

Theresa Haydn

**Zu Wirksamkeit und Einsatz der klassischen
Instrumente der Raumordnung in der Praxis
– das Beispiel der ICE-Verbindung München – Berlin**

HERAUSGEBER

*Konrad Goppel
Gabi Troeger-Weiß*

AUGSBURG-KAISERSLAUTERN 2021

Schriften zur Raumordnung und Landesplanung
SRL

Herausgeber:
Prof. Dr. jur. Konrad Goppel
Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

Zur Autorin

Theresa Haydn, geboren am 26. Februar 1997, absolvierte nach dem Abitur 2015 einen Bundesfreiwilligendienst in der Tiergestützten Therapie Herzogsägmühle. 2016 begann sie mit dem Bachelorstudiengang Geographie an der Universität Augsburg. Dabei legte die Autorin ihren Schwerpunkt auf den Bereich Raumordnung und Landesplanung. Studienbegleitend war sie als Projektassistentin in der integrierten ländlichen Entwicklung (ILE) „Entwicklungsforum Holzwinkel und Altenmünster e.V.“ tätig.

Herausgeber

Prof. Dr. jur. Konrad Goppel

Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung an der Universität Augsburg,
Universitätsstraße 10, 86135 Augsburg
Ministerialdirigent a.D. im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur,
Verkehr und Technologie, Abteilung Landesentwicklung
Prinzregentenstraße 24, 80538 München

Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung der Technischen Universität
Kaiserslautern, Pfaffenbergstraße 95, 67663 Kaiserslautern

Schriftleitung

Daniela Briegel, M.Sc.

Theresa Haydn

**Zu Wirksamkeit und Einsatz der klassischen Instrumente
der Raumordnung in der Praxis
– das Beispiel der ICE-Verbindung München – Berlin**

Schriften zur Raumordnung und Landesplanung
Band 50

Universität Augsburg – Technische Universität Kaiserslautern
2021

Zu Wirksamkeit und Einsatz der klassischen Instrumente der Raumordnung in der Praxis – das Beispiel der ICE-Verbindung München – Berlin

Theresa Haydn

In: Schriften zur Raumordnung und Landesplanung (SRL),
Band 50

Selbstverlag
Universität Augsburg
Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung

Technische Universität Kaiserslautern
Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung

Universität Augsburg – Technische Universität Kaiserslautern 2021

NE: Goppel, K., Troeger-Weiß, G. (Hrsg.)

ISBN: 978-3-937006-28-4

Copyright Selbstverlag
Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung der Universität Augsburg
Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung der Technischen Universität
Kaiserslautern

Schriftwechsel, Bezug und Anfragen bezüglich des Tauschverkehrs werden erbeten
an:

Stephanie Wernli-Heiler/Andreas Neu, Sekretariat des Lehrstuhls
Regionalentwicklung und Raumordnung der Technischen Universität Kaiserslautern
Pfaffenbergstraße 95, 67663 Kaiserslautern

Tel.: 0631-205-3435

Fax: 0631-205-2551

E-Mail: stephanie.wernli@ru.uni-kl.de

Internet: <https://regionalentwicklung-raumordnung.de/>

Vorwort

Die Eröffnung der ICE-Verbindung München-Berlin ist 2017 von Politik und Medien als das „Jahrhundertwerk“ der Bundesverkehrspolitik gefeiert worden. Was dabei nicht zur Sprache kam, ist zum Einen der Umstand, dass der Bund das Projekt trotz seiner bereits erfolgten Verankerung in der Bundesverkehrswegeplanung aufgegeben hatte, zum Anderen aber die Tatsache, dass nur durch den konsequenten und selbstbewussten Einsatz der Instrumente der Raumordnung in Bayern dieses Vorhaben dann dennoch zustande kam.

Dieser Feststellung kommt deshalb Bedeutung zu, als sie zu zeigen vermag, welche faktischen und rechtlichen Möglichkeiten den Instrumenten der Raumordnung zu eigen sind, aber auch die an und für sich triviale Botschaft vermittelt, dass diese Möglichkeiten nur dann zum Tragen kommen können, wenn die Raumordnung willens ist, ihre Instrumente selbstbewusst und kreativ zum Einsatz zu bringen. Dabei stellt sich auch die Frage, inwieweit dieses Vorgehen dazu beitragen kann, die Wahrnehmung der Raumordnung und ihr fachliches Ansehen in Politik und Gesellschaft zu stärken und damit generell die Durchsetzung auch unbequemer raumordnungsfachlicher Anliegen zu fördern.

Somit betrifft das Thema der Arbeit neben der historischen Aufarbeitung des Beispiels sowohl raumordnungsrechtliche, als auch instrumentelle und materielle Aspekte der Raumordnung sowie nicht zuletzt auch Fragen des Planungsmarketings und der Planungsdidaktik.

Im Lichte des damaligen Ablaufs und in Form einer präzisen raumordnungshistorischen Aufarbeitung werden am Beispiel des seinerzeitigen Vorgehens die Aspekte der Themenstellung abgearbeitet. Den Rahmen dafür bietet eine höchst fachkundige Darstellung der rechtlichen und faktischen Wirksamkeit der klassischen Instrumente der Raumordnung. Im Bewusstsein dieser Wirksamkeit galt es ja diese Instrumente selbstbewusst und kreativ zum Einsatz zu bringen.

Dabei gelingt es der Verfasserin, auch einer durchaus komplexen rechtlichen Thematik, wie etwa der sehr wohl diskussionsfähigen Festlegung eines sog. „Projektziels“ oder der Einführung der unbefristeten Untersagung im BayLplG und der damit verbundenen, ebenfalls ungewöhnlichen Einführung des Projektziels durch eine Fortschreibung des LEPs als Rechtsverordnung über eine Novellierung des förmlichen Gesetzes gerecht zu werden. Überzeugend geht die Arbeit darauf aufbauend der zentralen Frage nach, inwieweit das so eingeführte Ziel zu Verwirklichung des Vorhabens führen konnte.

Die Frage der Akzeptanz des Vorhabens betrifft naturgemäß das Raumordnungsverfahren, dem seinerseits angesichts der massiven und wenig einfühlbaren Eingriffe der Projektplanung und der dadurch ausgelösten z.T. militanten Widerstände im Raum besondere Bedeutung zukam.

Hier kommt die Arbeit aufgrund vielfältiger Befragungen zum Ergebnis, dass trotz einer Fülle von Maßgaben, die zu einer objektiven und wesentlichen Steigerung der Raumverträglichkeit geführt hatten, diese jedenfalls im Bewusstsein der aktuell Befragten, nicht dem Raumordnungsverfahren zugerechnet werden.

Im Ergebnis vermag die Arbeit somit die hohe Wirksamkeit raumordnerischer Instrumente bei deren konsequentem und mutigem Einsatz, auch was das selbstbewusste Ausloten rechtlich vertretbarer Grenzen angeht, überzeugend zu belegen. Dabei weist sie auch zutreffend auf Versäumnisse bei der Vermittlung dieser Wirksamkeit im Hinblick auf Wahrnehmung und Image der Raumordnung hin und regt hier nachvollziehbare Verbesserungen an.

Es bleibt zu wünschen, dass damit Selbstbewusstsein und Durchsetzungswille einer derzeit ohnehin höchst engagierten Raumordnungspraxis in Bayern weiter gestärkt werden.

Prof. Dr. jur. Konrad Goppel

Danksagung

Mein besonderer Dank gebührt zuallererst meinem Betreuer Prof. Dr. jur. Konrad Goppel. Für den konstruktiven und geistreichen Austausch, die Gespräche auf Augenhöhe und die gewidmete Zeit bin ich sehr dankbar. Vor Beginn des Geographiestudiums habe ich von Raumordnung noch nie etwas gehört und noch nicht geahnt, wie viel Spaß es macht, tiefer in dieses Fach einzutauchen und dabei immer wieder über den Tellerrand hinaus blicken zu müssen. Besonders der Ausspruch „Raumordnung muss logisch sein.“ ist mir im Gedächtnis geblieben, da er für mich aussagt, Dinge mit Sinn und Verstand anzupacken, aber auch Fehler zugeben zu können und zu dürfen, um neue, vielleicht ungewöhnliche Wege einschlagen zu können.

Darüber hinaus danke ich allen Expertinnen und Experten, die sich meiner Fragen angenommen haben und damit einen entscheidenden Beitrag für diese Arbeit geleistet haben. Nicht zuletzt möchte ich mich von ganzem Herzen bei meiner Familie und meinen Freundinnen und Freunden bedanken, die immer an meiner Seite sind und mich während dieser Arbeit so unermüdlich unterstützt und motiviert haben.

Theresa Haydn

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	X
Abkürzungsverzeichnis	XI
1 Einführung	1
1.1 Problemstellung	1
1.2 Zielsetzung	1
1.3 Methodisches Vorgehen	2
2 Grundlagen	2
2.1 Die klassischen Instrumente der Raumordnung	2
2.1.1 Begriffsdefinition	2
2.1.2 Programme und Pläne der Länder.....	3
2.1.3 Ziele der Raumordnung	4
2.1.4 Das Raumordnungsverfahren.....	5
2.1.5 Die Untersagung	7
2.2 Raumordnung und Verkehr.....	7
2.3 Raumordnung und Bandinfrastruktur.....	8
2.4 Verkehrsprojekte Deutsche Einheit.....	9
2.5 Europäische Strategien: Transeuropäische Verkehrsnetze	11
3 Zu Wirksamkeit und Einsatz der klassischen Instrumente der Raumordnung in der Praxis – das Beispiel der ICE-Verbindung München – Berlin	11
3.1 Die besondere Bedeutung der Verkehrs- und Bandinfrastruktur in Bezug auf raumordnerische Prinzipien	11
3.2 Zur Auswahl des Beispiels.....	12
3.3 Prüfungsmaßstab und Prüfkriterien	16
3.4 Die Anwendung der Prüfkriterien unter Berücksichtigung der historischen Ereignisse, der objektiven Konsequenzen und der Bewertung.....	16
4 Gesamtbewertung und Fazit	32
Anhang	XII
Literaturverzeichnis	XX

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Bau- und Trassenverlauf des VDE 8. Stand 2020.	10
Abb. 2: Marktanteil der Verkehrsträger Bahn, Auto und Flugzeug an der Verkehrsverbindung München-Berlin.....	14
Abb. 3: Vergleich der Reisezeiten zwischen Bahn, Auto und Flugzeug der Verbindung München – Berlin.....	15
Abb. 4: Trassenverlauf des VDE 8 und Einordnung in das TEN-V.....	XIV
Abb. 5: Trassenalternativen des „besseren Bahnkonzepts“.....	XV
Abb. 6: Zerstörung der Ruhe. Protestaktionen schon als die Pläne erst im Raum standen. (1992).....	XVI
Abb. 7: Fröhlicher Protest, Open-Air-Festival der BI "Das bessere Bahnkonzept", 800 Besucher:innen.	XVI
Abb. 8: Fackelzug mit über 600 Demonstrant*innen. (1994).....	XVII
Abb. 9: Meinung einer Demonstrantin zur ICE-Trasse. (1994).....	XVIII
Abb.10: Lesermeinung 1	XVIII
Abb. 11: Lesermeinung 2	XIX
Abb. 12: Lesermeinung 3	XIX
Abb. 13: BBV kritisiert Ausgleichsflächen für den ICE. (1994)	XIX

Abkürzungsverzeichnis

BauGB	Baugesetzbuch
BayLplG	Bayerisches Landesplanungsgesetz
BBV	Bayerischer Bauernverband
BI	Bürgerinitiative
BMV	Bundesverkehrsministerium
BN	BUND Naturschutz in Bayern
BVWP	Bundesverkehrswegeplan
DB	Deutsche Bahn
IR	Interregio
LEP	Landesentwicklungsprogramm
NatSchG	Naturschutzgesetz
RB	Regionalbahn
RE	Regionalexpress
ROG	Bundesraumordnungsgesetz
ROV	Raumordnungsverfahren
RoV	Raumordnungsverordnung
TEN-V	Transeuropäisches Verkehrsnetz
VDE	Verkehrsprojekte Deutsche Einheit
VerkPBG	Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz

1 Einführung

1.1 Problemstellung

In vorliegender Arbeit soll anhand des Beispiels der ICE-Verbindung München-Berlin verdeutlicht werden, was die klassischen Instrumente der Raumordnung in Bezug auf raumrelevante Projekte leisten können. An diesem Beispiel lässt sich dies besonders anschaulich nachvollziehen. Der Bau und schließlich die öffentlichkeits- und medienwirksame Eröffnung der Verbindung im Dezember 2017 waren nur möglich, weil die Raumordnung ihre Kompetenzen und Instrumente nachdrücklich und den rechtlichen Rahmen ausreizend zum Tragen gebracht hat. Dem Thema kommt eine hohe Aktualität zu, da in jüngerer Vergangenheit auch in der bayerischen Landesplanung immer wieder festzustellen war, dass sich zum einen die Raumordnung selbst unter Wert verkaufte und zum anderen die Kompetenzen und die Durchsetzungskraft der Raumordnung stark relativiert wurden. Das lang umkämpfte Seilbahnprojekt am Riedberger Horn und die damit verbundenen Herausnahme betreffender Gebiete aus der Zone C des Alpenplans¹ mögen hierfür als Beispiel dienen. Bei dem Projekt der ICE-Verbindung München-Berlin sind sämtliche klassische Instrumente der Raumordnung zum Einsatz gekommen. Daher liegt es nahe, hier der Frage nachzugehen, was die Raumordnung bei Projekten mit Raumrelevanz mithilfe ihrer Instrumente, und der Bereitschaft sie selbstbewusst einzusetzen, bewirken und leisten kann. Im Fachbereich der Raumordnung und Landesplanung ist dieses Thema generell noch nicht systematisch abgehandelt und das fragliche Beispiel bezogen auf diese Themenstellung nicht grundlegend diskutiert worden.

