen Wassers vor Verunreinigung (Erhaltung der Wassergüte) und in der Reinigung des verschmutzten Wassers. Damit genügend sauberes Trinkwasser vorhanden ist, werden in der Nähe von Wasserfassungen und Wasseranreicherungsanlagen Grundwasserschutzzonen (→ Nutzungszone) ausgeschieden. Sie beinhalten Baubeschränkungen, Bauverbote oder Einschränkungen bei der Bewirtschaftung (Verbot für das Ausbringen von Jauche oder anderen Stoffen, die ins Grundwasser sickern können). Grundwasserschutzareale sichern die Standorte für künftige Trinkwasserfassungen. Als Grundlage für Planungen und Entscheide müssen die Kantone ihr gesamtes Territorium nach der Gefährdung der ober- und unterirdischen Gewässer in besonders gefährdete und in übrige Bereiche unterteilen. In den besonders gefährdeten Gebieten sind weiter verschiedene Gewässerschutz- und Zuströmbereiche auszuweisen.

Verschmutztes Wasser muss in eine öffentliche Kanalisation geleitet und in einer zentralen Anlage gereinigt werden (→ Erschliessung). Nicht verschmutztes Wasser ist versickern zu lassen (Art. 7 und 12 GschG). Die Kantone bzw. Gemeinden erstellen hierfür einen generellen Entwässerungsplan (GEP). Bei Industriebetrieben wird mit baulichen und betrieblichen Massnahmen verhindert, dass gefährliche Stoffe ungereinigt ins Wasser gelangen.

Der *Schutz der Quantität* betrifft den Wasserhaushalt. Die Wasserentnahme ist bewilligungspflichtig, damit Fliessgewässer oder stehende Gewässer nicht ausgetrocknet werden (Restwassermenge).

Der *Schutz der Gewässer* dient der Erhaltung des Lebensraums für Tiere und Pflanzen, dem Landschaftsbild (Freihaltung von Bauten, Verbot des Eindeckens von Bächen und

Kleingewässern), der Erholung (öffentlicher Zugang zu See- und Flussufern), der Erhaltung der Ufervegetation (Lebensraum für Tiere) und schliesslich der Fischerei.

> Die deutsche Wasser- und Gewässerschutzgesetzgebung wurde an die Vorgaben der EG-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) angepasst; damit besteht ein umfassender Ordnungsrahmen für den Wasser- und Gewässerschutz, der – im Unterschied zu den schweizerischen Vorgaben – ein stark prozedurales Vorgehen mit Fristen und vorgegebenen Projektzyklen vorschreibt. Die schweizerische Praxis umfasst im Wesentlichen die in der WRRL angesprochenen Aspekte des Gewässerschutzes, beruht jedoch auf unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen und geht eher anlassbezogen vor.

→ **Wasserrecht** → **Wasserschutzgebiet**

GRENZÜBERSCHREITENDE ZUSAMMENARBEIT (COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE)

Raumplanung ist notwendigerweise grenzüberschreitend. Entsprechend bedeutsam ist die internationale Zusammenarbeit und sie wird angesichts der politischen und wirtschaftlichen Verflechtungen immer wichtiger. Es bestehen denn auch im deutsch-schweizerischen Grenzgebiet und zwischen den beiden Nachbarländern vielfältige Formen der Zusammenarbeit.

Der Bund und die Grenzkantone pflegen die erforderlichen Kontakte mit der Bundesrepublik, mit den Bundesländern und den Regionalverbänden des Grenzraumes u. a. im Rahmen der Deutsch-Schweizerischen Raumordnungskommission, der Bund und die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft auch in der deutsch-französisch-schweizerischen Regierungskommission. Auf regionaler Ebene sind aus dem Raum Basel-Rhein-Bodensee die Internationale Bodenseekonferenz, die Oberrheinkonferenz, der Eurodistrict Basel (vormals Verein zur nachhaltigen Entwicklung der Trinationalen Agglomeration Basel TAB) und die Regio Basiliensis zu erwähnen.

Die *Internationale Bodenseekonferenz (IBK)* beschäftigt sich in mehreren Kommissionen mit Fragen des Umweltschutzes, der Raumplanung, der Verkehrs-, Wirtschafts-, Gesundheits- und Bildungspolitik. Wichtige Projekte sind unter anderen das Bodenseeleitbild und der öffentliche Verkehr, namentlich die Eisenbahnverbindungen Stuttgart-Schaffhausen-Zürich und München-Lindau-Bregenz-Zürich. Die Konferenz umfasst die Schweizer Kantone St. Gallen, Schaffhausen, Thurgau, die beiden Städte Appenzell und Zürich, das Fürstentum Liechtenstein, die deutschen Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern sowie das österreichische Bundesland Vorarlberg.

Die *Oberrheinkonferenz (ORK)* befasst sich mit nachbarschaftlichen Fragen in den Bereichen Wirtschaft, Verkehr, Umwelt, Raumplanung, Kultur und Bildung. Wichtige Projekte betreffen vor allem die Verkehrsverbindungen (Regio S-Bahn, Hochgeschwindigkeitseisenbahnverbindungen, Luftverkehr) und den Kulturaustausch. Der Konferenz gehören an: die Schweizer Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft, Aargau, Solothurn und Jura, der Landkreis Lörrach des Bundeslandes Baden-Württemberg, das Gebiet des Regionalverbandes Hochrhein-Bodensee, die Region Südpfalz des deutschen Bundeslandes

Rheinland-Pfalz sowie die französischen Departemente Bas-Rhin und Haut-Rhin (Region Elsass). Ein gemeinsames Sekretariat koordiniert die jährlichen Oberrheinkonferenzen.

Die *Regio Basiliensis* ist ein Verein mit öffentlichen und privaten Mitgliedern, die zusammen mit der deutschen Partnerin Freiburger Regio-Gesellschaft und der französischen Partnerin Regio du Haut-Rhin eine grosse Zahl von regionalen Projekten koordiniert, betreut und beobachtet. Sie beschäftigt sich mit Fragen der Wirtschafts-, Raumordnungs-, Umwelt-, Verkehrs-, Kultur-, Bildungs- und Sozialpolitik. Die Regio organisiert regelmässige Kongresse und unterhält eine Informations- und Beratungsstelle für grenzüberschreitende Fragen. Von Bedeutung sind die jährlich publizierte „Wirtschaftsstudie Nordwestschweiz“ und das Informationsbulletin.

Der Verein zur nachhaltigen Entwicklung der Trinationalen Agglomeration Basel (TAB) ist ein 2001 gegründeter Verein nach französischem Recht, der sich für die grenzüberschreitende Raumentwicklung im Dreiland Basel einsetzt. Die Trinationale Agglomeration Basel umfasst den Kanton Basel-Stadt (mit Riehen und Bettingen), den Kanton Basel-Landschaft (mit seinem Hauptort Liestal) sowie Lörrach und Weil am Rhein auf der deutschen und St. Louis auf der französischen Seite. Zusätzlich streift sie auf der Schweizer Seite den Kanton Aargau (mit Möhlin und Rheinfelden) und den Kanton Solothurn (mit Dornach). Seit kurzem läuft die Zusammenarbeit unter der Bezeichnung „Eurodistrict Basel“. Die Gründung des Trinationalen Eurodistricts Basel fasst den bestehenden Verein zur nachhaltigen Entwicklung der Trinationalen Agglomeration Basel, die Informations- und Beratungsstelle Infobest und die Nachbarschaftskonferenz unter einem Dach zusammen.

Bund und Kantone beteiligen sich im Rahmen der der Schweiz als Nichtmitglied zustehenden Möglichkeiten an den verschiedenen Initiativen der EU im Bereich der Raumordnungspolitik: Dazu gehören etwa Stellungnahmen zum Europäischen Raumentwicklungskonzept EUREK und die Beteiligung an den Gemeinschaftsinitiativen INTERREG (Projekte für die grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit).

→ ***Grenzüberschreitende Raumordnung***

GRUNDLAGEN (ÉTUDES DE BASE)

Als Grundlagen werden in der Raumplanung Erhebungen über den Ist-Zustand und die mögliche Entwicklung in den Bereichen Siedlung, Landwirtschaft, Natur und Landschaft, Infrastruktur und Umweltbelastung bezeichnet. Sie sind eine unumgängliche Voraussetzung für raumplanerische Festlegungen, schaffen Transparenz und fördern damit das Vertrauen der Bevölkerung in die Planung.

Solide Planungsgrundlagen setzen voraus, dass die wesentlichen quantitativen und qualitativen Veränderungen in einem Planungsgebiet fortlaufend verfolgt und systematisch sowie problemorientiert ausgewertet werden (→ Raumb Beobachtung). Sie ermöglichen damit auch eine Erfolgskontrolle raumplanerischer Anordnungen.

→ ***Monitoring*** → ***Raumb Beobachtung*** → ***Raumordnungskataster***

HAUSHÄLTERISCHE BODENNUTZUNG (UTILISATION MESURÉE DU SOL)

Die stetig wachsenden Ansprüche an die Nutzung des unvermehrbareren → Bodens führen zu Knappheit und Konflikten zwischen den verschiedenen Ansprüchen. Das Gebot der haushälterischen Nutzung als zentraler, in der Bundesverfassung verankerter Leitsatz der schweizerischen Raumplanung gebietet deshalb, die Siedlungsentwicklung zu steuern und auf den tatsächlichen Bedarf zu beschränken.

Haushälterisch nutzen heisst, sich bei allen raumwirksamen Tätigkeiten Rechenschaft über Bedarf, Standorte bzw. Eignung und mögliche Nutzungskonflikte zu geben. Der Boden ist nicht nur sparsam, sondern auch mit Blick auf die erwünschte künftige Entwicklung zu nutzen. Wege zur haushälterischen Bodennutzung sind im Einzelnen:

- die genaue Bedarfsabschätzung bei der Dimensionierung der → Bauzonen,
- die Abstimmung der Bauzonengrösse auf die Kantons- und Regionalplanung,
- die Zuweisung der Nutzungen nach der Eignung des Landes und nach der Erschliessungsgüte,
- die gute Ausnützung und rasche Überbauung der ausgeschiedenen Bauzonen, mithin die Bekämpfung der Baulandhortung,
- das bessere Ausnutzen der bestehenden Bausubstanz in der Bauzone und die sinnvolle örtliche Zusammenfassung von Nutzungen (→ Verdichtung),
- die restriktive Behandlung der Bauwünsche ausserhalb der Bauzonen.

> *Der sparsame Umgang mit Grund und Boden ist durch die sogenannte Bodenschutzklausel im BauGB verankert. Da die „haushälterische Bodennutzung“ nur einen Teilbereich der „nachhaltigen Entwicklung“ bezeichnet, rückte dieser Begriff an sich in den letzten Jahren in Deutschland eher in den Hintergrund der Diskussion. Die nachhaltige Raumentwicklung ist seit dem 1.1.1998 sowohl im ROG des Bundes als auch im BauGB als Leitvorstellung verankert.*

→ **Zersiedlung** → **Bodenschutz**

HEIMATSCHUTZ UND DENKMALPFLEGE (PATRIMOINE CULTUREL ET MONUMENTS HISTORIQUES)

Baudenkmäler, Ortsbilder, archäologische Stätten, Kunstwerke sind wichtige Zeugen der kulturellen Vergangenheit, sogenannte Kulturgüter. Heimatschutz und Denkmalpflege wollen diese Objekte erhalten, um die kulturelle Vergangenheit zu dokumentieren und das Bewusstsein hierfür zu fördern. Nicht Gegenstand von Heimatschutz und Denkmalpflege sind → Kulturlandschaften. Ihr Schutz ist Teil des → Landschaftsschutzes.

Die Vorstellungen über den Schutz der Kulturgüter haben sich in der jüngsten Zeit gewandelt. Während früher vor allem der Schutz von Einzelobjekten im Vordergrund stand, wird heute vermehrt Wert auf den Schutz von Objekt und Umgebung sowie auf die Funktion gelegt (Ensembleschutz). Es soll nicht mehr nur die ästhetische Erscheinung, sondern auch die Substanz eines Objekts, ja überhaupt das Typische erhalten werden.

Unter Ortsbildschutz versteht man Massnahmen zum Schutz und zur Pflege künstlerisch, geschichtlich oder wissenschaftlich wertvoller Ortsbilder und Baugruppen (Strassenzüge, Quartiere, Stadtteile, Ortskerne usw.) Ortsbilder von nationaler Bedeutung sind im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) aufgelistet (→ Inventare).

Der Denkmalschutz als Bestandteil des → Natur- und Heimatschutzes ist grundsätzlich Sache der Kantone, doch hat der Bund bei Erfüllung seiner Aufgaben dessen Belange zu wahren. Die Kantone regeln den Kulturgüterschutz wegen des engen Sachzusammenhanges häufig in der Bau- und Planungsgesetzgebung.

Das Instrumentarium von Heimatschutz und Denkmalpflege ist vielfältig: Erstellung von → Inventaren, Erlass von generellen Schutzvorschriften in der Baugesetzgebung (→ Ästhetikvorschriften), nutzungsplanerische Vorkehrungen (Ausscheidung von → Schutz-zonen), Schutz einzelner Objekte durch Schutzverfügungen, vertragliche Schutz- und Beitragsvereinbarungen mit den Grundeigentümern.

> *Die Kulturgüter gehören laut BauGB zu den Belangen, die bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigen sind. Daneben gehören die Kulturgüter zu den Umweltschutzgütern des deutschen UVP-Gesetzes („Sachgüter und kulturelles Erbe“). Laut ROG (§ 2 Abs. 2 Satz 13) sind die gewachsenen Kulturlandschaften in ihren prägenden Merkmalen sowie mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern zu erhalten. Der Erhalt von historischen Kulturlandschaften bzw. -landschaftsteilen von besonderer Eigenart, einschliesslich schützenswerter Kultur-, Bau- und Bodendenkmäler, ist einer der Grundsätze des Naturschutzes (§ 2 Abs. 1 Satz 14 BNatSchG).*

→ **Kulturlandschaft**

INFORMATION UND MITWIRKUNG (INFORMATION ET PARTICIPATION)

Die in der Raumplanung geforderte umfassende Abwägung der Interessen (→ Interessenabwägung) setzt eine rechtzeitige Information der an der Planung interessierten Kreise sowie deren Äusserungsmöglichkeit voraus. Gemäss RPG (Art. 4) unterliegen alle Pläne „nach diesem Gesetz“ (d. h. → Sachplan, → Richtplan, → Nutzungsplan) der Information und Mitwirkung der Bevölkerung. Das Gesetz spricht von „unterrichten“. Dieser Begriff geht über das alleinige Abgeben von Informationen hinaus. Mitwirkung bedeutet Äusserung zum Planungsvorhaben in dem Moment, wo die wesentlichen Entscheide noch nicht gefallen sind. Als Minimum verlangt das Gesetz, dass die für die Planung verantwortliche Behörde Planentwürfe zur allgemeinen Ansichtsäusserung freigibt, Vorschläge und Einwände aus der Bevölkerung entgegennimmt und sie inhaltlich kurz beantwortet.

Über diese Mitwirkung hinaus gehen → kooperative Planungsverfahren, bei denen die Beteiligten frühzeitig und stetig in den Entscheidungsprozess eingebunden werden. Von der Mitwirkung zu unterscheiden ist das Recht der Stimmberechtigten, an der Gemeindeversammlung bzw. an der Urne am Entscheid teilzunehmen (→ Demokratie) sowie das Recht der vom Plan besonders Betroffenen, Rechtsmittel zu ergreifen (→ Rechtsschutz).

→ **Öffentlichkeitsbeteiligung**

INTERESSENABWÄGUNG (PESÉE DES INTÉRÊTS)

Die Nutzungsansprüche an den Boden sind vielfältig und widersprüchlich. Sie können nicht alle zur gleichen Zeit am gleichen Ort befriedigt werden. Instrument zur Lösung dieses Konflikts ist die Interessenabwägung. Sie besteht darin, die Interessen zu ermitteln, zu bewerten und zu möglichst grosser Widerspruchsfreiheit zu führen. Zur Interessenabwägung gehört beispielsweise die Prüfung von Alternativstandorten und Varianten.

Öffentliche und private Interessen sind grundsätzlich gleichwertig zu behandeln. In der Regel überwiegt das verfassungsmässige Interesse an einer geordneten Besiedlung des Landes das wirtschaftliche Einzelinteresse eines Bauwilligen.

> *Die in der schweizerischen Raumplanungsverordnung verankerte Abwägung unterschiedlicher Interessen ist auch in Deutschland erforderlich (→ Abwägung).*

INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT (COLLABORATION INTERCOMMUNALE)

Wegen der Kleinheit vieler Schweizer Gemeinden sind interkommunale Zusammenarbeitsformen, vor allem im Bereich der technischen Infrastruktur, die Regel. Neben Raumplanung, Ver- und Entsorgung, öffentlichem Personennahverkehr und Umweltschutz sind die Bereiche Kultur, Gesundheitswesen und Fürsorge zu erwähnen. Für die überkommunale Zusammenarbeit stehen zahlreiche Rechtsformen zur Verfügung: Übertragung der Aufgabenerfüllung an eine Gemeinde mittels Anschlussvertrag, gemeinsame Aufgabenerfüllung im Sinne einer einfachen Gesellschaft und Aufgabenwahrnehmung durch eine besondere Körperschaft des privaten oder öffentlichen Rechts (Zweckverband). Für die Bildung öffentlich-rechtlicher Gemeinde- und Zweckverbände kennen einzelne Kantone ausführliche Vorschriften.

Rechtlich möglich, aber noch nicht verwirklicht sind Gemeindeverbände mit offener Zweckbestimmung in der Form einer eigenen Gebietskörperschaft und mit von der Bevölkerung direkt gewählten Organen. Solche staatlichen Ebenen zwischen Kanton und Gemeinde sind geeignet, die Nachteile der kleinräumigen Gemeindestrukturen auszugleichen.

Neu lanciert ist die Diskussion zur interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen der → Agglomerationspolitik (Agglomerationsprogramme und Modellvorhaben).

> *Ausser dem → Zweckverband gibt es in Deutschland weitere Formen interkommunaler Zusammenarbeit. Die Institutionalisierung übergemeindlicher Kooperation ist in öffentlich-rechtlicher sowie in privatrechtlicher Form möglich.*

Privatrechtliche Organisationsformen sind Aktiengesellschaften, GmbH etc. Sie werden häufig gewählt, wenn keine hoheitlichen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung betroffen sind.

Die prinzipielle Freiheit der Gemeinden, ihre Zusammenarbeit selbst zu gestalten, wird im Bereich öffentlich-rechtlicher Organisationsformen durch Landesgesetze eingeschränkt, die die interkommunale Kooperation regeln. Sie sehen als Kernformen interkommunaler

Zusammenarbeit Zweckverbände und öffentlich-rechtliche Vereinbarungen vor (→ Zweckverband). Rechtsgrundlage in Baden-Württemberg ist das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GKZ).

→ **Interkommunale Zusammenarbeit**

INVENTARE (INVENTAIRES)

Inventare sind Bestandesverzeichnisse des Bundes, der Kantone oder Gemeinden. Sie geben Auskunft über Objekte, die wegen ihrer besonderen Schönheit, ihrer Seltenheit oder aus anderen übergeordneten Motiven erhalten oder geschont werden sollen. Gegenstand der Inventare sind beispielsweise Landschaften, Ortsbilder, historische Verkehrswege, Naturerscheinungen und Biotope. Die Schutzobjekte werden in Listen und Plänen bezeichnet und in der Regel in Objektblättern näher umschrieben.

Die Rechtswirkungen eines Inventars sind von der jeweiligen Sachgesetzgebung (z. B. NHG) abhängig. Die Schutzbestimmungen fließen in die raumplanerische Interessenabwägung ein, sofern das massgebende Recht die Objekte nicht unter einen absoluten Schutz stellt, wie dies beispielsweise bei den Bundesinventaren der Hoch- und Übergangsmoore sowie der Flachmoore von nationaler Bedeutung der Fall ist.

Auf Bundesebene sind folgende Inventare in Kraft oder in Bearbeitung:

- Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN)
- Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS)
- Bundesinventar der Hoch- und Übergangsmoore von nationaler Bedeutung
- Bundesinventar der Flachmoore von nationaler Bedeutung
- Bundesinventar der Moorlandschaften von besonderer Schönheit und von nationaler Bedeutung
- Bundesinventar der Auengebiete von nationaler Bedeutung
- Bundesinventar der eidgenössischen Jagdbannggebiete
- Bundesinventar der Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung
- Bundesinventar der Amphibienlaichgebiete von nationaler Bedeutung
- Bundesinventar der Trockenwiesen und -weiden der Schweiz
- Bundesinventar der historischen Verkehrswege (IVS)

Zu jedem Bundesinventar gibt es eine Verordnung. Darin sind Schutzziele und Massnahmen aufgeführt. Die meisten Verordnungen enthalten zudem im Anhang eine Liste sämtlicher Schutzobjekte mit Namen und Standort sowie zum Teil auch Objektblätter mit einer Karte und weiteren Angaben. Inventare haben den Stellenwert von Konzepten nach Artikel 13 RPG. Als solche fließen sie in den kantonalen Richtplan ein und sind

in der Nutzungsplanung zu berücksichtigen. Zum Teil werden die Schutzgebiete mit Pufferzonen ergänzt.

> *Da die Ausweisung von Schutzgebieten nach deutschem Naturschutzrecht in der Regel Ländersache ist, stellen auch die Länder entsprechende Bestandsverzeichnisse zur Verfügung. Die Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg führt beispielsweise das Schutzgebietsverzeichnis Baden-Württemberg, das alle im Land ausgewiesenen → Natur- und → Landschaftsschutzgebiete, → Naturdenkmale, → Naturparke sowie Waldschutzgebiete enthält und darüber Informationen bereitstellt. Die unteren Naturschutzbehörden sind für die Kartierung der nach § 32 NSchG Baden-Württemberg besonders geschützten Biotope zuständig, die Forstliche Versuchs- und Forschungsanstalt (FVA) erfasst die Waldbiotopie. Die Länder sind in Deutschland für das Melden von → Natura 2000-Gebieten verantwortlich; für jedes Gebiet ist dabei auch das Erfassen bestimmter Informationen und kartografischer Daten erforderlich, insbesondere die Angabe der vorkommenden Lebensraumtypen des Anhangs I und Arten des Anhangs II der Richtlinie inkl. ihrer Gebietsanteile.*

→ **Rote Liste**

KATASTROPHENSCHUTZ (PROTECTION CONTRE LES CATASTROPHES)

Katastrophenschutz ist der Oberbegriff für alle Massnahmen zum Schutz vor → Naturgefahren (Lawinen, Hochwasser, Rutschungen, Erdbeben, Gewitter, Sturm, Kältewellen, Trockenheit, Feuer), vor technischen Risiken, zur Linderung von Zerstörungen aufgrund politischer Konflikte (Unruhen, Kriege) und zur Bewältigung von Schäden, die beim Betrieb und Transport gefährlicher Sachen entstehen können (Dammbrüche, Verseuchungen durch austretende Gifte und Strahlungen usw.).

Die Raumplanung kann in Bezug auf Naturgefahren und Störfälle einen Beitrag zur Schadensbegrenzung leisten, indem sie in der Umgebung von Risikoquellen die Ansiedlung neuer Bauten und Anlagen verhindert bzw. beschränkt oder indem sie in der Umgebung von gefährdeten Objekten (z. B. in Wohngebieten) Risikoquellen vermeidet.

Das USG und die darauf abgestützte Störfallverordnung verpflichten Personen, die Anlagen (inklusive Verkehrswege) betreiben oder Stoffe lagern, welche bei ausserordentlichen Ereignissen den Menschen oder seine natürliche Umwelt schwer schädigen können (Störfälle), alle zum Schutz der Bevölkerung und der Umwelt notwendigen und zumutbaren Massnahmen baulicher, technischer, organisatorischer und personeller Art zu treffen (→ Vorsorgeprinzip). Für Betriebe mit einem bestimmten Gefährdungspotenzial sind Risikoermittlungen durchzuführen, die in der Störfallverordnung näher umschrieben werden. Beurteilen die kantonalen Behörden das Gefahrenrisiko aufgrund entsprechender Analysen als nicht tragbar, ordnen sie verschärfte Massnahmen wie zum Beispiel Betriebsbeschränkungen oder -verbote an.

> *Der Katastrophenschutz ist in Deutschland zwar kein im LplG geregelter Gegenstand der Raumordnung und Landesplanung, doch zielen die planerischen Festlegungen zum Hochwasserschutz, zum Bodenerhalt, zu Waldfunktionen u. a., zum Teil auch indirekt, in diese Richtung.*

KONZEPT (CONCEPTION)

Ein Konzept ist ein umfassendes, ressortübergreifendes System von aufeinander abgestimmten Zielen und Massnahmen. Das RPG verwendet den Begriff Konzept im Zusammenhang mit der Bundesplanung und unterscheidet es von den → Sachplänen. Im Unterschied zu → (Sach-)Plänen sind Konzepte allgemein gehalten und weisen in der Regel einen geringeren Verbindlichkeitsgrad auf. Sie enthalten auch keine konkreten räumlichen Anweisungen. Von → Leitbildern unterscheiden sie sich dadurch, dass sie nicht auf die Festlegung von Zielen beschränkt sind, sondern auch Angaben darüber enthalten, wie die Ziele zu erreichen sind (Massnahmen). In der Praxis werden die Begriffe Leitbild und Konzept oft nicht klar auseinandergelassen; Leitbilder werden häufig auch als Entwicklungskonzepte bezeichnet (Stadtentwicklungskonzept, Landschaftsentwicklungskonzept).

Als Beispiele gesamtschweizerischer Konzepte zu erwähnen sind das Nationale Sportanlagenkonzept und das Landschaftskonzept Schweiz.

> Der Begriff „Konzept“ wird in Deutschland vielfältig verwendet, weist jedoch im Allgemeinen – wie in der Schweiz – einen geringeren Verbindlichkeitsgrad als ein Plan auf. Die hervorgehobene Bedeutung von Konzepten auf Bundesebene im RPG findet sich in Deutschland nicht wieder. Allerdings erwähnt das ROG, dass → Regionale Entwicklungskonzepte einen Beitrag zur Verwirklichung der Raumordnungspläne leisten können.

KOOPERATIVE PLANUNG (NÉGOCIATION DANS LA PLANIFICATION)

Unter kooperativer Planung versteht man den frühzeitigen Einbezug der Bevölkerung und aller massgebenden Akteure in planerische Such- und Entscheidungsprozesse. Lösungen werden gemeinsam von den Behörden, der Bevölkerung, interessierten Gruppen und den Promotoren von Projekten in Zusammenarbeit mit Fachleuten und Wissenschaftlern erarbeitet mit dem Ziel, einen Konsens herbeizuführen und möglichst alle Betroffenen in den Entscheid einzubinden. Die formalrechtlichen Entscheidungsabläufe (→ Planungsverfahren, → Baubewilligung) werden durch die kooperativen Verfahrensmodelle nicht berührt.

Kooperative Planungen sind in der Regel zeitlich und finanziell aufwendig; am Ende aber oft effizienter und kostengünstiger als herkömmliche Planungen. Die Probleme werden frühzeitig erkannt, und durch die Einbindung der verschiedenen Interessengruppen wird die Gefahr eines Scheiterns im demokratischen Planfestsetzungsverfahren und lang dauernder Rechtsstreitigkeiten vermindert.

Kooperative Planungen eignen sich vorab für die Realisierung von Grossprojekten, die in der Regel erhebliche Auswirkungen auf Raum und Umwelt zeitigen und Opposition hervorrufen (Verkehrsanlagen, Deponien, Anlagen zur Energiegewinnung usw.). Sie sind häufig in Städten mit ausgeprägter Polarisierung der Interessen.

Ein häufiges Element kooperativer Planungen ist der Vertrag. Planerische Festlegungen werden dabei mit vertraglichen Vereinbarungen (häufig mit Verpflichtungen zur Erbringung von Infrastrukturleistungen) ergänzt (Public-Private-Partnership).

→ **Regionale Entwicklungskonzepte** → **Regionalkonferenzen**

KULTURLAND (TERRES CULTIVABLES)

Als Kulturland wird die landwirtschaftliche Nutzfläche der Schweiz bezeichnet. Dazu gehören das Wies- und Ackerland, die Obst-, Reb- und Gartenbauflächen sowie die alpwirtschaftlichen Nutzflächen. Nicht zum Kulturland werden die bestockten Flächen (→ Wald) gezählt, obwohl sie meistens ebenfalls der Produktion dienen. Auch innerhalb der Siedlungsflächen können kleine Nutzflächen vorkommen. Die wertvollsten Kulturlandflächen stellen die → Fruchtfolgeflächen dar.

> Statt „Kulturland“ wird in Deutschland der Begriff „landwirtschaftliche Fläche“ benutzt.

KULTURLANDSCHAFT (PAYSAGE RURAL)

Im Gegensatz zur ganz oder weitgehend vom Menschen unberührten Naturlandschaft ist eine Kulturlandschaft von der menschlichen Nutzung dauerhaft beeinflusst und überprägt. Der ursprüngliche Landschaftscharakter und der Landschaftshaushalt (die Gesamtheit der Wechselwirkungen zwischen allen belebten und unbelebten Bestandteilen der Umwelt und der Natur) sind in der Kulturlandschaft anhaltend verändert, und zwar je nach Art, Intensität und Wirkung der vorherrschenden Nutzungen (Siedlung; Wirtschaft/Gewerbe; Mobilität).

Je nach Vorrang wirken sich diese Nutzungen bereichernd oder verarmend bis zerstörend auf die ökologische Vielfalt, die wirtschaftliche Funktionalität und auf das soziale Erleben aus. Die Zielsetzung einer nachhaltigen Entwicklung betrifft die Kulturlandschaft deshalb unmittelbar.

Als Kulturlandschaft wird vielerorts nur das Segment der traditionellen Kulturlandschaft verstanden – eine vergleichsweise wenig intensiv genutzte, durch kleinräumige Wirtschaftsweise geprägte Agrarlandschaft, deren Haushalt durch eine Vielzahl von Landschaftselementen ökologisch relativ stabil ist und in der die Physiognomie der ursprünglichen Naturlandschaft noch deutlich ablesbar ist.