1.2 Zielsetzung

Das Ziel der Arbeit ist es, auf Grundlage raumordnerisch relevanter Aspekte das vorliegende Beispiel zu dokumentieren und die Wirksamkeit der Raumordnung hinsichtlich des Einsatzes ihrer klassischen Instrumente herauszuarbeiten.

Im ersten Teil werden die Grundlagen eingeführt, die für die zentrale Fragestellung relevant sind. Neben den wesentlichen klassischen Instrumenten der Raumordnung und deren Bindungswirkung werden der Zusammenhang der Raumordnung mit dem Fachbereich Verkehr sowie der Bezug der Raumordnung zum Themenfeld der Bandinfrastruktur näher beleuchtet. Außerdem wird aufgrund des Untersuchungsbeispiels auf die Verkehrsprojekte Deutsche Einheit und das transeuropäische Verkehrsnetz eingegangen.

Im Hauptteil wird zunächst die Auswahl des Beispiels begründet. Daran anschließend werden die im Beispiel zum Einsatz gekommenen klassischen Instrumente der Raumordnung anhand von unterschiedlichen Prüfkriterien unter Berücksichtigung der historischen Ereignisse im Hinblick auf die objektiven und subjektiven Konsequenzen des Einsatzes dieser Instrumente auf ihre Wirksamkeit untersucht und bewertet. Die

¹ Der Alpenplan ist Teil des Landesentwicklungsprogramm Bayern und enthält Ziele der Raumordnung zur Erschließung und zum Schutz der Alpen. In der Zone C sind Verkehrsvorhaben wie Seilbahnen oder Lifte landesplanerisch unzulässig. Nur notwendige landeskulturelle Maßnahmen wie Forstwege sind ausgenommen. (LEP 2020:47).

gewonnenen Ergebnisse werden abschließend in einer Gesamtbewertung zusammengefasst. Dabei bezieht sich die Bewertung nicht allein auf die normativ geprüfte Wirksamkeit, sondern insbesondere auch auf die Bereitschaft der Raumordnungsverwaltung diese Wirksamkeit selbstbewusst und kreativ zum Einsatz zu bringen.

1.3 Methodisches Vorgehen

Dem Thema geschuldet, wurden verschiedene empirische Methoden angewandt. Bezüglich der Grundlagen wurde größtenteils auf Rechtsquellen zurückgegriffen, da diese den Rahmen für das vorliegende Thema vorgeben. Im Zuge der zentralen Datenerhebung bedurfte es der Auffindung geeigneter Expertinnen und Experten, die mit dem vorliegenden Beispiel ihrerzeitig/seinerzeitig befasst waren oder als aktuell zuständige Fach- und Sachkundige mit der Materie vertraut sind. Dies erwies sich angesichts seit der Projektierung des Vorhabens verstrichene Jahrzehnte als besondere Herausforderung.

Die zentrale Datenerhebung umfasste zum einen die Durchführung leitfadengestützter, qualitativer Experteninterviews mit einschlägigen Gesprächspartner*innen.² Diese wurden je nach Möglichkeit Face-to-Face oder per Telefon durchgeführt. Ziel war es hierbei, durch eine teilstrukturierte Interviewsituation von den Befragten möglichst viele Informationen zu gewinnen, ohne durch einen festen Fragenkatalog den Antwortspielraum zu sehr einzuschränken. Nach Abschluss der Datenerhebung wurden mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse die Interviews ausgewertet. Dabei wurden im Lichte der Problemstellung und Zielsetzung relevante Informationen entnommen und bewertet. Zum anderen wurden einschlägige Zeitungsberichte in Hinblick auf wesentliche Informationen analysiert und ausgewertet. Hierbei konnte vor allem auf einen Dokumentationsordner des Klosters Vierzehneiligen zurückgegriffen werden, der für vorliegende Untersuchung von hoher Relevanz war.

2 Grundlagen

2.1 Die klassischen Instrumente der Raumordnung

2.1.1 Begriffsdefinition

Der Begriff *Instrument* wird in der Raumordnung vielseitig verwendet.³ In dieser Arbeit werden unter den klassischen Instrumenten der Raumordnung im Wesentlichen

- die Programme und Pläne der Raumordnung und
- das Raumordnungsverfahren⁴

verstanden.

Klassische Instrumente der Raumordnung haben gemeinsam, dass sie im Bundesraumordnungsgesetz (ROG) bundeseinheitlich geregelt sind und ggf. in den

² Vgl. unten S.XII.

³ z.B. Diller 2018a:1025.

⁴ Goppel 2018b:1310.

jeweiligen Landesplanungsgesetzen konkretisiert werden.⁵ Im Sinne dessen können auch weitere Instrumente, die in der Literatur meist als formelle Instrumente der Raumordnung bezeichnet werden,⁶ zu den klassischen Instrumenten gezählt werden. Dazu gehört beispielsweise auch das Instrument der Untersagung.⁷

2.1.2 Programme und Pläne der Länder

Nach § 13 Abs. 1 ROG sind alle Bundesländer verpflichtet, landesweite Raumordnungspläne sowie für ihre Teilräume Regionalpläne aufzustellen.⁸ In den landesweiten Raumordnungsplänen (z.B. das Landesentwicklungsprogramm Bayern oder der Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen) werden alle grundlegenden Festlegungen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des jeweiligen Landes zusammengefasst. Sie haben die Aufgabe, die raumbezogenen Planungen und Maßnahmen der unterschiedlichen Fachplanungsträger miteinander zu koordinieren und abzustimmen sowie das Ergebnis der Abstimmung in Form von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung⁹ rechtsverbindlich festzulegen. Die Programme und Pläne der Länder stellen innerhalb der überörtlichen Raumplanung die wichtigste Stufe dar, weil sie die grundlegende Aufgabenstellung der Raumordnung, den Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern¹⁰ am umfassendsten erfüllen.¹¹ Dies zeigt sich z.B. darin, dass Ziele der Raumordnung, welche die schärfste Bindungswirkung der Erfordernisse der Raumordnung entfalten,¹² fast ausschließlich in den Programmen und Plänen der Länder zu finden sind. Der Bund ist nur in Ausnahmefällen befugt, Ziele der Raumordnung festzulegen.¹³

Das Landesentwicklungsprogramm Bayern

Das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) ist wie jeder der landesweiten Raumordnungspläne rechtsverbindlich. Die Rechtsform kann jedoch in den unterschiedlichen Ländern variieren.¹⁴ Nach Art. 20 Abs. 2 BayLplG wird das LEP von der Staatsregierung mit Zustimmung des Landtags¹⁵ als Rechtsverordnung erlassen. Im Leitziel der bayerischen Landesplanungspolitik, gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Teilräumen zu schaffen und zu erhalten¹⁶ wird die

⁵ Diller 2018b:1893-1894.

⁶ Diller 2018b:1894.

⁷ Vgl. unten S.7.

⁸ Die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg können nach § 5 BauGB den landesweiten Raumordnungsplan durch ihre Flächennutzungsplanung ersetzen. Außerdem besteht für die Stadtstaaten und das Saarland keine Verpflichtung zur Aufstellung von Regionalplänen. (vgl. § 13 ROG).

⁹ Nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 ROG zählen Ziele der Raumordnung, Grundsätze der Raumordnung und sonstige Erfordernisse der Raumordnung zu den Erfordernissen der Raumordnung.

¹⁰ § 1 Abs. 1 ROG.

¹¹ Goppel 2011:438-445.

¹² Vgl. unten S.4.

¹³ § 17 ROG; Goppel 2011:438-439; BMI 2021.

¹⁴ Goppel 2011:441.

¹⁵ Dieses Vorgehen ist hinsichtlich der Gewaltenteilung bemerkenswert, da das Parlament (der bayerische Landtag) nicht als Gesetzgeber fungiert, sondern als Volksvertretung beteiligt wird. Verfassungsrechtlich wird das als „staatsleitender Akt“ gerechtfertigt. (Goppel 2011:442).

¹⁶ Art. 5 Abs. 1 BayLplG.

Grundphilosophie der Raumordnung¹⁷ aufgegriffen. Um der Aktualität Rechnung zu tragen, unterliegt das LEP einem fortlaufenden Fortschreibungsgebot.¹⁸ (Teil-) Fortschreibungen kommen besonders dann zum Einsatz, wenn sich Rahmenbedingungen ändern, die eine Raumrelevanz mit sich bringen, z.B. das Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung oder die Wiedervereinigung Deutschlands. Aber auch in beliebigen überörtlich raumrelevanten Einzelfällen können Phänomene auftreten, die eine Aktualisierung und damit Fortschreibung von Zielen oder Grundsätzen der Raumordnung erforderlich machen.¹⁹ Abschließend ist zu betonen, dass gem. § 1 der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern die Verwirklichung des LEP dem Vorbehalt der Finanzierbarkeit unterliegt.

2.1.3 Ziele der Raumordnung

Die Ziele der Raumordnung sind als Erfordernis der Raumordnung²⁰ eine Art der Festlegung in Raumordnungsplänen und gem. § 3 Abs. 1 Nr. 2 legaldefiniert. Hier heißt es:

„Im Sinne dieses Gesetzes sind Ziele der Raumordnung verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums.“

Die inhaltliche Ausgestaltung der Ziele muss sich dabei in dem in §1 Abs. 1 ROG festgelegten Aufgabenbereich der Raumordnung bewegen. Dies ist in einem besonderen Maße im Verhältnis von Raumordnung und raumbedeutsamer Fachplanung einschlägig, wenn durch die Ziele der Raumordnung verbindliche Festlegungen für die Bedarfsplanung eines Fachplanungsträgers gemacht werden. Beispielsweise kann bezogen auf den Fachbereich Verkehr in einem Ziel der Raumordnung eine Trasse für eine bestimmte Bandinfrastruktur frei von anderen Belangen wie Siedlungsentwicklung gehalten werden (das sog. Freihaltungsziel), jedoch ist der Fachplanungsträger dadurch nicht verpflichtet, die vorgesehene Bandinfrastruktur in seinen Bedarfsplan aufzunehmen.²¹

Die Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung

Die Ziele der Raumordnung entfalten als Erfordernis der Raumordnung nach § 4 ROG eine bestimmte Bindungswirkung. Anders als die Grundsätze oder die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung, die eine Berücksichtigungspflicht²² entfalten, lösen Ziele der Raumordnung eine Beachtenspflicht²³ aus. Diese gilt bei raumbedeutsamen

¹⁷ § 1 Abs. 2 ROG.

¹⁸ Art. 1 Abs. 2 BayLplG.

¹⁹ Vgl. unten S.19.

²⁰ § 3 Abs. 1 Nr. 1.

²¹ Runkel 2018b:2992, Runkel 2018a:57.

²² Vgl. unten S.6.

²³ Die Beachtenspflicht löst einen „wenn-dann-Mechanismus“ aus. Das heißt, wenn eine öffentliche Stelle handelt und diese Planung bzw. Maßnahme ein Ziel der Raumordnung betrifft, dann muss sie sich an dieses Ziel halten und kann dieses nicht durch Abwägung überwinden. (Runkel 2005:1315) Es besteht allerdings keine Handlungspflicht. Diese entsteht nur in der Anpassungspflicht der Kommunen bei ihrer Bauleitplanung (§ 1 Abs. 4. BauGB).

Planungen und Maßnahmen²⁴ sowie bei Zulassungsentscheidungen von öffentlichen Stellen gegenüber anderen öffentlichen Stellen. Die Bindungswirkung besteht gegenüber allen öffentlichen Stellen d.h. allen Behörden der Länder und des Bundes²⁵ sowie unter bestimmten Voraussetzungen²⁶ auch gegenüber juristischen Personen des Privatrechts wie der Deutsche Bahn AG.

Projektbezogene Ziele der Raumordnung

Einen Sonderfall stellen projektbezogene Ziele der Raumordnung dar. Ihre Zulässigkeit ist nicht unbestritten. Ein derartiges Projektziel wurde mittels einer Teilfortschreibung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes (BayLpG) und der darin enthaltenen Änderung der Verordnung über das LEP im Jahre 2000 eingeführt.²⁷

2.1.4 Das Raumordnungsverfahren

Neben den Programmen und Plänen der Raumordnung mit ihren Festlegungen stellt das Raumordnungsverfahren (ROV) das zweite wesentliche klassische Instrument der Raumordnung dar und gehört somit zum Urverständnis der Raumordnung.²⁸ Es hat sich auf Ebene der Praxis als wichtigstes landesplanerisches Abstimmungsinstrument etabliert.²⁹ In diesem verpflichtenden³⁰ Verfahren wird die Raumverträglichkeit überörtlich³¹ raumbedeutsamer Einzelfälle³² geprüft. Dabei ist die Vereinbarkeit mit anderen Belangen und insbesondere mit den Erfordernissen der Raumordnung ausschlaggebender Prüfungsmaßstab.³³ Nach § 15 ROG ist das ROV bundeseinheitlich definiert. Der Inhalt kann jedoch durch zusätzliche landesrechtliche Vorschriften, welche z.B. den Anwendungsbereich des ROV betreffen, erweitert werden.³⁴ Die Zuständigkeit, ein ROV durchzuführen, liegt in Bayern bei den höheren Landesplanungsbehörden.³⁵ Zur Zeit der Projektierung der ICE-Verbindung München-Berlin bestand die Möglichkeit, in besonderen Ausnahmefällen, die beispielsweise größere Teile eines Bundeslandes berühren, das ROV durch die Oberste Landesplanungsbehörde durchzuführen.³⁶

²⁴ Hierzu zählen z.B. auch Zulassungsentscheidungen als eine bestimmte Maßnahme.

²⁵ § 3 Abs. 1 Nr. 5 ROG.

²⁶ Die Voraussetzungen bestehen darin, dass die Person des Privatrechts obligatorisch öffentlichen Aufgaben erfüllen muss und entweder öffentliche Stellen an der Person mehrheitlich beteiligt sind oder die Planungen bzw. die Maßnahmen überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanziert werden. (§ 4 Abs. 1 ROG).

²⁷ Vgl. unten S. 19; GVBl 2000:280.

²⁸ Goppel 2020:1.

²⁹ Höhnberg 2005:884.

³⁰ Die Notwendigkeit zur Durchführung eines ROV unterliegt einer Überprüfung nach Vorlage der Projektunterlagen. Hier kann unter bestimmten Voraussetzungen zu dem Ergebnis gekommen werden, dass kein ROV notwendig ist. Ein Anspruch auf ein ROV in jedem Fall besteht also nicht. Die Länder Berlin, Bremen und Hamburg sind von dieser Pflicht befreit. § 15 Abs. 4 und 6; vgl. z.B. Art. 24 Abs. 3 BayLpIG.

³¹ In Bayern gilt nach Art. 24 Nr. 1 BayLpIG: Gegenstand von Raumordnungsverfahren sind Vorhaben von erheblicher überörtlicher Raumbedeutsamkeit.

³² § 1 RoV.

³³ § 15 Abs. 1 ROG, Goppel 2018a:443.

³⁴ Janssen 2018:1920; § 1 RoV.

³⁵ Art. 25 Abs. 1 BayLpIG.

³⁶ Vgl. z.B. Art. 25 Abs. 1 BayLpIG a.F.; Höhnberg 2005:887.

Der Zweck des ROV liegt darin begründet, dass die Raumverträglichkeitsprüfung des vorliegenden Projektes noch vor dem fachlichen Zulassungsverfahren (z.B. Planfeststellungsverfahren) bzw. vor der fachlichen und abschließenden Entscheidung stattfindet. So hat der Projektträger die Möglichkeit, in einem noch frühen Planungsstadium³⁷ das Ergebnis in seine Planung einzubringen.³⁸ Gegenstand einer Raumverträglichkeitsprüfung kann auch die Untersuchung von ernsthaft in Frage kommenden Standort- oder Trassenalternativen sein.³⁹

Ergebnis des ROV und Bindungswirkung der landesplanerischen Beurteilung

Nach der Einleitung eines ROV, das ausschließlich im öffentlichen Interesse durchzuführen ist,⁴⁰ steht ein breites und öffentliches Beteiligungs- bzw. Anhörungsverfahren⁴¹ im Mittelpunkt des Prozesses. Beteiligt werden:

- alle Behörden, die von dem Vorhaben betroffen sind (z.B. regionale Planungsverbände, Landkreise, kreisfreie und -angehörige Gemeinden)
- ggf. Fachorganisationen, Experten etc.
- die Öffentlichkeit (obligatorisch), die die ausgelegten Verfahrensunterlagen einsehen kann.

Alle Beteiligten haben die Möglichkeit, schriftliche Stellungnahmen abzugeben und in Erörterungsterminen mündlich ihre Anregungen und Bedenken vorzubringen. Zudem werden häufig auch Ortsbesichtigungen und Trassenbegehungen vorgenommen.⁴²

Die eingegangenen Stellungnahmen und Äußerungen werden anschließend von der zuständigen Landesplanungsbehörde gewichtet und gegeneinander abgewogen, bevor das ROV mit einer landesplanerischen Beurteilung abgeschlossen wird. Das Ergebnis sagt aus, ob das Vorhaben, wie es sich in den eingereichten Projektunterlagen darstellt, raumverträglich ist, nicht raumverträglich ist oder nur – wie in den meisten Fällen – unter bestimmten Maßgaben raumverträglich ist.⁴³

Aus dem vorklärenden gutachtlichen Charakter der landesplanerischen Beurteilung lässt sich ableiten, dass dieser keine zwingende Verbindlichkeit zukommt. Allerdings muss das Ergebnis des ROV als sonstiges Erfordernis der Raumordnung⁴⁴ in weiteren Abwägungs- und Ermessungsentscheidungen berücksichtigt, d.h. in deren Abwägung eingestellt, werden. Diese Berücksichtigungspflicht gilt bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen für alle öffentlichen Stellen sowie für bestimmte Personen des Privatrechts.⁴⁵

³⁷ Warum zum Zeitpunkt der Durchführung eines ROV ein frühes Planungsstadium vorliegt, lässt sich z.B. daran festmachen, dass für die Raumverträglichkeitsprüfung keine detaillierten Projektunterlagen vorliegen müssen. Das bringt zusätzlich mit sich, dass zu diesem Zeitpunkt vergleichsweise noch geringe Planungskosten entstanden sind. (vgl. Art. 25 Abs. 3 BayLplG; Goppel 2020:2).

³⁸ Höhnberg 2005:884-887.

³⁹ § 15 Abs. 1 ROG; Art. 24 Abs. 2 BayLplG.

⁴⁰ Art. 24 Abs. 1 BayLplG.

⁴¹ Derartige Verfahren sind eine typische Ausformung des Gegenstromprinzips.

⁴² Janssen 2018:1925.

⁴³ Höhnberg 2005:888.

⁴⁴ § 3 Abs. 4 ROG.

⁴⁵ §§ 3 u. 4 Abs. 5 u. 1 ROG.

2.1.5 Die Untersagung

Das raumordnerische Instrument der Untersagung ist als Sicherungsinstrument in der Raumordnung anzusehen. Es verstärkt die Durchsetzungsfähigkeit und Wirkung der Ziele der Raumordnung dadurch, dass Planungen und Maßnahmen von einschlägigen öffentlichen Stellen (vgl. §4 ROG) zusätzlich und ausdrücklich untersagt werden können, wenn die Planungen und Maßnahmen Zielen der Raumordnung entgegenstehen (unbefristete Untersagung) oder wenn sie in Aufstellung befindliche Ziele (befristete Untersagung⁴⁶) betreffen.⁴⁷ Dabei ist insbesondere die unbefristete Untersagung als Besonderheit anzusehen, da Planungen und Maßnahmen bzw. Zulassungsentscheidungen per se keinem Ziel entgegenstehen dürfen, weil das in Kraft getretene Ziel seine volle rechtliche Wirkung als Rechtsnorm entfaltet. Daher ist eigentlich rechtlich kein zusätzlicher Verwaltungsakt notwendig. Es verstärkt aber tatsächlich die Durchsetzung des Ziels.⁴⁸

2.2 Raumordnung und Verkehr

Naturgemäß sind Verkehrsvorhaben Angelegenheiten der Fachplanungsbehörden und -institutionen des Verkehrs. Somit steht die Raumordnung zu diesem Fachbereich im selben Verhältnis wie zu allen anderen Fachbereichen.⁴⁹ Allerdings kann die Verkehrsplanung als interaktiver Prozess zwischen vielen Fachbereichen, Interessensgruppen etc. angesehen werden und ist aufgrund der Wirkung auch integraler Bestandteil bei der Aufgabenstellung der Raumordnung.⁵⁰ Das wird vor allem durch die umfangreiche Beanspruchung des Raumes und die damit einhergehende überörtliche Raumrelevanz, die nicht nur durch ein Vorhaben selbst, sondern auch durch dessen positiven wie negativen Auswirkungen zum Tragen kommt, bei verkehrlichen Projekten deutlich.⁵¹ Dass sich die Raumordnung mit überörtlich raumbedeutsamen Verkehrsprojekten auseinandersetzt und so der Fachbereich Verkehr der Raumordnung zugänglich wird, liegt im Sinne ihrer Grundaufgabenstellung, den Gesamttraum und die Teilräume der Bundesrepublik Deutschland zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern, nahe.⁵²

In der raumerschließenden Funktion des Verkehrs, sowohl für wirtschaftliche Belange als auch für persönliche, individuelle Mobilitätsbelange sowie in der Verfolgung übergeordneter gesellschaftspolitischer Ziele des Verkehrs⁵³ und hinsichtlich der Erfüllung ihrer Leitphilosophie der wertgleichen und gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen, ist die Raumordnung mit ihren Instrumenten besonders herausgefordert.

⁴⁶ Derartige befristete Verwaltungsakte, die der Überbrückung dienen, bis die Norm in Kraft tritt, sind rechtssystematisch kein Ausnahmefall und treten auch in Gesetzen anderer Fachplanungen auf, z.B. die einstweilige Sicherstellung im Naturschutzgesetz (§ 26 NatSchG) oder die Veränderungssperre im Baugesetzbuch (§ 14 BauGB).

⁴⁷ § 12 ROG.

⁴⁸ Höhnberg 2011:515-517.

⁴⁹ Goppel 2000:86.

⁵⁰ Ahrens 2018:2806.

⁵¹ Goppel 2000:86.

⁵² §§ 1 Abs. 1, 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG.

⁵³ Eisenkopf 2018:2819.

Die Rolle des Schienenverkehrs

Der Schienenverkehr als wichtiges Element der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung eines Landes ist unumstritten. Bereits Anfang des 19. Jahrhunderts hatte Friedrich List die Idee entworfen, für Deutschland ein flächendeckendes und geschlossenes Schienennetz aufzubauen. Welche große Bedeutung dem Schienenverkehr – sowohl für Personenverkehr als auch für Gütertransporte – seit der Erfindung und dem Ausbau des Schienennetzes zukam, wird z.B. in den Weltkriegsjahren durch gezielte Bombenangriffe auf Gleisanlagen und dem pionierhaften Aufbau des Netzes nach dem zweiten Weltkrieg deutlich. Die Bahn galt als das wichtigste Fortbewegungs- und Transportmittel.⁵⁴

In den 1960er Jahren verlor die Bahn mit dem Ausbau der Bundesautobahnen zunächst an Bedeutung. Hinzu kam, dass durch die Teilung Deutschlands zwei unterschiedliche Netze entstanden: Die Deutsche Reichsbahn in Ostdeutschland – welche in der DDR den wichtigsten Verkehrsträger v.a. für den Individualverkehr darstellte – und die Deutsche Bundesbahn in Westdeutschland. Dies führte zu erheblichen Problemen, welche erst wieder mit der Wiedervereinigung behoben werden konnten. Ein Beispiel hierfür sind die Verkehrsprojekte Deutsche Einheit,⁵⁵ welche im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung 1992 definiert wurden. Bei diesen Projekten liegt der Fokus vor allem auf dem Ausbau von Hochgeschwindigkeitstrecken, um durch ein qualitativ hochwertiges und konkurrenzfähiges Schienennetz – v.a. auch im Fern- und Güterverkehr – neue Verkehrskapazitäten leisten zu können und so Entwicklungspotentiale nutzen zu können.⁵⁶

Nicht aus den Augen zu verlieren ist auch das Ziel, den Schienenverkehr z.B. durch verkürzte Reise- und Transportzeiten im Personen- und Güterverkehr attraktiver und leistungsfähiger zu gestalten⁵⁷ sowie dem Prinzip der Verkehrsverlagerung „von der Straße auf die Schiene“ nachhaltig gerecht zu werden. Dieses Prinzip zielt auf die vermehrte Nutzung des klimafreundlicheren Schienenverkehrs ab, welchem auch hinsichtlich der aktuellen Diskussionen bzgl. des Klimawandels eine besondere Bedeutung zukommt.

2.3 Raumordnung und Bandinfrastruktur

Um ihren Grundauftrag systematisch gerecht zu werden, bedient sich die Raumordnung unterschiedlicher Prinzipien. Neben der zentralörtlichen Gliederung nach Walter Christaller spielt auch die Implementierung von axialen Strukturen eine zentrale Rolle. Der Begriff *Achse* wird vielfältig verwendet. Weitläufig bekannt ist er z.B. unter den Bezeichnungen *Entwicklungssachse* oder *Verbindungs- bzw. Verkehrsachse*. Seit einigen Jahren ist er auch unter dem Begriff *Korridor* im Sprachgebrauch verankert. Als generelles Kennzeichen einer derartigen Achse kann beispielsweise die Bündelung von Bandinfrastruktur insbesondere im Bereich des

⁵⁴ Siegmann 2005:998.