Planung und Schutz der Kulturlandschaften ist Teil des → Landschaftsschutzes (→ Landschaftsplanung).

→ **Kulturlandschaft**

LANDESVERTEIDIGUNG (DÉFENSE NATIONALE)

Unter Landesverteidigung ist die Gesamtheit der politischen und militärischen Massnahmen eines Staates zur Verteidigung seiner staatlichen Souveränität und zur Abwehr gegnerischer Angriffe zu verstehen (Gesamtverteidigung). Raumplanerisch sind die Infrastrukturanlagen der Armee (Waffen- und Schiessplätze, Militärflugplätze usw.) von Bedeutung. Gemäss Militärgesetz des Bundes sind entsprechende Einrichtungen der Bau- und Planungshoheit der Kantone entzogen. Das Bundesgesetz sieht für deren Realisierung ein besonderes Bewilligungsverfahren vor, bei dem die Kantone anzuhören sind. Die Vorhaben sind zudem mittels Sachplanung aufeinander und mit anderen raumwirksamen

Tätigkeiten von Bund und Kantonen abzustimmen (→ Sachplan Militär). Mit der Schaffung von Arbeitsplätzen, insbesondere in Randregionen, übt die Armee regionalpolitischen Einfluss aus (→ Regionalpolitik).

Ein Teil der militärischen Infrastruktur wird durch die laufenden Armeereformen überflüssig. Zahlreiche Bauten und Anlagen, wie beispielsweise Militärflugplätze, werden künftig nicht mehr genutzt und können abgebrochen oder einer zivilen Nutzung zugeführt werden. Auch in den Städten gibt es verschiedentlich leer stehende militärische Einrichtungen (Kasernen). Aufgrund ihrer zumeist zentralen Lage stellen sie städtebaulich interessante Umnutzungsobjekte dar.

> *Die räumlichen Erfordernisse der zivilen und militärischen Verteidigung gehören in Deutschland zu den → Grundsätzen der Raumordnung.*

→ **Konversion**

LÄNDLICHER RAUM (ÉSPACE RURAL)

Unter ländlichem Raum versteht man den Raum ausserhalb der Agglomerationsgebiete und Städte. Aufgrund der vorhandenen Strukturen und der Entwicklungsmöglichkeiten sind verschiedene Typen von ländlichen Räumen zu unterscheiden:

- Der periurban-ländliche Raum grenzt unmittelbar an die Städte und Agglomerationen und ist aufgrund der kurzen Fahrzeiten in die Agglomerationen und des grossen Entwicklungspotenzials einem erheblichen Siedlungsdruck ausgesetzt.
- Der strukturschwache, peripher-ländliche Raum ist vielerorts von Abwanderung bedroht.
- Die alpinen Tourismuszentren sind einem harten internationalen Wettbewerb ausgesetzt.

Die im Ganzen erfolgreiche Regionalpolitik und die dichte Erschliessung des kleinräumigen schweizerischen Staatsgebietes hat bisher eine Entleerung der ländlichen Räume verhindert.

Die ländlichen Räume üben verschiedene, teilweise miteinander in Konflikt stehende Funktionen aus. Sie dienen als Lebensraum für die ländliche Bevölkerung, als Standort für wirtschaftliche Tätigkeiten (Landwirtschaft, Tourismus), als ökologischer Ausgleichsraum und als Erholungsraum für die Bevölkerung der Städte und → Agglomerationen. Die Grundzüge der Raumordnung Schweiz des Bundes (künftig das → Raumkonzept Schweiz) formulieren Strategien für die Weiterentwicklung der ländlichen Räume.

> *Im ROG der Bundesrepublik Deutschland wird zwischen den beiden → Raumkategorien Verdichtete Räume und Ländliche Räume unterschieden. Die Raumordnungspläne der Länder differenzieren in unterschiedlicher Weise innerhalb dieser Kategorien. Der Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg kennt im Ländlichen Raum die Subkategorien Verdichtungsgebiete im Ländlichen Raum und Ländlicher Raum im engeren Sinne. Im ROG und im LEP Baden-Württemberg werden die Ländlichen Räume wie in der Schweiz als Lebens- und Wirtschaftsräume mit eigenständiger Bedeutung verstanden.*

LANDSCHAFTSENTWICKLUNGSKONZEPT (CONCEPTION D'ÉVOLUTION DU PAYSAGE)

Damit die Landschaft auch in Zukunft noch Lebensgrundlage für alle Lebewesen sein kann, wird mit einem partizipativ erarbeiteten Landschaftsentwicklungskonzept (LEK) die wünschbare Entwicklung der Landschaft im Hinblick auf ihre nachhaltige Nutzbarkeit sowie ihre ökologische und ästhetische Aufwertung skizziert. Ein LEK ist ein durch breite Bevölkerungskreise und Interessengruppen erarbeitetes Instrumentarium ohne formell-rechtlichen Charakter. Die partnerschaftliche Erarbeitung des LEK begünstigt die politische Akzeptanz bei der Umsetzung konkreter Massnahmen. Der Perimeter eines LEK kann unterschiedlich sein (Region, Gemeinde), umfasst jedoch die gesamte Landschaft: das landwirtschaftliche Kulturland, den Wald, den Siedlungsraum, die Gewässer und den unproduktiven Raum. Es umfasst auch alle für die Landschaft relevanten Sachbereiche: Land- und Forstwirtschaft, Erholung, Tiere und Pflanzen, Landschaftsbild, etc. Die im LEK aufgenommenen Massnahmen zu Nutzung, Schutz, Gestaltung oder Aufwertung der Landschaft sind regional sehr unterschiedlich (z. B. Revitalisierung eines Baches, Förderung von naturnahen Flächen inner- und ausserhalb des Siedlungsgebietes, Vernetzung naturnaher Flächen, Verkehrslenkungs- und -beruhigungsmassnahmen, Initiierung und Unterstützung von Vermarktungsstrategien für lokale Produkte etc). Da das LEK kein allgemein verbindliches Planungsinstrument ist, kann es auf verschiedenen Wegen umgesetzt werden. Die Massnahmen können in die formellen Planungsinstrumente einfließen, möglich sind aber auch finanzielle Anreize, Projektaufträge, Bewirtschaftungsverträge oder Beratungen.

> *In Bayern ist ein Landschaftsentwicklungskonzept (LEK) ein nicht rechtsverbindliches Fachkonzept des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf regionaler Ebene und eine Grundlage für den Landschaftsrahmenplan.*

→ **Landschaftsplanung**

LANDSCHAFTSPLANUNG (AMÉNAGEMENT DU PAYSAGE)

Landschaftsplanung übt in der Raumplanung eine Doppelfunktion aus: Sie ist → Grundlage der Raumplanung, indem sie zwecks Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen die zu schützenden Landschaftselemente und -räume ermittelt und die Auswirkungen der Planungen auf die Landschaft aufzeigt. Sie ist ebenso Bestandteil der Raumplanung, indem sie die Nutzungsordnung und die Gestaltung der Landschaft als Teil der → Nutzungsplanung festlegt.

Die Aufgaben sind im Einzelnen:

- Ermittlung und Abgrenzung jener Elemente und Räume, die wegen ihrer Bedeutung für die Befriedigung bestimmter menschlicher Grundbedürfnisse und für die Stabilisierung des Gesamttraumes unbedingt zu sichern und damit vor Veränderungen mit irreversiblen Folgen, wie z. B. der Überbauung, zu schützen sind (wertvolle Landwirtschaftsgebiete, Wälder, Schutzgebiete)

- Bezeichnung und Umschreibung der → Nutzungszonen, welche sich allenfalls überlagern können (Landwirtschaftszone, Wald, Schutzzone, Erholungszone, Gefahrenzone, Abbauzone, Deponiezone etc.)
- Überprüfung der Auswirkungen raumrelevanter Massnahmen auf das Nutzungspotential und die ökologische Stabilität des Gesamttraumes auf der Ebene von Gesamtplanungen, Sachplanungen und Einzelvorhaben (Baubewilligungen)

Zur Landschaftsplanung zählen auch die Landschaftsentwicklungskonzepte der Kantone und Gemeinden (→ Leitbild, → Grundlage, → Landschaftsentwicklungskonzept), die Vorstellungen über die zukünftige Nutzung der Landschaft beinhalten. Diese Planungen haben als Folge der immer intensiveren Nutzung des Gebietes ausserhalb der Bauzonen, vorab durch Infrastrukturanlagen, stark an Bedeutung gewonnen. Auf Bundesebene existiert ein Landschaftskonzept, das die Aufgaben des Bundes in diesem Bereich koordiniert.

> Die → Landschaftsplanung ist in Deutschland parallel zu den Ebenen der Raumplanung organisiert. Den jeweiligen Gesamtplänen stehen als Fachplanungen entsprechende Landschaftspläne gegenüber, die nach Abwägung eingearbeitet werden. So bestehen → Grünordnungspläne auf der Ebene der → Bebauungspläne, Landschaftspläne auf der Ebene der → Flächennutzungspläne, Landschaftsrahmenpläne auf der Ebene der → Regionalpläne und Landschaftsrahmenprogramme auf der Ebene der → Landesentwicklungspläne. Ihre Zielsetzungen können bei Integration in die entsprechenden Pläne (Bebauungsplan, Flächennutzungsplan usw.) verbindlich werden.

→ **Landschaftsplanung**

LANDSCHAFTSSCHUTZ (PROTECTION DU PAYSAGE)

Landschaftsschutz bezweckt die Erhaltung wertvoller Landschaften (→ Landschaftsplanung). Erhalten werden dabei nicht nur naturnahe Landschaften, sondern vor allem auch traditionelle → Kulturlandschaften. Eigentliche Naturlandschaften sind in der Schweiz nur noch im Hochgebirge anzutreffen.

Die Bedeutung des Landschaftsschutzes hat als Folge der intensiveren Nutzung des Raumes stark zugenommen. Der Landschaftsschutz sichert den Pflanzen und Tieren den Lebensraum und dem Menschen den Erholungsraum. Pflanzen und Tiere sind für das Überleben auf grosse, zusammenhängende Lebensräume angewiesen.

Der Landschaftsschutz als Bestandteil des Natur- und Heimatschutzes ist grundsätzlich Sache der Kantone, doch hat auch der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben (z. B. beim Bau von Infrastrukturen wie Strassen und Eisenbahnen) dessen Belange zu wahren. Der Bund fördert zudem den Landschaftsschutz mit einem Fonds (Fonds Landschaft Schweiz). Wegen des engen Sachzusammenhanges regeln die Kantone den Landschaftsschutz meist in der Bau- und Planungsgesetzgebung.

Das Instrumentarium des Landschaftsschutzes ist vielfältig: Erstellung von → Inventaren, Erlass von generellen Schutzvorschriften in der Baugesetzgebung sowie nutzungsplanerische Vorkehrungen (Ausscheidung von → Schutzzone(n)), Schutz einzelner Objekte

durch Schutzverfügungen, vertragliche Schutz- und Beitragsvereinbarungen mit den Grundeigentümern. Von zentraler Bedeutung für den Landschaftsschutz ist auch die Trennung von Bau- und Nichtbaugelände bzw. die restriktive Bewilligungspraxis beim → Bauen ausserhalb der Bauzone.

> *Das Instrumentarium des Landschaftsschutzes ist in Deutschland, wie in der Schweiz, sehr vielfältig. Eine zunehmende Bedeutung kommt der Land- und Forstwirtschaft für den Landschaftsschutz zu.*

Ein wichtiges Instrument ist die Ausweisung von → Landschaftsschutzgebieten. Diese werden in Deutschland durch Rechtsverordnung als fachplanerische Festsetzung nach den Landesnaturschutzgesetzen ausgewiesen und nicht wie in der Schweiz im Rahmen der Bau- und Planungsgesetzgebung. Auch in Deutschland ist das Bauen im → Aussenbereich Restriktionen ausgesetzt, um den Flächenverbrauch zu minimieren und die Landschaft zu schützen.

LANDWIRTSCHAFTSZONE (ZONE AGRICOLE)

Die Landwirtschaftszone umfasst das für die landwirtschaftliche Nutzung oder den Gartenbau geeignete Land. Weiter gehört dazu Land, das im Gesamtinteresse landwirtschaftlich genutzt werden soll, beispielsweise die wenig Ertrag abwerfenden Flächen der Berglandwirtschaft. Die Eignung bezieht sich auf den Boden als Standort der Nahrungsproduktion und wird durch die klimatischen Verhältnisse, die Bodenqualität und die Geländeform bestimmt. Die Landwirtschaftszone ist keine Bauzone im Sinne des RPG, obwohl eine gewisse Bautätigkeit für klar bestimmte Zwecke zugelassen ist.

Die Landwirtschaftszone dient nicht nur landwirtschaftlichen Interessen (Produktionsgrundlage, Gewährleistung eines landwirtschaftlichen Bodenmarktes), sondern auch weiteren Anliegen (Landschaftsschutz, ökologischer Ausgleich, Erholung). Diese Multifunktionalität führt häufig zu Überlagerungen der Landwirtschaftszone mit anderen Nutzungen (→ Schutzzonen). Die Kantone sind gehalten, diesen verschiedenen Funktionen in ihren Planungen Rechnung zu tragen.

Bauten und Anlagen sind in der Landwirtschaftszone generell zulässig, wenn sie der Nutzung des Bodens als Produktionsfaktor dienen. In diesem Sinne sind Ökonomiegebäude mit direktem Bezug zur Bodenbewirtschaftung (Einstellräume für Traktoren, Ackergeräte oder für landwirtschaftliche Hilfsstoffe) erlaubt. Zulässig sind ferner untergeordnete, der Erzielung eines Ergänzungseinkommens dienende Bauten für die bodenbewirtschaftende Landwirtschaft. Dasselbe gilt für Wohngebäude für Personen, die den Landwirtschaftsbetrieb hauptberuflich bewirtschaften und deren dauernde Anwesenheit erforderlich ist. In raumplanerisch besonders ausgeschiedenen Teilen der Landwirtschaftszone sind auch grössere Bauten und Anlagen für die bodenunabhängige Landwirtschaft, wie Treibhäuser, zulässig. Auslegungsfragen ergeben sich dort, wo teilweise bodenunabhängig, nur nebenerwerbsmässig oder als Freizeitbeschäftigung gewirtschaftet wird. Zum Bauen in der Landwirtschaftszone und generell zum → Bauen ausserhalb der Bauzone hat das Bundesgericht eine reichhaltige Rechtsprechung entwickelt.

> *Durch die Benennung von nur drei Zonen für Nutzungspläne im RPG (Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzone) kommt der Landwirtschaftszone in der Schweiz eine weitaus höhere Bedeutung als in der → Bauleitplanung der Bundesrepublik zu. In Deutschland kann sowohl der → Flächennutzungsplan als auch der → Bebauungsplan „Flächen für die Landwirtschaft“ ausweisen. Die → Regionalplanung legt bei Regionalbedeutsamkeit → Vorranggebiete oder Vorbehaltsgebiete für besondere Nutzungen im Freiraum (z. B. für die Landwirtschaft) fest.*

LANGSAMVERKEHR (TRAFIC LENT, TRAFIC NON MOTORISÉ, MOBILITÉ DOUCE)

Langsamverkehr umfasst insbesondere Fussverkehr und Wandern, Velo fahren (auch mit Mountainbikes, Renn- und Liegevelos) sowie Fortbewegung mit fahrzeugähnlichen Geräten wie z. B. Inline-Skaten. Ausgenommen sind Wasser- und Luftverkehrsformen, Reiten, von Motoren angetriebene oder unterstützte Fortbewegungsarten (z. B. mit Elektrovelos) und wintersportliche Aktivitäten wie Skilanglauf, Winterwandern oder Schneeschuhlaufen. Im Marketing wird als Synonym für Langsamverkehr der Begriff „Human Powered Mobility (HPM)“ verwendet.

In der Landesverkehrspolitik ist der Langsamverkehr heute ein zunehmend bedeutenderer dritter Pfeiler neben dem motorisierten Individualverkehr und dem öffentlichen Verkehr.

Im Rahmen der Nutzungsplanung (insbesondere in der Sondernutzungsplanung) und neuerdings auch über die Agglomerationsprogramme kann die Raumplanung bei der Zuweisung von Nutzungen und Standorten und bei der Ausgestaltung der Verkehrsbeziehungen erheblich auf die Fortbewegung Einfluss nehmen und attraktive Rahmenbedingungen für den Langsamverkehr schaffen.

LÄRMSCHUTZ (PROTECTION CONTRE LE BRUIT)

Lärmschutz will vor störendem und schädlichem Schall schützen. Schutz vor Immissionen bietet heute vor allem das eidgenössische Umweltschutzrecht. Für die Begrenzung der Lärmimmissionen stehen – je nach Sachverhalt – drei verschiedene Belastungsgrenzwerte (Planungswerte, Immissionsgrenzwerte und Alarmwerte) zur Verfügung:

- Planungswerte sind einzuhalten bei der Ausscheidung und der → Erschliessung von Bauzonen sowie bei der Errichtung von lärmigen Anlagen. Sie liegen 5 dB unter den Immissionsgrenzwerten und wollen im Sinne des → Vorsorgeprinzips erreichen, dass auf längere Sicht die Einwirkungen vieler Lärmquellen insgesamt nicht über dem Immissionsgrenzwert liegen.
- Immissionsgrenzwerte zeigen auf, wann Lärmeinwirkungen nach dem Stand der Wissenschaft und der Erfahrung als schädlich oder lästig und damit als erheblich störend gelten.

- Alarmwerte liegen über den Immissionsgrenzwerten und dienen vor allem der Beurteilung der Dringlichkeit einer Sanierung bereits bestehender lärmiger Anlagen.

Die Grenzwerte werden zusätzlich nach der Lärmempfindlichkeit der massgebenden Nutzungszone abgestuft. Dafür werden in der Nutzungsplanung für die einzelnen Zonen Empfindlichkeitsstufen (ES) festgesetzt. Vier Stufen stehen dabei zur Verfügung (Art. 43 LSV). Solange die Zuordnung mit der Nutzungsplanung nicht erfolgt ist, sind die Empfindlichkeitsstufen im Einzelfall zu bestimmen.

Einen Beitrag an den Lärmschutz kann auch die Raumplanung leisten. Durch geschickte An- und Zuordnung von baulichen Nutzungen kann auf effiziente Weise vorsorglicher Lärmschutz betrieben werden (→ Vorsorgeprinzip). Das Umweltschutzrecht konkretisiert die Bestimmungen des RPG zur Berücksichtigung von Umwelt- und damit auch Lärmschutzanforderungen in der Raumplanung und bei der Bewilligung von Bauvorhaben wie folgt:

- Neue Bauzonen für Wohnbauten oder andere Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, dürfen nur in Gebieten vorgesehen werden, in denen die Lärmimmissionen die Planungswerte nicht überschreiten oder in denen diese Werte durch geeignete Massnahmen eingehalten werden können. In bereits ausgeschiedenen, aber noch nicht erschlossenen Bauzonen müssen die Planungswerte ebenfalls eingehalten werden; gelingt dies nicht, sind die Zonen einer weniger lärmempfindlichen Nutzungsart zuzuführen.
- Jeglicher Lärm ist soweit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (→ Vorsorgeprinzip). Neue, Lärm verursachende Bauten und Anlagen dürfen nur errichtet werden, wenn die durch diese Anlagen allein erzeugten Lärmimmissionen die Planungswerte in der Umgebung nicht überschreiten. Bei Anlagen, für die ein überwiegendes → öffentliches Interesse geltend gemacht werden kann, sind Ausnahmen möglich (Erleichterungen). Auch die Immissionen bestehender lärmiger Anlagen müssen grundsätzlich so weit reduziert werden, dass die massgeblichen Grenzwerte in der Umgebung eingehalten werden (Sanierung). Erleichterungen sind auch hier bei Anlagen im öffentlichen Interesse (Strassen, Flughäfen, Eisenbahnanlagen usw.) möglich. In diesen Fällen müssen bei den betroffenen Gebäuden Schallschutzfenster eingebaut oder andere bauliche Schallschutzmassnahmen ergriffen werden. Die Kosten dafür trägt der Eigentümer der Lärm verursachenden Anlage.
- In lärmbelasteten Gebieten dürfen neue lärmempfindliche Bauten (Wohnungen, Büros) nur erstellt werden, wenn die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden oder mit zusätzlichen Massnahmen zumindest für die betroffenen lärmempfindlichen Räume eingehalten werden können. Neben der Umweltschutz- und Raumplanungsgesetzgebung bietet auch das Privatrecht Schutz vor nicht gerechtfertigten Lärmeinwirkungen.

→ **Lärmschutz**

LEITBILD (CONCEPTION DIRECTRICE)

Jede Planung ist in die komplexe Entwicklung des sich wandelnden Lebensraumes eingebettet. Sie muss Bestehendes berücksichtigen und Vorstellungen über den anzustrebenden Zustand entwickeln. Leitbilder sind Ausdrucksformen dieser Zukunftssicht und dienen der Ausrichtung der eigenen Planungsarbeiten auf eine bestimmte Vision des Lebensraumes. Sie geben der Behörde die Möglichkeit, ihre Ideen zur wünschenswerten räumlichen Entwicklung zu ordnen, darzustellen und in der Bevölkerung diskutieren zu lassen. Um einen zu hohen Abstraktheitsgrad zu vermeiden, werden in der Praxis mit den Leitbildern meist generelle Massnahmenprogramme verbunden. Gerade in diesen Fällen sind Leitbilder weniger Beschreibungen eines erwünschten „Endzustandes“ als politische Programme. Sie werden häufig auch als Entwicklungskonzepte bezeichnet (→ Konzept).

Leitbilder sind oft sektoriell gegliedert (z. B. Siedlung, Landschaft, Infrastruktur). Denkbar sind auch eine Zusammenfassung der Teilideen und eine Ausrichtung auf alle staatlichen Aufgabenbereiche (Gesamtleitbilder). Leitbilder haben keine unmittelbare Rechtswirkung, können aber die Behörde aufgrund eines Beschlusses selbst binden.

Das wichtigste Leitbild auf Bundesebene sind die „Grundzüge der Raumordnung Schweiz“ (→ Raumordnung) mit ihren Entwicklungsvorstellungen zum „vernetzten Städtensystem Schweiz“. Zurzeit wird vom Bund – in Zusammenarbeit mit den Kantonen und Städten – ein → Raumkonzept Schweiz erarbeitet, das die „Grundzüge der Raumordnung Schweiz“ ersetzen soll.

→ *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*

LUFTFAHRT (NAVIGATION AÉRIENNE)

Die Luftfahrt befasst sich mit dem nationalen und internationalen Flugverkehr zur Beförderung von Personen und Gütern. Flugplätze spielen als Zentren wirtschaftlicher Aktivitäten eine wichtige Rolle in der Raumplanung. Ihre Einbindung in die nationalen und regionalen Verkehrsnetze ist unerlässlich und die Lärmentwicklung erfordert im Rahmen des Umweltschutzes (→ Lärmschutz) eine Begrenzung der Siedlungsentwicklung. Der „Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt des Bundes (SIL)“, der später einmal in den „Sachplan Verkehr“ integriert wird, soll eine raumplanerische Gesamtsicht beim Ausbau und Betrieb der Flugplätze gewährleisten. Raumplanerische Konflikte sind insbesondere bei den interkontinentalen und citynahen Flugplätzen von Zürich, Genf und Basel vorgezeichnet.

Das Luftfahrtgesetz des Bundes unterscheidet zwischen den Flughäfen (welche dem öffentlichen Verkehr dienen) und den Flugfeldern (für den privaten Flugverkehr). Beide bedürfen einer Bau- und Betriebsbewilligung des Bundes (Flughafenzulassung des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation; Flugfeldbewilligung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt); dabei sind die verkehrstechnischen, raumplanerischen und umweltrechtlichen Anforderungen zu berücksichtigen (Standort, Grösse, Betriebsumfang und luftfahrtspezifische Belange). Zusätzliche kantonale Verfahren sind nicht erforderlich, ausser für den Bau von Anlagen, die nicht überwiegend dem Flugplatzbetrieb dienen, sowie für die Klärung rein baupolizeilicher Fragen bei Flugfeldern.

> Die Anlage und wesentliche Änderung eines Flugplatzes bedarf eines → Raumordnungsverfahrens und eines → Planfeststellungsverfahrens nach dem Luftverkehrsgesetz. Das Instrument der Lärmzonen um Flugplätze gibt es in Deutschland ebenfalls.

LUFTREINHALTUNG (PROTECTION DE L’AIR)

Mit den Vorschriften zur Luftreinhaltung sollen schädliche oder lästige Konzentrationen von Luftschadstoffen vermieden werden. Angestrebt wird langfristig auch die Erhaltung des Klimagleichgewichts.

Die Luftreinhalteverordnung des Bundes – gestützt auf das USG – sieht ein zweistufiges Immissionsschutzkonzept vor. In einer ersten Stufe sind Luftverunreinigungen bei bestehenden und neu zu errichtenden Anlagen durch Massnahmen an der Quelle, also beim Austritt (Emission), zu begrenzen, soweit dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (→ Vorsorgeprinzip), unabhängig davon, ob ihr Ausmass bereits schädlich ist. Reichen diese vorsorglichen Massnahmen nicht aus, um die Belastungen unter die Immissionsgrenzwerte, welche die Grenze zur Schädlichkeit oder Lästigkeit markieren, zu senken, kommt die zweite Stufe zur Anwendung. Sie dient der Vermeidung übermässiger Immissionen. Ist die Überschreitung der Immissionsgrenzwerte nicht auf einen einzelnen Verursacher zurückzuführen, so muss zur Reduktion der Luftbelastung ein → Massnahmenplan erstellt werden.

Auch die Raumplanung muss einen Beitrag zur Luftreinhaltung leisten. Das RPG schreibt dies explizit vor. Insbesondere sind bei der Ausscheidung von Nutzungszonen die Anliegen der Luftreinhaltung zu berücksichtigen. Im Vordergrund stehen Vorkehrungen, die auf eine Reduktion unnötigen Motorfahrzeugverkehrs abzielen, wie die Förderung der Siedlungsentwicklung an den Haltestellen des öffentlichen Verkehrs, Parkplatzbeschränkungen oder Parkraumbewirtschaftung (→ Fahrtenmodell). Anders als beim → Lärmschutz führen bestehende, übermässige Luftbelastungen in der Regel nicht zu einem Bauverbot für zonengemässe Bauten innerhalb einer Bauzone.

→ **Luftreinhaltung**

MARKTWIRTSCHAFTLICHE INSTRUMENTE (INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES)

Marktwirtschaftliche Instrumente in der Raumplanung sind darauf angelegt, mittels eines ökonomischen Wirkungsmechanismus Verhalten zu fördern, das mit den Raumplanungszielen in Einklang steht; so sollen beispielsweise über finanzielle Belastungen Anreize für weniger raumbelastende Verhalten geschaffen werden.

Zu den marktwirtschaftlichen Instrumenten können Anschluss- und Benutzungsgebühren, Erschliessungsbeiträge, Ersatzabgaben sowie die Verkehrswertbesteuerung von erschlossenem Bauland gezahlt werden. Ein weiteres Beispiel ist die Mehrwertabschöpfung, wie sie im RPG vorgesehen ist, jedoch nur in zwei Kantonen (Basel-Stadt, Neuenburg) zur Anwendung gelangt.

Nicht als marktwirtschaftliche, sondern als „marktnahe“ Instrumente gelten bei grossen Überbauungen vertragliche Vereinbarungen (z. B. Infrastrukturverträge) zwischen Privaten und der öffentlichen Hand.

Neben den heute praktizierten Instrumenten gibt es ganz andere marktwirtschaftliche Ansätze zur Förderung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Zu erwähnen sind Bonus- oder Malussysteme zur Förderung des verdichteten Bauens oder die Einführung handelbarer Zertifikate zur Bodennutzung.

> *Auch in Deutschland bestehen eine Reihe marktwirtschaftlicher Instrumente, wie Abgaben (Nutzungsentgelte, Lenkungsabgaben, Steuern und Transfers) und Subventionen, durch die die räumliche Entwicklung beeinflusst werden kann. Als neues Instrument zur Reduzierung des Flächenverbrauchs werden handelbare Flächenausweisungszertifikate/-kontingente diskutiert. Erste konzeptionelle Ansätze hierzu, die denen des Emissionshandels ähneln, liegen vor, es gibt aber auch noch offene Fragen und Forschungsbedarf. Der Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg empfiehlt in einem Sondergutachten ein System handelbarer Flächenzertifikate als wirksame Möglichkeit, den Flächenverbrauch entsprechend dem Nachhaltigkeitsziel der Bundesregierung bis 2020 auf ca. ein Viertel des heutigen Niveaus zu reduzieren.*

MASSNAHMENPLAN (PLAN DE MESURES DE PROTECTION DE L’AIR)

Luft und damit Luftfremdstoffe lassen sich nicht örtlich fixieren. Wo übermässige Luftbelastungen nicht auf einzelne Verursacher zurückzuführen sind, müssen koordinierte Lösungen gesucht werden (→ Luftreinhaltung). Der Massnahmenplan nimmt sich dieser Aufgabe an, indem er die einzelnen Emissionsquellen, die für die Entstehung der übermässigen Immissionen verantwortlich sind, sowie ihre jeweilige Bedeutung für die Gesamtbelastung aufzeigt, Massnahmen zur Verhinderung oder Beseitigung der übermässigen Immissionen formuliert und sich darüber äussert, welchen Beitrag die einzelnen Massnahmen bei der Verminderung der Luftbelastung leisten können. Als Massnahmen kommen hauptsächlich infrage:

- verkürzte Sanierungsfristen, ergänzende oder verschärfte Emissionsbegrenzungen (bei stationären Anlagen)
- bauliche, betriebliche, verkehrslenkende oder verkehrsbeschränkende Massnahmen (beim Verkehr).

Der Massnahmenplan wird von der Kantonsregierung erstellt und dient der Koordination der Sach- und Raumplanung mit der Umweltschutzgesetzgebung.