⁵⁵ Vgl. unten S.9.

⁵⁶ Siegmann 2005:998-1001.

⁵⁷ Siegmann 2018:2114.

Verkehrs mit Straßen- oder Schienentrassen gelten. Dem System kommen einige wesentliche Funktionen und Aufgaben zu, z.B.:

- Aufbau eines umfassenden Verbindungssystems in Form von leistungsfähiger und gebündelter Linieninfrastruktur
- Verbesserung von Verbindungen zwischen Verdichtungsräumen
- Vernetzung peripherer Räume mit großen Zentren, um einen großräumigen Leistungsaustausch zu unterstützen
- Sicherung von Standortvorteilen insbesondere an den Schnittpunkten der Achsen.

Diese Beispiele machen deutlich, dass Achsenkonzepten unterschiedliche Entwicklungs-, Ordnungs- und Sicherungsaufgaben zu Teil werden, bei denen sich die Raumordnung mit ihren Instrumenten besonders herausgefordert sieht.⁵⁸

Die besondere Raumrelevanz der Bandinfrastruktur, die wie bereits aufgezeigt in ihrer Bündelung eine idealtypische Ausprägung eines axialen Systems liegt, ergibt sich zum einen aus der Wichtigkeit ein funktionierendes Versorgungs- und Verbindungssystem zu implementieren und zum anderen aus der Großräumigkeit bzw. Überörtlichkeit und dem damit verbundenen hohen Raum- und Flächenanspruch sowie dem möglichen Zerschneidungseffekt. Auch dieser Umstand fordert die Raumordnung in ihrer Aufgabenstellung heraus.⁵⁹

Nicht zuletzt ist zu bemerken, dass bandinfrastrukturelle und im Allgemeinen infrastrukturelle Einrichtungen in großen Teilen zur Umsetzung der Daseinsvorsorge⁶⁰ und hinsichtlich der Leitphilosophie der Raumordnung zur Ausgestaltung der gleichwertigen und gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen aller (Teil-)Räume eine wesentliche Rolle spielen.⁶¹

2.4 Verkehrsprojekte Deutsche Einheit

Am 09. April 1991 hat die Bundesregierung die vordringliche Durchführung des Investitionsprogramms *Verkehrsprojekte Deutsche Einheit* (VDE) beschlossen. Die Notwendigkeit zu einer schnellen Umsetzung der neun Schienen-, sieben Autobahnprojekte sowie einem Wasserstraßenprojekt ergab sich aus den vorherrschenden Verhältnissen durch die Wiedervereinigung Deutschlands. Zum einen stand der Aufbau der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern im Vordergrund, zum anderen kam der Wiederherstellung leistungsfähiger Verkehrswege zwischen ehemals Ost und West sowie der Schließung teilungsbedingter Lücken⁶² eine Schlüsselfunktion zu.⁶³

⁵⁸ Kistenmacher 2005:18-22.

⁵⁹ §1 Abs. 1 ROG; Schmidt, Monstadt 2018:980.

⁶⁰ Nach Schmidt und Monstadt (2018:976) umfasst die Daseinsvorsorge drei Bereiche: die soziale Sicherung (Sozialversicherungsrecht/-wesen), die soziale Infrastruktur (wie das Bildungs-/Gesundheitswesen oder Freizeiteinrichtungen) und die technische Infrastruktur (Verkehrs-, Ver- und Entsorgungs- sowie Informations- und Kommunikationssysteme).

⁶¹ Kistenmacher 2005:19; Schmidt, Monstadt 2018:976.

⁶² Drescher, Feldwisch 2017:7.

⁶³ BMVI 2020:3.

Schienenprojekte der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit

Vor dem Hintergrund der Gründung und Entstehung des Europäischen Binnenmarktes, der sich veränderten Mobilität im geeinten Deutschland und der steigenden Nachfrage nach Verkehrsleistungen war es Ziel der Deutschen Bundesbahn sowie der Deutschen Reichsbahn, Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Wirtschaftswachstum und Mobilität durch die künftige Verkehrsentwicklung bewältigt werden können. Außerdem war es von großer Bedeutung, gleichwertige Lebensverhältnisse in der gesamten Bundesrepublik Deutschland herzustellen und zu sichern. Die politische Relevanz macht auch der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) von 1992⁶⁴ deutlich. Hier ist das VDE 8⁶⁵ mit der geplanten Ausbau- bzw. Neubaustrecke Nürnberg-Erfurt-Halle/Leipzig-Berlin⁶⁶ ein wesentlicher Bestandteil und hat als einziges Nord-Süd-verlaufendes Schienenprojekt der VDE eine Schlüsselfunktion hinsichtlich des Zusammenwachsens der alten und neuen Bundesländer inne.⁶⁷

Abb. 1: Bau- und Trassenverlauf des VDE 8. Stand 2020.



Quelle: DB Netz AG 2021.

⁶⁴ BMVI 2020:3.

⁶⁵ Das VDE 8 wurde insgesamt in drei Aus-/Neubauabschnitte untergliedert: VDE 8.1 Nürnberg-Ebensfeld, VDE 8.2 Erfurt-Halle/Leipzig und VDE 8.3 Berlin-Halle-Leipzig. (vgl. Drescher, Feldwisch 2017:3).

⁶⁶ Vgl. Abbildung 1.

⁶⁷ StMLU 1993:23-24; BMV 1993:21-22.

Anschließend an den Streckenverlauf des VDE 8 von Berlin nach Nürnberg kann der Streckenabschnitt von Nürnberg über Ingolstadt nach München als Verlängerung dieses Schienenprojektes angesehen werden. Gesamt bildet die Verbindung von München nach Berlin zudem einen wichtigen Bestandteil der Nord-Süd-Schienenverkehrsachse der Transeuropäischen Verkehrsnetze⁶⁸ der Europäischen Union.⁶⁹ Die Zielsetzungen des VDE 8 waren vorwiegend, die Bahnanlagen an die wachsende Bedeutung dieser Verbindung anzupassen und eine Fahrtzeitverkürzung zwischen München bzw. Nürnberg und Berlin zu erreichen.⁷⁰

2.5 Europäische Strategien: Transeuropäische Verkehrsnetze

Unter dem transeuropäischen Verkehrsnetz (TEN-V) wird ein Programm der Europäischen Kommission verstanden, das einen freien Personen- und Warenverkehr gewährleisten soll und eine zentrale Bedeutung für Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand in der Europäischen Union hat. Das Kernnetz, welches aus neun Verkehrsachsen – sechs davon durch Deutschland führend – besteht, soll bis 2030 vollendet sein. Von der Europäischen Kommission wurde hier der Schienenkorridor Berlin-Verona/Mailand-Bologna-Neapel-Messina-Palermo als vorrangige Achse Nr. 1 priorisiert und stellt damit einen Bestandteil des Kernnetzkorridors „Skandinavien – Mittelmeer“ dar. Das ist besonders bemerkenswert, da das VDE 8 integraler und vorrangiger Teilabschnitt dieses Gesamtprojektes ist.⁷¹

3 Zu Wirksamkeit und Einsatz der klassischen Instrumente der Raumordnung in der Praxis – das Beispiel der ICE-Verbindung München – Berlin

3.1 Die besondere Bedeutung der Verkehrs- und Bandinfrastruktur in Bezug auf raumordnerische Prinzipien

Wie bereits dargelegt wurde, nehmen Verkehrs- bzw. Bandinfrastrukturen eine besonders wichtige Rolle hinsichtlich der Entwicklung eines Landes ein. Sie haben zentrale Funktionen eines Landes inne, welche z.B. in der Schaffung von Verkehrsverbindungen zwischen bedeutenden Zentren und in der Vernetzung mit peripheren Räumen oder in der Bereitstellung von Leitungstrassen zum Transport von Strom sowie Fernwärme sichtbar werden. Dabei ist die Raumordnung im Sinne ihrer Aufgabenstellung, Räume zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern, ausdrücklich herausgefordert, da sie als einzige überfachliche und querschnittsbezogene Institution die unterschiedlichen Raumansprüche verschiedener Fachplanungen mit Hilfe der dafür vorgesehenen Instrumente koordinieren und aufeinander abstimmen kann.⁷² Im Lichte der Leitphilosophie wertgleiche und gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Teilräumen zu schaffen, bedient sie sich in ihrer Ausübung, insbesondere bei

⁶⁸ Dazu näher vgl. unten Abbildung 4, S.XIV.

⁶⁹ Planungsgesellschaft Bahnbau Deutsche Einheit mbH 1999:4.

⁷⁰ BMV 1992:31.

⁷¹ DB Netz AG (Stand: 05.02.2021).

⁷² Schmidt, Monstadt 2018:980.

infrastrukturellen Belangen, auch dem Erschließungsprinzip,⁷³ um beispielsweise eine flächendeckende Daseinsvorsorge für die gesamte Bevölkerung gewährleisten zu können. Gestützt werden diese Prinzipien durch die Strategien der zentralörtlichen Gliederung und der Entwicklungsachsen, welche z.B. auch im LEP verankert sind.⁷⁴

3.2 Zur Auswahl des Beispiels

Historische Ausgangslage und politische Relevanz der ICE-Verbindung München-Berlin

Neben Liberalisierungs- und Veränderungsprozessen in ganz Europa Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre stellte vor allem die Wiedervereinigung und die damit einhergehenden Konsequenzen die Bundesrepublik Deutschland vor einige Herausforderungen. Wichtig war es dabei vor allem den dringlichen Herausforderungen, wie der verkehrlichen Verknüpfung der neuen und alten Bundesländer mit Investitions- und Entwicklungsprogrammen, zu begegnen. Nicht ohne Grund wurde daher die Notwendigkeit und Priorität des Investitionsprogramms *Verkehrsprojekte Deutsche Einheit* auch mit der Bundesverkehrswegeplanung 1992 ausdrücklich dargelegt.⁷⁵ Besonders hervorzuheben ist das VDE 8, da es das einzige nord-süd-verlaufende Schienenprojekt dieses Programmes darstellt und deshalb als verbindendes Element zwischen der damals neuen Hauptstadt Berlin, den neuen Bundesländern Brandenburg, Sachsen und Thüringen sowie dem süddeutschen Raum von großer Bedeutung war und ist. In der bayerischen Landesplanung wurde der Schienenverkehrskorridor München-Berlin sogar mittels einer Sonderfortschreibung des LEP⁷⁶ als vorrangiges und besonders wichtiges Projekt eingestuft.⁷⁷ Rückblickend und aus diversen Medienberichten zu entnehmen, wird diese Verbindung als Projekt mit höchster verkehrspolitischer Relevanz für die gesamte Bundesrepublik bezeichnet.⁷⁸ Dass dieser Verbindung auch aus raumordnerischer Sicht ein hoher Stellenwert zugeschrieben wurde, zeigt sich in der schnellen Einleitung⁷⁹ sowie in der äußerst schnellen Umsetzung diverser ROV. In Thüringen herrschte sogar die Erwartungshaltung, hinter dem gängigen Verfahrenszeitraum von sechs Monaten zurückzubleiben, sodass ein Antrag zur vollen Ausnutzung der Verfahrensdurchführung der sechs Monate gestellt werden musste.⁸⁰ Das Vorhaben, welches mit knapp 15 Mrd. € Investitionsvolumen das teuerste aller VDE darstellt, war jedoch nicht nur aus Sicht der Verkehrspolitik bedeutend. Vor allem in der davon direkt betroffenen Bevölkerung war das Projekt – und ist es teilweise heute noch – heftig umstritten. So bildete sich z.B. die Bürgerinitiative „Das bessere

⁷³ Das Erschließungsprinzip umfasst die Schaffung von Infrastruktureinrichtungen im ländlichen Raum, ohne dass ein bestehender Bedarf nachweisbar wäre. Es geht vor allem um eine Bedarfserweckung, um die wirtschaftliche und strukturelle Entwicklung zu fördern. (Goppel 2005:571).

⁷⁴ Goppel 2011:443.

⁷⁵ BMVI 2020:3.

⁷⁶ Hier ist das Fortschreibungsgebot des LEPs in besonderer Weise gefragt, da sich die Rahmenbedingungen durch die Wiedervereinigung in einem außergewöhnlichen Umfang geändert haben; StMLU 1991

⁷⁷ StMLU 1994:106.

⁷⁸ Vgl. z.B. Wüst 2017.

⁷⁹ z.B. ROV Nürnberg-Ingolstadt-München 1989 (Zängl 2001:59), ROV Nürnberg-Ebensfeld 1993 oder ROV in Thüringen 1993.

⁸⁰ Vgl. Gespräch mit dem Referatsleiter für Raumordnungsverfahren, Infrastruktur, Wirtschaft und Umwelt.

Bahnkonzept“, die in enger Zusammenarbeit mit dem BUND Naturschutz das Vorhaben in vorliegender Variante aus ökologischen, ökonomischen, finanzpolitischen und verkehrsgeographischen Gründen entschieden ablehnte⁸¹ und das alternative „bessere Bahnkonzept“⁸² forderte. Überdies gab es gerade auch im Raum Nürnberg bis Ebersfeld⁸³ und insbesondere im sog. „Gottesgarten“ zwischen dem Kloster Banz und der Basilika Vierzehnheiligen⁸⁴ viele weitere Protestaktionen.

Eine gravierende Zäsur erfuhr das Vorhaben zwischen den Jahren 1999 und 2005, da die rot-grüne Bundesregierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder 1999 einen Baustopp der Neubauabschnitte entschieden hatte und plante, das Projekt aus dem BVWP herauszunehmen.⁸⁵ Die Herausnahme hätte zunächst zur Folge gehabt, dass die Fertigstellung der Gesamtverbindung und der zweckmäßige Lückenschluss des Netzes gefährdet gewesen wären. Die Gründe hierfür waren vielschichtig. Zum einen wurden finanzielle Aspekte angeführt⁸⁶ und zum anderen stellte die Schröder-Regierung selbst den Nutzen der Verbindung infrage.⁸⁷ Auf der Grundlage dieser politischen Situation, handelte die bayerische Landesplanung mittels eines außergewöhnlichen Vorgehens, um die dennoch bestehende hohe entwicklungstechnische Relevanz des Projekts zu betonen.⁸⁸ Dies führte soweit, dass an dem Projekt festgehalten und mit dem Amtsantritt Angela Merkels 2005 der Baustopp aufgehoben wurde.⁸⁹ Bei der Eröffnung der Gesamtverbindung im Dezember 2017 wurde diese Relevanz nochmal deutlich spürbar. Beispielsweise ist laut Berthold Huber, Verkehrsvorstand bei der DB, diese Strecke „Die größte Angebotsverbesserung in der Geschichte der Bahn“⁹⁰ und für Bahnchef Richard Lutz ein „Quantensprung“.⁹¹

Art des Projekts

Das Beispielprojekt wurde trotz der weit zurückliegenden Planungsphase und langen Bauphase durch die öffentlichkeitswirksame Eröffnung der Gesamtverbindung im Jahr 2017 wieder aktuell. Anzumerken ist, dass die Fachplanung Verkehr in einem besonderen Maße für dieses „Jahrhundertvorhaben“⁹² gerühmt wird und sich sogar selbst ob „dieses technischen Meisterwerks“⁹³ rühmt, obwohl sie das vielfach umstrittene Projekt zwischenzeitlich nicht mehr umsetzen wollte.

Die Raumordnung war und ist im Sinne ihres Entwicklungsauftrages in diesem Fall besonders herausgefordert, da die Verbindung Berlin-München den einzigen Nord-Süd-Korridor der VDE darstellt und diesem somit eine besondere Bedeutung zukommt. Es ist keine beliebige Schienenverbindung, da sie auch im Zuge der sich

⁸¹ Dachverband Bürgerinitiative „Das bessere Bahnkonzept“ 2007:4; BN 2006.

⁸² Vgl. dazu unten Abbildung 5, S.XV; dazu näher Zängl 2001.

⁸³ Vgl. Neubauabschnitt VDE 8.1.

⁸⁴ Vgl. dazu näher unten Abbildungen 6-9, S.XVI-XVIII.

⁸⁵ Vgl. Gespräch mit dem ehem. Leiter der bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde.

⁸⁶ Drescher, Feldwisch 2017:7.

⁸⁷ Wüst 2017.

⁸⁸ Vgl. unten S.19.

⁸⁹ Vgl. Gespräch mit dem Referatsleiter für nachhaltige Mobilität im Thüringischen Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz

⁹⁰ Völklein 2017.

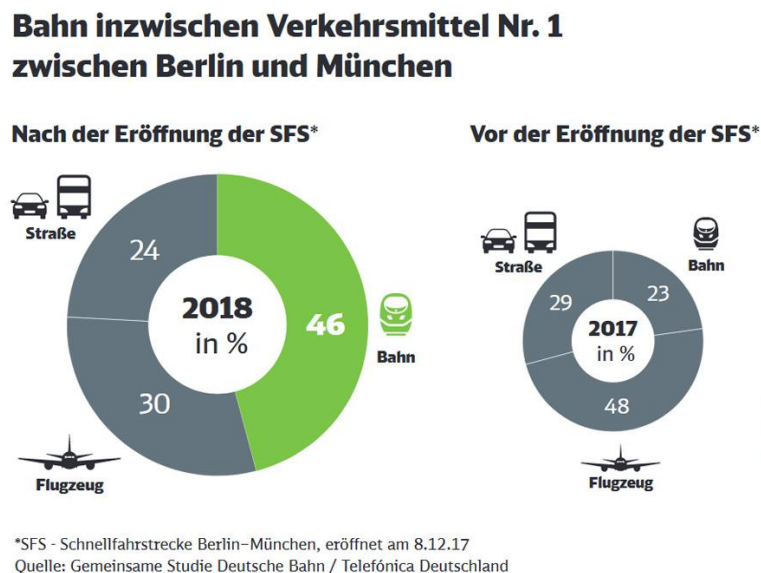
⁹¹ Kaiser 2017.

⁹² Huber 2017:10.

⁹³ Huber 2017:10.

damals veränderten Verkehrsströme⁹⁴ die Autobahnen in der Zukunft entlasten sollte. Insbesondere stand hier die hochfrequentierte Bundesautobahn A 9 im Fokus, die mit München und Berlin zwei der bedeutendsten Städte Deutschlands verbindet. Um diese Autobahn zu entlasten, musste eine konkurrenzfähige Schienenverbindung entstehen. Die Konkurrenzfähigkeit der Hochgeschwindigkeitstrasse sowohl zum Auto als auch zum Flugzeug sollte vor allem durch die Erreichung kürzerer Reisezeiten⁹⁵ zwischen München und Berlin hervorgerufen werden. Abbildung 2 und 3 verdeutlichen, dass diese Ziele erreicht wurden. Abbildung 2 zeigt deutlich, dass die Bahn ihren Marktanteil auf dieser Verbindung im Vergleich zu vor der Eröffnung verdoppeln konnte. Zusätzlich hat sich die Fahrzeit (vgl. Abbildung 3) sukzessive um mehr als drei Stunden verringert. Somit ist die Bahn auf dieser Strecke schneller als das Auto und mit etwa vier Stunden Fahrzeit auf Augenhöhe mit dem Flugzeug.

Abb. 2: **Marktanteil der Verkehrsträger Bahn, Auto und Flugzeug an der Verkehrsverbindung München-Berlin.**

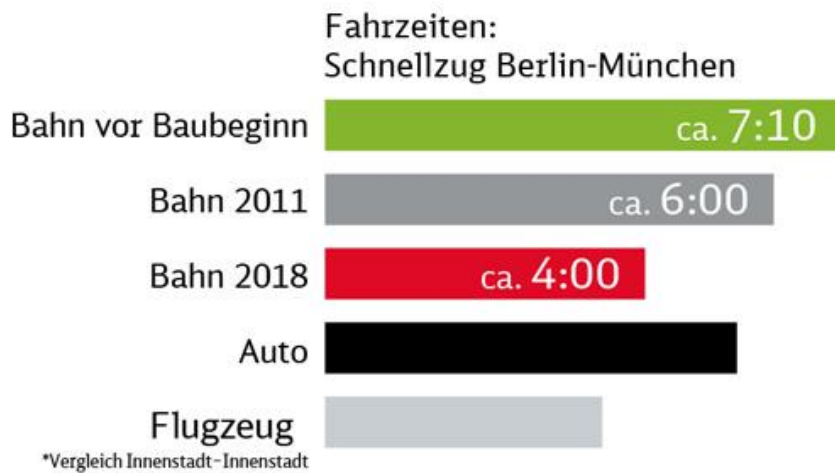


Quelle: Deutsche Bahn AG 2021.

⁹⁴ Gründe hierfür waren Grenzöffnung, Osterweiterung, EG-Binnenmarkt etc. Deutschland gilt dadurch als Transitland Nr. 1 in Europa. (BMVI 2020:3).

⁹⁵ Die schnelleren Reisezeiten sind insbesondere für Geschäftsreisende von hoher Bedeutung. (Huber 2017:8).

Abb. 3: **Vergleich der Reisezeiten zwischen Bahn, Auto und Flugzeug der Verbindung München – Berlin.**



Quelle: DB Netz AG 2021.

Darüber hinaus sollte mit dieser Verbindung auch das Zusammenwachsen der neuen und der alten Bundesländer gefördert werden. Es lag daher nahe, dass sich die Raumordnung dieser Herausforderung annahm.

Die angestrebte Verkehrsverlagerung von der Straße bzw. den Luftraum auf die Schiene verdeutlicht zudem die ökologische Position der Raumordnung. Auch die Raumordnung als querschnittsorientierte Fachplanung hat, gleichsam wie jede andere sektorale Fachplanung, die Absicht, ihre Themen um- und durchzusetzen. In welcher Weise und mit welchem Nachdruck das passiert, obliegt ihr selbst. Auf dieser Grundlage kann das Beispiel Vorgehensweisen aufzeigen, die über das normale Maß hinausgehen. Dies unterstreicht z.B. die Bedeutung und Dringlichkeit des national und europäisch wichtigen Verkehrsprojekts.

Ein weiterer Fakt, der die Wahl des Beispiels begründet, ist der Zugang zu entsprechenden und einschlägigen Expertinnen und Experten sowie entscheidenden Akteuren. Besonders hervorzuheben ist hier die Zusammenarbeit mit dem ehem. Leiter der bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde, der das damalige raumordnerische Vorgehen entscheidend mitbestimmte und ohne seine Ausführungen diese Arbeit in diesem Umfang nicht möglich gewesen wäre. Zudem kann an dieser Arbeit das Vorgehen der Raumordnung im vorliegenden Beispiel dokumentiert werden, was bisher in dieser Art und Weise noch nicht geschehen ist.

Beispielcharakter

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass im Beispielprojekt alle wesentlichen klassischen Instrumente der Raumordnung Anwendung gefunden haben und eingesetzt wurden, um dem raumordnerischen Grundauftrag zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Landes nachzukommen. Dabei wurde sogar ein außergewöhnlicher Weg gewählt, was die Relevanz des vorliegenden Beispiels erneut unterstreicht. Daher liegt es nahe, dass das zugrundeliegende Vorhaben im Lichte des Themas beispielgebend ist.

3.3 Prüfungsmaßstab und Prüfkriterien⁹⁶

Der **Prüfungsmaßstab** setzt sich aus den folgenden klassischen Instrumenten der Raumordnung zusammen:

- **Programme und Pläne bzw. Ziele der Raumordnung**
- **Raumordnungsverfahren**
- **Untersagung**

Die nachstehenden **Prüfungskriterien** werden auf den genannten Prüfungsmaßstab angewandt. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass nicht jedes Prüfungskriterium zwangsläufig auf alle klassischen Instrumente anwendbar ist.

- **Rechtliche und faktische Wirksamkeit der klassischen Instrumente**
- **Einsatz der klassischen Instrumente:** Dieses Prüfkriterium ist in besonderer Weise im Lichte des Themas und vor dem Hintergrund des Grundanliegens dieser Arbeit bedeutsam.
- **Verwirklichung des Vorhabens**
- **Akzeptanz gegenüber dem Vorhaben**
- **Wahrnehmung und Image der Raumordnung:** Dieses Prüfkriterium ist insofern von Bedeutung, als die Wahrnehmung und das Image einen Gegenpol zu objektiven Konsequenzen und Wirkungsweisen darstellen. Das ist im Sinne des Themas der Arbeit insbesondere hinsichtlich der Wirksamkeit von Bedeutung.
- **Beständigkeit und Nachhaltigkeit des Wirkens der Raumordnung:** Das Prüfkriterium der Nachhaltigkeit ist im eigentlichen Wortsinn zu verstehen und bezieht sich nicht auf den Begriff der *Nachhaltigkeit*⁹⁷ im Sinne des Handlungskonzeptes der nachhaltigen Entwicklung.

3.4 Die Anwendung der Prüfkriterien unter Berücksichtigung der historischen Ereignisse, der objektiven Konsequenzen und der Bewertung

Rechtliche und faktische Wirksamkeit der klassischen Instrumente

Bei den Zielen bzw. den Projektzielen der Raumordnung wird deutlich, dass sie eine starke rechtliche Position aufweisen. Durch die Beachtungspflicht ist die zuständige Bundesbehörde bzw. die DB AG als umsetzende Planungsträgerin an den Inhalt des Ziels gebunden. Sie hat sich daran zu halten und daher keine Möglichkeit in ihren Planungen oder Maßnahmen durch eine fachliche Abwägung, das Ziel unterliegen zu lassen. Das hatte zur Folge, dass das Vorhaben nicht aus dem BVWP herausgenommen werden konnte.⁹⁸ Auch wenn die Zieldefinition mehr oder weniger scharf formuliert ist, die Bindungswirkung bleibt die gleiche. Das Beispiel der ICE-

⁹⁶ Bei den in der vorliegenden Arbeit aufgeführten Prüfkriterien wird kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben. Es ist denkbar, dass weitere Kriterien zutreffend und einschlägig sind.