Die Massnahmenpläne haben zu einer besseren Kenntnis der Zusammenhänge der Luftverschmutzung geführt; in den meisten Fällen waren sie bisher aber nicht in der Lage, die angestrebte Reduktion der Luftbelastung in absehbarer Zeit zu gewährleisten. Die Kantonsregierungen haben in der Tat keine Kompetenzen gegenüber dem Gesetzgeber und vor allem gegenüber den Bundesbehörden (Nationalstrassen, Verkehrsvorschriften für den Motorfahrzeugverkehr usw.). Auch sind gesetzlich keine Sanktionen vorgesehen,

für den Fall, dass die Immissionsgrenzwerte der Luftbelastung trotz Massnahmenplan nicht eingehalten werden.

> *Der schweizerische Massnahmenplan im Rahmen der Luftreinhaltung entspricht dem deutschen Luftreinhaltplan. Beide Pläne enthalten nicht nur „Massnahmen“, sondern bezeichnen auch Verursacher und Emissionsquellen (→ Luftreinhaltung). Während der Luftreinhaltplan die Massnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen festlegt, ist bei der Gefahr, dass Immissionsgrenzwerte – etwa für Feinstaubpartikel – überschritten werden, zudem ein Aktionsplan aufzustellen, der kurzfristig zu ergreifende Massnahmen enthält. Die Frage, ob ein Bürger, der von gesundheitsrelevanten Überschreitungen des Immissionsgrenzwerts für Feinstaubpartikel betroffen ist, einen Anspruch auf die Aufstellung eines Aktionsplans hat, liegt dem Europäischen Gerichtshof zur Entscheidung vor.*

MIGRATION (MIGRATION)

Migration bezeichnet im engeren Sinn den Wechsel der Heimat mit Überschreitung einer Ländergrenze als internationale Migration, innerhalb eines Landes spricht man von Binnenmigration. Das Einwandern in die neue Heimat wird als Immigration bezeichnet, das Auswandern aus der alten Heimat als Emigration. Im Bezug auf internationale Migration spielen hierbei die wirtschaftlichen Situationen der Herkunftsregion und der Ankunftsregion als sogenannte Push- und Pull-Faktoren sowohl auf individueller als vor allem auch auf struktureller Ebene eine entscheidende Rolle.

Die Raumplanung ist insbesondere in den Städten mit den Auswirkungen der internationalen Migration konfrontiert. In oft lärmbelasteten und vernachlässigten Stadtquartieren siedelt sich eine mehrheitlich ausländische Wohnbevölkerung an, die sich aufgrund ihrer Zusammensetzung nur schlecht integrieren kann. Mit Aufwertungsmassnahmen – teilweise mit partizipativen Verfahren – wird versucht, in den Quartieren die Lebensqualität zu steigern und einen ausgeglichenen Bevölkerungsmix herbeizuführen.

Eine verbreitete Form der Binnenmigration ist zum Beispiel die „Landflucht“ im Zuge einer Urbanisierung. Weniger aus purer Not, sondern eher aus dem Streben nach günstigem Preis-Leistungs-Verhältnis geboren, ist die „Stadtflucht“. So bezeichnet man die Migration jener, die es sich leisten können, mehr Wohnkomfort zu akzeptablen Preisen im ländlichen Umfeld der Städte zu suchen.

> *In Deutschland ist aktuell die Wanderung von den neuen in die alten Bundesländer von grosser Bedeutung für die regionaldemografische Entwicklung. Die Migration aus dem Ausland spielt angesichts der niedrigen Geburtenrate eine wichtige Rolle für die demografische Entwicklung, mit Anforderungen bezüglich der Integration auch für die räumliche Planung. Baden-Württemberg verzeichnet derzeit nahezu kontinuierlich Wanderungsgewinne aus dem Ausland sowie den anderen Bundesländern.*

NACHHALTIGKEIT (DURABILITÉ)

Nachhaltigkeit in einem allgemeinen Sinn will als Postulat bewirken, dass eine Tätigkeit, eine Funktion oder Nutzung auf Dauer gesichert wird. Für die erneuerbaren Ressourcen bedeutet dies, dass sich die Nutzung auf den Ertrag zu beschränken hat. Die Nutzung nicht erneuerbarer Ressourcen ist zu minimieren. In einem übergeordneten Sinn geht es darum, unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Vorgänge die ökologische Stabilisierung zu erreichen, die das Leben auch in Zukunft ermöglicht. Das Postulat der Nachhaltigkeit mündet letztlich in die ethisch ausgerichtete Verantwortung gegenüber nachfolgenden Generationen.

Das Nachhaltigkeitsprinzip ist für die Raumplanung von unmittelbarer Bedeutung. Streng genommen wäre jeder zusätzliche Bodenverbrauch mit dem Prinzip unvereinbar. In der Raumplanung bedeutet das Nachhaltigkeitsprinzip jedoch vor allem Zurückhaltung beim Bodenverbrauch. Das Prinzip verlangt einen haushälterischen Umgang mit dem Boden (→ haushälterische Bodennutzung), eine Begrenzung des Siedlungsgebietes und die Erhaltung der Fruchtbarkeit der Böden (→ Bodenschutz, → Fruchtfolgeflächen). Erforderlich ist eine Raumordnung, welche die optimale Erfüllung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Funktionen im Raum erlaubt ohne vermehrte Beanspruchung von Lebensraum und Umwelt, ja sogar mit dem Ziel, diese zu reduzieren.

Nach Art. 73 der Bundesverfassung streben Bund und Kantone ein auf Dauer ausgeglichenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits an. Zum Ausdruck kommt der Gedanke der Nachhaltigkeit ferner in den Planungsgrundsätzen und in weiteren materiellen Normen des RPG, zum Beispiel in der Bestimmung über die Dimensionierung der Bauzonen (Art. 15 RPG).

Mit der Erarbeitung von Nachhaltigkeitsindikatoren beabsichtigt der Bund, die Nachhaltigkeit verschiedener Politikbereiche messen und vergleichen zu können.

> *Unterschiede zur deutschen Definition der Nachhaltigkeit bestehen nicht. Das ROG stellt die nachhaltige Raumentwicklung als Leitvorstellung über die Grundsätze der Raumordnung.*

→ **Nachhaltigkeit**

NATURGEFAHR (DANGER NATUREL)

Naturgefahren sind natürliche Prozesse und Zustände, die Gesellschaft und Umwelt bedrohen. Man unterscheidet gravitative (Lawinen, Hochwasser und Überschwemmung, Murgang, Rutschung, Steinschlag, Bergsturz etc.), tektonische (Erdbeben), meteorologische (Trockenheit, Sturm, Hagel, Blitzschlag) und übrige Gefahren (Meteoriteneinschlag).

Das RPG (Art. 6) verpflichtet die Kantone zur Berücksichtigung der Naturgefahren in den Grundlagen zur Richtplanung. Die Kantone sind beauftragt, Gebiete zu ermitteln, die durch Naturgefahren gefährdet sind. Die Wasserbau- und die Waldgesetzgebung enthält Konkretisierungen, namentlich eine Pflicht zur Erstellung von Gefahrenkarten und

zu deren Berücksichtigung in der Richt- und Nutzungsplanung sowie bei allen anderen raumwirksamen Tätigkeiten. Die föderalistisch geprägte Raumplanung in der Schweiz gibt den Kantonen bei der Umsetzung der im Bundesrecht enthaltenen Grundsätze einen grossen Spielraum.

Die Gefahrenhinweiskarte zeigt im Überblick die möglichen Gefährdungen durch die unterschiedlichen Naturgefahren auf. Sie ist nicht parzellenscharf, und sie macht weder Aussagen zum Ausmass (Intensität) noch zur Häufigkeit einer Naturgefahr. Detaillierte Aussagen sind erst mit der Naturgefahrenkarte möglich. Sie ist von den Behörden insbesondere im Nutzungsplanverfahren zu berücksichtigen und bildet die wesentliche Grundlage für die Ausweisung von grundeigentümerverbindlichen baulichen Beschränkungen oder Auflagen im Baubewilligungsverfahren. Beim Schutz vor Naturgefahren liegt der Schwerpunkt bei den raumplanerischen Massnahmen und beim Unterhalt von technischen Schutzmassnahmen.

> *Das ROG und das LplG BW sprechen nur den Hochwasserschutz an, andere Naturgefahren werden nicht explizit erwähnt. Auch nach BauGB sollen im Bebauungsplan bzw. Flächennutzungsplan lediglich Überschwemmungsgebiete und überschwemmungsgefährdete Gebiete gekennzeichnet werden. In Baden-Württemberg werden derzeit landesweite Hochwassergefahrenkarten erstellt. Eigene Gefahren- bzw. Gefahrenhinweiskarten zu weiteren Naturgefahren gibt es in den meisten Bundesländern nicht.*

NATURPARK (PARC NATUREL)

Die Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) im Jahre 2006 hat die Grundlage für neue National- und Naturpärke in der Schweiz geschaffen. Die drei neu definierten Park-Kategorien „Nationalpark“, „Regionaler Naturpark“ und „Naturerlebnispark“ tragen der vielfältigen Natur- und Kulturlandschaft der Schweiz Rechnung. Für die Schaffung neuer Pärke muss die Initiative von den Regionen ausgehen (Bottom-up-Prinzip), damit diese von der Bevölkerung besser akzeptiert und unterstützt werden.

- Nationalpärke haben nach dem NHG unterschiedliche Grössen. Sie umfassen eine Mindestfläche von 100 km² in den Alpen bis 50 km² im Mittelland. In dieser Kernzone ist die Natur vor allen menschlichen Eingriffen geschützt. Eine Übergangszone mit ländlichem Charakter, die kleinere Ortschaften umfasst und schonend genutzt wird, umgibt die Kernzone. Der Schweizerische Nationalpark im Kanton Graubünden ist im Jahr 2007 der einzig bestehende Nationalpark. Parc Adula (GR/TI) und Parco nazionale del Locarnese (TI) befinden sich in der Projektphase.
- Regionale Naturpärke tragen dazu bei, das Natur- und Kulturerbe einer Region in Wert zu setzen und deren Identität zu stärken. Sie umfassen grössere, teilweise besiedelte ländliche Gebiete (100 km²). Ziel der Regionalen Naturpärke ist die Aufwertung der Naturräume, die Förderung bedrohter Tier- und Pflanzenarten, die Vermarktung von lokalen, naturnah hergestellten Produkten sowie eine breite Besucherinformation. Projektierte Regionale Naturpärke sind u. a. das Biosphärenreservat Entlebuch (LU), Naturpark Thal (SO), Parc régional Chasseral (BE), Parc Jurassien Vaudois (VD) oder Parc Ela (GR).

- Naturerlebnispärke sind kleinflächige (Kernzone mind. 4 km²), naturnahe Wald- und Flussauengebiete in der Nähe von städtischen Agglomerationen. In der Kernzone ist die Natur vor menschlichen Eingriffen geschützt. Diese naturnahen Ausgleichsräume dienen der Bevölkerung als Freizeit-, Erholungs- und Erlebnisgebiete. Ein möglicher Naturerlebnispark ist der Sihlwald (ZH).

Die Pärkeverordnung (PäV) regelt – abgestützt auf die neuen Artikel 23e bis 23m des NHG – die globale Finanzhilfe des Bundes für die Errichtung, den Betrieb und die Qualitätssicherung von Pärken sowie die Verleihung der Park- und Produktelabel. Als „Fördervorlagen“ beruhen sowohl die entsprechenden Artikel des NHG als auch die PäV auf dem Prinzip der Freiwilligkeit.

Die Änderungen des NHG sowie die dazugehörige Pärkeverordnung sind seit 1. Dezember 2007 in Kraft. Anfang 2008 können die Regionen erstmals über ihre Kantone beim Bund ein Gesuch um Finanzhilfen und ein Parklabel einreichen.

→ **Naturpark**

NATURSCHUTZ (PROTECTION DE LA NATURE)

Naturschutz dient der Erhaltung und Förderung der Natur in all ihren Erscheinungsformen. Der Verdrängung einheimischer Tier- und Pflanzenarten soll dadurch begegnet werden, dass genügend grosse Lebensräume erhalten werden. Schutz geniessen Naturschönheiten von einmaliger örtlicher, regionaler oder nationaler Bedeutung. Übernutzungen sind zu vermeiden (→ Nachhaltigkeit).

Der Naturschutz ist grundsätzlich Sache der Kantone. Der Bund hat besondere Teilkompetenzen wie etwa im Bereich des Moorschutzes. Ferner hat er bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf Natur und Landschaft sowie auf die Natur- und Kunstdenkmäler zu nehmen.

Instrumente des Naturschutzes sind nutzungsplanerische Festlegungen (→ Schutzzonen), → Inventare, Einzelmassnahmen (Schutzverfügungen) und vertragliche Vereinbarungen. Die Landwirtschaftsgesetzgebung des Bundes ermöglicht Direktzahlungen für den biologischen Landbau, die integrierte Produktion und für ökologische Ausgleichsflächen. Rechtsgrundlagen für gewisse ökologische Leistungen kennen auch die Natur- und Heimatschutzgesetzgebungen der Kantone.

> *Der Naturschutz verfügt auch in Deutschland über ein vielfältiges Instrumentarium. Dazu gehören Mittel des Flächenschutzes (insbesondere Schutzgebietsausweisungen) und des → Artenschutzes (→ Bundesnaturschutzgesetz).*

→ **Naturschutz**

NUTZUNGSANTEILPLAN (PLAN DE MIXITÉ DES AFFECTATIONS)

Nutzungsanteilpläne bezwecken, der Verdrängung ökonomisch schwächerer Nutzungen – wie beispielsweise der Wohnnutzung – entgegenzutreten, indem die Einhaltung von Mindest- oder Maximalanteilen benachteiligter Nutzungen, oft in Prozenten der Nutzfläche ausgedrückt, vorgeschrieben wird. Mit entsprechenden Plänen soll die raumplanerisch erwünschte Nutzungsvielfalt in den → Bauzonen herbeigeführt werden (Durchmischung, → Planungsgrundsätze, → Siedlungsqualität).

Verbreitet sind Wohnanteilpläne. Mit der Festlegung von Mindestanteilen für das Wohnen wird die Nutzung von Bauten zu Büro- und Dienstleistungszwecken zurückgebunden und ein Gleichgewicht zwischen Wohn- und Arbeitsnutzung hergestellt. Um neben dem Wohnraum auch das Kleingewerbe zu schützen, ist es denkbar, mit Maximalanteilen nur jene Nutzung einzuschränken, die einen starken Verdrängungsdruck ausübt, beispielsweise die Büronutzung. Eine besondere Art der Nutzungsverdrängung besteht in den Tourismusgebieten durch die Nachfrage nach → Zweitwohnungen. Der damit verbundenen Verteuerung von Wohnraum für die einheimische Bevölkerung und anderen damit zusammenhängenden nachteiligen Entwicklungen kann mit dem Erlass von Erstwohnanteilplänen begegnet werden. Sie legen – für das ganze Gemeindegebiet oder für einzelne Zonen – fest, wo und in welchem Umfang Erstwohnungen auszuscheiden sind, die nur von Personen, die in der Gemeinde ihren zivilrechtlichen Wohnsitz haben (Absicht dauernden Aufenthalts), genutzt werden dürfen.

> *Das Instrument der Nutzungsanteilpläne ist in Deutschland nicht gebräuchlich. Zur planungsrechtlichen Sicherung der Wohnnutzung können in den Flächennutzungs- und Bebauungsplänen Wohnbauflächen oder Wohngebiete ausgewiesen werden. In Bebauungsplänen besteht ferner die Möglichkeit der „horizontalen Gliederung von Baugebieten“, d. h. der geschossweisen Festsetzung unterschiedlicher Nutzungsarten. Auch kann ein bestimmter Anteil der zulässigen Geschossfläche ausdrücklich für Wohnungen vorgesehen werden (ähnlich dem schweizerischen Wohnanteil). Dies kommt allerdings nach der → Baunutzungsverordnung nur in besonderen Wohngebieten und Kerngebieten, also vorrangig im innenstadtnahen Bereich, in Betracht.*

NUTZUNGSINTENSITÄT (DEGRÉ D'UTILISATION)

Unter Nutzungsintensität versteht man den Grad der Nutzung eines bestimmten Gebietes für einen bestimmten Zweck (Art der Nutzung). Die Nutzungsintensität wird in der Regel grundstückbezogen festgelegt. Zu unterscheiden sind die Intensität der baulichen und der bewirtschaftenden Nutzung.

In der → Bauzone wird die Intensität der Nutzung mit der Ausscheidung verschiedener Zonen und der Festlegung des dazugehörigen Bau- und Zonenreglementes bestimmt (Mass der Nutzung, → Baudichte). Ausserhalb der Bauzonen ergibt sich die Intensität der Nutzung aus den Vorschriften über die Bodenbewirtschaftung (Vorschriften über den → Bodenschutz und → Gewässerschutz).

> *In Deutschland können die Kommunen in ihren Flächennutzungs- und Bebauungsplänen die Art und das Mass der baulichen Nutzung anhand der → Baunutzungsverordnung festlegen und so die Nutzungsintensität bestimmen.*

NUTZUNGSPLANUNG/NUTZUNGSPLAN (PLAN D’AFFECTATION)

Unter Nutzungsplanung versteht man die Erarbeitung der raumplanerischen Nutzungsordnung eines bestimmten, funktional zusammenhängenden Gebietes (→ Planungspflicht). Mit ihr wird die zulässige Bodennutzung bezüglich Ort sowie Art und Mass parzellenscharf und grundeigentümergebunden festgelegt. Die Nutzungsplanung dient der Durchsetzung einer geordneten Siedlungsentwicklung, verbindet die Zonenausscheidung mit den Umweltsanierungen (→ Luftreinhaltung, → Lärmschutz, → Schutzzonen) und berücksichtigt überkommunale und regionale Anliegen und Aufgaben (→ Planungscoordination). Sie zeichnet sich durch eine zukunftsgerichtete Gesamtsicht aus und ist funktionsbezogen (nicht grundstücksbezogen) anzugehen. Örtlich gesehen befasst sich die Nutzungsplanung auch mit dem unüberbauten Raum (→ ländlicher Raum, → Bauen ausserhalb der Bauzonen).

Dem Planungsverfahren kommt mit der Offenlegung und Begründung der Planungsschritte (→ Planungsverfahren, → Information und Mitwirkung) und dem Rechtsschutz eine wichtige qualitätssichernde Funktion zu.

Ergebnis des Planungsprozesses ist der *Nutzungsplan*. Er besteht aus einer Karte und dazu gehörenden Vorschriften. Als Rahmennutzungsplan (Zonenplan) teilt er ein Gemeindegebiet in der Regel den Grundnutzungszonen des Raumplanungsgesetzes (→ Bau-, → Landwirtschafts- und → Schutzzonen) zu und unterteilt diese nach den kantonal vorgesehenen Nutzungsarten wie Wohn-, Gewerbe-, Industrie-, Gefahren- oder Landschaftsschutzzonen (→ Nutzungszone). Für bestimmte Teilräume oder einzelne Objekte können → Sondernutzungspläne ausgeschieden werden. In diesen Bereichen ergänzen und überlagern bzw. verdrängen sie die Rahmennutzungspläne. Geläufig sind auch die Begriffe „Ortsplan“ und „Zonenplan“; sie stammen aus früheren Zeiten, als sich die kommunale Planung vorab auf die Umschreibung und Ausdehnung der Bauzonen beschränkte. Nutzungspläne können mit der Übertragung von Enteignungsrechten oder mit → Baulandumlegungen verbunden sein. Sie müssen aus Rechtssicherheitsgründen eine gewisse Beständigkeit (→ Planbeständigkeit) aufweisen, was der Flexibilität abträglich sein kann.

> *Der Nutzungsplan entspricht in seiner Rechtsverbindlichkeit den deutschen Bauleitplänen. Er umfasst als Rahmennutzungsplan jedoch das gesamte Gemeindegebiet, wie der deutsche Flächennutzungsplan. Je nach kantonalen Vorschriften kann er, wie der deutsche Flächennutzungsplan, differenzierte Nutzungsarten vorsehen (z. B. Wohn-, Gewerbe-, Industriezonen etc.).*

NUTZUNGSÜBERTRAGUNG (REPORT DES DROITS DE BÂTIR)

Eine Nutzungsübertragung findet statt, wenn in die Berechnung der überbaubaren Fläche eines Grundstückes eine angrenzende, baulich nicht ausgenützte Parzelle einbezogen wird. Dies ist zulässig, wenn die angrenzende Parzelle nicht ausgenützte Nutzungsreserven besitzt. Die fraglichen Grundstücke oder Grundstücksteile müssen sich zudem in nächster Umgebung befinden und der gleichen → Nutzungszone angehören. Eine Ausnützungsanrechnung über Zonengrenzen hinweg ist nicht möglich, weil sonst für das

Gebiet längs der Zonengrenze verschiedene Nutzungsziffern gelten und die festgelegten Zonengrenzen missachtet würden. Nutzungsübertragungen müssen in Ausnutzungs-kastern festgehalten werden.

Von „Nutzungstransport“ ist die Rede, wenn mit Hilfe einer Nutzungsplanung und Landumlegung die in einem Gebiet zulässige Ausnutzung auf eine bestimmte Fläche konzentriert und die verbleibende Fläche der baulichen Nutzung entzogen wird (→ Umzonung).

> *Diese Vorgehensweise ist in Deutschland nicht bekannt.*

NUTZUNGSZONE (ZONE D’AFFECTATION)

Nutzungszonen regeln grundeigentümergebunden und parzellenscharf die zulässige Nutzung hinsichtlich Ort, Art und Mass. Der örtliche Geltungsbereich der einzelnen Nutzungszonen und die Zonenvorschriften sind im → Nutzungsplan und der Bau- und Zonenordnung (→ Baurecht) festgehalten. Unterschieden werden Grundnutzungszonen und Spezialzonen.

Als Grund- oder Hauptnutzungszonen gelten die drei vom Bundesrecht erwähnten Zonenarten: die → Bau-, → Landwirtschafts- und → Schutzzone. Neben diesen Grundnutzungszonen oder zu deren Unterteilung kann die kantonale Gesetzgebung weitere Zonen vorsehen wie Wohnzonen, Kernzonen, Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen, Rebbauzonen, Erholungszonen oder Landschaftsschutzzonen. Für gewisse Nutzungen und Werke können Spezialzonen ausgeschieden werden, welche die Grundnutzungszonen unter Umständen überlagern oder (vorübergehend) aufheben können. Beispiele sind: Kiesabbauzonen, Erhaltungszonen, Speziallandwirtschaftszonen, Golfplatzzonen, Zonen für Familiengärten. Oft werden entsprechende Zonen im Rahmen von → Sondernutzungsplänen ausgeschieden.

> *Während das schweizerische Bundesrecht nur drei Zonenarten vorsieht und die weitere Unterteilung der kantonalen Gesetzgebung überlässt, erfolgt in Deutschland eine sehr differenzierte und abschliessende Regelung durch Bundesrecht in der → Baunutzungsverordnung.*

ÖFFENTLICHES INTERESSE (INTÉRÊT PUBLIC)

Jede staatliche Tätigkeit muss sich auf ein öffentliches Interesse stützen. Dies gilt auch für die Raumplanung. Als öffentliche Aufgabe muss die Raumplanung darauf achten, dass alle ihre Planungen und Massnahmen vom öffentlichen Interesse geleitet sind. Dort, wo die Raumplanung als Bodennutzungsplanung zu Eigentumsbeschränkungen führt, ist das öffentliche Interesse verfassungsrechtliche Voraussetzung der Rechtmässigkeit. Das Gleiche gilt bei formellen Enteignungen.

Der Begriff des öffentlichen Interesses ist unbestimmt und zeitgebunden. Das öffentliche Interesse besteht in der Regel aus mehreren Anliegen der Öffentlichkeit, die sich konkurrieren können und demzufolge nach ihrem Gewicht im Einzelfall gegeneinander

abzuwägen sind (→ Interessenabwägung), beispielsweise dort, wo es um den Bau von Verkehrsachsen geht, die wertvolle Landschaften durchschneiden. Das öffentliche Interesse ist zu unterscheiden von den privaten Interessen, die ihrerseits rechtmässig und legitim sein können. Im Konfliktfall mit privaten Interessen muss das öffentliche die privaten überwiegen. Zeitgebunden ist das öffentliche Interesse in dem Sinne, als es sich im Laufe der Zeit ändern kann. So kann in einer Phase ungenügender Wohnungsproduktion für wenig finanzstarke Kreise der soziale → Wohnungsbau als im öffentlichen Interesse liegend betrachtet werden.

Gemäss verfassungsrechtlichem Auftrag liegen die restriktive Dimensionierung der Bauzonen und damit die Redimensionierung zu grosser Bauzonen im öffentlichen Interesse.

> *Das deutsche BauGB lässt den Begriff des öffentlichen Interesses (deutsches Recht: öffentliche Belange) nicht ganz unbestimmt. So werden die wichtigsten öffentlichen Belange in unterschiedlichen Regelungen des BauGB benannt (→ Öffentliche Belange).*

PLANBESTÄNDIGKEIT (STABILITÉ DES PLANS)

Planung ist ein ständiger und durchgehender Prozess. Pläne müssen deshalb abänderbar sein. Andererseits müssen die Adressaten sich auf bestehende Pläne verlassen können; namentlich dann, wenn sie durch Investitionen die Planinhalte konkretisieren. Je bedeutender ein Plan für den Bürger ist, desto grösser ist der Bedarf an Rechtssicherheit. Diesem Anspruch dient das Prinzip der Planbeständigkeit.

Bei den (behördenverbindlichen) → Richtplänen ist das Anliegen der Rechtssicherheit und damit der Beständigkeit im Allgemeinen weniger bedeutend. Diese Pläne können geändert werden, wenn sich neue Aufgaben stellen oder eine gesamthaft bessere Lösung möglich ist. Richtpläne werden in der Regel alle zehn Jahre überprüft und nötigenfalls überarbeitet (RPG Art. 9). Bei den (eigentümergebundenen) → Nutzungsplänen ist das Rechtssicherheitsbedürfnis grösser. Voraussetzung für eine Planänderung ist hier eine erhebliche Veränderung der rechtlichen oder tatsächlichen Gegebenheiten (RPG Art. 21). Je neuer ein Plan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso wichtiger müssen die Gründe für eine Planänderung sein. Der Anspruch auf Planbeständigkeit gilt nur für bundesrechtskonforme Pläne. Nutzungspläne mit überdimensionierten Bauzonen dürfen und müssen geändert werden.

> *Der Begriff der Planbeständigkeit kommt im deutschen BauGB nicht vor. Mit den schweizerischen vergleichbare Voraussetzungen gibt es für die Änderung von → Bauleitplänen nicht. Lediglich muss die Änderung nach § 1 Abs. 3 S. 1, § 8 BauGB für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich sein. Zudem enthalten die §§ 39 ff. BauGB („Planungsschadensrecht“) Regelungen über eine Entschädigung für Planbetroffene, die aufgrund einer Änderung eines → Bebauungsplans in der baulichen Nutzung des Grundstücks eingeschränkt werden.*

Schliesslich scheint der für die §§ 214 ff. BauGB verwendete Begriff der Planerhaltung dem der Planbeständigkeit verwandt. Die Planerhaltung bezweckt aber weniger, individuelle Nutzungsrechte zu schützen, als vielmehr Folgen von Fehlern zu begrenzen, die beim Erlass von Bauleitplänen aufgetreten sind.

PLANUNGSGRUNDSÄTZE (PRINCIPES RÉGISSANT L'AMÉNAGEMENT)

Planungsgrundsätze sind Leitlinien der erwünschten räumlichen Entwicklung. Sie stellen Wertungsgesichtspunkte dar und dienen als Anleitung und Massstab der planerischen → Interessenabwägung. Die Planungsgrundsätze bilden kein widerspruchloses Zielsystem; eine Rangordnung zwischen den Grundsätzen besteht nicht. Unterschieden werden materielle und formelle Planungsgrundsätze:

- Als materielle Planungsgrundsätze gelten inhaltliche Vorgaben für die Raumplanung, beispielsweise das Anliegen einer haushälterischen, landschafts- und umweltschonenden Bodennutzung, die Erhaltung genügenden Kulturlandes, die Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung, die Unterstützung des kulturellen und sozialen Lebens, die Förderung der Siedlungsqualität und die Erhaltung schutzwürdiger Ortsbilder und Landschaften. Entsprechende Zielnormen finden sich im RPG (→ Ziele der Raumplanung, Planungsgrundsätze), aber auch im funktionalen Raumplanungsrecht (→ Raumplanungsrecht) wie etwa im NSG, im WaG oder im USG.
- Als formelle Planungsgrundsätze werden die den Umfang und das Verfahren der Planung (→ Planungsverfahren) regelnden Normen bezeichnet wie etwa die Bestimmungen über die → Planbeständigkeit, über die → Information und Mitwirkung bei der Planung oder der Grundsatz der Planvollständigkeit, welcher besagt, dass die kommunale Planung den ganzen Raum lückenlos zu erfassen hat und Teilgebiete nur (zeitlich) beschränkt ausklammern darf (→ Nutzungsplanung, → Planungszonen). Anstatt von formellen Planungsgrundsätzen spricht man in der Praxis eher von Verfahrens- und Formvorschriften.

Neben diesen materiellen und formellen Planungsgrundsätzen sind in der Planung auch die Grundrechte und allgemeine Rechtsprinzipien des Verwaltungsrechts zu berücksichtigen. Sie gelten für das gesamte staatliche Handeln, also auch für die Planung, und stellen in diesem Sinne Planungsgrundsätze im weiteren Sinne dar.

Die materiellen Planungsgrundsätze sind im Planungsprozess direkt anwendbar, sie lenken aber auch die Baubewilligungsbehörden, wenn diese vom Gesetz zur Interessenabwägung verpflichtet werden (→ Ausnahmegewilligung für das → Bauen ausserhalb der Bauzonen).