⁹⁷ Vgl. z.B. BBSR: 2021 (Stand 07.02.2021).

⁹⁸ Das heißt: *Wenn* die Bundesregierung gehandelt hätte, indem sie das Projekt aus dem BVWP herausnimmt, *dann* wäre sie in ihrem Handeln an das Projektziel gebunden gewesen. Das hätte wiederum zur Folge gehabt, dass sie das Projekt eben nicht aus dem BVWP hätte herausnehmen dürfen. (vgl. oben S.4).

Verbindung München-Berlin zeigt dies deutlich. Der Zielcharakter des Projektziels⁹⁹ ist durch die Formulierung sehr scharf, da es sich um ein konkretes Projekt handelt, das es umzusetzen gilt. Die Umsetzung der Trasse stand außer Frage, da das Ziel von der Projektträgerin beachtet werden musste. Einzig die inhaltliche Ausfüllung des Trassenverlaufs oder der technischen Umsetzung oblag der Planungsträgerin. Auch dem nicht unerheblichen Aspekt der fehlenden Finanzierbarkeit, welche als Grund für die Herausnahme angeführt wurde, und der damit einhergehenden Auswirkung auf die Beachtungspflicht des Ziels kann entgegnet werden. Im BayLplG ist bestimmt, dass das LEP mit seinen Festlegungen auf der Finanzierbarkeit derer beruht.¹⁰⁰ Daher hätte der von der Bundesregierung genannte finanzielle Grund bewirken können, dass die Bindungswirkung des Projektziels nicht gegriffen hätte. Da allerdings davon auszugehen ist, dass die Gesamtverbindung in den VDE, welches ein Investitionsprogramm darstellt, und durch Unterstützung europäischer Mittel¹⁰¹ bereits der Finanzierbarkeit unterzogen war, greift angeführtes Argument an dieser Stelle nicht.

Die zusätzliche Anwendung der Untersagung verstärkte diese rechtliche Wirksamkeit deutlich. Sowohl die befristete als auch – im Besonderen – die unbefristete Untersagung haben zunächst selbst eine rechtliche Wirksamkeit (vgl. § 12 ROG), welche ureigen die Durchsetzungsfähigkeit der (sich in Aufstellung befindenden) Ziele unterstreicht. Dadurch, dass die unbefristete Untersagung gegenüber der Projektträgerin lediglich angedroht wurde, entfaltete sie mehr eine faktische Wirksamkeit. Diese Aussage lässt sich durch den Umstand stützen, da der öffentliche Druck auf die politischen Entscheidungsträger und Verantwortlichen enorm erhöht wurde. Die damalige Bundesregierung hätte sich ggf. öffentlich und medienwirksam dem Umstand aussetzen müssen, rechtswidrig zu handeln, hätte sie die Trasse aus dem BVWP herausgenommen und damit die Fertigstellung der ICE-Trasse unterbunden.¹⁰²

Das ROV bringt neben der schwächeren rechtlichen Wirksamkeit durch die Berücksichtigungspflicht¹⁰³ insbesondere eine faktische Wirksamkeit mit sich. Diese lässt sich in erster Linie an der neutralen und objektiven Grundhaltung der Raumordnung gegenüber fachlichen Interessen festmachen.¹⁰⁴ Sie steht zu jedem Fachbereich grundsätzlich im selben Verhältnis. Erst durch ihre Urkompetenz, unterschiedliche fachliche Belange zu gewichten und gegeneinander abzuwägen, wird unter der Prämisse der bestmöglichen Raumverträglichkeit eines Vorhabens ihre Grundposition justiert.

⁹⁹ Zielformulierung nach § 2 Gesetz zur Änderung des BayLplG und der Verordnung über das LEP: „Der Aus- und Neubau der ICE-Strecke Nürnberg-(Erfurt) als Bestandteil des Verkehrsprojekts Deutsche Einheit – Schiene – Nr. 8 ‚Aus- und Neubaustrecke Nürnberg-Erfurt-Halle/Leipzig-Berlin‘ ist mit besonderer Dringlichkeit zu verwirklichen.“ (GVBl 2000:281).

¹⁰⁰ Vgl. oben S.4.

¹⁰¹ vgl. z.B. Europäische Kommission 2005:4.

¹⁰² Im Sinne der Kausalität lässt sich nie gänzlich klären, ob nicht in späteren Jahren oder mittels anderer Wege die Umsetzung der Trasse ohne das Zutun der Raumordnung trotzdem vollendet worden wäre. Dies ändert allerdings nichts an dem Umstand, dass die Instrumente der Raumordnung gewirkt haben.

¹⁰³ Vgl. Bsp. Umgang mit der Maßgabe Untertunnelung Köschinger Forst.

¹⁰⁴ Höhnberg 2005:889.

Ein weiterer wichtiger Beleg für die faktische Wirksamkeit ist die konsequente Anwendung des ROV, wie es z.B. in Bayern seit seiner Einführung als Instrument im BayLplG 1957 praktiziert wurde.¹⁰⁵ Diese Konsequenz führte bei allen Beteiligten (Politik, Bevölkerung, Projektträger, Gegner, zuständige Fachbehörden etc.) zu einer hohen Befürwortung dieses Verfahrens und einem großen Vertrauen in diese Vorgehensweise. Das ging sogar soweit, dass es erstens eine eigene Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit erforderte, da ein Abwägungsgebot besteht und sich trotz der hohen Akzeptanz mit dem Ergebnis in der fachlichen Abwägung und schließlich in der Zulassungsentscheidung kritisch auseinandergesetzt werden muss.¹⁰⁶ Zweitens wurde immer wieder versucht, die Einleitung eines ROV auf dem Klageweg zu erreichen, auch wenn die Voraussetzung der überörtlichen Raumbedeutsamkeit nicht bestand. Wegen des fehlenden Verwaltungscharakters des ROV, da es als Vorverfahren dem Wesen eines Gutachtens gleicht, konnten derartige Klagen nur abgewiesen werden.¹⁰⁷

Gleichsam zeigen eben diese Charakterisierung als Vorverfahren sowie die Ausgestaltung des Verfahrens weitere Aspekte der Wirksamkeit auf. Insbesondere der Prozess des Verfahrens, in dem z.B. die breite öffentliche Beteiligung aller Betroffenen, ggf. Ortsbesichtigungen, die enge Absprache zwischen Raumordnungsbehörde, Projektträgerin und Betroffenen während des Verfahrens etc. eine zentrale Rolle spielen, zeigt, wie ein ROV seine Wirkung entfalten kann. Die breite Beteiligung und gleichzeitige Auseinandersetzung mit dem Projekt kann beispielsweise zu einer Konsensfindung bzgl. der grundsätzlichen Haltung gegenüber einem umstrittenen Projekt beitragen. Beispielgebend hierfür ist der damalige positive Grundsatzbeschluss des regionalen Planungsverbandes Oberfranken-West. Hier war die Region¹⁰⁸ zuerst gegen dieses Großprojekt. Durch die eingängige Auseinandersetzung damit und trotz der starken Eingriffe, die eine derartige ICE-Verbindung mit sich bringt, stimmte die Region diesem Vorhaben letztendlich zu. Die Umsetzung wurde befürwortet, da sich u.a. auch der Bedeutung dieses Projektes im Lichte der Wiedervereinigung bewusst gemacht wurde.¹⁰⁹ Darüber hinaus bilden die abgegebenen Stellungnahmen die Abwägungsgrundlage für das Ergebnis und die darin enthaltenen Maßgaben der landesplanerischen Beurteilung. Dieser Umstand schlägt sich wiederum im Zweck und in der Sinnhaftigkeit eines Vorverfahrens¹¹⁰ nieder, da das Hauptziel der Maßgaben ist, dass sie in das nachfolgende Zulassungsverfahren Eingang finden und der Projektträger sein Vorhaben dementsprechend umsetzen wird.¹¹¹ Ein Beispiel hierfür ist die Maßgabe in der

¹⁰⁵ Bayern ist hier insofern hervorzuheben, als das ROV erstmals im BayLplG normiert wurde, bevor es in anderen Bundesländern und im ROG eingeführt wurde. (Goppel 2020:1).

¹⁰⁶ Die in der bayerischen Landesplanung etablierte Redewendung „Ein Vorhaben steht und fällt mit dem Ausgang des ROV.“ unterstreicht diesen Sachverhalt deutlich. (Goppel 2020:2).

¹⁰⁷ Goppel 2020:2.

¹⁰⁸ Der Begriff *Region* bezieht sich hier auf den Umgriff des regionalen Planungsverbandes, der sich aus Vertretern aller Gebietskörperschaften dieser Region zusammensetzt.

¹⁰⁹ Vgl. Gespräch mit der Sachgebietsleiterin für Raumordnung, Landes- und Regionalplanung der Regierung von Oberfranken.

¹¹⁰ Im Rahmen des Investitionsbeschleunigungsgesetz (20-12-09 BGBl Art. 5 u. 6 pdf) wurde jüngst festgelegt, dass im fachlichen Zulassungsverfahren nichts mehr geprüft werden darf, was nicht schon im ROV geprüft wurde. Diese Stärkung der Wirksamkeit des ROV steht allerdings im Gegensatz zu den in jüngster Vergangenheit immer wieder auftretenden Tendenz, das ROV in das fachliche Zulassungsverfahren zu integrieren. (Goppel 2020).

¹¹¹ Vgl. Gespräch mit dem Referatsleiter für Raumordnungsverfahren, Infrastruktur, Wirtschaft und Umwelt im Landesverwaltungsamt Thüringen.

landesplanerischen Beurteilung des Streckenabschnitts Nürnberg-Ebensfeld, die besagt, dass „[z]ur Verringerung des Eingriffs in das Waldbiotop nördlich von Hirschaid [...] auf den Überholbahnhof Hirschaid-Nord zu verzichten [ist].“¹¹² Die Projektträgerin hatte sich in diesem Fall sogar explizit bereiterklärt, diese Maßgabe zu realisieren.¹¹³

Einsatz der klassischen Instrumente

Die Grundvoraussetzung, damit die Raumordnung ihrer ureigenen Kompetenz zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Landes wirksam nachkommen kann, ist, dass die raumordnerischen Instrumente eingesetzt werden. Der Einsatz ist zum Teil rechtlich festgelegt, z.B. bei der Verpflichtung der Bundesländer zur Aufstellung von Raumordnungsplänen oder bei der Verpflichtung der Durchführung eines ROV bei einer überörtlich raumbedeutsamen Planung oder Maßnahme. Das heißt der grundsätzliche Einsatz der Instrumente in diesen Fällen steht außer Frage. Der Unterschied besteht in der materiellen Ausgestaltung, d.h. in welcher Art und Weise er zum Tragen kommt.

Einsatz der Ziele und Projektziele der Raumordnung

Um der bedeutenden Verbindung ein besonderes Gewicht zu verleihen und den veränderten Rahmenbedingungen zu begegnen, wurde mittels einer Sonderfortschreibung bereits 1991 ein eigenes Ziel der Raumordnung im LEP verankert.¹¹⁴ Dieses Ziel der Raumordnung wurde vor allem durch die Einführung der Projektziele¹¹⁵ im Jahr 2000 deutlich verstärkt. Im Speziellen handelte es sich um Projektziele der Raumordnung zu Verkehrsvorhaben des Bundes vor allem um Projekte im Bereich Straße und Schiene, die hinsichtlich der Entwicklung des Landes eine besondere Relevanz haben.¹¹⁶ Allerdings kann durchaus hinterfragt werden, inwiefern projektorientierte Ziele der Raumordnung zulässig sind, da z.B. die Überfachlichkeit und Querschnittsorientierung der Raumordnung in Widerspruch zur Kompetenz der Aufstellung von Zielen konkreter und fachbezogener Projekte angesehen werden kann.¹¹⁷

Um die Zulässigkeit derartiger Ziele zu belegen, muss auf die originäre Aufgabenstellung der Raumordnung zurückgegriffen werden. Diese liegt in einer übergeordneten und zusammenfassenden Planungs- und Ordnungsfunktion, die alle raumrelevanten Fachbelange koordiniert und miteinander abstimmt. Dabei ist die Raumordnung nicht an ein bestimmtes methodisches Vorgehen gebunden. Vielmehr versteht sich darunter, die inhaltliche Umsetzung grundgesetzlicher Werte bezogen auf die Entwicklung und Ordnung räumlicher Strukturen. Diese eigene und selbstständige „Fachkompetenz“ ermöglicht es der Raumordnung, fachliche Ziele als Ergebnis der Koordination unterschiedlicher fachlicher Raumansprüche sowie auch im Sinne des grundsätzlichen Entwicklungsauftrages aufzustellen. Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Raumordnung die Aufgaben der Fachplanungen ersetzen

¹¹² StMLU 1993:5, Teil A.

¹¹³ StMLU 1993:16, Teil B.

¹¹⁴ Vgl. StMLU 1991:44, 60-63.