> *Der Begriff der materiellen Planungsgrundsätze entspricht dem Begriff der → Grundsätze der Raumordnung, wie sie im ROG aufgezählt sind.*

PLANUNGSKOORDINATION (COORDINATION)

Eine der Hauptaufgaben der Raumplanung besteht in der Koordination der räumlichen Ansprüche. Planungskoordination bedeutet demgemäss logische und lückenlose Planung sowie formelle und materielle Abstimmung der Planungen der einzelnen Planungsträger. Denn oft bestehen gleichzeitig mehrere Pläne, Planungsstufen und Planarten nebeneinander. Die Abstimmung erfolgt dabei nach dem Gegenstromprinzip, indem gleichzeitig von unten nach oben und von oben nach unten geplant wird. Gemeindebehörden haben ihre Planungen mit Planungen der Nachbargemeinden und übergeordneten Behörden ebenso abzusprechen, wie die Bundesbehörden bei den → Sachplanungen auf die raumwirksamen Vorstellungen der Kantone und Gemeinden Rücksicht zu nehmen haben. Das bedeutendste Instrument für diese Abstimmung ist die → Richtplanung.

Zu unterscheiden ist die Planungskoordination von der → Verfahrenskoordination bei parallel laufenden Rechtsverfahren.

> *Im deutschen Recht ist die Planungskoordination ebenfalls umfassend geregelt sowohl auf verfahrensrechtlicher als auch auf materiell-rechtlicher Ebene. So gibt es sowohl im Fachplanungs- als auch im Raumplanungsrecht z. B. Regelungen über die Beteiligung anderer Behörden und sonstiger Träger öffentlicher Belange. Der materiellen Abstimmungspflicht zwischen den unterschiedlichen Planungen dienen insbesondere das → Gegenstromprinzip, die → Bindungswirkung der → Erfordernisse der Raumordnung und nicht zuletzt die → Abwägung.*

PLANUNGSPFLICHT (OBLIGATION D'AMÉNAGER LE TERRITOIRE)

Planungspflicht bedeutet, im Planungsprozess über räumliche Nutzungsansprüche zu befinden. Generell sind nach dem RPG (Art. 2) auf allen staatlichen Ebenen die für die Aufgabenerfüllung nötigen Planungen zu erlassen und aufeinander abzustimmen. Insbesondere schreibt das RPG vor, dass die Kantone einen ihr ganzes Gebiet umfassenden → Richtplan zu erlassen haben. Darauf gestützt ist das nutzbare Gebiet in → Nutzungszonen einzuteilen. Die raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes sind mittels → Konzepten und → Sachplänen zu koordinieren und auf die Planungen der Kantone abzustimmen. Die Planungspflicht verlangt die Einhaltung der planerischen Stufenfolge (Richtplan – Nutzungsplan – Baubewilligung) und die sachgemässe Zuordnung von Planungsentscheiden. Zur Planungspflicht gehört auch die rechtzeitige Anpassung überholter Pläne an veränderte Absichten oder Verhältnisse.

Bedeutende Einzelvorhaben unterstehen der Planungspflicht, wenn sie grosse Flächen beanspruchen oder sonst erhebliche Auswirkung auf die Nutzungsordnung, Erschliessung oder Umwelt zeitigen (Kiesabbau, Deponien, Golfplätze, Sportzentren, Einkaufszentren usw.). Entsprechende Vorhaben bedürfen einer umfassenden, alle raum- und umweltrelevanten (→ Umweltverträglichkeitsprüfung) Gesichtspunkte berücksichtigenden Beurteilung und rufen nach einer bewussten politischen Zuordnung der Nutzung unter demokratischer Beteiligung.

Planungspflichten werden auch in der kantonalen Gesetzgebung vorgeschrieben (Quartierplanungs-, Gestaltungsplanungspflicht, → Sondernutzungsplan).

> Die Pflicht zu planen ist in Deutschland genauso vorhanden wie in der Schweiz, aber gesetzlich nicht so stark hervorgehoben, wie dies im Art. 2 des schweizerischen RPG geschieht. Eine spezielle Form der Planungspflicht ist das Planungsgebot, das den baden-württembergischen Regionalverbänden gegenüber den Trägern der Bauleitplanung zur Verfügung steht → Planungsgebot): Die Bauleitplanungsträger können gezwungen werden, Bauleitpläne aufzustellen, wenn dies zur Verwirklichung regional bedeutsamer Vorhaben erforderlich ist.

PLANUNGSVERFAHREN (PROCÉDURE DE PLANIFICATION)

Unter Planungsverfahren können Planungsmethoden oder Planerlassverfahren gemäss formellem Planungsrecht, auch Planfestsetzungsverfahren genannt, verstanden werden. Die Ausgestaltung des Planerlassverfahrens wird in der Schweiz von der direkten → Demokratie geprägt.

Die Planfestsetzungs- oder Planerlassverfahren betreffen den Erlass von Plänen. Im Raumplanungsrecht geht es in erster Linie um den Erlass von Nutzungs-, Richt- und Sachplänen. Das Planerlassverfahren orientiert sich am Gesetzgebungs- oder am Verwaltungsverfahren. Steht ein Plan infrage, der von vergleichbarer Wichtigkeit ist wie ein Gesetz, so drängt sich das Gesetzgebungsverfahren auf; handelt es sich um einen Plan, der sich eher einem Verwaltungsakt annähert, so drängt sich das Verwaltungsverfahren auf. Es kann sich allenfalls auch um ein besonderes Verfahren handeln. In der Regel wird das Verfahren durch die Planungsgesetzgebung festgelegt.

Das Verfahren, insbesondere die Zuständigkeitsordnung, bestimmen die kantonalen Planungsgesetze. Das Bundesrecht enthält in der Verfassung und im RPG Mindestvorschriften: So beinhaltet das Bundesrecht Bestimmungen über die → Information und Mitwirkung der Bevölkerung, die auf den besonderen Einbezug der Betroffenen zielt, und es regelt den → Rechtsschutz. Das Nutzungsplanverfahren wird abgeschlossen mit der Genehmigung durch eine kantonale Behörde. Die Pläne werden erst in diesem Moment rechtlich verbindlich. Diese Vorschrift ermöglicht eine Recht- und Zweckmässigkeitskontrolle und eine Abstimmung mit den übergeordneten Plänen. Kantonale Richtpläne bedürfen der Genehmigung durch den Bund (→ Planungscoordination).

Der → Information und Mitwirkung der Bevölkerung kommt die wichtige Aufgabe der demokratischen Legitimation und der Qualitätssicherung zu. Nutzungspläne müssen überdies zur Gewährung des rechtlichen Gehörs öffentlich aufgelegt werden. Gegen Planentscheide muss mindestens ein Rechtsmittel vorhanden sein; die Legitimation ist mindestens im gleichen Umfang zu gewährleisten wie für die öffentlich-rechtliche Beschwerde an das Bundesgericht; mindestens eine Behörde hat den angefochtenen Entscheid vollständig zu überprüfen, wobei als letzte kantonale Instanz in der Regel eine Gerichtsbehörde entscheiden muss (→ Rechtsschutz). Ausserdem muss der Kanton zur beförderlichen Behandlung Fristen setzen und für eine genügende Koordination verschiedener Entscheide zur gleichen Sache sorgen (→ Verfahrenskoordination).

Die Dauer der Planungsverfahren kann dazu führen, dass die Planung zum Zeitpunkt der Genehmigung bereits überholt ist. Deshalb kommt in bestehenden Siedlungen

vermehrt ein Vorgehen zur Anwendung, bei dem vorerst ein Rahmennutzungsplan mit minimalen Aussagen sowie sachbezogene Teilrichtpläne (wie Verkehrsplan, Versorgungsplan) erlassen werden und nachher – sobald sich Bauinteressen abzeichnen – zusammen mit den Grundeigentümern ein → Sondernutzungsplan ausgearbeitet oder ein durch Wettbewerbsverfahren optimiertes Projekt verfasst wird (→ Kooperative Planung).

> *In Deutschland gibt es zwei prinzipiell unterschiedliche Verfahrenstypen:*

- *die Aufstellung von Plänen einschliesslich → Umweltverträglichkeitsprüfung,*
- *die Prüfung und Genehmigung von Vorhaben durch (ggf. vorgelagertes) → Raumordnungsverfahren und → Planfeststellungsverfahren.*

PLANUNGSZONE (ZONE RÉSERVÉE)

Der Erlass einer Planungszone ermöglicht eine zeitlich befristete Beschränkung der Baumöglichkeiten auf einem bestimmten Gebiet mit dem Ziel, Bauvorhaben, die konkreten Planungsabsichten widersprechen, zu verhindern.

Das RPG (Art. 27) beschränkt sich auf den Erlass von Planungszone zur Sicherung der Nutzungsplanung, doch können die Kantone auch die → Richtplanung mit Planungszone sichern. Die zeitliche Geltung darf längstens fünf Jahre betragen, wobei die Kantone Verlängerungen vorsehen können.

Mit Planungszone belegte Gebiete sind zu unterscheiden von Gebieten, in denen die Nutzung noch nicht definitiv bestimmt ist (Zonen mit Planungspflicht) oder in denen eine bestimmte Nutzung erst später zugelassen wird (zum Beispiel → Reservezone).

Grundsätzlich dieselbe Funktion wie die Planungszone übernehmen die Bausperren (Baubann), wie sie das kantonale Recht oft kennt. Auch bei ihnen handelt es sich um zeitlich begrenzte Massnahmen, die verhindern, dass vor dem Inkrafttreten neuer Pläne und Vorschriften ein negatives, deren Verwirklichung beeinträchtigendes Präjudiz geschaffen wird (vorsorgliches Bauverbot).

> *Die entsprechenden deutschen Planungsinstrumente sind → Veränderungssperre, Zurückstellung von Baugesuchen, → Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Massnahmen.*

RAUMBEOBACHTUNG (OBSERVATION DU TERRITOIRE)

Die Aufgabe der Raumb Beobachtung besteht darin, Veränderungen der Bodennutzung und der räumlichen Ordnung sowie deren Einflussfaktoren in einem bestimmten Gebiet systematisch und laufend zu verfolgen und auszuwerten. Dazu werden spezifische Indikatoren ausgewählt. Gegenstand der Raumb Beobachtung sind beispielsweise die Bodennutzung, die Verkehrsentwicklung, Veränderungen der Landschaft, der Natur, des Klimas und der raumwirksamen menschlichen Verhaltensweisen (demografische Entwicklung). Die Resultate der Raumb Beobachtung sind → Grundlagen der Planung. Sie bilden ferner eine unabdingbare Voraussetzung für die Raumordnungspolitik und dienen der Erfolgskontrolle (Controlling).

Mit dem Projekt „Raumbeobachtung Schweiz“ des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE wird die Veränderung der Bodennutzung und der räumlichen Ordnung systematisch und laufend beobachtet. Die Ergebnisse werden regelmässig auf der Homepage des Bundesamtes für Raumentwicklung und den allgemeinen Publikationen des Bundesamtes für Statistik veröffentlicht. Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang auch die vom Bundesamt für Umwelt veröffentlichten „Umweltberichte“ und die Umweltstatistik des Bundesamtes für Statistik. Auch die meisten Kantone verfügen über eine mehr oder weniger ausgebaute Raumbeobachtung.

> *Die Raumbeobachtung wird in Deutschland von den Trägern der Regionalplanung, der Landesplanung und bundesweit vor allem vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) durchgeführt.*

→ **Monitoring** → **Raumbeobachtung**

RAUMENTWICKLUNGSBERICHT (RAPPORT SUR LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL)

Als Grundlage oder „Leitbild“ der schweizerischen Raumordnungspolitik erarbeitete der Bundesrat 1996 die „Grundzüge der Raumordnung Schweiz“. Die darin aufgeführten Strategien bildeten ein in sich abgestimmtes Bündel von Leitsätzen für ein zielgerichtetes Handeln des Bundes im Rahmen seiner raumwirksamen Tätigkeiten. Hauptstrategien waren die Vernetzung der Städte, die Stärkung der ländlichen Räume, die Schonung der Landschaft sowie die Einbindung in Europa. Viele Einzelbereiche dieser Strategien konnten erfolgreich umgesetzt werden, andere wurden von der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung eingeholt. So ist die Zersiedelung der Schweiz vorangeschritten und die Kluft zwischen den Metropolitanräumen und den übrigen Landesteilen hat sich vergrössert. Das Bundesamt für Raumentwicklung ARE hat im Jahre 2005 einen Raumentwicklungsbericht verfasst, der zu dem Schluss kam, dass die Raumentwicklung in der Schweiz nicht nachhaltig ist. Um eine ausgewogene Raumentwicklung zu erreichen, stellte das ARE in diesem Bericht ein „Raumkonzept Schweiz“ zur Diskussion, das die Grundlage für die zukünftige räumliche Entwicklung der Schweiz bilden sollte. Das vorgeschlagene Raumkonzept setzte auf die Stärkung der Metropolen sowie auf die Förderung strategischer Städteneetze und formulierte Strategien für den ländlichen Raum (→ Raumkonzept Schweiz).

→ **Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland**

→ **Raumordnungsbericht**

RAUMKONZEPT SCHWEIZ (CONCEPT DU DÉVELOPPEMENT)

Die „Grundzüge der Raumordnung Schweiz“ von 1996 befinden sich, ausgelöst durch den Raumentwicklungsbericht des ARE (→ Raumentwicklungsbericht) in Überarbeitung. Vertreter des Bundes, der Kantone, der Städte und Gemeinden haben 2006 eine Vereinbarung zur gemeinsamen Erarbeitung des „Raumkonzeptes Schweiz“ unterzeichnet. Dieses soll Zielvorgaben und Leitlinien zur zukünftigen räumlichen Entwicklung des

Landes enthalten und die wichtigen Fragen beantworten: Welche Bedeutung haben die Metropolen und die regionalen Zentren in der Schweiz? Was passiert mit dem ländlichen Raum? Welche Bauten und welche Nutzung wollen wir ausserhalb der Bauzonen?

Die Erarbeitung des Raumkonzeptes Schweiz läuft parallel mit der Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG).

→ ***Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland***

RAUMORDNUNG (ORGANISATION DU TERRITOIRE)

Raumordnung ist die tatsächlich vorhandene räumliche Struktur eines Gebietes mit seinen natürlichen Gegebenheiten und den vom Menschen geschaffenen Einrichtungen. In einem weiteren Sinne kann unter Raumordnung die durch die Raumordnungspolitik zu schaffende künftige räumliche Struktur verstanden werden.

Raumordnungspolitik kann als die laufende Bewältigung räumlicher Probleme durch das politische System beschrieben werden. Das Angehen der anstehenden und aufkommenden räumlichen Probleme ist nicht nur eine Aufgabe der Raumplanung, sondern gleichzeitig der Politik. Diese behandelt räumliche Probleme unter den Aspekten der aktuellen Führungsverantwortung gegenüber dem Gemeinwesen, der gemeinsamen Bewältigung gemeinsamer Probleme – gleichsam der demokratische Aspekt –, der Zukunftsverantwortung und der Schaffung von öffentlichen Bewusstseinsinhalten. In diesem Sinne befasst sich die Raumordnungspolitik mit der Integration der räumlichen Probleme in die politischen Prozesse und deren Bewältigung.

In einem ganz anderen Sinn kann Raumordnungspolitik von der materiellen Seite her definiert werden, beispielsweise Raumordnungspolitik als öffentliche Aufgabe des Abbaus räumlich-wirtschaftlicher Disparitäten (Ungleichgewichte), der Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen usw. oder – neuerdings als öffentliche Aufgabe – der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung.

Die Politik bedarf für sich eines Orientierungs- und Handlungsrahmens, an dem sie ihre Wachsamkeit gegenüber räumlichen Dimensionen und räumlichen Problemen schulen kann. Auf Bundesebene findet sich ein solcher in der Legislaturplanung, der politischen Planung, in den „Grundzügen der Raumordnung Schweiz“ (bzw. im künftigen → Raumkonzept Schweiz) oder in den Berichten an das Parlament (beispielsweise der → Raumentwicklungsbericht 2005). Auf kantonaler Ebene geht es vorwiegend um Regierungsprogramme, Raumordnungskonzepte und den kantonalen Richtplan nach Raumplanungsgesetz.

→ ***Raumordnung***

RAUMPLANUNG (AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE)

Raumplanung ist das gezielte Einwirken auf die räumliche Entwicklung der Gesellschaft, der Wirtschaft und der natürlichen, gebauten und sozialen Umwelt in einem bestimmten Gebiet. Als Oberbegriff umfasst die Raumplanung in diesem Sinne alle räumlichen Planungen der öffentlichen Hand auf allen Staatsebenen und in allen raumrelevanten

Sachgebieten (Verkehr, Umwelt, Wirtschaft, Gesellschaft usw.). Entsprechend findet der Begriff „Raumentwicklung“ zunehmend Anwendung.

Die Raumplanung hat die Aufgabe, die räumlichen Probleme aufzunehmen und die Funktionen im Raum aufeinander abzustimmen. Dafür entwickelt sie Grundvorstellungen, die den Lebensraum im Gesamtzusammenhang und unter Respektierung der Entscheidungs- und Handlungsspielräume kommender Generationen betrachten. Darüber hinaus muss die Raumplanung aufzeigen, welche Probleme mit welchen Massnahmen in welcher zeitlichen Reihenfolge angegangen werden. Raumplanung ist schliesslich Bodennutzungsplanung (→ Nutzungsplanung, → Richtplanung), indem sie die zulässige Nutzung der einzelnen Landflächen bestimmt; und sie übernimmt Koordinationsfunktionen, indem sie die Nutzungsansprüche aufeinander abstimmt, über auftretende Konflikte entscheidet und durch alle räumlich wirkenden Staatstätigkeiten hindurch Grundlage behördlicher Zusammenarbeit ist. Indem die Raumplanung die räumlichen Probleme in Verantwortung für den Lebensraum angeht, ist sie auch ökologisch ausgerichtet.

> *In Deutschland ist Raumplanung der Oberbegriff für → Raumordnung und → Bauleitplanung; davon sind die raumbedeutsamen Fachplanungen mit ihrem sektoralen Bezug zu unterscheiden. Vgl. Kapitel I.2.*

RAUMPLANUNGSRECHT (DROIT DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE)

Das schweizerische Raumplanungsrecht umfasst alle Rechtsregeln, die bestimmt oder geeignet sind, den natürlichen oder vom Menschen geschaffenen Lebensraum unmittelbar zu verändern oder zu erhalten. Auch die Rechtsregeln über die organisatorischen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen zählen zum Raumplanungsrecht.

Man unterscheidet das nominale und das funktionale Raumplanungsrecht:

- Das nominale Raumplanungsrecht umfasst alle Rechtssätze, die ausdrücklich als solche des Raumplanungsrechts bezeichnet sind (eidgenössisches Raumplanungsgesetz (RPG) mit Verordnung, kantonale Bau- und Planungsgesetze, kommunale Bau- und Planungsvorschriften → Baurecht).
- Das funktionale Raumplanungsrecht umfasst die Gesamtheit der Rechtssätze, die in ihrer Anwendung und Wirkung der Raumordnungspolitik dienen. Entsprechende Normen finden sich beispielsweise in den Gesetzgebungen zum Verkehr (→ Eisenbahnen, → Schifffahrt, → Strassen, → Luftfahrt), zum Wohnungswesen (→ Wohnungsbau), zur Landwirtschaft (→ Landwirtschaftszone), zum → Wald, zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (→ Naturschutz, → Gewässerschutz, → Umwelt), zur → Energie (→ Elektrische Anlagen, → Rohrleitungen, Wasserkraft), zur → Regionalpolitik und zur → Landesverteidigung.

Unterschieden wird auch zwischen dem materiellen und dem formellen Raumplanungsrecht. Das materielle Raumplanungsrecht bestimmt den Inhalt der Planung. Das formelle Raumplanungsrecht ordnet die Behörden und deren Kompetenzen sowie das Planungsverfahren (→ Verfahren).

→ **Raumordnungsrecht**

RECHTSGLEICHHEIT (ÉGALITÉ DE DROIT)

Das Gleichbehandlungsgebot als Grundrecht besagt, dass alle Personen bei gleichen Verhältnissen gleich, bei unterschiedlichen Verhältnissen verschieden zu behandeln sind und dass Entscheide nicht willkürlich sein dürfen.

Dem Gleichbehandlungsgebot kommt bei Planungsmassnahmen nur abgeschwächte Wirkung zu, weil eine differenzierte, dem Baulandbedarf und den örtlichen Gegebenheiten Rechnung tragende sowie mit infrastrukturellen Massnahmen koordinierte Nutzungsplanung nicht darum herumkommt, gleichartig erscheinende Liegenschaften verschiedenen Zonen zuzuweisen. Immerhin ist das Gemeinwesen verpflichtet, die Zonengrenzen nach sachlich begründeten Kriterien festzusetzen.

Bei der Erteilung einer → Baubewilligung hat das Gleichbehandlungsgebot volle Geltung. Eine Gleichbehandlung kann aber nur im Rahmen der rechtlichen Ordnung verlangt werden. Wurde in einem Fall die Rechtsordnung nicht richtig angewandt, so ergibt sich daraus in der Regel kein Anspruch auf weitere rechtswidrige Bewilligungen (keine Gleichbehandlung im Unrecht).

> *Das Grundrecht auf „Gleichheit“ ist im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland verankert.*

RECHTSSCHUTZ (PROTECTION JURIDIQUE)

Der Rechtsschutz dient in der Raumplanung der Wahrung der Rechte des Einzelnen gegenüber dem planenden Staat. Hinzu kommt der Schutz des Autonomiebereichs der untergeordneten Gebietskörperschaften. Beim Beschwerderecht privater Natur- und Umweltschutzverbände, die grundsätzlich ideelle Ziele verfolgen, dient der Rechtsschutz angesichts des Ungleichgewichts zwischen Nutzungs- und Schutzinteressen der Wahrung öffentlicher Interessen (Verbandsbeschwerde). Abgesehen von wenigen Ausnahmen ist auch im Raumplanungsrecht der Anspruch auf Überprüfung eines Entscheides durch ein unabhängiges Gericht gewährleistet (Rechtsweggarantie Art. 29a BV). Eine Ausnahme besteht beispielsweise für den Richtplan, welcher als Entscheid mit vorwiegend politischem Charakter (Art. 86 Abs. 3 Bundesgerichtsgesetz BGG) gilt.

Im Zusammenhang mit dem Rechtsschutz werden regelmässig die Begriffe Rechtsmittel, Legitimation und Kognition verwendet:

- Rechtsmittel bezwecken, behördliche Anordnungen durch die davon besonders Betroffenen einer Überprüfung zuzuführen. Sie stehen vor allem in der Form von Einsprachen, Beschwerden bzw. Rekursen (Rechtsmittel im engeren Sinn) zur Verfügung. Aufsichtsbeschwerden und Petitionen, die keinen Anspruch auf materielle Behandlung der Anträge einräumen, werden als Rechtsbehelfe bezeichnet. *Einsprachen* richten sich an die entscheidende Behörde selbst oder an eine andere Behörde der gleichen Stufe mit dem Anliegen, den Entscheid nochmals zu überdenken und allenfalls abzuändern. Einsprachen können oft auch bereits gegen ein Gesuch gerichtet werden. Sie bilden dann Entscheidungsgrundlage der ersten Instanz. Umgangssprachlich werden Rekurse bzw. Beschwerden von Nachbarn häufig als „Baueinsprachen“ bezeichnet. Ebenfalls

„Baueinsprachen“ nennt man vielerorts privatrechtliche Rechtsbehelfe, mit denen ein Nachbar vertragliche oder auf dem Zivilgesetzbuch beruhende Einwendungen gegen ein Bauprojekt erhebt. Diese werden von den Zivilgerichten behandelt. Mit einer *Beschwerde* oder einem *Rekurs* wird der Entscheid einer Behörde bei einer übergeordneten Instanz (häufig einem Gericht) angefochten. Oberste Rechtsmittelinstanz in der Schweiz ist für viele Streitigkeiten das Bundesgericht. In bestimmten Fällen kann auch noch mit einer Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte die Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention gerügt werden. Rechtsmittel müssen innerhalb bestimmter Fristen eingereicht werden und bestimmte Formvorschriften einhalten (Antrag, Begründung mit je nach Rechtsmittel unterschiedlichen Anforderungen, Unterschrift usw.). Mit der *Aufsichtsbeschwerde* kann man sich bei der Aufsichtsbehörde über das Verhalten einer unteren Verwaltungsinstanz beschweren, selbst wenn kein Rechtsmittel zur Verfügung steht. Die Aufsichtsbeschwerde ist an keine Fristen oder Formvorschriften gebunden, gibt dem Beschwerdeführer aber auch keinen Anspruch auf einen neuen Entscheid.

- Unter Legitimation versteht man die Befugnis, ein Rechtsmittel zu ergreifen. Diese Befugnis besitzt grundsätzlich nur, wer von einem Entscheid berührt ist, das heisst in besonders naher Beziehung zum angefochtenen Entscheid steht (Grundeigentümerin, Nachbar). Eine besondere Legitimation verleiht die Gesetzgebung Umweltorganisationen und Vereinigungen des Natur- und Heimatschutzes für die in ihren Bereich fallenden Belange (Verbandsbeschwerde). Ähnliches gilt für Gemeinden und Kantone. Auch einzelne Fachstellen des Bundes sind berechtigt, die Erteilung gewisser Bewilligungen anzufechten (Behördenbeschwerde).
 - Der Begriff Kognition bezeichnet den Umfang der Überprüfungsbefugnis der Rechtsmittelbehörde. Die Kognition kann auf die Verfassungsmässigkeit oder die Rechtmässigkeit beschränkt sein, sich aber auch auf die Richtigkeit der Sachverhaltsfeststellung und die Angemessenheit einer Massnahme erstrecken.
- > *Auch in Deutschland sind die Rechtsschutzmöglichkeiten sehr differenziert. Sie richten sich nach der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Nach deutschem Recht sind gegen Pläne das Normenkontrollverfahren und gegen Verwaltungsakte der Widerspruch oder die Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage möglich.*

REGION (RÉGION)

Der Begriff Region wird in der Schweiz nicht einheitlich verwendet. Als homogene Region wird ein Gebiet verstanden, das in Bezug auf bestimmte Gegebenheiten oder mehrere Merkmale gleichartig oder im Hinblick auf eine oder mehrere Eigenschaften sehr ähnlich ist. So werden aufgrund des Entwicklungsstandes (finanzstark, finanzschwach) oder der wirtschaftlichen Produktionsstruktur (Landwirtschafts-, Industrie-, Fremdenverkehr) Gebietseinheiten zu Regionen zusammengefasst. In diese Kategorie gehören raumplanerisch vor allem die Regionen der Wirtschafts- und Innovationsförderung (Bundesgesetz über die Regionalpolitik). Als funktionale Regionen werden Raumeinheiten bezeichnet, bei denen die sozialen und wirtschaftlichen Beziehungsverflechtungen und insbesondere

die wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen einem Zentrum und seinem Umland für die Abgrenzung bestimmend sind. Entscheidende Abgrenzungskriterien sind Merkmale wie etwa Pendlerströme (Berufs-, Bildungs-, Erholungspendler), Einkaufsbeziehungen, Marktverflechtungen. In urbanen, dicht besiedelten Gebieten ist der Begriff der Region häufig mit jenem der Agglomeration identisch.

In einzelnen Kantonen besteht mit den regionalen Planungsverbänden neben Bund, Kantonen und Gemeinden eine vierte Planungsebene mit unterschiedlichen Kompetenzen (→ Regionalplanung).

> *Die baden-württembergischen Regionen sind raumordnerische Planungsräume, deren Zuschnitt durch das Landesplanungsgesetz festgelegt wird (→ Region).*

REGIONALPLANUNG (PLANIFICATION RÉGIONALE)

Raumplanerische Probleme überschreiten die Gemeinde-, Kantons- und Landesgrenzen (insbesondere bei der Siedlungsentwicklung, beim Verkehr und beim Natur- und Landschaftsschutz). Die Regionalplanung dient dazu, diese überörtlichen Belange im grösseren räumlichen Zusammenhang zu sehen.

Heute beherrscht das Denken in Wirtschaftsregionen bzw. funktionalen Regionen die Raumplanungsaufgaben. So hat die Gemeinde ihre Bauzonengrösse und Verkehrsinfrastruktur auch mit Blick auf die regionale Entwicklungsmöglichkeit zu bemessen. Infrastrukturanlagen, die mehreren Gemeinden dienen, sind im gemeinsamen Einvernehmen zu planen. Die Durchführung der Regionalplanung führte bisher nicht zur Bildung neuer politischer Gebietskörperschaften; in der Regel kann sie mit öffentlich- oder privatrechtlichen Gemeindeverbänden gewährleistet werden (→ interkommunale Zusammenarbeit). Heute, vor allem mit der neuen Agglomerationspolitik des Bundes, ändert sich dies. Es entstehen neue Formen der institutionellen Zusammenarbeit (z.B. die Regionalkonferenzen im Kanton Bern). Einzelne kantonale Planungsgesetze kennen darüber hinaus Planungsregionen, die der institutionellen Regionalplanung dienen. Die Regionalpläne sind in den kommunalen Nutzungsplänen umzusetzen (→ Gemeindeautonomie).

> *Die schweizerischen Regionen stehen konzeptionell zwischen den Kantonen und den Gemeinden, sie sind in dieser Hierarchie mit den baden-württembergischen Regionen vergleichbar.*

Bei der Organisation der Regionalplanung gibt es jedoch grosse Unterschiede nicht nur zwischen der Schweiz und Baden-Württemberg, sondern auch innerhalb Deutschlands. Die Bandbreite der Organisationslösungen in Deutschland reicht von der vollständigen staatlichen Wahrnehmung durch ein Landesministerium bis zur vollständigen Kommunalisierung auf Kreisebene. Die Regionalverbände in Baden-Württemberg als Träger der Regionalplanung sind Körperschaften des öffentlichen Rechts, bei denen die Stadt- und Landkreise nach einem bestimmten Zahlenschlüssel Vertreter in die Verbandsversammlung entsenden und durch Umlagen zur Finanzierung beitragen. Die Regionalverbände haben eigene Verwaltungen mit Planungsstäben, die die Regionalpläne erarbeiten (→ Regionalverband). In der Schweiz sind in der Regel Gemeindeverbände regionale Planungsverbände.

Die inhaltlichen Aussagen in Karte und Text eines baden-württembergischen → Regionalplanes sind in der Schweiz am ehesten neueren kantonalen Richtplänen ähnlich (z. B. Thurgau).

REGIONALPOLITIK (POLITIQUE RÉGIONALE)

Die Regionalpolitik bezieht sich auf politische, wirtschaftliche und soziokulturelle Aspekte von Teilräumen eines Staatsgebietes oder von Wirtschaftsräumen. Sie umfasst alle Bestrebungen zur Förderung einer zweckmässigen Entwicklung der Teilräume (→ Raumordnung).

Die traditionelle schweizerische Regionalpolitik ist vor allem auf den Abbau unerwünschter regionaler Disparitäten und auf den Abbau einseitiger wirtschaftlicher Abhängigkeiten ausgerichtet. Ziel ist einerseits die Verminderung der Entwicklungsunterschiede zwischen den Regionen nach dem Grundsatz der Dezentralisierung mit regionalen Schwerpunkten (Förderung der Problem- und Entleerungsgebiete). Das regionalpolitische Instrumentarium wurde mit dem neuen Bundesgesetz über die Regionalpolitik angepasst. Es zielt auf die Stärkung der regionalen Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit ab. Durch die Verbesserung regionaler Standortfaktoren sollen Wachstumsimpulse geschaffen werden. Zudem erlangen in wettbewerbsfähigen Wertschöpfungssystemen wirtschaftsbezogene Infrastruktureinrichtungen, weiche Standortfaktoren, der Zugang zu Wissen sowie Unternehmensnetzwerke verstärkte Bedeutung.

Die Regionalpolitik wird zudem von der Neugestaltung des Finanzausgleichs (→ Teil II, 1.5) und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sowie der Grundversorgungspolitik des Bundes (→ Service public) beeinflusst. Auch die Agrarpolitik leistet einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung im → Berggebiet und im übrigen ländlichen Raum. Die Beteiligung an den INTERREG-Initiativen der Europäischen Union dient der Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Grossregionen.

Seit jüngerer Zeit besteht mit den Agglomerationsprogrammen des Bundes eine neue Form der Regionalplanung. Dieses Instrument soll für eine kohärente Planung vorwiegend der Raumentwicklung und des Verkehrs in den Agglomerationen sorgen.

→ **Regionalpolitik**

RESERVEZONE (ZONE INTERMÉDIAIRE, ZONE D'UTILISATION DIFFÉRÉE)

Die Reservezone umfasst Flächen, deren Nutzung noch nicht bestimmt ist oder in denen eine bestimmte Nutzung erst später zugelassen werden soll. In der Praxis werden zuweilen Reserve-Bauzonen ausgeschieden, die vorzeichnen, welche Flächen bei einer Erweiterung des Baugebietes als nächste für eine → Umzonung in die Bauzone infrage kommen (Bauentwicklungsgebiet). Sie sind zu unterscheiden von den Baulandreserven für die nächsten 15 Jahre, die innerhalb einer bundesrechtskonformen → Bauzone liegen.

Da die Reservezone weder baulichen noch landwirtschaftlichen oder sonstigen standortgebundenen Nutzungen dient, stellt sie keine Bauzone dar. Bauten und Anlagen sind nur mit einer → Ausnahmegewilligung für das → Bauen ausserhalb der Bauzone möglich.

Die → Planungspflicht des Bundes verlangt an sich eine flächendeckende → Nutzungsplanung; trotzdem kann es in gewissen Fällen angebracht sein, aus Gründen der Flexibilität oder weil noch wichtige Entscheidungen mit Rückwirkungen auf die Planung offenstehen, Reservezonen auszuschneiden und allenfalls mit einer Planungszone zu überlagern. Besteht jedoch Klarheit über die künftige Nutzung (z. B. als Bauland), so gebietet die Planungspflicht, das Land der entsprechenden Zone zuzuweisen.

> *Reservezonen kennt das deutsche Planungsrecht nicht. Die vorsorgliche Sicherung von Bauland geschieht im vorbereitenden Bauleitplan, dem Flächennutzungsplan. Dort werden die zukünftigen Wohnbau- und Gewerbeflächen ausgewiesen, ohne dass daraus ein Anspruch des Bürgers abgeleitet werden kann.*

RICHTPLANUNG/RICHTPLAN (PLAN DIRECTEUR)

Zu unterscheiden sind die Richtplanung und der Richtplan. Richtplanung ist Grundlagenarbeit. Sie hat alle Aussagen zu sammeln, die für die Inhaltsfindung des Richtplans notwendig sind: Grundzüge der Raumentwicklung, Aussagen über Eignungen und Belastungen, Stand der anzustrebenden Entwicklung, Ergebnisse der Raumbesichtigung. Da in den Richtplan nur Aussagen aufzunehmen sind, die für die Behörden verbindlich sein sollen und sein können, müssen die planerischen Grundlagen auf ihre Richtplanerheblichkeit hin überprüft und gewichtet werden.

Der Richtplan als Ergebnis dieser Planung koordiniert die raumwirksamen Tätigkeiten und steuert diese über längere Zeit. Er besteht aus konzeptionellen und programmatischen Inhalten. In diesem Sinne entwickelt er mittel- bis langfristig raumplanerische Ziele und definiert die zu ergreifenden Massnahmen. Daneben zeigt er den Stand der Koordination auf und gibt für einen kurz- bis mittelfristigen Zeitraum an, welche Massnahmen zu welchem Zeitpunkt mit welcher Wirkung ergriffen werden sollen. Der Richtplan kann unverbindliche oder verbindliche Anordnungen enthalten. Die Verbindlichkeit richtet sich an die Behörden. Für die Kantonsregierung stellt er ein Führungsinstrument dar, ebenso wie der Finanzplan und das Regierungsprogramm.

Der Richtplan kann beschreibend sein und mit Grafiken und Tabellen arbeiten. Eine Karte enthält diejenigen Informationen, die mit dem Text nicht oder nur sehr schwer vermittelt werden können (räumliche Abgrenzungen, Lokalisierung räumlicher Bezüge). Um eine gewisse Darstellungseinheit unter den kantonalen Richtplänen zu erreichen, hat der Bund einen Leitfaden für die Richtplanung herausgegeben.

Richtpläne können auf kantonal, regionaler und kommunaler Ebene vorgesehen werden. Vorgeschrieben ist von Bundesrechts wegen einzig der kantonale Richtplan; ihm kommt in der Raumplanung eine koordinierende Schlüsselfunktion zu. Er bestimmt die räumliche Entwicklung des Kantons und stimmt die raumwirksamen Tätigkeiten innerhalb

des Kantons sowie gegenüber Bund, Nachbarkantonen und benachbartem Ausland aufeinander ab. Die Sachplanungen des Bundes sind in diesem Sinne im kantonalen Richtplan ebenso zu berücksichtigen wie regionale und kommunale Planungen. Umgekehrt ist der Richtplan Grundlage für die Planungen des Bundes und der Gemeinden (→ Sachplan, → Nutzungsplan) und bindet die planenden Verwaltungseinheiten.

Kantonale Richtpläne werden von der zuständigen kantonalen Instanz (Kantonsregierung oder Parlament) erlassen und sind vom Bund zu genehmigen. Widersprechen einzelne Richtplanaussagen den Sachvorstellungen des Bundes, so sind die Konflikte einvernehmlich oder in einem vom Raumplanungsgesetz vorgesehenen Bereinigungsverfahren zu lösen.

Auch die kommunale Richtplanung gewinnt vermehrt an Bedeutung. Die einzelnen Sachpolitiken der Gemeinden verfolgen oft widersprüchliche Ziele, die sich im Rahmen der Richtplanung aufeinander abstimmen lassen. Mit der Richtplanung machen die Behörden die kommunalen Entwicklungsziele transparent. Allfällige räumliche Interessenkonflikte werden rechtzeitig erkannt, was die nachfolgende Nutzungsplanung entlastet. Inhaltlich äussert sich der Gesamtrichtplan zu den wesentlichen raumrelevanten Sachbereichen der Gemeinde wie beispielsweise Siedlungsentwicklung, Wirtschaft, Verkehr, Landschaft und Umwelt oder zu einzelnen Schlüsselgebieten der Gemeinde. In der Regel werden die kommunalen Richtpläne von der Exekutive (Stadt- oder Gemeinderat) erlassen, in selteneren Fällen vom kommunalen Parlament oder der Gemeindeversammlung. Anschliessend ist oft die Genehmigung durch den Kanton erforderlich.

> *Der kantonale Richtplan entspricht den deutschen Raumordnungsplänen, z. B. in Baden-Württemberg dem übergeordneten Landesentwicklungsplan und den Regionalplänen in den 12 Regionen. Von der Planungsebene her ist ein kantonaler Richtplan am ehesten mit dem Landesentwicklungsplan vergleichbar, vom Massstab her am ehesten mit einem Regionalplan.*

RODUNG (DÉFRICHEMENT)

Rodung ist die dauernde oder vorübergehende Zweckentfremdung des Waldbodens, in der Regel verbunden mit einer Beseitigung des Waldes (→ Wald). Sie ist bewilligungspflichtig. Ausnahmsweise darf eine Bewilligung erteilt werden, wenn ein erhebliches → öffentliches Interesse besteht, welches das Interesse an der Walderhaltung überwiegt (→ Interessenabwägung). Eine Rodungsbewilligung ist auch erforderlich, wenn Wald einer → Nutzungszone zugewiesen werden soll (z. B. einer Bauzone oder Strassenfläche für nicht forstliche Zwecke). Wird die Bewilligung erteilt, muss in derselben Gegend eine gleiche Fläche neu aufgeforstet werden. Ausnahmsweise können unter bestimmten Voraussetzungen anstelle von Realersatz Massnahmen zugunsten des Natur- und Landschaftsschutzes erfolgen oder Ersatzabgaben geleistet werden.

> *Laut BWaldG darf Wald nur mit Genehmigung der nach Landesrecht zuständigen Behörde gerodet und in eine andere Nutzungsart umgewandelt werden. Nach dem LWaldG Baden-Württemberg darf Wald nur mit Genehmigung der höheren Forstbehörde in eine andere Nutzungsart umgewandelt werden.*

Gemäss einem raumordnerischen Ziel des LEP 2002 Baden-Württemberg geniesst Wald in Verdichtungsräumen einen besonderen Schutz: „Eingriffe in den Bestand des Walds in Verdichtungsräumen und in Wälder mit besonderen Schutz- und Erholungsfunktionen sind auf das Unvermeidbare zu beschränken. Solche Waldverluste sollen möglichst in der Nähe der Eingriffe (...) durch Aufforstung von geeigneten Flächen ausgeglichen werden.“

→ **Wald**

ROHRLEITUNGEN (CONDUITES)

Rohrleitungen dienen der Beförderung von Erdöl, Erdgas oder anderen flüssigen oder gasförmigen Brenn- oder Treibstoffen. Leitungen mit einem bestimmten Durchmesser und solche, die die Landesgrenze überschreiten, bedürfen einer Konzession des Bundes. Gleichzeitig genehmigt er die Pläne von entsprechenden Rohrleitungsanlagen. Ein zusätzliches kantonales Baubewilligungsverfahren ist nicht erforderlich. Die nicht einer Konzession des Bundes pflichtigen Rohrleitungsanlagen bedürfen, sofern sie überhaupt vom Gesetz erfasst sind, einer kantonalen Bewilligung, die gleichzeitig die Baubewilligung umfasst. Ein → Sachplan Rohrleitungen ist in Erarbeitung.

> *Das ROG fordert seit 1998 die Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung mit technischen Infrastrukturleistungen der Ver- und Entsorgung. Rohrfernleitungen für den Transport von Rohöl und Mineralölprodukten werden allerdings von den Mineralölgesellschaften nach eigenen Versorgungskonzepten geplant und in der Regel ohne staatliche Förderung gebaut. Nach der RoV soll für die Errichtung und wesentliche Trassenänderung einer Rohrleitungsanlage zur Beförderung wassergefährdender Stoffe, die der Genehmigung nach WHG bedürfen, ein → Raumordnungsverfahren durchgeführt werden. Den Planungsträgern bleibt, abgesehen von ggf. notwendigen immissionsschutz- und wasserrechtlichen Verfahren, ein weiter Spielraum für die Durchführung ihres Vorhabens. Wegen der starken raumrelevanten Auswirkungen sollten entsprechende Planungen frühzeitig mit berührten Planungsträgern abgestimmt werden.*

ROHSTOFFE, ABBAU VON (EXTRACTION DE MATIÈRES PREMIÈRES)

In der Raumplanung ist jener Rohstoffabbau von Bedeutung, der mit erheblichen Eingriffen in Natur und Landschaft sowie hohem Transportaufkommen verbunden ist. Von Bedeutung ist in der Schweiz vorab der Kiesabbau. Dessen vielseitige Auswirkungen auf die Umwelt und den Lebensraum müssen regelmässig raumplanerisch und mit einer Mehrzahl von Spezialbewilligungen in Abhängigkeit von Grösse und Abbaumenge überprüft und bewilligt werden (→ Planungspflicht, → Sondernutzungsplan, → Verfahrenskoordination, → Umweltverträglichkeitsprüfung). Aufgrund ihrer Bedeutung erfolgt die Kiesabbauplanung wie die Deponieplanung (→ Abfallbewirtschaftung) meistens auf kantonomer oder allenfalls regionaler Stufe. Im kantonalen → Richtplan werden, gestützt auf ein Rohstoffversorgungskonzept, die bisherigen und die neuen, zusätzlichen Gebiete für die Materialgewinnung von kantonomer Bedeutung festgelegt. Die Festlegungen dienen als Grundlage für die Landsicherung und die Erarbeitung von Sondernutzungsplänen (→ Sondernutzungsplan). Je nach Stand der Abklärungen haben sie einen unterschiedlichen Verbindlichkeitsgrad. Im grenznahen Gebiet werden von einer Arbeitsgruppe der Deutsch-

Schweizerischen Raumordnungskommission Empfehlungen und eine Übersichtskarte herausgegeben.

Für kleine Abbauvorhaben und Vorbereitungsmaßnahmen wie Erdöl- oder Erdgassondierbohrungen genügt meistens eine Ausnahmebewilligung für standortgebundene Bauten ausserhalb der Bauzonen (→ Bauen ausserhalb der Bauzone, → Standortgebundenheit).

> Die Festlegung von „Gebieten für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe“ sowie von „Gebieten zur Sicherung von Rohstoffvorkommen“ erfolgt in Baden-Württemberg in den → Regionalplänen. Dieses Vorgehen ist prinzipiell vergleichbar mit der Ausweisung solcher Materialabbaugebiete in schweizerischen kantonalen Richtplänen. Da die Festlegung im Regionalplan auf einer Beurteilung der Raumverträglichkeit des Vorhabens beruht, kann von einem Raumordnungsverfahren abgesehen werden. Ein wasserrechtliches (Nassauskiesung) oder bergrechtliches Zulassungsverfahren bleibt aber erforderlich. Wichtige vergleichende Hinweise enthalten die Broschüre der Deutsch-Schweizerischen Raumordnungskommission „Kiesabbau im Hochrhein-Bodenseegebiet“ (1995) und der Bericht des Expertenausschusses „Gewinnung von Sand und Kies im Oberrheinraum, Orientierungsrahmen für den Kiesabbau“ (2004).

→ **Rohstoffe, Sicherung und Abbau**

SACHPLANUNG/SACHPLAN (PLAN SECTORIEL)

Unter Sachplanung wird der Planungsprozess zur Erfüllung von Sachaufgaben wie beispielsweise die Einordnung von Verkehrsinfrastrukturen in den Raum (→ Verkehrsplanung) verstanden.

Das RPG äussert sich nur zur Sachplanung des Bundes. Es kann sich jedoch auch auf kantonaler oder kommunaler Ebene die Erstellung eines Sachplanes aufdrängen, beispielsweise für Infrastrukturvorhaben oder den Materialabbau.

Gemäss RPG hat der Bund für die Erfüllung seiner raumwirksamen Aufgaben die nötigen → Konzepte und Sachpläne zu erstellen. Diese sind aufeinander abzustimmen und mit den Tätigkeiten der Kantone zu koordinieren. Die Festlegungen des Sachplans finden ihren Niederschlag in den Richt- und Nutzungsplänen. Inhalt und Verfahren der Sachplanung werden in erster Linie durch die Sachgesetzgebung (Gesetzgebungen über die Eisenbahnen, Nationalstrassen usw.) bestimmt und nur punktuell durch die Raumplanungsgesetzgebung ergänzt (z. B. Vorschrift über die → Information und Mitwirkung). Entsprechend unterschiedlich bezüglich Umfang und Konkretisierungsgrad fallen Sachpläne denn auch aus.

Sachpläne sind nur in Bereichen möglich, in denen der Bund über umfassende Kompetenzen verfügt. Beispiele von Sachplänen auf Bundesebene sind der Sachplan → Fruchtfolgefleichen, der Sachplan Verkehr mit den Teilen Schiene/ÖV, Strasse und → Luftfahrt, der Sachplan Übertragungsleitungen (→ elektrische Anlagen) oder der Sachplan Militär (→ Landesverteidigung).

> In Deutschland wird der Terminus „Fachplanung“ verwendet.

→ **Fachplanung**

SCHIFFFAHRT (NAVIGATION)

Die Schifffahrt, verstanden als Befahren der Gewässer mit Schiffen, wird in der Gesetzgebung unterschieden in Binnen-, Rhein- und Hochseeschifffahrt einerseits und Personen- und Güterschifffahrt andererseits.

Der Güterschifffahrt kommt heute nur noch auf wenigen Gewässerstrecken Bedeutung zu. Dem Ausbau von Wasserstrassen steht das gewichtige Interesse am Schutz naturnaher Gewässerläufe als Erholungsgebiete und → Biotope entgegen.

Der Bund verfügt über eine umfassende Kompetenz für die Regelung der Schifffahrt einschliesslich der Wasserstrassen. Die Erstellung von Anlagen für Schiffe des Bundes und der konzessionierten Schifffahrtsunternehmen setzt ein Plangenehmigungsverfahren des Bundes voraus, das zugleich als Baubewilligung gilt; eine Baubewilligung nach kantonalem Recht ist nicht erforderlich. Die übrigen Hafen-, Umschlags- und Landungsanlagen unterstehen der Bewilligungshoheit des Kantons. Bei grösseren Anlagen ist die Ausscheidung einer speziellen → Nutzungszone erforderlich (→ Planungspflicht, Spezialzone). Bei der Bewilligungserteilung auf Bundes- wie Kantonsebene sind insbesondere die Anliegen des Natur- und Umweltschutzes zu berücksichtigen. Die Beseitigung der Ufervegetation ist bewilligungspflichtig und die Erstellung von Hafenanlagen für Schifffahrtsunternehmen des öffentlichen Verkehrs bedarf einer → Umweltverträglichkeitsprüfung.

> *Die Bundeswasserstrassen gliedern sich nach dem Bundeswasserstrassengesetz (WaStrG) in Seewasserstrassen und in Binnenwasserstrassen. Investitionen in die Infrastruktur werden u. a. im Bundesverkehrswegeplan festgelegt. Die Binnenwasserstrassen, die neben natürlichen Gewässern zahlreiche Kanäle umfassen, haben in der Bundesrepublik Deutschland eine weit grössere Bedeutung für den Güterverkehr als in der Schweiz. Bei der Bewältigung des zukünftigen Verkehrsaufkommens soll den umweltfreundlicheren Verkehrsträgern wie der Binnenschifffahrt eine wachsende Bedeutung zukommen.*

Der Ausbau, der Neubau und die Beseitigung einer Bundeswasserstrasse bedürfen nach dem WaStrG der Planfeststellung. Darüber hinaus bestimmt der für Verkehr zuständige Bundesminister im Vorfeld der → Planfeststellung im Einvernehmen mit der zuständigen Landesbehörde die Planung und Linienführung der Bundeswasserstrassen. Im letztgenannten Fall soll gemäss der RoV auch ein → Raumordnungsverfahren durchgeführt werden. Gleiches gilt für die Herstellung, Beseitigung und wesentliche Umgestaltung eines Gewässers oder seiner Ufer, die einer Planfeststellung nach dem Wasserhaushaltsgesetz bedürfen, sowie von Häfen ab einer Grösse von 100 ha.

SCHUTZZONE (ZONE DE PROTECTION)

Schutzzonen sind → Nutzungszonen nach RPG mit dem Ziel, jene Nutzungen einzuschränken, die bestimmte geschützte Gegenstände oder Werte beeinträchtigen können. Als Schutzobjekte zu erwähnen sind: Landschaften, See- und Flussufer, Ortsbilder, Grundwassergebiete oder Lebensräume für schutzwürdige Tiere und Pflanzen. Verschiedene Spezialgesetzgebungen sorgen für die Erhaltung und Schonung entsprechender Objekte, beispielsweise die Bundesgesetze über den Natur- und Heimatschutz, den Wald, die

Umwelt und die Gewässer. Aufgrund einzelner solcher Erlasse werden die Schutzobjekte in → Inventaren aufgelistet und durch die Ausscheidung von Schutzzonen in den Zusammenhang einer umfassenden Nutzungsordnung gestellt. Schutzzonen können andere → Nutzungszonen wie Bau- oder Landwirtschaftszonen überlagern. Neben der Ausscheidung von Schutzzonen kann der erforderliche Schutz auch mit anderen rechtlichen Mitteln, wie zum Beispiel mit dem Erlass von Schutzverordnungen, Schutzverfügungen oder mit privatrechtlichen Vereinbarungen gewährleistet werden. Dazu kommt die Möglichkeit, eine Fläche käuflich zu erwerben. Schutzverfügungen eignen sich vor allem für Einzelobjekte (Kulturdenkmäler und schützenswerte Einzelbauten).

> *Mit den Schutzzonen vergleichbar können in Deutschland auf der Ebene der Flächennutzungsplanung u. a. Flächen für Nutzungsbeschränkungen oder für Vorkehrungen zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des BImSchG sowie Flächen für Massnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft dargestellt werden (→ Freiraum).*

SERVICE PUBLIC

Unter Service Public werden vom Staatswesen bestellte und bezahlte Dienstleistungen verstanden, die zum Nutzen der Allgemeinheit zur Verfügung gestellt werden. Der Begriff „Service Public“ steht für verschiedenste Güter und Dienstleistungen, welche zur Grundversorgung gehören. Dazu zählen öffentlicher Verkehr, Energieversorgung, Post, Kommunikationsdienste, Medien (SRG SSR idée suisse) oder die öffentliche Verwaltung. Weil diese Dienstleistungen so wichtig sind, sorgt der Staat dafür, dass sie für alle verfügbar sind. Auf Bundesebene ist das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zuständig für den Service Public in der Infrastruktur. Das Departement achtet darauf, dass die Dienstleistungen der Grundversorgung effizient, in guter Qualität und für alle angeboten werden. Die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft sind zu berücksichtigen und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen.

Bisher zeichnete sich die Schweiz durch einen sehr guten Service Public aus. Im Zuge von Sparmassnahmen wird die flächendeckende Grundversorgung gewisser Dienste diskutiert.

> *„Daseinsvorsorge sichern“ ist eines der drei → Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland: Ziel ist die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse (vgl. auch § 1 Abs. 2 ROG) bei der Versorgung mit Infrastrukturen und öffentlichen Dienstleistungen. Die öffentlichen Infrastruktureinrichtungen für die Allgemeinheit umfassen das Verkehrs- und Beförderungswesen, die Gas-, Wasser-, und Elektrizitätsversorgung, Müllabfuhr, Abwasserbeseitigung, Bildungs- und Kultureinrichtungen, Krankenhäuser, Friedhöfe usw. Rückgrat der Daseinsvorsorge ist das → Zentrale-Orte-System. Herausforderungen bestehen v. a. durch den demografischen Wandel (Schrumpfungprozesse, Alterung der Bevölkerung). Verstärkt werden Einrichtungen der öffentlichen Hand in private Rechtsformen umgewandelt (z. B. Deutsche Post AG, Deutsche Telekom AG, Deutsche Bahn AG).*

SIEDLUNG (MILIEU BÂTI)

Siedlungen umfassen Bauten und Anlagen für das Wohnen und Arbeiten, für die Versorgung, Bildung und Erholung sowie für den Verkehr und die Kommunikation. Das Aussehen der einzelnen Siedlungsbauten, der Städte und Dörfer ist Ausdruck ihrer Geschichte und Abbild des sich wandelnden Selbstverständnisses einer Gesellschaft. Die Siedlung ist damit Lebensraum sowie Spiegel des sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebens.

Die Grenzen des Siedlungsgebietes sind dauernden Veränderungen unterworfen. Sie hängen von natürlichen Faktoren (Klima, Höhenlage, Topografie), von der Bevölkerungsentwicklung, von ökonomischen und ökologischen Fakten und technischen Möglichkeiten ab. Siedlungsflächen bestehen aus den Nettobauflächen (für das Erstellen von Bauten für Wohnen und Arbeiten), den Verkehrsflächen (mit Ausnahme privater Autoabstellplätze und der Flächen für Bauten, die dem Unterhalt der Verkehrsanlagen dienen), den Freiflächen und den Flächen für öffentliche Bauten und Anlagen (Schulen, Spitäler, Pflegeheime, Verwaltung, Kirchen, Spielplätze, Sportanlagen, Bäder, Familiengärten, Grünanlagen usw.).

Unter Siedlungsstruktur versteht man die Anordnung von Bauten und Anlagen zu Siedlungseinheiten: Einzelhof, Streusiedlung, Strassendorf, Haufendorf usw. Städtische Siedlungen sind in sich geschlossener und in der Regel mit dem Baugebiet einer Stadt, einer städtischen → Region oder einer → Agglomeration identisch. Traditionelle Siedlungsformen wie etwa die in verschiedenen Gegenden der Schweiz vorkommenden Streusiedlungen können dem Grundsatz der Trennung des Baugebietes vom Nichtbaugebiet (→ häusliche Bodennutzung) widersprechen. Sie sind zwar in ihrem Bestand geschützt, dürfen aber nicht erweitert werden.

> *Siedlungsstruktur ist das quantitative und qualitative Verteilungsmuster bzw. Gefüge von Wohnungen, Arbeitsstätten und Infrastruktur innerhalb eines bestimmten Gebiets. Der Begriff Siedlungsstruktur wird raumordnerisch in Deutschland häufiger in Bezug auf grössere Raumeinheiten und im Zusammenhang mit dem Begriff der Raumstruktur als Begriffspaar „Raum- und Siedlungsstruktur“ verwendet. Ein Planungsgrundsatz für die Entwicklung der Raumstruktur ist nach dem ROG – wie in der Schweiz – die dezentrale Konzentration.*

SIEDLUNGSPLANUNG (PLANIFICATION DU MILIEU BÂTI)

Unter Siedlungsplanung versteht man die Planung der Siedlungsentwicklung in funktionaler, sozio-ökonomischer und räumlich-ästhetischer Hinsicht. Der (inneren) Erneuerung, der Substanzerhaltung wie der Umstrukturierung und → Verdichtung bestehender Siedlungsteile steht die Siedlungserweiterung an deren Rändern gegenüber. Aus Gründen der → häuslichen Bodennutzung hat die Siedlungsentwicklung nach innen Vorrang. Sachlich müssen durch die Siedlungsplanung die verschiedenen Ansprüche an den Lebensraum (Wohnen, Wirtschaft, Freizeit, Verkehr, ökologischer Ausgleich usw.) koordiniert und einander sinnvoll zugeordnet werden.

Siedlungsplanung ist in einem umfassenden Sinn Siedlungsgestaltung. Die Verbindung wesentlicher Siedlungselemente (Gebäude, Verkehrsachsen, öffentlicher Raum, soziale Einrichtungen usw.) zu Siedlungseinheiten mit einem eigenen Gepräge ist ein

wichtiger Aspekt der → Siedlungsqualität. Der → Ästhetik und der Identität der Siedlungseinheiten ist besondere Beachtung zu schenken. In der Stadtplanung, im Städtebau und in der Stadtentwicklungspolitik geniessen diese Qualitäten der gebauten Umwelt hohe Aufmerksamkeit, weil sie zur Identifizierung mit der Stadt und zur wirtschaftlichen Attraktivität beitragen.

Siedlungsplanung hat auch die bestehenden Siedlungsbauten ausserhalb der Bauzonen zu berücksichtigen. Sie hat aufzuzeigen, welche Siedlungstätigkeit ausserhalb des Baugebietes ausnahmsweise zulässig sein soll, ohne dass der Gedanke der Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet preisgegeben wird (→ Bauen ausserhalb der Bauzonen). Dazu muss die Siedlungsplanung den sozio-ökonomischen Lebensgrundlagen der Bevölkerung im → ländlichen Raum Beachtung schenken (Erhaltung der Versorgungsfunktion von Weilern).

> Gerade die letzte Novellierung des → Baugesetzbuches (BauGB) 2007 greift, ähnlich wie in der Schweiz, die aktuell vorherrschenden Ziele der Raumplanung auf: die Stärkung und Absicherung der Innenentwicklung der Städte und Gemeinden gegenüber der bisher stetigen Aussenentwicklung bestehender Siedlungen und der damit einhergehenden Siedlungsflächenvergrösserung.