¹¹⁵ Die Projektziele sind am 01. Mai 2000 in Kraft getreten, da die Bundesregierung nicht von ihrem Widerspruchsrecht Gebrauch gemacht hat. (GVBl 2000:281).

¹¹⁶ Goppel 2000:89.

¹¹⁷ Einig 2011:109.

kann. Sie kann ihnen lediglich Vorgaben machen, die für das raumordnerische Gesamtkonzept notwendig sind. Den Fachplanungen muss jedoch ein ausreichender Planungsspielraum, der unter Umständen auch über das normale Maß hinaus eingeschränkt werden kann, eingeräumt sein.¹¹⁸ Warum projektbezogene Ziele, obwohl der Planungsspielraum sehr eng gefasst ist, dennoch zulässig sind, zeigt sich in der Zieldefinition nach § 3 Abs. 1 Nr. 2.¹¹⁹ Hier ist zunächst anzumerken, dass die üblichen generellen konzeptionellen Festlegungen, vorwiegend anhand des Kriteriums der Bestimmtheit bzw. Bestimmbarkeit und an dem Merkmal der abschließenden Abwägung definiert werden. Das ist insofern zu betonen, als Pläne mit ihren Festlegungen¹²⁰ i.d.R. in ihrem Selbstverständnis im noch flexiblen und generalisierten Vorfeld eines konkreten Projekts verankert sind und projektbezogene Ziele demgegenüber eine Besonderheit darstellen. Allerdings erfüllen sie den Anforderungskanon der Legaldefinition (textliche oder zeichnerische Festlegung, Bestimmtheit oder Bestimmbarkeit und die abschließende Abwägung) weitaus präziser und werden diesem sogar weitaus mehr gerecht als die generellen konzeptionellen Ziele. Daher erscheint die Zulässigkeit derartiger Ziele nach § 3 Nr. 2 ROG vertretbar.¹²¹

Projektbezogene Ziele der Raumordnung unterscheiden sich somit von den üblichen Zielen der Raumordnung nur darin, dass sie nicht den Generalfall, sondern ein einzelnes Projekt betreffen. Kein Unterschied besteht in der Bindungswirkung. Folglich sind alle öffentlichen Stellen, und damit auch alle Behörden des Bundes,¹²² bei Projektzielen an die Beachtungspflicht gebunden, auch wenn das projektbezogene Ziel in einer Rechtsverordnung des Landes aufgestellt wurde. So ist z.B. die Bundesregierung bei der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans¹²³ an derartige Projektziele gebunden und muss die einzelnen Projekte dort aufnehmen bzw. darf sie nicht wieder herausnehmen. Gemäß § 5 ROG können Behörden des Bundes gegen die Ziele bzw. ebenso gegen Projektziele Widerspruch erheben, um von der Pflicht zur Beachtung der Ziele unter bestimmten Voraussetzungen befreit zu werden. Sofern dieser Widerspruch nicht geschieht, wie im vorliegenden Beispiel, besteht die Bindung. Setzt sich eine Behörde über die Verbindlichkeit hinweg, besteht die Möglichkeit bei raumordnungswidrigen Planungen oder Maßnahmen diese befristet oder unbefristet zu untersagen.¹²⁴

Die Umsetzung der lückenlosen ICE-Verbindung München-Berlin war für den gesamten süddeutschen Raum und explizit für Bayern von so hoher (entwicklungspolitischer) Bedeutung,¹²⁵ dass dieses unübliche Vorgehen der

¹¹⁸ Goppel 2000:87-88.

¹¹⁹ Vgl. oben S.4.

¹²⁰ Eben beispielsweise Raumordnungspläne mit ihren Zielen etc.

¹²¹ Goppel 2000:88.

¹²² Ausgenommen hiervon sind Bundesgesetzgeber bzw. Bedarfspläne, die nach Bundesgesetz aufgestellt werden, z.B. Bundesschienenwegeausbaugesetz. (dazu näher Goppel 2000:89-90).

¹²³ Der Bundesverkehrswegeplan gilt als wichtigstes Instrument der Verkehrsinfrastrukturplanung des Bundes. Er stellt die Weichen in der Verkehrspolitik für meist zehn bis 15 Jahre. Die geplanten Vorhaben werden einer Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen und unter umwelt- und naturschutzfachlicher, raumordnerischer und städtebaulicher Gesichtspunkte beurteilt. Er ist jedoch kein Finanzierungsprogramm, sondern gibt lediglich einen Rahmen vor und hat damit keinen Gesetzescharakter. (BMVI 2021a, BMVI 2021b).

¹²⁴ Goppel 2000:89-90.

¹²⁵ Vgl. B X 3.1 und 3.2 LEP 1994 zu generellen Festlegung und Ausbaumöglichkeiten eines leistungsfähigeren Schienennetzes. (StMLU 1994:105-106, 512).

Raumordnung eine Norm aufzustellen, die einen Einzelfall regelt, als sachdienlich und sinnvoll aufgefasst werden kann. In Form des aufgestellten Projektziels konnte die Bundesregierung an die Weiterverfolgung des Vorhabens gebunden werden, da sie dieses Ziel bei der angestrebten Herausnahme der Trasse zu beachten hatte.

An dieser Stelle ist ergänzend zu erwähnen, dass auch die Methode der Aufstellung ungewöhnlich war. Durch die Änderung des LEP durch die Novellierung des BayLplG war der Bayerische Landtag als legislatives Organ mit dieser Norm der Exekutive (dem Projektziel) befasst. Dieser atypische Weg oblag der Raumordnung selbst und war nicht gesetzlich vorgeschrieben. Vielmehr ist zu bemerken, dass mit dieser außergewöhnlichen Vorgehensweise der rechtliche Rahmen ausgereizt wurde bzw. dieses selbstbewusste Vorgehen rechtlich durchaus nicht unumstritten war und ist,¹²⁶ da es nicht der herrschenden Lehre entsprach.¹²⁷

Einsatz der unbefristeten Untersagung

Damit das Instrument der Untersagung zum Einsatz gebracht werden konnte, musste dieses zunächst mittels einer Novellierung des BayLplG¹²⁸ aus dem Bundesrecht in das Landesrecht eingeführt werden.¹²⁹ Diese Einführung ermöglichte dann die spätere Androhung der unbefristeten Untersagung. Dadurch konnte die Einsatzkraft des Projektziels verstärkt werden, da sich der öffentliche Druck auf die damalige Bundesregierung zusätzlich erhöhte. Dies führte soweit, dass der amtierende Bundeskanzler Schröder bei einer Wahlkampfveranstaltung in Erfurt das Bestehen im BVWP und die Weiterverfolgung des Vorhabens verkündete.¹³⁰

Der Einsatz der unbefristeten Untersagung, welcher sich sowohl in der Einführung als auch in der Androhung dieses Instrumentes zeigt, unterstreicht ebenso die atypische Vorgehensweise der Raumordnung. Die Anwendung des Instruments der Untersagung ist nicht verpflichtend. Das bedeutet, dass auch dieser Teil im Ermessen der Raumordnung lag, ob sie dieses Instrument anwendet oder nicht. Ferner hätte die Untersagung auf rein rechtlicher Grundlage nicht aus dem Bundesrecht in das bayerische Landesplanungsrecht eingeführt werden müssen.

Einsatz des Raumordnungsverfahrens

Auch im Umgang der Raumordnung mit dem Instrument ROV stellt sich die Tiefe bzw. Art und Weise, mit der sie ihre Instrumente einsetzen kann, heraus. Zuerst ist anzumerken, dass z.B. die einschlägigen ROV in Bayern vom zuständigen Ministerium durchgeführt wurden.¹³¹ Wie bereits erwähnt, werden ROV normalerweise von den

¹²⁶ Das wird z.B. dadurch verdeutlicht, dass nach der Einführung der Projektziele vom Leiter der bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde ein Aufsatz veröffentlicht wurde, ob Projektziele überhaupt zulässig sind. (Goppel 2000).

¹²⁷ Vgl. Gespräch mit dem ehem. Leiter der bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde.

¹²⁸ GVBl 2000:280.

¹²⁹ Rahmengesetze (in Art. 75 GG verankert) waren Bundesgesetze, die nur wesentliche Grundzüge beinhalten. Die Detailregelungen unterlagen der Gesetzgebung der Länder. Mit der Föderalismusreform 2006 ist die Rahmengesetzgebung weggefallen. (vgl. bpb 2021) Der Bereich der Raumordnung unterlag bis 2006 dieser Gesetzgebung.

¹³⁰ Vgl. Gespräch mit dem ehem. Leiter der Bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde.

¹³¹ Im Vergleich dazu wurden die ROV in Thüringen von der Oberen Landesplanungsbehörde durchgeführt. (vgl. TLVwA 1993a und 1993b).

jeweiligen Raumordnungsbehörden der mittleren Verwaltungsebene¹³² durchgeführt. Aufgrund der hohen Bedeutung für das ganze Land übernahm in Bayern für dieses Vorhaben des Bundes die Oberste Landesplanungsbehörde die Durchführung des ROV.¹³³

Darüber hinaus wurde auch auf die Möglichkeit zurückgegriffen, Trassenalternativen zu prüfen. Das gilt in einem besonderen Umfang für das ROV Neubauabschnitt Landesgrenze Bayern/Thüringen – Erfurt. Hier wurden insbesondere für die Querung des Thüringer Waldes insgesamt fünf Varianten auf ihre Raumverträglichkeit geprüft.¹³⁴ Dies zeigt deutlich, dass die Möglichkeiten, welche die Durchführung eines ROV mit sich bringt, ausgeschöpft wurden. Es ist jedoch zu betonen, dass ein ROV projektbezogen ist. Das heißt, hier kann nur geprüft werden, was den vorliegenden Projektunterlagen zu entnehmen ist. Außerdem können während des Prozesses und bereits vor dem Abschluss der landesplanerischen Beurteilung Projektmodifikationen gemacht werden. Das bedeutet, dass der Projektträger seine Planungen laufend anpassen kann,¹³⁵ wie die Zusagen auf einen Überholbahnhof zu verzichten oder umfangreichere aktive Lärmschutzmaßnahmen in Siedlungsbereichen zu planen.¹³⁶ Projektmodifikationen können sich auch auf Trassenalternativen beziehen, wofür die Neu-/Ausbaustrecke Nürnberg-Ingolstadt-München beispielgebend ist. Hier wurde nach längeren Diskussionen die Trassenalternative über Augsburg, entgegen Forderungen seitens des Bund Naturschutzes, der BI „Das bessere Bahnkonzept“, Augsburger Politiker¹³⁷ etc., aus dem ROV herausgenommen. Dies oblag jedoch nicht der zuständigen Raumordnungsbehörde, die selbstverständlich und sachgerecht die Alternative über Augsburg geprüft hätte,¹³⁸ sondern die Projektträgerin Deutsche Bundesbahn entschloss sich aus unternehmerischen und verkehrspolitischen Gesichtspunkten für die Variante über Ingolstadt. Damit konnte die Alternative nicht mehr Gegenstand des ROV sein.¹³⁹

Auch die Maßgaben der jeweiligen ROV zeigen den umfangreichen Einsatz des Instruments. Das ROV des Teilabschnitts Nürnberg-Ebensfeld beinhaltet z.B. über 50 Maßgaben,¹⁴⁰ was deutlich über das normale Maß hinausgeht.¹⁴¹ Das spiegelt die Größe und die erhebliche Raumbedeutsamkeit des vorliegenden Projektes wider. Zudem zeigt es, dass die Raumordnung sich mit den beträchtlichen Eingriffen in den Raum, die ein derartiges Infrastrukturprojekt mit sich bringt, sachgerecht auseinandersetzt, um die bestmögliche Raumverträglichkeit durch Verbesserungen

¹³² In Bayern: Höhere Landesplanungsbehörde; in Thüringen: Obere Landesplanungsbehörde.

¹³³ Vgl. Gespräch mit der Sachgebietsleiterin für Raumordnung, Landes- und Regionalplanung der Regierung von Oberfranken; vgl. oben S.5.

¹³⁴ TLVWA 1993a.

¹³⁵ Diese können auf der offenen und rückkoppelnden Kommunikation der Raumordnungsbehörde mit den Betroffenen sowie der Projektträgerin beruhen und zeigt zudem deutlich, dass die Äußerungen der Betroffenen zu einzelnen Konfliktschwerpunkten ernst genommen werden. (StMLU 1993:16, vgl. Gespräch mit dem Referatsleiter für Raumordnungsverfahren, Infrastruktur, Wirtschaft und Umwelt im Landesverwaltungsamt Thüringen).

¹³⁶ StMLU 1993:17, Teil B.

¹³⁷ Vgl. Gespräch mit dem ehem. Leiter der bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde.

¹³⁸ In einem Schreiben an die Deutsche Bundesbahn vom 22.08.1990 legte das StMLU dieser sogar nahe, die Alternative bestehen zu lassen, da eine vergleichende Beurteilung nur Vorteile für die weitere Planung ergeben würde. (Zängl 2001:58).

¹³⁹ Zängl 2001:57-59.

¹⁴⁰ StMLU 1993:1-11, Teil A.