SIEDLUNGSQUALITÄT (QUALITÉ DU MILIEU BÂTI)

Unter Siedlungsqualität versteht man die Vorzüge einer Siedlung, welche die Lebensqualität der Bewohner beeinflussen. Sie besagt, wie weit die bestehende oder geplante Siedlung menschlichen und gesellschaftlichen Grundbedürfnissen entspricht und kulturellen Ansprüchen genügt. Gefragt sind möglichst geringe Immissionen (Ruhe, geringe Luftbelastung), Freiräume für attraktive und sichere Freizeitgestaltung (Spielplätze, Grünflächen, Wald), einfach erreichbare Einkaufsmöglichkeiten (Quartierläden), gute Verkehrserschliessung (vorab mit dem öffentlichen Verkehr), eine den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördernde Bauweise (Gruppenwohnungen, gesamthafte Quartiergestaltungen), Möglichkeiten der Beteiligung am Gemeinschaftsleben der Gemeinde (keine abgeschiedenen Quartiere) und identitätsstiftende Gestaltung. Industriell und gewerblich genutzte Gebiete müssen den Ansprüchen der Unternehmen und der arbeitenden Bevölkerung genügen: gutes Standortimage, gute Verkehrserschliessung, Möglichkeiten zum Einkauf und zur Verpflegung. In Gebieten mit gemischten Nutzungen besteht Siedlungsqualität unter anderem in einem anregenden Wohnumfeld, guter Verkehrserschliessung sowie in dem Umstand, dass die Nähe von Wohnungen und Arbeitsplätzen den Pendlerverkehr verringern kann (Durchmischung).

Die Mittel zur Erreichung der gewünschten Siedlungsqualität sind vielfältig: Qualitätsfördernde Planungsverfahren (städtebauliche Wettbewerbe, Projektwettbewerbe), → Sondernutzungspläne, Vorschriften über die → Baudichte, Wohn- bzw. Gewerbeanteilvorschriften (→ Nutzungsanteilpläne), Gestaltungs- und → Ästhetikvorschriften, baupolizeiliche Vorschriften aus hygienischen, energietechnischen, sozialen (Kinderspielplätze, Gemeinschaftsräume) oder ökologischen Gründen (Lärmschutzmassnahmen, Fahrzeugabstellplätze, Kehrtrichtersammelplätze usw.).

SONDERNUTZUNGSPLAN (PLAN D’AFFECTATION DE DÉTAIL)

Der Sondernutzungsplan präzisiert die im Rahmennutzungsplan (→ Nutzungsplan) vorgezeichneten Grundnutzungen für Teilräume und/oder einzelne Sachbereiche und Einrichtungen. Er erlaubt die Festlegung differenzierter und detaillierter Anordnungen für definierte Gebiete und regelt die Bebauungs- und Gestaltungsmöglichkeiten. Sondernutzungspläne definieren bisweilen die zulässige Nutzung derart detailliert, dass mit ihnen auch Fragen der Baubewilligung entschieden werden und diese damit vorweggenommen wird. Bezüglich Inhalt und Bezeichnung tritt der Sondernutzungsplan in den Kantonen sehr unterschiedlich auf. In der Funktion kann er unterschieden werden als Gestaltungs-, Erschliessungs- und Enteignungsplan (→ Nutzungsplan).

- Gestaltungspläne können für ein bestimmtes Gebiet konkrete Nutzungsmöglichkeiten definieren und Einzelheiten zur Bauästhetik und Gebäudenutzung festlegen. Mit ihnen wird eine städtebaulich, architektonisch oder wohngygienisch hoch stehende Überbauung angestrebt und zu diesem Zweck eine Spezialbauordnung aufgestellt. Gestaltungspläne kommen sowohl für unüberbaute Gebiete wie auch zur Sanierung bereits überbaute Gebiete infrage. Sie erscheinen unter ganz unterschiedlichen Bezeichnungen und werden je nach Kanton oft auch Quartierpläne, Bebauungspläne oder Überbauungsordnungen genannt.
- Erschliessungspläne legen den Verlauf der Infrastrukturen (Strassen, Kanalisationen usw.) konkret fest und sichern mit → Baulinien die benötigte Fläche (Quartierpläne, → Erschliessung). Auch ausserhalb der Bauzonen lässt sich die Strassenführung aufgrund solcher Strassenpläne vorbestimmen.
- Enteignungspläne („Werkpläne“) zeigen, wo und wofür Gemeinden Boden für öffentliche Nutzungen beanspruchen.

Sondernutzungspläne sind in der Regel der öffentlichen Mitwirkung zu unterstellen, durch das zuständige Gremium des Gemeinwesens zu erlassen und von der zuständigen kantonalen Behörde zu genehmigen (→ Planungsverfahren). Gelegentlich liegt die Kompetenz zum Erlass von Sondernutzungsplänen im Gegensatz zu den Rahmennutzungsplänen bei der Exekutive. Dies darf jedoch nicht dazu führen, den vom Gesetzgeber erlassenen Rahmennutzungsplan zu unterlaufen.

> *Der Sondernutzungsplan ist mit dem deutschen → Bebauungsplan vergleichbar. Die beschriebenen Regelungsnotwendigkeiten sind entweder Bestandteil dieses verbindlichen → Bauleitplans, oder sie werden durch Satzungen (z.B. Gestaltungssatzung) von den Kommunen festgelegt.*

STANDORTGEBUNDENHEIT (IMPLANTATION IMPOSÉE PAR LA DESTINATION)

Standortgebundenheit im raumplanungs- und forstrechtlichen Sinne bedeutet, dass der Zweck der Baute oder Anlage einen Standort ausserhalb der Bauzone bzw. im Wald erfordert. Sie ist gegeben, wenn die Bauten aus objektiven technischen oder betrieblichen Gründen oder wegen der Bodenbeschaffenheit auf einen Standort ausserhalb der Bau-

zone bzw. im Wald angewiesen ist. Finanzielle Interessen gelten als subjektive Gründe und bleiben unberücksichtigt. Kommt für die Realisierung des Vorhabens nur ein ganz bestimmter Standort infrage (z. B. Bergrestaurant), spricht man von positiver Standortgebundenheit; erscheint eine Baute oder Anlage innerhalb einer Bauzone wegen ihrer Auswirkungen (Lärm, Geruch usw.) als nicht sinnvoll (Schiessanlagen), spricht man von negativer Standortgebundenheit. Nicht erforderlich ist bei der Bejahung der Standortgebundenheit, dass überhaupt kein anderer Standort infrage kommt, sondern nur, dass besonders wichtige Gründe vorliegen, die den vorgesehenen Standort gegenüber anderen Standorten als viel vorteilhafter erscheinen lassen (relative Standortgebundenheit).

> *Standortgebundenheit ist ein privilegierter Fall des im BauGB geregelten „Bauens im Außenbereich“ (→ Außenbereich).*

STRASSE (ROUTE)

Strassen sind die den Motorfahrzeugen, Fahrrädern, fahrzeugähnlichen Geräten, Fussgängern und ausnahmsweise der Bahn (Tram) dienenden Flächen. Im Einzelnen gehören dazu: die Fahrbahnflächen, Abstellflächen im Strassenraum (Parkplätze), Velo- und Fussgängerflächen sowie Restflächen wie Verkehrsinseln, Mittelstreifen und Strassenböschungen.

Als öffentliche Sache im Gemeingebrauch stehen Strassen allen Benutzerinnen und Benützern ohne besondere Erlaubnis und in der Regel unentgeltlich offen. Wird die Strasse nicht bestimmungsgemäss genutzt oder werden durch eine bestimmte Nutzung andere Benutzerinnen und Benutzer erheblich eingeschränkt, spricht man von gesteigertem Gemeingebrauch, welcher in der Regel bewilligungspflichtig ist. Dazu gehört beispielsweise das länger dauernde Parkieren von Motorfahrzeugen.

Strassen übernehmen verschiedene Funktionen; sie dienen als Verkehrsraum (→ Erschliessung, → Verkehrsplanung), als Gliederungselement von Siedlungen und als öffentlicher Frei- und Aufenthaltsraum (→ Siedlungsqualität). Sie beeinflussen wie alle Verkehrsachsen massgeblich die Siedlungsentwicklung.

Die Nationalstrassen sind Verbindungen von internationaler und gesamtschweizerischer Bedeutung. Ihr genereller Verlauf wird im Netzbeschluss der Eidgenössischen Räte und die Linienführung vom Bundesrat im Plangenehmigungsverfahren festgelegt. Der Netzbeschluss entspricht in etwa einem → Sachplan des Bundes (Sachplan Verkehr), das generelle Projekt einem → Richtplan und das Ausführungsprojekt mit seinen grundeigentümergehörigen Baulinien einem → Nutzungsplan. Das Verfahren zum Bau von Nationalstrassen ist im Nationalstrassengesetz des Bundes abschliessend geregelt. Der Bund übt ferner eine Oberaufsicht über Strassen und Brücken von nationaler Bedeutung aus. Dazu gehören namentlich die dem internationalen Verkehr dienenden Alpenstrassen. Umfangmässig beschränkt sich die Oberaufsicht auf den Unterhalt dieser Werke.

Im Übrigen ist der Strassenbau Sache der Kantone. Es kommt den Kantonen dabei insbesondere das Recht zu, über Bau, Unterhalt und Nutzung der Strassen zu bestimmen. Besondere bundesrechtliche Vorschriften gelten jedoch für die Fuss- und Wanderwege sowie die Waldstrassen (→ Wald).

Die Strassenverkehrsgesetzgebung mit ihren Verkehrsregeln ist ausschliesslich Sache des Bundes.

> *In der Bundesrepublik wird nach dem Bundesfernstrassengesetz (FStrG) und den Strassengesetzen der Länder zwischen Bundesfernstrassen (Bundesautobahnen, Bundesstrassen) bzw. Land(es)strassen, Kreisstrassen und Gemeinde(verbindungs)strassen unterschieden. Den verschiedenen Strassentypen werden bestimmte Erschliessungs- und Verbindungsfunktionen zugeordnet, deren Änderung zu einer Umstufung führen kann. Die Strassenbaulasten verteilen sich entsprechend den namensgebenden Verwaltungen. Für den Ausbau, den Neubau oder die Bestandserhaltung werden auf allen Ebenen Bedarfs- und Ausbaupläne (z. B. Bedarfsplan für die Bundesfernstrassen nach dem Fernstrassenausbaugesetz, Bedarfsplan Landesstrassen nach dem Generalverkehrsplan des Landes Baden-Württemberg) erstellt.*

Der Bau oder die Änderung der Strassen selbst bedarf im Regelfall der → Planfeststellung. Allerdings kann ein → Bebauungsplan nach dem BauGB die Planfeststellung für eine Bundesfernstrasse ersetzen. Für die Bundesfernstrassen ist ferner charakteristisch, dass der für Verkehr zuständige Bundesminister im Vorfeld der Planfeststellung im Einvernehmen mit den Landesplanungsbehörden der beteiligten Länder die Planung und Linienführung bestimmt. Im letztgenannten Fall soll nach Massgabe der RoV zudem ein → Raumordnungsverfahren durchgeführt werden.

STREUSIEDLUNG (HABITAT DISPERSÉ)

Streusiedlung ist ein Siedlungsbild ausserhalb der Bauzonen, bei dem die Häuser (Einzelhöfe, Zwohöfe oder Streuhöfe) ohne deutliche oder enge Zusammenhänge über eine ganze Fläche verteilt sind. Streusiedlungen haben aus historischen und geografischen Gründen verschiedene Ausprägungen: Einzelhöfe, kleine Weiler, Hofgruppen, Strassendörfer in Einzelhofsiedlungsform, ausgeprägte Streusiedlungen ausserhalb der Taldörfer. Neuerdings sind Streusiedlungen auch das Ergebnis der veränderten Mobilität. Individuelle Verkehrsmittel tragen wesentlich zum Wohnen im Grünen, abseits von bestehenden Siedlungen, bei.

Unter dem Gesichtspunkt einer → haushälterischen Bodennutzung und der Erschliessungskosten (→ Erschliessung) sind solche Streusiedlungen unerwünscht. Sie sollen erhalten, nicht aber weiter ausgebaut werden. Heute erhöht sich in Streusiedlungsgebieten der Druck zur Umnutzung und Erweiterung nicht mehr benötigter landwirtschaftlicher Bauten. Die Regeln für solche Umnutzungen trifft das RPG. Die raumplanerische Behandlung der Streusiedlungen ist Aufgabe der → Siedlungsplanung im → ländlichen Raum.

> *Sofern es sich um historische Siedlungsstrukturen handelt, sind Streusiedlungen unter Wahrung des Orts- und Landschaftsbildes zu erhalten und behutsam weiterzuentwickeln. Neuere Streusiedlungen im Sinne von Zersiedlung sind – dies ist einer der → Grundsätze der Raumordnung – durch räumliche Konzentration der Siedlungstätigkeit in bestehenden Siedlungen, insbesondere in → Zentralen Orten, zu vermeiden (→ Aussenbereich).*

UMWELT; UMWELTPLANUNG (ENVIRONNEMENT)

Die Umwelt umfasst den gesamten Lebensraum mit den Menschen, ihren natürlichen Lebensgrundlagen (→ Boden, Luft, Wasser, → Wald, Landschaft), den Tieren und Pflanzen sowie ihren Lebensgemeinschaften und Lebensräumen. Zum Umweltrecht in diesem umfassenden Sinne gehören die Gesetzgebungen über den Umweltschutz, die Gewässer (Gewässerschutz und Wasserbau), den Naturschutz (Natur- und Heimatschutz, Fischerei, Jagd, Tierschutz), den Wald, aber auch Teile des Raumplanungsrechts sowie der Lebensmittel- und Giftgesetzgebung.

Massnahmen der Raumplanung haben vorbeugend die Bestrebungen zum Schutz der Lebensgrundlagen und zum Schutz vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu unterstützen (→ Planungsgrundsätze). Die Umweltschutzziele fliessen in diesem Sinne in jede räumliche Planung ein (→ Ziele der Raumplanung). Konkretisiert und ergänzt werden die raumplanerischen Vorkehrungen durch Umweltschutzvorschriften im engeren Sinn (USG mit Verordnungen). Aufgabe dieser Gesetzgebung ist es, einzelne Umweltschäden durch technische und sektorale Massnahmen (Gewässerschutz, Artenschutz, Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung) sowie durch wirtschaftliche Anreize (Lenkungsabgaben) zu beschränken bzw. ganz zu verhindern. Wege dazu sind unter anderem die Anwendung des → Vorsorge- und → Verursacherprinzips, die Definition und Durchsetzung von Belastungsgrenzwerten sowie die Anordnung von Sanierungen.

Umweltplanung ist der Oberbegriff für die umweltspezifischen Fachplanungen (→ Landschaftsplanung, Abfallplanung, forstliche Planung usw.) und die umweltspezifischen Teile der Raumplanung (→ Nutzungsplanung, → Richtplanung, → Sachplanung, → Verkehrsplanung).

→ **Landschaftsplanung** → **Umweltrecht**

UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG (ÉTUDE D'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT)

Jede Planung und jedes Bauvorhaben muss den Anforderungen des Umweltschutzrechts entsprechen. Für bestimmte grössere Projekte, von denen in der Regel eine erhöhte Belastung der Umwelt ausgeht, bedarf es – innerhalb des massgeblichen Verfahrens – besonderer formalisierter Schritte, mit denen diese Übereinstimmung abgeklärt wird. Man verwendet dafür den Begriff Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Die UVP-pflichtigen Anlagen sind im Anhang zur Verordnung über die UVP aufgezählt. Die Liste umfasst beispielsweise Eisenbahnlinien, Flugplätze und grössere Strassen, aber auch Parkieranlagen mit mehr als 300 Parkplätzen und Einkaufszentren mit einer Verkaufsfläche von mehr als 5.000 m² (→ Verkehrsintensive Einrichtung).

Die UVP erfolgt in der Regel nach folgenden Schritten:

- Der Projektierende lässt auf eigene Kosten einen umfassenden Bericht über die voraussichtlichen Umweltbelastungen und die vorgesehenen Massnahmen ausarbeiten.

- Der Umweltverträglichkeitsbericht wird durch eine kantonale Fachstelle sowie – in bestimmten Fällen – durch das Bundesamt für Umwelt BAFU geprüft. Die Fachstellen stellen der zuständigen Entscheidbehörde Antrag.
- Der Bericht und die Ergebnisse der Prüfung der Fachstellen werden öffentlich aufgelegt.
- Die zuständige Bewilligungsbehörde fällt aufgrund dieser Dokumente einen Entscheid (→ Verfahrenskoordination).
- Im Rechtsmittelverfahren kann der Entscheid über ein UVP-pflichtiges Projekt von den besonders betroffenen Privaten sowie von gesamtschweizerischen Umweltorganisationen angefochten werden.

Die UVP gewährleistet eine umfassende Abklärung des Sachverhalts, stellt jedoch an das betreffende Projekt keine strengeren inhaltlichen Anforderungen. Die erforderlichen Abklärungen werden in ein Verfahren integriert, das ohnehin durchlaufen werden muss (z.B. Baubewilligung, Konzessionerteilung, Festsetzung eines Sondernutzungsplanes). Die UVP ist projektbezogen und überprüft weder die Zweckmässigkeit noch die gesellschaftliche Notwendigkeit eines Vorhabens.

Die Raumpläne (→ Sachplan, → Richtplan, → Nutzungsplan) sind in der Regel dieser formellen Umweltverträglichkeitsprüfung nicht unterworfen. Die Umweltverträglichkeit ist jedoch Voraussetzung für die Rechtmässigkeit eines Raumplans. Dementsprechend fließen die Umweltaspekte in die planerische → Interessenabwägung ein. Wo ein Nutzungsplan im Hinblick auf ein konkretes Bauvorhaben festgesetzt wird und dieses weitgehend vorausbestimmt, wird die UVP oder ein Teil davon im Planungsstadium durchgeführt (Einkaufszentren, Deponien, Kehrlichtverbrennungsanlagen usw., → Sondernutzungsplan, → Planungspflicht).

Auch in der Schweiz wird – wie in der EU bereits verwirklicht – die Einführung einer strategischen Umweltprüfung (SUP) diskutiert. Diese hat zum Ziel, die Umweltauswirkungen von Raumplänen (beispielsweise von kantonalen Richtplänen) zu identifizieren und zu prüfen. Im Zuge einer formalisierten SUP würden auch Alternativen und Varianten ermittelt und auf ihre Vereinbarkeit mit dem Umweltrecht geprüft. Im Zentrum der SUP steht der Umweltbericht, der die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen ausweist und entsprechend notwendige Massnahmen vorschlägt. Der betroffenen Öffentlichkeit soll die Möglichkeit der Mitwirkung geboten werden.

→ ***Umweltverträglichkeitsprüfung***

UMZONUNG (CHANGEMENT DE ZONE)

Unter Umzonung versteht man die Änderung der Nutzungszonenzuweisung für ein bestimmtes Grundstück. Der Ausdruck dient als Oberbegriff für verschiedene Begriffe: Unter Einzonung wird umgangssprachlich die Zuweisung eines Grundstücks zur Bauzone verstanden. Die Zuweisung zur Landwirtschafts- oder Landschaftsschutzzone wird regelmässig als Auszonung bezeichnet. Diese Begriffe sind indessen unpräzise: Wenn die

Nutzungsplanung flächendeckend vorgenommen wird, wie dies das Raumplanungsgesetz verlangt, sollte innerhalb des nutzbaren Landes an sich nur noch von Umzonungen gesprochen werden.

In der juristischen Terminologie wird bei der Beurteilung der Entschädigungspflicht infolge von Eigentumsbeschränkungen (→ Enteignung) zwischen Auszonung und Nichteinzonung unterschieden. Unter Auszonung versteht man die Umteilung eines Grundstückes von einer bundesrechtskonformen → Bauzone in eine Nichtbauzone. Von Nichteinzonung spricht man, wenn erstmals eine bundesrechtskonforme Bauzone geschaffen und ein Grundstück einer Nichtbauzone zugewiesen wird. In diesem Fall wird angenommen, es bestehe noch keine rechtsgültige Nutzungsplanung. Die „Planänderung“ gilt deshalb als erstmalige Festlegung einer raumplanerischen Nutzungsordnung.

Wird ein Grundstück von einer Bauzone mit hoher Ausnutzungsmöglichkeit einer anderen Bauzone mit geringerer → Baudichte zugewiesen, spricht man von einer Abzonung.

> *Die Umzonung als Änderung der Nutzungszonenzuweisung für ein bestimmtes Grundstück entspricht in Deutschland der Änderung eines → Bebauungsplans, die grundsätzlich wie die Neuaufstellung eines Bebauungsplans behandelt wird.*

VERDICHTUNG (DENSIFICATION)

Unter Verdichtung versteht man die bauliche Entwicklung und Intensivierung der Nutzung in (teilweise) überbautem Gebiet. Sie ist Ausdruck der → haushälterischen Bodennutzung. Präziser und umfassender als das Wort „Verdichtung“ ist der Begriff „Siedlungsentwicklung nach innen“. Durch An- und Aufbauten, Umnutzungen leer stehender Gebäude, Mehrfachnutzungen, das Schliessen von Baulücken und die Erstellung von Ersatzbauten auf schlecht ausgenutzten Grundstücken wird neuer Wohn- und Arbeitsraum realisiert.

Die rechtlichen Voraussetzungen für Verdichtungsmassnahmen sind oftmals von den Gemeinden noch zu schaffen; so müssen etwa veraltete Zonenvorschriften angepasst und Nutzungsziffern (→ Baudichte) – am sinnvollsten quartierweise – erhöht werden. Entsprechende Vorkehrungen sind – da sie in bestehende Strukturen eingreifen – im Einzelfall sorgfältig auf ihre Auswirkungen hin zu prüfen. Insbesondere sind die sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen und ästhetischen Auswirkungen abzuklären. Verdichten ist planerische und architektonische Massarbeit. Ein geeignetes Instrument zur Verdichtung ist der → Sondernutzungsplan. Er wird in der Praxis häufig ergänzt mit vertraglichen Vereinbarungen (→ Kooperative Planung).

> *Statt des Begriffs „Verdichtung“ verwendet man in Deutschland den Begriff „Nachverdichtung“.*

VERFAHREN (PROCÉDURE)

Unter Verfahren versteht man in rechtlicher Hinsicht den Weg zu einem geordneten und sachlich richtigen Entscheid (→ Planungsverfahren, → Baubewilligung). Die Verfahrensgrundsätze dienen insbesondere dem Schutz verfassungsrechtlich geschützter Anliegen Betroffener. Zu erwähnen sind etwa: Anspruch auf Gleichbehandlung, Verbot von Willkür, Verbot der Verweigerung und Verzögerung einer Rechtsanwendung (Rechtsverweigerung, Rechtsverzögerung, Anspruch auf richtige Zusammensetzung der urteilenden Behörde, Anspruch des Betroffenen auf Anhörung, Anspruch auf Rechtsschutz unabhängig von den finanziellen Verhältnissen, Anspruch auf unabhängige richterliche Überprüfung eines in private Vermögensrechte eingreifenden Entscheids, Anspruch auf widerspruchsfreie Entscheide (→ Verfahrenskoordination).

Im Bereich der Raumplanung definiert der Bund minimale Anforderungen an die kantonalen Verfahren; er verlangt etwa, dass

- Nutzungspläne öffentlich aufgelegt und von einer kantonalen Behörde genehmigt werden,
- die Bevölkerung bei der Festsetzung von Plänen im Sinne des Raumplanungsgesetzes mitwirken kann (→ Information und Mitwirkung),
- gegen Planfestsetzungen und Bewilligungen mindestens den vom Entscheid besonders Betroffenen ein Rechtsmittel (→ Rechtsschutz) zur Verfügung steht, das die Überprüfung des Sachverhalts und der richtigen Rechtsanwendung erlaubt,
- in bestimmten Fällen ein unabhängiges Gericht entscheidet.

> *Die Verfahrensgrundsätze sind in Deutschland im Wesentlichen ähnlich.*

VERFAHRENSBESCHLEUNIGUNG (ACCÉLÉRATION DES PROCÉDURES)

Im Hinblick auf zunehmende Nutzungskonflikte, Umweltbelastungen und technologische Risiken ist die Gesetzgebung laufend ergänzt und verfeinert worden. Diese Komplizierung verlängert die Bewilligungsverfahren. Gleichzeitig haben sich die Abläufe in Wirtschaft und Gesellschaft stark beschleunigt. Langwierige und komplizierte Verfahren können dazu beitragen, dass Wirtschaftsstandorte ihre Konkurrenzfähigkeit verlieren. Aus diesem Grund besteht ein erhebliches öffentliches Interesse an der Beschleunigung der Bewilligungsverfahren. Das Raumplanungsgesetz verlangt von den Kantonen, dass sie für die Bewilligung von Bauvorhaben bzw. deren Änderung Fristen setzen. Einen wesentlichen Beitrag zur Verfahrensbeschleunigung leistet die Koordination der Bewilligungsverfahren (→ Verfahrenskoordination).

→ **Verfahrensbeschleunigung**

VERFAHRENSKOORDINATION (COORDINATION DES PROCÉDURES)

Die Verfahrenskoordination stimmt die für die Realisierung eines Projektes notwendigen, verschiedenen Rechtsverfahren inhaltlich und zeitlich aufeinander ab (→ Verfahren), um damit eine umfassende → Interessenabwägung zu ermöglichen und widersprüchliche Einzelentscheide zu vermeiden. Die Verfahrenskoordination steht in diesem Sinne auch im Dienst der materiellen Koordination und leistet einen wichtigen Beitrag an die → Verfahrensbeschleunigung.

Die Verfahrenskoordination kann dadurch gewährleistet werden, dass alle für ein Projekt notwendigen Bewilligungen von einer einzigen Behörde erteilt werden (Konzentrationsmodell). Sinnvollerweise wird dabei die Entscheidungskompetenz einer fachübergreifenden, neutralen Behörde übertragen. Eine andere Möglichkeit besteht darin, die Verfahren weiterhin parallel laufen zu lassen, einer genau zu bezeichnenden Behörde aber die Verantwortung für eine zeitliche und inhaltliche Abstimmung der Entscheide zu übertragen (Koordinationsmodell).

> *Der schweizerische Begriff Verfahrenskoordination entspricht den inhaltlichen Aufgaben des → Planfeststellungsverfahrens mit seiner weitreichenden Konzentrationswirkung.*

VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT (PROPORTIONNALITÉ)

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit ist ein allgemeiner Rechtsgrundsatz, welcher besagt, dass staatliche Eingriffe – und damit auch raumplanerische Massnahmen – sachgerecht und den tatsächlichen Gegebenheiten angepasst sein müssen. In verwaltungsrechtlichen Belangen müssen drei Voraussetzungen erfüllt sein, damit eine Massnahme als verhältnismässig bezeichnet werden kann:

- Die Massnahme muss geeignet sein, das angestrebte Ziel zu erreichen (Prinzip der Geeignetheit).
- Die Massnahme darf im Hinblick auf das verfolgte Ziel nicht weiter gehen als notwendig (Prinzip der Erforderlichkeit). Sie hat zu unterbleiben, wenn eine mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreicht.
- Die Massnahme ist nur gerechtfertigt, wenn mit ihr ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem erfolgten Eingriff gewahrt wird (Ziel-Mittel-Relation, → Interessenabwägung), d. h. die Mittel müssen in einem vernünftigen Verhältnis zu den Einschränkungen stehen, die dem Einzelnen zugemutet werden.

Das Verhältnismässigkeitsprinzip gilt sowohl bei der Gesetzgebung als auch bei der Gesetzesanwendung.

> *In Deutschland ist der aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Grundsatz der Verhältnismässigkeit ebenfalls sowohl von der öffentlichen Verwaltung als auch von den Organen der Gesetzgebung zu beachten. Eine Massnahme, die als Mittel zur Erreichung eines bestimmten Zwecks eingesetzt wird, muss demnach geeignet, erforderlich und verhältnismässig im engeren Sinne sein. Diese Voraussetzungen liegen vor, wenn die Massnahme den Zweck tatsächlich herbeizuführen vermag, keine weniger beeinträchtigenden Mittel der Zweckerreichung verfügbar sind und die Massnahme zu dem angestrebten Erfolg nicht*

ausser Verhältnis steht. Es bedarf also auch hier einer Güterabwägung zwischen dem individuellen Freiheitsanspruch des Einzelnen und dem möglicherweise freiheitsbeschränkenden öffentlichen Interesse.

VERKEHRSINTENSIVE EINRICHTUNG (INSTALLATION GÉNÉRANT UN TRAFIC IMPORTANT)

Die Erstellung von verkehrsintensiven (oder publikumsintensiven) Einrichtungen wie Einkaufszentren, Fachmärkten und Freizeitanlagen wirft regelmässig raumplanerische und umweltschützerische Fragen auf. Als solche gelten etwa die Erschliessung, verkehrsbedingte Umweltbelastungen, die bauliche Einordnung der Vorhaben, die Gefahr der Entleerung der Innenstädte und das Anliegen, die Bevölkerung möglichst in Fusswegdistanz mit Gütern des täglichen Bedarfs zu versorgen. Angezeigt ist es daher, die Erstellung von Einkaufszentren raumplanerisch zu steuern. Entsprechende raumplanerische Vorkehrungen sind nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts aber nur zulässig, wenn ihnen primär raumplanerische und nicht wirtschaftspolitische Überlegungen zugrunde liegen. Mit der Raumplanung darf keine Strukturpolitik betrieben werden, indem unter ihrem Deckmantel Gewerbebezweige vor Konkurrenz geschützt und in ihrer Existenz gesichert werden (Wirtschaftsfreiheit).

Häufig unvereinbar sind neue Einkaufszentren mit den Bestrebungen zur Verbesserung der Luftqualität, werden sie doch in der Regel in Gebieten angesiedelt, die bereits übermässig mit Luftschadstoffen belastet sind (→ Luftreinhaltung, → Massnahmenplan, → Fahrtenmodell). In solchen Fällen kann gestützt auf das Umweltschutzgesetz des Bundes die Beschränkung der Parkplatzzahl, die Bewirtschaftung der Parkplätze und der Anschluss an den öffentlichen Verkehr verfügt werden. Einkaufszentren mit mehr als 5000 m² Verkaufsfläche sowie Parkhäuser bzw. Parkplätze für mehr als 300 Motorfahrzeuge sind UVP-pflichtig (→ Umweltverträglichkeitsprüfung). Abgesehen von diesen Umweltschutzvorschriften beinhaltet das Bundesrecht keine weiteren Vorschriften zur Erstellung von Einkaufszentren. Zahlreiche kantonale und kommunale Bau- und Planungserlasse und/oder kantonale und regionale → Richtpläne kennen aber entsprechende Vorschriften (→ Planungspflicht für Vorhaben ab einer gewissen Grösse, Beschränkung der Verkaufsflächen oder Verbot von Einkaufszentren in gewissen Nutzungszonen).

VERKEHRSPLANUNG (PLANIFICATION DES TRANSPORTS)

Verkehrsplanung befasst sich mit der Bereitstellung und dem Betrieb der für den Verkehr benötigten Infrastruktur. Sie ist ein zentraler Bestandteil der Raumplanung, denn seit jeher bestimmen die Verkehrsachsen die Siedlungsentwicklung und die Raumstrukturen. Von Bedeutung sind dabei auch die Betriebsleistungen, ist doch beispielsweise das konkrete Angebot an Zugverbindungen ein wesentlicher Faktor für die Siedlungsentwicklung.

Die Verkehrsplanung zielt nicht nur auf die optimale Erreichbarkeit ab, sondern hat auch den Anforderungen des Umweltschutzes (→ Lärmschutz, → Luftreinhaltung) Rechnung zu tragen. Dabei ist die gesamte Verkehrsinfrastruktur als System zu verstehen, bei dem sich die verschiedenen Verkehrsträger ergänzen und konkurrieren.

Verkehrsinfrastrukturen von nationaler Bedeutung werden durch den Bund aufgrund von Spezialgesetzgebungen sichergestellt (→ Eisenbahn, → Strassen, → Rohrleitungen, → Schifffahrt, → Luftfahrt). Instrumente zur Realisierung neuer Linien oder zur Änderung bestehender Linien sind in der Regel der → Sachplan und das Plangenehmigungsverfahren. Die nicht dem Bund unterstellten Infrastrukturen sind – da die Verkehrsträger (Bahn, Bus, Strasse) regelmässig das kommunale Hoheitsgebiet verlassen und die Kompetenz der einzelnen Gemeindebehörden übersteigen – Gegenstand der kantonalen und regionalen Verkehrsplanung (→ Richtplanung, → Regionalplanung). In grösseren Siedlungsgebieten mit Zentrumsfunktion sind besondere Verkehrsplanungen erforderlich (→ Agglomerationen).

Die Erreichbarkeit einer Baute oder Anlage mit privaten (und zunehmend auch öffentlichen) Verkehrsmitteln stellt ein Erschliessungsanfordernis dar (→ Erschliessung).

> *Prinzipielle Unterschiede zu den Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland bestehen nicht. Die Verkehrsplanung in Gestalt der unterschiedlichen Fachplanungen hat sich verstärkt zu einer integrativen Planung hin entwickelt, die die Wirkungen und Belange anderer Planungen (Siedlungsentwicklung, Umweltschutz u. Ä.) einbezieht und berücksichtigen will. Auch dem Zusammenwirken der einzelnen Verkehrsträger kommt in der Raumplanung, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Minimierung von schädigenden Umweltauswirkungen, eine höhere Bedeutung zu.*

VERURSACHERPRINZIP (PRINCIPE DE CAUSALITÉ, PRINCIPE DU POLLUEUR-PAYEUR)

Das Verursacherprinzip besagt, dass der Verursacher die Kosten seines Verhaltens zu tragen hat. Das Prinzip ist mit dem ökonomischen Prinzip der „Kostenwahrheit“ verwandt. Wenn sich die Preise am Markt nach den wirklichen Kosten ausrichten, muss jede Person die Kosten tragen, die sie verursacht. Werden die Folgekosten eines Produkts oder Verhaltens Dritten angelastet (z. B. in der Form von Lärm- und Luftbelastungen), spricht man von externen Kosten. Die Einbindung der externen Kosten, etwa des Verkehrs, ist zu einem zentralen Thema der Raumplanung geworden, denn die fehlende Kostenwahrheit fördert die räumliche Mobilität und übt damit entscheidenden Einfluss auf die Raum- und Siedlungsplanung aus.

Das Verursacherprinzip kommt insbesondere in der Umweltschutzgesetzgebung zum Tragen und bedeutet dort, dass die Kosten umweltgefährdenden oder umweltschädigenden Verhaltens zu tragen hat, wer sie verursacht. Mit dem Verursacherprinzip wird das Ziel verfolgt, die Kosten allfälliger Vorbeugungs- oder Wiederherstellungsmassnahmen nicht der Allgemeinheit oder Drittbetroffenen zu überbürden, sondern denjenigen, die sie zu verantworten haben. Für konkrete Schadenfälle trägt auch das Haftpflichtrecht dazu bei, dass die Verantwortlichen die Kosten übernehmen müssen. Dabei geht es jedoch stets nur um den wirtschaftlich bezifferbaren Vermögensschaden. Für den Schaden, welcher der Umwelt als solcher zugefügt wird, besteht nach schweizerischem Recht (anders als etwa in den USA) keine Haftpflicht.

→ **Verursacherprinzip**

VORSORGEPRINZIP (PRINCIPE DE PRÉVENTION)

Das Vorsorgeprinzip besagt, dass Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden können, frühzeitig zu begrenzen sind, soweit dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Vom Vorsorgeprinzip sind in diesem Sinne beispielsweise die Vorschriften über die vorsorgliche Emissionsbegrenzung (→ Luftreinhaltung, → Lärmschutz, → Bodenschutz) geprägt. Von Bedeutung ist der Grundsatz auch beim vorbeugenden Katastrophenschutz: Wer Anlagen betreibt oder betreiben will oder Stoffe lagert, die bei ausserordentlichen Ereignissen den Menschen oder seine natürliche Umwelt schwer schädigen können, hat die zum Schutz der Bevölkerung und der Umwelt notwendigen Massnahmen zu treffen (geeignete Standortwahl, Sicherheitsabstände, technische Sicherheitsvorkehrungen, Überwachung der Betriebs- und Alarmorganisation). Vorsorgend wirken schliesslich die Bestimmungen über umweltgefährdende Stoffe: die Verhinderung des Inverkehrbringens solcher Stoffe, die Selbstkontrolle der Hersteller und Importeure sowie der Verkehr mit gefährlichen Abfällen (→ Bodenschutz). Das Vorsorgeprinzip kommt auch in den → Planungsgrundsätzen des Raumplanungsgesetzes zum Ausdruck.

→ **Vorsorgeprinzip**

WALD (FORÊT)

Wald und Gehölze umfassen 31 % des schweizerischen Territoriums und üben zahlreiche bedeutende Funktionen aus. Das Bundesgesetz über den Wald (WaG) spricht von drei Hauptfunktionen:

- Schutzfunktion (Schutz vor Naturgefahren, Verhinderung von Erosion, Beitrag zur → Luftreinhaltung und zu einem ausgeglichenen Klima)
- Wohlfahrtsfunktion (Raum für Erholung und Sport, Landschaftsgliederung, ökologischer Ausgleich)
- Nutzungsfunktion (Holz als Bausubstanz und Energielieferant)

Aufgrund der verheerenden Auswirkungen von Kahlschlägen ist seit dem Ende des neunzehnten Jahrhunderts der Bestand der Waldfläche durch die Waldgesetzgebung geschützt. Jede Verminderung der Fläche oder deren Zweckentfremdung ist bewilligungspflichtig (→ Rodung).

Rechtlich gilt jede Fläche als Wald, die mit Waldbäumen oder Waldsträuchern bestockt ist und Waldfunktionen erfüllen kann. Auf die Entstehung, Nutzungsart und Bezeichnung im Grundbuch oder in den raumplanerischen Instrumenten kommt es nicht an. Als Wald gelten auch Weidwälder, bestockte Weiden, unbestockte oder ertragslose Flächen eines Waldgrundstückes sowie Grundstücke, für die eine Aufforstungspflicht besteht. Nicht als Wald gelten dagegen isolierte Baum- und Strauchgruppen, Hecken, Alleen, Garten-, Grün- und Parkanlagen, Baumkulturen und dergleichen. Die Kantone legen innerhalb der Grenzen der eidgenössischen Waldverordnung fest, ab welcher Breite, Fläche und ab welchem Alter bestockte Flächen als Wald gelten. Erfüllt eine Bestockung besondere Wohlfahrts- und Schutzfunktionen, so gilt sie auch dann als Wald, wenn sie diese quantitativen Mindestanforderungen nicht erfüllt.

Wald ist entsprechend dieser Definition nicht ein für allemal räumlich genau abgegrenzt; er wächst und kann sich ausdehnen (dynamischer Waldbegriff). Relativiert wird dieser Begriff entlang von Bauzonen, indem bei der Revision von → Nutzungsplänen mittels Waldfeststellungsverfahren eine dauernde Grenze zwischen Wald und Bauzone gezogen wird. Künftig soll auch zu Nichtbauzonen eine statische Waldgrenze eingeführt werden; dies allerdings nur in Gebieten, in denen eine erhebliche Zunahme der Waldfläche festzustellen ist (abgelegene Berggebiete).

Für den Umfang und die zulässige Nutzung des Waldareals ist die Waldgesetzgebung massgebend. Die forstliche Planung sorgt für einen Ausgleich unter den verschiedenen Waldfunktionen; sie wird auf die → Richt- und → Nutzungsplanung abgestimmt.

→ **Wald**

WOHNUNGSBAU (CONSTRUCTION DE LOGEMENTS)

Wohnungsbau befasst sich mit dem Erstellen und Erneuern von Gebäuden zu Wohnzwecken. Unterschieden wird zwischen privatem und öffentlichem Wohnungsbau. Der öffentliche Wohnungsbau ist in der Schweiz von geringer Bedeutung und wird vorab von den Gemeinden betrieben (kommunaler Wohnungsbau).

Die Wohneigentumsquote liegt in der Schweiz mit rund 35 % – international gesehen – sehr tief, in städtischen Gebieten ist sie noch beträchtlich tiefer. Bund und Kantone fördern deshalb das Wohneigentum. Auf Bundesebene ist in diesem Zusammenhang das Wohnraumförderungsgesetz (WFG) zu erwähnen. Mit diesem Gesetz kann der Bund den Bau oder die Erneuerung von Mietwohnungen für Haushalte mit geringem Einkommen, den Zugang zu Wohneigentum, die Tätigkeiten der Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus sowie die Forschung im Wohnbereich fördern. Infolge von Sparmassnahmen wurden die Fördergelder in den letzten Jahren jedoch erheblich gekürzt.

Um der Verdrängung von Wohnraum durch ertragsstärkere Nutzungen entgegenzuwirken und die Wohnungsnot zu bekämpfen, bestehen auf kantonaler und kommunaler Ebene Möglichkeiten, die Umnutzung von Wohnraum zu Büroraum zu verhindern und preisgünstige Wohnungen zu erhalten (→ Nutzungsanteilstpläne).

> *Die Wohneigentumsquote liegt in Deutschland zwar etwas höher (rund 43 %), im europäischen Vergleich dennoch sehr niedrig. Entsprechend stellt die Förderung des Wohneigentums ebenfalls eines der Ziele der Wohnungspolitik dar. Das Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (WoFG) regelt die Förderung des Wohnungsbaus und anderer Massnahmen zur Unterstützung insbesondere derjenigen Haushalte bei der Versorgung mit Mietwohnraum, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können. Die Zuständigkeit für die Gesetzgebung zur Sozialen Wohnraumförderung wurde im Rahmen der Föderalismusreform zum 01.09.2006 auf die Länder übertragen.*

Baden-Württemberg hat angesichts dessen mit dem Gesetz zur Umsetzung der Föderalismusreform im Wohnungswesen und dessen Artikel 1, dem Landesgesetz zur Förderung von Wohnraum und Stabilisierung von Quartierstrukturen (Landeswohnraumförderungsgesetz – LWoFG), zum 1. Januar 2008 eine eigene landesgesetzliche Grundlage für die

Wohnraumförderung, die Wohnungsbindung und die Stabilisierung von Quartierstrukturen geschaffen. Mit deren Hilfe wird den landesspezifischen Anforderungen an die Förderung ebenso Rechnung getragen wie dem Anpassungsbedarf bei fortbestehenden förderrechtlichen Beziehungen aus der Vergangenheit.

ZIELE DER RAUMPLANUNG (BUTS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE)

Die Bundesverfassung formuliert zwei Hauptziele: die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes. Konkretisiert und ergänzt werden diese Anliegen in Art. 1 RPG: Bund und Kantone haben dafür zu sorgen, dass der Boden haushälterisch genutzt wird, dass die raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abgestimmt und auf eine anzustrebende räumliche Entwicklung ausgerichtet werden. Dabei sind sie gehalten, sowohl auf die natürlichen Gegebenheiten als auch auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft zu achten.

In der → haushälterischen Bodennutzung liegt das zentrale Ziel der Raumplanung. Es umfasst einen quantitativen und qualitativen Aspekt. In quantitativer Hinsicht ruft das Anliegen nach einer Eindämmung des Flächenverbrauchs. In qualitativer Hinsicht zielt es auf eine optimale Zuordnung der verschiedenen Nutzungen ab. Abgeleitet aus dem Gebot der haushälterischen Bodennutzung wird der Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet.

Das Ziel, die raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abzustimmen, beinhaltet keine neuen sachlichen Kompetenzen, wohl aber Verantwortung für die Verträglichkeit der raumwirksamen Tätigkeiten. Eine geordnete Besiedlung des Landes setzt zudem Vorstellungen über die anzustrebende räumliche Entwicklung voraus, auf die die raumwirksamen Tätigkeiten auszurichten sind.

Den Zielen der Raumplanung sind bestimmte Instrumente zugeordnet:

- Hauptinstrument für die haushälterische Bodennutzung, welche zu einer flächendeckenden Bodenwidmung verpflichtet, ist der → Nutzungsplan.
- Instrument für die Abstimmung raumwirksamer Tätigkeiten ist der → Richtplan. Auch die → Planungspflicht ist auf dieses Planungsziel zurückzuführen.

Neben diesen Hauptzielen ist die Raumplanung gehalten, mit ihren Mitteln die Verwirklichung bestimmter raumordnungspolitisch bedeutsamer Ziele aus anderen Fachbereichen zu unterstützen. Im Gesetz ausdrücklich erwähnt werden:

- die Umweltpolitik,
- die Wohnbau- und Wirtschaftspolitik (→ Wohnungsbau),
- die → Regionalpolitik,
- die Landesversorgungspolitik (→ Fruchtfolgeflächen) und
- die Gesamtverteidigungspolitik (→ Landesverteidigung).

> *Im deutschen Planungsrecht wird deutlicher zwischen → Zielen und → Grundsätzen der Raumordnung unterschieden.*

ZONENKONFORMITÄT (CONFORMITÉ À L'AFFECTATION DE LA ZONE)

Zonenkonformität bedeutet Übereinstimmung eines Bauvorhabens mit dem Zweck und den Vorschriften einer bestimmten → Nutzungszone. Erweisen sich Bauvorhaben als nicht zonenkonform, ist zu prüfen, ob sie auf dem Ausnahmeweg (→ Ausnahmebewilligung) bewilligt werden können.

> *Im deutschen BauGB ist die Zulässigkeit von Vorhaben im Geltungsbereich eines → Bebauungsplans in § 30 geregelt. Danach ist ein Vorhaben zulässig, wenn es den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht widerspricht und die → Erschliessung gesichert ist.*

ZWEITWOHNUNGEN (RÉSIDENCES SECONDAIRES)

Zweitwohnungen dienen im Unterschied zu Erst- oder Hauptwohnungen lediglich dem temporären Aufenthalt. Unterscheidungskriterium ist der zivil- und steuerrechtliche Wohnsitz des Eigentümers bzw. Mieters. Zweitwohnungen finden sich vorab in Tourismusgebieten, aber auch in den Städten.

Gewerbe- und beschäftigungspolitisch können Zweitwohnungen erwünscht sein. Aus raumplanerischer und langfristiger wirtschaftlicher Sicht ist ein zu grosser Zweitwohnungsanteil jedoch unerwünscht. Stichworte hierfür sind: beschleunigter Bodenverbrauch (→ haushälterische Bodennutzung), Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsbildes, hohe Bodenpreise, Belastung des kommunalen Finanzhaushaltes durch die auf Spitzenspitzen ausgerichtete Infrastruktur.

Zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus steht den Gemeinden eine breite Palette von direkt oder indirekt wirkenden Instrumenten zur Verfügung, die mit Vorteil kombiniert und an die örtliche Situation angepasst eingesetzt werden können. Dazu gehören Erst- oder Zweitwohnanteilpläne (→ Nutzungsanteilpläne) sowie die Kontingentierung des Zweitwohnungsbaus. Letztere ermöglicht eine langfristige und zielgerichtete Steuerung des Angebots. Als weniger geeignet wird die Festlegung von Mindestwohnflächen zur Förderung grosser Familienwohnungen oder die Gewährung eines Ausnützungsbonus bei der Schaffung von Wohnraum für die einheimische Bevölkerung beurteilt. Mit der Erhebung von Gebühren und unterschiedlichen Kostenanlastungssteuern, wie Zweitwohnungssteuer, Verkehrsabgabe oder Kurtaxen, besitzt die Gemeinde Instrumente, um Infrastrukturkosten, die auf die Spitzensaison ausgerichtet werden müssen, mitzufinanzieren. Einen Lenkungseffekt besitzen diese Massnahmen jedoch nur beschränkt.

Als indirekt wirkende Massnahmen zur Eindämmung der negativen Folgen des Zweitwohnungsbaus gelten die Hilfestellung der Gemeinde bei der Vermietung von Ferienwohnungen oder die Förderung des touristischen Angebots, um die Frequentierung der häufig leer stehenden Wohnungen zu erhöhen.

Die geplante Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller), das den Erwerb von Zweitwohnungen durch nicht in der Schweiz ansässige Personen beschränkt, wird die Nachfrage nach Zweitwohnungen verstärken und insbesondere Kantone und Gemeinden in Tourismusdestinationen zum Handeln zwingen. In diesem Sinne verlangt der Bund parallel zur Abschaffung der Lex Koller die Einführung raumplanerischer Massnahmen durch Kantone und Gemeinden.



■ Teil II: Schweiz – Zentrale Planungsbegriffe

> *Die Zweitwohnungsproblematik ist in Deutschland nicht so ausgeprägt wie in der Schweiz. Ein vergleichbares raumplanerisches Instrumentarium zur Beschränkung des Zweitwohnungsbaus existiert in Deutschland nicht. Allerdings haben einzelne Kommunen in Gebieten mit einem hohen Zweitwohnungsbesatz (z.B. im Bodenseeraum) örtliche Zweitwohnungssteuern eingeführt.*



Register der Originalbegriffe

fett	= in beiden Ländern vorhanden
Normalschrift	= nur bei den deutschen Begriffen
<i>kursiv</i>	= nur bei den schweizerischen Begriffen

A

Abfall 24
Abfallbewirtschaftung 154
 Abwägung 25
 Abwasser 26
 Achsen 27
Agglomeration 28, 155
Agglomerationspolitik,
Agglomerationsprogramm 156
Altlasten 29, 157
 Änderungsverfahren 29
Ästhetikvorschrift 157
 Anpassungspflicht 30
 Artenschutz 31
Aufgabenteilung 158
Ausgleich 159
 Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme 31
Ausnahmebewilligung 160
 Außenbereich 33

B

Baubewilligung 160
Baudichte 161
Bauen ausserhalb der Bauzone 163
 Baugesetzbuch 33
Baulandeignung 163
Baulandumlegung 164
 Bauleitplanung 34
Baulinien 164
 Baunutzungsverordnung 35

Baupolizei 165
Baurecht 166
Baureife 166
Bauzone 167
 Bebauungsplan 36
Berggebiet 168
Besitzstandsgarantie 169
 Bestimmtheitsgrundsatz 37
 Bindungswirkung 38
 Biosphärengebiet/Biosphärenreservat 38
Biotop 39, 169
Boden und Bodenpolitik 170
Bodenrecht 40, 171
Bodenschutz 41, 171
 Bodenseeleitbild 41
 Bodenseeuferplan 42
Bodenverbesserung 172
 Bundes-Immissionsschutzgesetz 43
 Bundesnaturschutzgesetz 43
 Bundesverkehrswegeplanung 45

D

Demografie 172
Demokratie 173

E

Eigenentwicklung 45
Eigentum, Eigentumsbeschränkung 173
 Eignungsgebiet → Vorrang-, Vorbehalts-,
 Eignungsgebiet

Eingriffsregelung 46
Einzelhandel 47
Eisenbahn 174
Elektrische Anlagen 175
Energie, Energieplanung 176
Enteignung 176
Entwicklungsachsen → Achsen
Erfordernisse der Raumordnung 49
Erneuerbare Energien 49
Erschließung 50, 177
Europäische Metropolregionen
→ Metropolregion, europäische
Europäisches Raumentwicklungskonzept
(EUREK) 51

F

Fachplanung 51
Fahrtenmodell 178
Finanzausgleich 52
Flächenmanagement 52
Flächennutzungsplan 53
Flurbereinigung 54
Frauenbelange in der Planung 55, 179
Freiraum 56
Freiraumschutz 56
Fruchtfolgefleichen 180
Funktionszuweisungen 57

G

Gegenstromprinzip 59
Gemeindeautonomie 181
Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
59
Gemeinschaftsaufgabe 60
**Gender Mainstreaming in der
räumlichen Planung** 61, 181
Generalverkehrsplan 61

Gewässerschutz 182
Grenzüberschreitende Raumordnung 62
Grenzüberschreitende Zusammenarbeit
183
Grundlagen 184
Grundsätze der Raumordnung 63
Grünordnungsplan 63
Grünzäsur 64
Grünzug → Regionaler Grünzug

H

Haushälterische Bodennutzung 185
Heimatschutz und Denkmalpflege 185
Hochwasserschutz, vorbeugender 65

I

Information und Mitwirkung 186
Informationspflicht 65
Innenbereich 66
Instrumente der Raumordnung und
Landesplanung 67
Interessenabwägung 187
Interkommunale Zusammenarbeit
67, 187
Inventare 188

K

Katastrophenschutz 189
Kommune 68
Konversion 68
Konzept 190
Kooperative Planung 190
Kulturland 191
Kulturlandschaft 69, 191

L

Landesbauordnung 69
 Landesentwicklungsbericht
 → Raumordnungsbericht/
 Landesentwicklungsbericht
 Landesentwicklungsplan 70
 Landesplanungsgesetz 71
Landesverteidigung 191
 Landesverwaltungsverfahrensgesetz 72
 Landkreis 72
Ländlicher Raum 192
Landschaftsentwicklungskonzept 193
 Landschaftspark 73
 Landschaftspflegerischer Begleitplan 73
Landschaftsplanung 74, 193
Landschaftsschutz 194
 Landschaftsschutzgebiet 75
Landwirtschaftszone 195
Langsamverkehr 196
Lärmschutz 75, 196
Leitbild 198
 Leitbilder und Handlungsstrategien für
 die Raumentwicklung in Deutschland 76
 Leitvorstellung der Raumordnung 77
Luftfahrt 198
Luftreinhaltung 78, 199

M

Marktwirtschaftliche Instrumente 199
Massnahmenplan 200
 Metropolregion, europäische 79
Migration 201
 Ministerkonferenz für Raumordnung 80
 Monitoring 80

N

Nachbarschaftsverband 81
Nachhaltigkeit 81, 202
 Nationalpark 82
 NATURA 2000 83
 Naturdenkmal 84
Naturgefahr 202
 Naturhaushalt 84
Naturpark 85, 203
 Naturraum/naturräumliche
 Gliederung 85
Naturschutz 86, 204
 Naturschutzgebiet 86
Nutzungsanteilplan 205
Nutzungsintensität 205
Nutzungsplanung/Nutzungsplan 206
Nutzungsübertragung 206
Nutzungszone 207

O

Öffentliche Belange 87
Öffentliches Interesse 207
 Öffentlichkeitsbeteiligung 87
 Öko-Audit 88
 Orientierungswert 89

P

Planbeständigkeit 208
 Planfeststellungsverfahren 89
 Planungsgebot 90
Planungsgrundsätze 209
Planungskoordination 210
Planungspflicht 210
 Planungsträger, öffentliche und
 sonstige 90
Planungsverfahren 211

Planungszone 212
Planzeichenverordnung 91
Projekt-, Planungsmanagement 91

R

Raumbedeutsame Planungen
und Maßnahmen 92
Raumbeobachtung 92, 212
Raumentwicklungsbericht 213
Raumkategorie 93
Raumkonzept Schweiz 213
Raumordnung 94, 214
Raumordnungsbericht/
Landesentwicklungsbericht 95
Raumordnungsgesetz 95
Raumordnungskataster 96
Raumordnungsklausel 97
Raumordnungsplan 97
Raumordnungsrecht 98
Raumordnungsverfahren 99
Raumordnungsverordnung 99
Raumplanung 214
Raumplanungsrecht 215
Rechtsgleichheit 216
Rechtsschutz 216
Rechtsverordnung 99
Regierungsbezirk 100
Region 100, 217
Regionaler Grünzug 101
Regionales Entwicklungskonzept 101
Regionalkonferenz 102
Regionalplan/**Regionalplanung** 102, 218
Regionalpolitik (regionale Struktur-
bzw. Wirtschaftspolitik) 103, 219
Regionalverband 104
Rekultivierung 105
Reservezone 219

Richtplanung/Richtplan 220
Rodung 221
Rohrleitungen 222
Rohstoffe, Sicherung und Abbau 105, 222
Rote Liste 106

S

Sachplanung/Sachplan 223
Satzung 106
Schifffahrt 224
Schutzzone 224
Schwerpunkte für Industrie und
Dienstleistungseinrichtungen 107
Service Public 225
Siedlung 226
Siedlungsbereiche 107
Siedlungsplanung 226
Siedlungsqualität 227
Sondernutzungsplan 228
Städtebauliche Entwicklungs-
maßnahme 108
Städtebauliche Sanierungs-
maßnahme 109
Städtenetze 109
Stadtentwicklungsplanung 110
Stadtumbau 111
Standortgebundenheit 228
Standortmarketing 111
Strasse 229
Strategische Umweltprüfung
→ Umweltprüfung, strategische
Streusiedlung 230
Subsidiarität 112

T

Teilraumgutachten 112
Träger öffentlicher Belange 113

U

Umwelt, Umweltplanung 231
 Umweltinformationsgesetz 113
 Umweltprüfung, strategische 114
 Umweltqualitätsziel 115
 Umweltrecht 115
Umweltverträglichkeitsprüfung 116, 231
Umzonung 232
 Untersagung raumordnungswidriger
 Planungen und Maßnahmen 118
 Unterschutzstellung 118

V

Veränderungssperre 119
 Verband Region Stuttgart 119
 Verbindlicherklärung 120
Verdichtung 233
 Vereine, anerkannte 121
Verfahren 234
Verfahrensbeschleunigung 121, 234
Verfahrenskoordination 235
Verhältnismässigkeit 235
Verkehrsintensive Einrichtung 236
Verkehrsplanung 236
Verursacherprinzip 122, 237
 Verwaltungsvorschrift 122
 Vorranggebiet/Vorbehaltsgebiet/
 Eignungsgebiet 123
Vorsorgeprinzip 124, 238

W

Wald 124, 238
 Wasserrecht 125
 Wasserschutzgebiet 126
 Wasservorkommen, Sicherung von 126
 Wasserwirtschaftliche Massnahmeprogramme und Bewirtschaftungspläne 127

Windkraftanlagen 127
 Wirkungsanalyse/Erfolgskontrolle 128
 Wirtschaftsförderung 128
Wohnungsbau 239

Z

Zentrale-Orte-System 129
 Zersiedlung 130
 Zielabweichungsverfahren 131
 Ziele der Raumordnung 131
Ziele der Raumplanung 240
 Zonenkonformität 241
 Zweckverband 132
Zweitwohnungen 241

Gesetzliche Regelungen und Institutionen der Bundesrepublik Deutschland (Auswahl)

1 Gesetze und sonstige Regelungen mit Bezug zur Raumordnung

A Bund

- **Raumordnungsgesetz** (ROG) vom 18. August 1997 (BGBl. I S. 2081, 2102), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 9. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2833)
- Gesetz über die **Errichtung eines Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung** (Artikel 1 des Gesetzes über die Errichtung eines Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung sowie zur Änderung besoldungsrechtlicher Vorschriften) vom 15. Dezember 1997 (BGBl. I S. 2902), zuletzt geändert durch Artikel 26 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407)
- **Raumordnungsverordnung** (RoV) vom 13. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2766), zuletzt geändert durch Artikel 2b des Gesetzes vom 18. Juni 2002 (BGBl. I S. 1914)
- **Baugesetzbuch** (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3316)
- **Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung** in Deutschland, verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) am 30. Juni 2006. Herausgeber: Geschäftsstelle der MKRO im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (www.bmvbs.de)

B Länder

Baden-Württemberg

- **Landesplanungsgesetz** (LplG) in der Fassung vom 10. Juli 2003 (GBl. S. 385), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 1. Dezember 2005 (GBl. S. 710)
- Gesetz über die **Errichtung des Verbands Region Stuttgart** (GVRS) vom 7. Februar 1994 (GBl. S. 92), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 14. Dezember 2004 (GBl. S. 882)
- **Staatsvertrag** zwischen den Ländern Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz über die **Zusammenarbeit** bei der Raumordnung und Weiterentwicklung **im Rhein-Neckar-Gebiet** vom 26. Juli 2005 (GBl. S. 710)
- **Staatsvertrag** zwischen dem Land Baden-Württemberg und dem Freistaat Bayern über die **Zusammenarbeit** bei der Landesentwicklung und über die Regionalplanung **in der Region Donau-Iller** vom 31. März 1973 (GBl. S. 129; GVBl. S. 305, BayRS 230-2-U), geändert durch Staatsvertrag vom 25. Februar 2003/12. März 2003 (GBl. S. 312; GVBl. S. 319)

- Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg, verbindlich erklärt durch die Verordnung der Landesregierung über die Verbindlicherklärung des **Landesentwicklungsplans 2002** vom 23. Juli 2002 (GBl. S. 301) (www.wm.baden-wuerttemberg.de)
- Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums über die **Aufstellung von Regionalplänen** und die Verwendung von Planzeichen (VwV Regionalpläne) vom 14. September 2005 (GABl. S. 702)
- Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums zur Ansiedlung von **Einzelhandelsgroßprojekten** – Raumordnung, Bauleitplanung und Genehmigung von Vorhaben (Einzelhandelserlass) vom 21. Februar 2001 (GABl. S. 290), ergänzt durch Erlass des Innenministeriums vom 13.06.2006, Az. 6-2500.4/7 zur neueren Rechtsprechung (www.wm.baden-wuerttemberg.de)
- Gemeinsame Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum, des Wirtschaftsministeriums und des Ministeriums für Umwelt und Verkehr zur Durchführung der §§ 19a bis 19f des Bundesnaturschutzgesetzes (VwV **Natura 2000**) vom 16. Juli 2001 (GABl. S. 891)
- Gewährung von **Zuwendungen** zur Schaffung von Gewerbe- und Industriegebieten an Konversionsstandorten (**Konversionsstandortprogramm** – KSP), Richtlinie des Wirtschaftsministeriums vom 17.1.1995 (GABl. S. 100), geändert durch Richtlinie vom 15.8.1996 (GABl. S. 623)

Nichtverbindliche Regelungen, Aktionen und Informationen (Auswahl):

- Rohstoffsicherungskonzept des Landes Baden-Württemberg Stufe 2 „Nachhaltige Rohstoffsicherung“ (2004)
- Leitlinie des Ministeriums für Umwelt und Verkehr, des Innenministeriums und des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg „Hochwassergefahr und Strategien zur Schadensminimierung“ vom April 2003
- Leitfaden des Umweltministeriums, des Innenministeriums und des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg „Hochwassergefahrenkarten in Baden-Württemberg“ vom Oktober 2005
- „Konzeption der Hochwasserpartnerschaften in Baden-Württemberg“; WBW Fortbildungsges. für Gewässerentwicklung mbH im Auftrag des Umweltministeriums, des Innenministeriums und des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg vom November 2007
- Hinweise des Wirtschaftsministeriums für die Festlegung von Vorranggebieten für regionalbedeutsame Windkraftanlagen mit regionsweiter außergebietlicher Ausschlusswirkung vom 17. Oktober 2003, Az.: 5R-458/2
- Windfibel – Windenergienutzung, Technik, Planung und Genehmigung, 4. Auflage 2003. Herausgeber: Wirtschaftsministerium (www.wm.baden-wuerttemberg.de > Informationsmaterial)
- Schreiben des Wirtschaftsministeriums vom 16. Juli 2004, Az.: 5R-2402/33 mit Hinweisen zur Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie 2001/42/EG

- Flächenspar-Appell des Wirtschaftsministers Baden-Württemberg vom 22. Juli 2003 sowie Aktionsbündnis „Flächen gewinnen in Baden-Württemberg“, gegründet am 19. Oktober 2004
- Umweltplan Baden-Württemberg, Beschluss der Landesregierung vom 17.12.2007, Herausgeber: Umweltministerium (www.um.baden-wuerttemberg.de).
- Generalverkehrsplan (GVP) 1995, Beschluss der Landesregierung vom 17.07.1995, Herausgeber: Innenministerium (www.im.baden-wuerttemberg.de). Fortschreibung des Generalverkehrsplans ist angelaufen.

Sonstige Landesgesetze mit Bezug zur Raumordnung:

- Gesetz zum Schutz der Natur, zur Pflege der Landschaft und über die Erholungsvorsorge in der freien Landschaft (**Naturschutzgesetz** – NatSchG) vom 13. Dezember 2005 (GBl. S. 745, ber. 2006, S. 319)
- **Wassergesetz** für Baden-Württemberg (WG) vom 20. Januar 2005 (GBl. S. 219, ber. S. 404), zuletzt geändert durch Artikel 33 der 7. Anpassungsverordnung vom 25. April 2005 (GBl. S. 252)
- Waldgesetz für Baden Württemberg (**Landeswaldgesetz** – LWaldG) vom 31. August 1995 (GBl. S. 685), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 13. Dezember 2005 (GBl. S. 745)
- Gesetz zur Ausführung des Bundes-Bodenschutzgesetzes (**Landes-Bodenschutz- und Altlastengesetz** – LBodSchAG) vom 14. Dezember 2004 (GBl. S. 908), geändert durch Artikel 34 der 7. Anpassungsverordnung vom 25. April 2007 (GBl. 252)
- Gesetz zum Schutze der Kulturdenkmale (**Denkmalschutzgesetz** – DSchG) vom 6. Dezember 1983 (GBl. S. 797), zuletzt geändert durch Artikel 10 der 7. Anpassungsverordnung vom 25. April 2007 (GBl. S. 252)
- **Landwirtschafts- und Landeskulturgesetz** vom 14. März 1972 (GBl. S. 74) zuletzt geändert durch Artikel 91 des Gesetzes vom 1. Juli 2004 (GBl. S. 469)

Bayern

- **Bayerisches Landesplanungsgesetz** (BayLplG) vom 27. Dezember 2004 (GVBl. S. 521)
- **Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP)** vom 8. August 2006 (GVBl. S. 471)

2 Institutionen der Raumplanung in der Bundesrepublik Deutschland (Auswahl)

- **Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung**, Invalidenstr. 44, 10115 Berlin, Tel.: +49 (0)30 2008-0, Fax: +49 (0)30 2008-1920, www.bmvbs.de
- **Ministerkonferenz für Raumordnung** beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Invalidenstr. 44, 10115 Berlin, Tel.: +49 (0)30 2008-0, Fax: +49 (0)30 2008-1920, www.bmvbs.de

- **Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung** (BBR), Deichmanns Aue 31–37, 53179 Bonn, Tel.: +49 (0)228 401-0, Fax: +49 (0)228 401-1270, www.bbr.bund.de
- **Akademie für Raumforschung und Landesplanung**, Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover, Tel.: +49 (0)511 34842-0, Fax: +49 (0)511 34842-41, www.ARL-net.de
- **Zentralinstitut für Raumplanung** an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Wilmergasse 12–13, 48143 Münster, Tel.: +49 (0)251 83-29780, Fax: +49 (0)251 83-29790, www.uni-muenster.de/Jura.zir

3 Fachstellen

Baden-Württemberg

- Wirtschaftsministerium (Oberste Raumordnungs- und Landesplanungs- sowie Bau-rechtsbehörde), www.wm.baden-wuerttemberg.de
- Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum, www.mlr.baden-wuerttemberg.de
- Umweltministerium, www.um.baden-wuerttemberg.de

Regierungspräsidien und Regionalverbände, deren Regierungsbezirke bzw. Regionen an die Schweiz grenzen:

- Regierungspräsidium Freiburg (Höhere Raumordnungsbehörde), www.rp.baden-wuerttemberg.de
- Regierungspräsidium Tübingen (Höhere Raumordnungsbehörde), www.rp.baden-wuerttemberg.de
- Regionalverband Hochrhein-Bodensee, Waldshut-Tiengen, www.hochrhein-bodensee.de
- Regionalverband Schwarzwald-Baar-Heuberg, Villingen-Schwenningen, www.regionalverband-sbh.de
- Regionalverband Bodensee-Oberschwaben, Ravensburg, www.bodensee-oberschwaben.de

Eine vollständige Liste der Regionalplanungsstellen in Baden-Württemberg und Deutschland findet sich unter www.ARL-net.de; Rubrik „Links“.

Bayern

- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (Oberste Landesplanungsbehörde), www.stmwivt.bayern.de
- Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz, www.stmugv.bayern.de
- Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten, www.stmlf.bayern.de

4 Grenzüberschreitende Regelungen zwischen Deutschland und der Schweiz

Bund

Deutsch-Schweizerische Raumordnungskommission

- Protokoll zur Geschäftsordnung für die gemeinsame Raumordnungskommission der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 28.8.1973
- Empfehlung zur grenzüberschreitenden Abstimmung der Bauleitplanungen/Ortsplanungen der Gemeinden im deutsch-schweizerischen Grenzgebiet vom 28.4.1980 (GMBL. S. 309)
- Empfehlungen zur gegenseitigen Information und Konsultation im Zusammenhang mit umweltbeeinträchtigenden Anlagen im deutsch-schweizerischen Grenzgebiet vom 18.11.1982

Deutsch-Französisch-Schweizerische Regierungskommission

- Vereinbarung zwischen den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland, der Französischen Regierung und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Bildung einer Kommission zur Prüfung und Lösung von nachbarschaftlichen Fragen vom 22.10.1975 (Bekanntmachung vom 29.12.1975, BGBl. 1976 II S. 194)

5 Raumwissenschaftliche Einrichtungen (Auswahl)

- Technische Universität Dresden, Lehrstuhl für Raumentwicklung, www.tu-dresden.de
- Leibniz Universität Hannover, Institut für Umweltplanung, www.umwelt.uni-hannover.de
- Technische Universität Kaiserslautern, Fachrichtung Raum- und Umweltplanung, www.uni-kl.de/wcms/ru.html
- Universität Fridericiana Karlsruhe (TH), Institut für Städtebau und Landesplanung, www.isl.uni-karlsruhe.de
- Technische Universität München, Lehrstuhl für Raumentwicklung, www.raumentwicklung.ar.tum.de
- Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung, Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung, www.raumplanung.uni-dortmund.de
- Universität Stuttgart, Institut für Raumordnung und Entwicklungsplanung, www.uni-stuttgart.de/ireus

Gesetzliche Regelungen und Institutionen der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Auswahl)

1 Verzeichnis der wichtigsten Erlasse des funktionalen Raumplanungsrechts des Bundes

- Raumplanungsgesetz: Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979, Stand 1.9.2007, mit Verordnung (RPV)
- Umweltschutzgesetz: Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) vom 7. Oktober 1983, Stand 1.7.2007, mit zahlreichen Verordnungen
- Natur- und Heimatschutzgesetz: Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) vom 1. Juli 1966, Stand 1.7.2007, mit Verordnung
- Gewässerschutzgesetz: Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG) vom 24. Januar 1991, Stand 7.11.2006, mit Verordnungen
- Waldgesetz: Bundesgesetz über den Wald (Waldgesetz, WaG) vom 4. Oktober 1991, Stand 13.6.2006, mit Verordnung
- Wohnraumförderungsgesetz: Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (WFG) vom 21. März 2003, Stand 13.6.2006, mit Verordnung

Nicht aufgeführt sind hier die zahlreichen Gesetze des technischen Infrastrukturrechts, die ebenfalls zum funktionalen Raumplanungsrecht gerechnet werden. Die Gesetzestexte der systematischen Rechtssammlung des Bundes sind im Internet verfügbar unter www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html.

2 Verzeichnis der Bau- und Planungserlasse der an Deutschland angrenzenden Kantone

- Basel-Stadt: Bau- und Planungsgesetz (PBG) vom 17. November 1999, Stand 1.5.2005; Bau- und Planungsverordnung (PBV) vom 19. Dezember 2000, Stand 1.10.2006; Ausführungsbestimmungen zur Bau- und Planungsverordnung (ABPV) vom 2. Dezember 2003, Stand 1.10.2006
- Basel-Landschaft: Raumplanungs- und Baugesetz (RBG) vom 8. Januar 1998, Stand 1.9.2007; Verordnung zum Raumplanungs- und Baugesetz (RBV) vom 27. Oktober 1998, Stand 1.1.1999
- Aargau: Gesetz über Raumplanung, Umweltschutz und Bauwesen (BauG) vom 19. Januar 1993, Stand 1.1.2007; Allgemeine Verordnung zum Baugesetz (ABauV) vom 23. Februar 1994, Stand 1.9.2005
- Zürich: Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz, PBG) vom 7. September 1975, Stand 1.1.2007; Allgemeine Bauverordnung (ABauV) vom 22. Juni 1977, Stand 1.1.2004; Bauverfahrensverordnung (BVV) vom

3. Dezember 1997, Stand 1.10.2006; Verordnung über die ordentlichen technischen und übrigen Anforderungen an Bauten, Anlagen, Ausstattungen und Ausrüstungen (Besondere Bauverordnung I) vom 6. Mai 1981, Stand 1.7.2005; Milderung von Bauvorschriften für besondere Bauten und Anlagen (Besondere Bauverordnung II) vom 26. August 1981, Stand 1.5.1998

- Thurgau: Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 16.8.1995, Stand 1.1.2007; Verordnung des Regierungsrates zum Planungs- und Baugesetz (VPBG) vom 26. März 1996, Stand 2.2002
- Schaffhausen: Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (BauG) vom 1. Dezember 1997, Stand 1.1.2007; Verordnung zum Baugesetz (BauV) vom 15. Dezember 1998, Stand 1.1.2003
- St. Gallen: Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz, BauG) vom 6. Juni 1972, Stand 1.2.2007; Verordnung über die kantonale Raumplanung (RPV) vom 2. April 1974, Stand 1.2.2003

Nicht aufgeführt werden hier die zahlreichen Gesetze des funktionalen Raumplanungsrechts der Kantone, die nicht in das jeweilige Raumplanungs- und Baugesetz integriert sind.

3 Institutionen der Raumplanung in der Schweiz (Auswahl)

3.1 Fachstellen des Bundes

Bundesamt für Raumentwicklung ARE, CH-3003 Bern, Tel. +41 (0)31 322 40 60, www.aren.admin.ch

Bundesamt für Umwelt BAFU, CH-3003 Bern, Tel. +41 (0)31 322 93 11, www.bafu.admin.ch

Bundesamt für Verkehr BAV, CH-3003 Bern Tel. +41 (0)31 322 57 11, www.bav.admin.ch

Unter www.admin.ch können alle weiteren Bundesämter der Bundesverwaltung gefunden werden.

3.2 Kantonale Raumplanungsfachstellen der an Baden-Württemberg angrenzenden Kantone

Departement Bau, Verkehr und Umwelt, Abteilung Raumentwicklung, Entfelderstrasse 22, 5001 Aarau, Tel. +41 (0)62 835 32 90, www.ag.ch/raumentwicklung

Baudepartement des Kantons Basel-Stadt, Münsterplatz 11, 4001 Basel, Tel. +41 (0)61 267 81 81, www.bd.bs.ch

Amt für Raumplanung des Kantons Basel-Landschaft, Rheinstrasse 29, 4410 Liestal, Tel. +41 (0)61 925 59 33, www.baselland.ch

Baudepartement des Kantons Schaffhausen, Planungs- und Naturschutzamt,
Beckenstube 11, 8200 Schaffhausen, Tel. +41 (0)52 632 73 67, www.sh.ch

Amt für Raumentwicklung des Kantons St.Gallen, Lämmlisbrunnenstrasse 54,
9001 St.Gallen, Tel. +41 (0)71 229 31 47, www.sg.ch

Amt für Raumplanung des Kantons Thurgau, Verwaltungsgebäude Promenade,
8510 Frauenfeld, Tel. +41 (0)52 724 24 36, www.raumplanung.tg.ch

Amt für Raumordnung und Vermessung des Kt. Zürich, Stampfenbachstrasse 12,
8090 Zürich, Tel. +41 (0)43 259 30 22, www.arv.zh.ch

3.3 Verbände

FSU Fachverband Schweizer RaumplanerInnen, Vadianstrasse 37, Postfach,
9001 St.Gallen, Tel. +41 (0)71 222 52 52, www.f-s-u.ch

Schweizerische Kantonsplanerkonferenz KPK, c/o Amt für Raumordnung und
Vermessung des Kt. Zürich, Stampfenbachstrasse 14, 8090 Zürich,
Tel. +41 (0)43 259 30 22

Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN, Seilerstrasse 22,
3011 Bern, Tel. +41 (0)31 380 76 76, www.vlp-aspan.ch

Communauté d'étude d'aménagement du territoire CEAT, EPFL ENAC INTER CEAT,
Station 16, 1015 Lausanne 5, Tel. +41 (0) 21 693 41 65, <http://ceat.epfl.ch>

3.4 Schulen

NSL Netzwerk Stadt und Landschaft, ETH Zürich, ETH Hönggerberg, 8093 Zürich,
Tel. +41 (0)44 633 29 94, www.nsl.ethz.ch

Forschungsstelle für Wirtschaftsgeographie und Raumplanung FWR, Universität
St.Gallen, Tigerbergstrasse 2, 9011 St.Gallen, Tel. +41 (0)71 224 25 82,
www.fwr.unisg.ch

HSR Hochschule für Technik Rapperswil, Oberseestrasse 10, 8640 Rapperswil,
Tel. +41 (0)55 222 41 11, www.hsr.ch

Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, Faculté ENAC (Environnement Naturel,
Architecture et Construit), Station 18, 1015 Lausanne, Tel. +41 (0)21 693 80 42,
<http://enac.epfl.ch>

Websites von grenzüberschreitenden Organisationen oder Projekten mit Bezug zur Raumentwicklung (Auswahl; Stand März 2008)

Hochrheinkommission: www.hochrhein.org

Auf der Homepage verfügbare Materialien (Auswahl):

- Leitfaden „Grenzüberschreitende Planungs- und Bewilligungsverfahren“ (2004) (unter „Service“/„Publikationen“)
- Regionalentwicklungskonzept Hochrhein (2007) (unter „Service“/ „Publikationen“)

Internationale Bodenseekonferenz: www.bodenseekonferenz.org

Oberrheinokonferenz: www.oberrheinokonferenz.org

- Unter „Themen und Projekte“/„Raumordnung“ sind auf der Website Informationen zur Arbeitsgruppe Raumordnung sowie zu verschiedenen Projekten und Dokumenten verfügbar (z.B. Raumordnerisches Leitbild für den Oberrhein, Freiraumkonzept für den Oberrhein, Grenzüberschreitende Gewerbegebiete, Kiesabbau).
- Unter „Themen und Projekte“/„Umwelt“ sind auf der Website Informationen zur Arbeitsgruppe Umwelt sowie zu verschiedenen Projekten und Dokumenten verfügbar (z.B. zum Grundwasserschutz, zum Klimaschutz, zur grenzüberschreitende Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben am Oberrhein).
- Homepage der Arbeitsgruppe Wirtschaftspolitik der Oberrheinokonferenz: www.upperrhine.com
- Daneben sind auf der Website Informationen zu weiteren Themen und Arbeitsgruppen erhältlich.
- Geographisches Informationssystem für das Gebiet des Oberrheins: www.sigrs-gisor.org

Regio Basiliensis: www.regbas.ch

Auf den Internetseiten findet sich u. a. eine Übersicht zu grenzüberschreitenden Projekten im Einzugsgebiet der RegioTriRhena.

Trinationaler Eurodistrikt Basel: www.eurodistrictbasel.eu

INTERREG III A-Projekt im Raum Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein:
www.dachplus.org

Abkürzungsverzeichnis

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung	DIN	Deutsche Industrienorm
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung	DSchG	Denkmalschutzgesetz
BAFU	Bundesamt für Umwelt	DST	Deutscher Städtetag
BauGB	Baugesetzbuch	EAD	Einwohner-Arbeitsplatzdichte
BauNVO	Baunutzungsverordnung	EAG	Europarechtsanpassungsgesetz
BauROG	Bauraumordnungsgesetz	EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
BayLplG	Bayerisches Landesplanungsgesetz	EG	Europäische Gemeinschaft
BBodSchG	Bundesbodenschutzgesetz	EMAS	Environmental Management and Audit Scheme
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung	EMR	Europäische Metropolregion
BfS	Bundesamt für Statistik	ES	Empfindlichkeitsstufen
BGG	Bundesgerichtsgesetz	ESPON	European Spatial Planning Observation Network
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz	EU	Europäische Union
BImSchV	Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes	EUREK	Europäisches Raumentwicklungskonzept
BLN	Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung	EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	FFH	Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz	FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
BPUK	Kantonale Bau-, Planungs- und Umweltschutzdirektorenkonferenz	FNP	Flächennutzungsplan
BW	Baden-Württemberg	FOPA	Feministische Organisation von Planerinnen und Architektinnen
BV	Bundesverfassung	FStrG	Bundesfernstraßengesetz
BVerfGE	Entscheidung(en) des Bundesverfassungsgerichts	FSU	Fachverband Schweizer RaumplanerInnen
BWaldG	Bundeswaldgesetz	FVA	Forstliche Versuchs- und Forschungsanstalt
		GAK	Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes

■ Teil VI: Abkürzungsverzeichnis

GEP	Genereller Entwässerungsplan	LBO	Landesbauordnung
GG	Grundgesetz	LBodSchAG	Landes-Bodenschutz- und Altlastengesetz
GKZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit	LEB	Landesentwicklungsbericht
GM	Gender Mainstreaming	LEK	Landschaftsentwicklungskonzept
GRW	Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur	LEP	Landesentwicklungsprogramm
GschG	Gewässerschutzgesetz	LIS	Landesinformationssystem
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt	LKrO	Landkreisordnung
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz	LpLG	Landesplanungsgesetz
GVP	Generalverkehrsplan	LSV	Lärmschutzverordnung
GVRS	Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart	LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz
GVV	Gemeindeverwaltungsverbände	LWaldG	Landeswaldgesetz
HPM	Human Powered Mobility	LWoFG	Landeswohnraumförderungsgesetz
IBK	Internationale Bodensee-konferenz	MAB	man and biosphere
INTERREG	(Förderprogramm der) Initiative für transeuropäische Zusammenarbeit	MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
ISO	Internationale Normungsorganisation	MS-Regionen	mobilité spatiale – Regionen mit Pendlereinzug
ISOS	Inventar schützenswerter Ortsbilder der Schweiz	NatSchG	Naturschutzgesetz
IUCN	World Conservation Union	NEAT	Neue Eisenbahn-Alpen-transversale
IVHB	Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe	NHG	Natur- und Heimatschutzgesetz
IVS	Inventar der historischen Verkehrswege der Schweiz	NHV	Natur- und Heimatschutzverordnung
KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz	NRP	Neue Regionalpolitik
KSP	Konversionsstandortprogramm	NSG	Naturschutzgebiet
		NVerbG	Nachbarschaftsverbands-gesetz
		ÖPNV	Öffentlicher Personen-nahverkehr
		ÖV	Öffentlicher Verkehr
		ORK	Oberreinkonferenz
		PäV	Pärkeverordnung

REK	Regionales Entwicklungs-konzept	UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
ROB	Raumordnungsbericht	UVPG	Umweltverträglichkeitsprüfungs-Gesetz
ROG	Raumordnungsgesetz	UVS	Umweltverträglichkeitsstudie
RoV	Raumordnungsverordnung	VBBo	Verordnung über Belastungen des Bodens
ROV	Raumordnungsverfahren	VLP-ASPAN	Schweizerische Vereinigung für Landesplanung
RPG	Raumplanungsgesetz	VRS	Verband Region Stuttgart
RPV	Raumplanungsverordnung	VVG	Vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft
SAC	Special Areas of Conservation	VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein	VwV	Verwaltungsvorschrift
SiÖR	Sicherheit im öffentlichen Raum	WaG	Waldgesetz
SPA	Special Protected Areas	WaStrG	Wassersträngengesetz
SUP	Strategische Umweltprüfung	WEG	Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz
SUP-RL	Richtlinie für die Strategische Umweltprüfung	WFG	Wohnraumförderungsgesetz
SVP	Spezifische Verkehrspotenziale	WG	Wassergesetz
TA	Technische Anleitung	WHG	Wasserhaushaltsgesetz
TAB	Trinationale Agglomeration Basel	WoFG	Gesetz über die soziale Wohnraumförderung
TöB	Träger öffentlicher Belange	WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
TVA	Technische Verordnung über Abfälle	ZVV	Zürcher Verkehrsverbund
UIG	Umwelthinformationsgesetz		
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization		
UNO	United Nations Organization		
URG	Umweltrechtsbehelfsgesetz		
USG	Umweltschutzgesetz		
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation		



Das Standardwerk zur Raumentwicklung und Raumplanung für Praxis, Wissenschaft und Studium

4. Auflage
Vollständige Neubearbeitung
92,- EUR
1364 Seiten,
zahlreiche Abbildungen und Tabellen,
ISBN 978-3-88838-555-1

Redaktionsausschuss
unter der Leitung von Ernst-Hasso Ritter:
Johannes Bröcker, Dietrich Fürst, Werner Heinz,
Karl-Heinz Hoffmann-Bohner, Hans Kistenmacher,
Margit Mönnecke, Elmar Münzer, Gerd Schmidt-
Eichstaedt, Gottfried Schmitz, Walter Schönwandt,
Dietmar Scholich, Walter Siebel, Christine Steck

INHALT

- **Umfassend** Die wichtigsten Fachbegriffe zur Raumentwicklung und räumlichen Planung in 220 Stichwortartikeln behandelt
- **Kompetent** Mitwirkung von über 150 namhaften Autoren aus Wissenschaft und Planungspraxis
- **Unentbehrlich** Grundlegendes Nachschlagewerk für Fachleute aller Disziplinen, für Wissenschaft und Praxis, für die Prüfungsvorbereitung, für den Geographie- und Politikunterricht
- **Benutzerfreundlich**
 - Alphabetisch geordnetes Nachschlagewerk in einem Band ermöglicht schnellen Zugang zu allen Wissensbereichen
 - Zu jedem Stichwort die relevanten bibliographischen Hinweise und weiterführende Literatur
 - Vielfältiges Indexsystem erleichtert die Orientierung
- **Inhaltliche Schwerpunkte**
 - Raumordnung/Landesplanung/Regionalplanung
 - Stadtplanung/Bauleitplanung/Wohnungswesen/Kommunale Planungspraxis
 - Planungstheorie und -methoden/Planungstechniken
 - Verwaltungswissenschaft/politische und administrative Rahmenbedingungen
 - Rechtsgrundlagen
 - Ökonomie/Regionale Strukturpolitik/Öffentliche Finanzen/Agrarpolitik
 - Ökologie/Landschaftsplanung/Naturschutz/Freiraumsicherung
 - Sozialwissenschaft/Bevölkerung/Gesellschaft
 - Infrastruktur
 - Europäische Raumentwicklung

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) • Hohenzollenstr. 11 • D-30161 Hannover
Tel. +49 (0)511 3 48 42-0 • Fax +49 (0)511 3 48 42-41 • E-Mail: ARL@ARL-net.de

www.ARL-net.de

DIENSTLEISTUNGEN

Die **Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN** versteht sich als Informations- und Diskussionsplattform in Fragen der Raumentwicklung. Der von Bund, Kantonen und Gemeinden getragene Verein setzt sich für eine nachhaltige Nutzung des Lebens- und Wirtschaftsraums Schweiz ein und bietet seinen Mitgliedern eine breite Palette an Dienstleistungen an.

Information	Wir informieren knapp und praxisnah über aktuelle Fragen und neue Tendenzen in der Raumentwicklung.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ INFORAUM ◆ Raum & Umwelt ◆ www.vlp-aspan.ch ◆ Newsletter
Beratung	Bei uns erhalten Sie rasche und kompetente Unterstützung bei raumplanerischen und umweltrechtlichen Problemen.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Auskünfte und Beratungen ◆ Gutachten ◆ Stellungnahmen ◆ Recherchen ◆ Einsitznahme in Fachgremien und Expertenkommissionen
Dokumentation	Wir haben einen guten Überblick über die vielfältigen raumplanerischen Aktivitäten und stellen Ihnen unser Wissen über unsere Publikationen und weitere Dienstleistungen zur Verfügung.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Schriftenfolge ◆ Entscheidungssammlung ◆ Fotodatenbank ◆ Gesetzesdatenbank ◆ Arbeitshilfen, Lehrmittel ◆ Kommentar RPG ◆ Normen für die Raumplanung
Aus- und Weiterbildung	Zusammen mit unseren Sektionen bieten wir regelmässig Tagungen, Kurse und Seminare zu aktuellen Fragen der Raumentwicklung an. Besonders zu erwähnen ist der «Einführungskurs in die Raumplanung».	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Tagungen, Seminare ◆ Einführungskurse in die Raumplanung ◆ Vertiefungskurse Verkehr, Lärm etc. ◆ Berufsinformationen, www.raumplanungsberufe.ch
PR Lobbying	Wir setzen uns für eine nachhaltige Nutzung des Lebensraumes Schweiz ein und unterhalten enge Kontakte zu den verschiedenen Akteuren der Raumentwicklung.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Kontakte zu Hochschulen und Verbänden ◆ Sekretariat Parl. Gruppe «Boden und Raumordnung» ◆ Medienarbeit ◆ Referatstätigkeit



Deutsch-Schweizerisches Handbuch der Planungsbegriffe

Mit dem vorliegenden Band erscheint das Deutsch-Schweizerische Handbuch der Planungsbegriffe in zweiter, völlig neu bearbeiteter Auflage. Wie alle Einzeltitel der von der ARL herausgegebenen und mit zahlreichen Partnern in den beteiligten Ländern erarbeiteten Reihe „Planungsbegriffe in Europa“ soll auch dieses Handbuch zum gegenseitigen Verständnis über die politischen, rechtlichen, soziokulturellen und ökonomischen Verhältnisse des jeweils anderen Partners beitragen. Für die Raumplanung, die in den einzelnen Staaten rechtlich, organisatorisch und terminologisch unterschiedlich ausgestaltet ist, ist dies besonders wichtig. Die Bedeutung grenzüberschreitender raumplanerischer Zusammenarbeit nimmt heute auf allen Ebenen zu.

Dem Glossar mit Erläuterungen zu den wichtigsten Planungsbegriffen wurden einführende Kapitel über den Staats- und Verwaltungsaufbau sowie die Planungssysteme in Deutschland und der Schweiz vorangestellt. Verzeichnisse von gesetzlichen Regelungen, relevanten Institutionen und Internetquellen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit runden den Band ab.

German-Swiss Handbook of Planning Terminology

As all volumes in the series of handbooks of planning terminology in Europe already published, the German-Swiss Handbook of Planning Terminology, now in its second, thoroughly revised edition, contributes to the promotion of mutual understanding of the political, legal, socio-cultural and economic backgrounds of the respective partners. This is particularly important in the field of spatial planning, which varies considerably from state to state with regard to the underlying legal framework, the way this function is organised and the terminology employed.

The glossary, which includes explanations of key planning terminology, is preceded by introductory chapters setting out the systems of government and administration and planning systems in Germany and in Switzerland. Indexes of legal regulations and important institutions and a compilation of internet sites on cross-border co-operation complete the handbook.

ISBN 978-3-88838-539-1
www.ARL-net.de