¹⁴¹ Vgl. Gespräch mit dem ehem. Leiter der bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde.

für das betreffende Projekt zu erreichen. In welchem Umfang die Maßgaben gesetzt werden, liegt in der Bewertung und im Ermessen der Raumordnungsbehörde.

Die Inhaltsschwerpunkte der Maßgaben umfassen ein weites Feld und betreffen z.B. die Raumstruktur (wie die dauerhafte Sicherung von ICE- bzw. Regionalverkehrshalten), technischer Umweltschutz (wie Lärmschutzkonzepte), Natur- und Landschaftsschutz (wie Einschränkungsmaßnahmen der Landschaftseingriffe, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen), Landwirtschaft (wie Bereitstellung von Ersatzland), Gewässerschutz, Denkmalpflege etc.¹⁴² Dabei greifen die Maßgaben teilweise sogar über den Wirkungsbereich der Raumordnung hinaus, indem sie z.B. die Änderung eines Fahrplans betreffen¹⁴³ oder die Projektträgerin angehalten wurde, einen Architektenwettbewerb durchzuführen, um eine bessere Integration der Lärmschutzwände mit der historischen und denkmalgeschützten Stadtmauer der Innenstadt Erlangen zu erwirken.¹⁴⁴ Auch Maßgaben, die nicht direkt die ICE-Trasse zum Gegenstand haben, zeigen die Breite und Tiefe der Maßgaben. Ein Beispiel dafür ist die dauerhafte Sicherstellung der Bedienung der überregionalen Entwicklungsachse von Nürnberg/Fürth/Erlangen-Forchheim über Bamberg nach Lichtenfels/Coburg durch den Interregio-, Regionalexpress- und Regionalbahnverkehr.¹⁴⁵

Hinzu kommt, wie mit den Maßgaben seitens der Raumordnung umgegangen werden kann. Beispielgebend dafür war die Vorgehensweise bei der Maßgabe im ROV des Streckenabschnitts Nürnberg-Ingolstadt-München, den Köschinger Forst bei Ingolstadt zu untertunneln. Mehrmals wurde von der Projektträgerin DB betont, dass die Tunnellösung wirtschaftlich nicht vertretbar sei, obwohl diese Maßgabe in der landesplanerischen Beurteilung gesetzt wurde.¹⁴⁶ Dies war derart brisant, dass der damalige Leiter der bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde eigens ein Gespräch mit dem Staatssekretär wahrnahm. Bei diesem Gespräch wies er explizit (zu betonen ist ausnahmsweise) darauf hin, dass das Ergebnis einer landesplanerischen Beurteilung bei weiteren Planungen und Maßnahmen lediglich der Berücksichtigungspflicht unterliegt und die Projektträgerin unter Begründung nicht gehindert sei, von der Tunnellösung abzuweichen.¹⁴⁷ Diese ungewöhnliche Vorgehensweise, konkret auf die rechtliche Situation zu verweisen, ist insofern bemerkenswert, da der Eindruck der Relativierung der Wirkung und der Durchsetzungsfähigkeit der Raumordnung entstehen kann. In diesem Fall hingegen kann der gewählte Weg im Sinne der Fachpolitik als kluge Ermessensausübung verstanden werden, weil er der Verwirklichung des wichtigen Projekts, auch im Sinne der Forderung „von der Straße auf die Schiene“ dienlich war.¹⁴⁸ Es kann sich die Durchsetzungsfähigkeit der Raumordnung dadurch verstärkt haben, dass gezeigt wurde, die Arbeit der Raumordnung ist glaubhaft, durchdacht sowie verlässlich und basiert durchaus auf rationalen und sinnvollen Überlegungen und Abwägungen.¹⁴⁹

¹⁴² Vgl. z.B. StMLU:Teil A.

¹⁴³ Vgl. Maßgabe 1.3 (TLVvA 1993b:4).

¹⁴⁴ Vgl. Maßgabe 1.6.5 (StMLU 1993:9, Teil A).

¹⁴⁵ Vgl. Maßgabe 1.1.2 (StMLU:1, Teil A).

¹⁴⁶ Zängl 2001:62.

¹⁴⁷ Vgl. Gespräch mit dem ehem. Leiter der bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde; Zängl 2001:65.

¹⁴⁸ Vgl. Gespräch mit dem ehem. Leiter der bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde.

¹⁴⁹ Dem gegenüber steht die Meinung des BUND Naturschutz in Bayern, die diese Vorgehensweise als skandalös empfunden haben sowie auch heute noch so empfinden. Zudem sieht der BUND

Besonders bei Disziplinen, die mit Ermessensspielräumen zu tun haben und bei denen sich aufgrund von Abwägungsprozessen grundsätzlich konträre Positionen ergeben können, was durchaus als berechtigte Kritik anzunehmen ist,¹⁵⁰ ist die Glaubwürdigkeit in hohem Maße relevant. Ein offener, selbstbewusster und wohlwogener flexibler Umgang im Sinne der *Verwaltungskunst*¹⁵¹ kann sich jedoch durchaus positiv auf die Glaubwürdigkeit und das Vertrauen in die Disziplin auswirken.

Abschließend lässt sich sagen, dass ein atypischer und selbstbewusster Einsatz (sämtlicher) klassischer Instrumente maßgeblich die Durchsetzungskraft raumordnerischen Wirkens stärken und steigern kann. Hierzu spielt zum einen die Summe der angewandten Instrumente eine Rolle. Zum anderen liegt die Stärke auch in der jeweiligen außergewöhnlichen Anwendung jedes einzelnen Instruments.

Verwirklichung des Vorhabens

Primär haben nur das Projektziel und die unbefristete Untersagung zur Verwirklichung des Vorhabens beigetragen. Das lässt sich insofern begründen, als einerseits durch die Einführung bzw. den Einsatz des Projektziels, die Bundesregierung an ihrem Bestreben gehindert werden konnte, das VDE 8 aus dem BVWP herauszunehmen und so die Fertigstellung und den ursprünglich angestrebten und wichtigen Lückenschluss im Schienennetz¹⁵² zunächst zu verhindern. Durch die Wirkungsweise des Ziels, musste die Bundesregierung die Herausnahme jedoch unterlassen, wenn sie nicht Gefahr laufen wollte, sich rechtswidrig zu verhalten. Andererseits und die rechtliche Wirksamkeit des Projektziels verstärkend trug auch die Androhung der unbefristeten Untersagung einen wesentlichen Teil dazu bei. Der Umstand, dass sich die Bundesregierung bei einer möglichen Herausnahme ggf. dem Vorwurf des rechtswidrigen Handelns (öffentlich) hätte aussetzen müssen, rief eine enorme Druckerhöhung seitens der Verantwortlichen¹⁵³ hervor. Das Zusammenspiel des Projektziels und der Erhöhung der Durchsetzungsfähigkeit durch die unbefristete Untersagung führten letztendlich dazu, dass das Projekt fest verankert war und der Weg zur weiteren Umsetzung geebnet wurde. Das lässt schließlich die Annahme zu, dass der effiziente¹⁵⁴ Einsatz der klassischen Instrumente und deren Anwendung bis an den Rand des rechtlich Zulässigen entscheidend zur Verwirklichung des Vorhabens beigetragen haben.

Das ROV kann zumindest in Maßen zur Verwirklichung des Projekts beigetragen haben. Dies ist zum einen an der außergewöhnlichen, aber selbstbewussten und effektiven Vorgehensweise der bayerischen Landesplanungsbehörde im Falle der Maßgabe „Untertunnelung Köschinger Forst“¹⁵⁵ abzuleiten. Der Hinweis, dass die Maßgabe von der Projektträgerin in ihrer weiteren Planung „nur“ zu berücksichtigen ist

Naturschutz darin das exemplarische Zusammenwirken von Politik und Fachbehörden, die sich strategisch gegen die Natur und den Naturschutz eingeschlossen haben sollen. (Zängl 2001:65, vgl. Gespräch mit dem 1. Vorsitzenden des BUND Naturschutz in Bayern).

¹⁵⁰ Vgl. Gespräch mit dem 1. Vorsitzenden des BUND Naturschutz in Bayern.

¹⁵¹ Vgl. dazu näher Lenk 2005.

¹⁵² Das bezieht sich sowohl auf den nationalen als auch auf den Lückenschluss des transeuropäischen Schienennetzes. (vgl. oben S.11).

¹⁵³ Vgl. Gespräch mit dem ehem. Leiter der bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde.

¹⁵⁴ Unter effizient ist auch die äußerst schnelle und eilige Vorgehensweise der bayerischen Landesplanung in der Einführung der Instrumente durch die Novellierung des BayLplG zu verstehen.

¹⁵⁵ Vgl. oben S.23.

und sie das Projekt nicht wegen zu hohen Kosten deswegen aufgeben muss, war der weiteren Umsetzung der Verbindung augenscheinlich dienlich. Zum anderen kann sich ein ROV auch mittelbar auf die Verwirklichung eines Vorhabens auswirken. Durch die Art und Weise des Einsatzes (breite Beteiligung, alle Stellungnahmen werden berücksichtigt etc.) sowie durch die Wirksamkeit (z.B. Konsensfindung, die Forderungen schlagen sich in den Maßgaben nieder, ggf. Akzeptanzsteigerung gegenüber einem Vorhaben etc.) kann möglicherweise rechtlichen Klagen gegen die erteilte Planfeststellung¹⁵⁶ vorgebeugt werden, da davon ausgegangen werden kann, dass durch Einbeziehung der Beteiligten bestehende Konflikte minimiert werden konnten.¹⁵⁷ Dies liegt auch im Interesse eines Projektträgers, da ein Vorhaben dadurch auch schneller realisiert werden kann.

Akzeptanz gegenüber dem Vorhaben

Um die Akzeptanzentwicklung bzw. -ausprägung gegenüber dem Vorhaben seitens der Beteiligten zu untersuchen, sind gleichermaßen objektive wie subjektive Faktoren maßgeblich. Im Lichte der Zielsetzung dieser Arbeit fällt nur das ROV als prozedurales Instrument der Raumordnung¹⁵⁸ ins Gewicht.

Es ist zunächst anzumerken, dass das ROV aus faktischer Bewertung als grundsätzlich wirksames und hilfreiches Instrument angesehen wird, um bei umstrittenen Projekten eine höhere Akzeptanz gegenüber einem Vorhaben bei den Beteiligten herbeizuführen. Dies lässt sich vor allem durch den breiten und öffentlichen Beteiligungsprozess begründen.¹⁵⁹ Diese Annahme unterstützend kann z.B. das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (VerkPBG) von 1991 herangezogen werden. Hier wäre es im Rahmen der VDE möglich gewesen, auf die öffentliche Beteiligung im ROV zu verzichten und diese erst in der Planfeststellung durchzuführen.¹⁶⁰ Da darauf jedoch nicht zurückgegriffen wurde, ist davon auszugehen, dass die breite, öffentliche und vor allem vorgelagerte Beteiligung sinnvoll und sachdienlich ist.¹⁶¹

Überdies fällt die Art und Weise des Zusammenwirkens zwischen Raumordnungsbehörde, Planungsträger und Betroffenen ins Gewicht der objektiven Beurteilung. Hier steht während der Durchführung des ROV u.a. auch die Kommunikation der drei Beteiligungsgruppen im Zentrum. In diesem offenen Verfahren kommt es fortlaufend zu Rückkoppelungen zwischen Betroffener und Raumordnungsbehörde sowie zwischen Raumordnungsbehörde und Projektträger. Der Behörde werden Stellungnahmen zu herrschenden Konfliktschwerpunkten¹⁶²

¹⁵⁶ Das Ergebnis eines ROV muss, wie bereits mehrfach betont, in der fachlichen Zulassungsentscheidung wie der Planfeststellung berücksichtigt werden.

¹⁵⁷ Vgl. Gespräch mit dem Institutsdirektor der Professur Verkehrspolitik und Raumplanung an der Fachhochschule Erfurt.

¹⁵⁸ Diller 2018a:1025.

¹⁵⁹ Vgl. z.B. Gespräch mit der Sachgebietsleiterin für Raumordnung, Landes- und Regionalplanung der Regierung von Oberfranken.

¹⁶⁰ § 2 Abs. 2 VerkPBG.

¹⁶¹ Vgl. Gespräch mit dem Institutsdirektor der Professur Verkehrspolitik und Raumplanung an der Fachhochschule Erfurt.

¹⁶² Im Falle des ROV zur Teilstrecke Nürnberg-Ebensfeld waren überwiegend die jeweiligen Bürgermeister:innen mit dem Projekt befasst, die im Rahmen des Beteiligungsprozesses als Vertreter der Bürger:innen agierten. (vgl. Gespräch mit der Sachgebietsleiterin für Raumordnung, Landes- und Regionalplanung der Regierung von Oberfranken).

angetragen, die wiederum von ihr an den Projektträger weitergegeben werden. Dadurch kann es wie im Fall des ROV zum Teilabschnitt Nürnberg-Ebensfeld schon vor Abschluss der Raumverträglichkeitsprüfung zu Projektmodifikationen¹⁶³ kommen, die unmittelbar auf den Äußerungen der Betroffenen im Raum fußen¹⁶⁴ und damit unter objektiver Beurteilung zu einer steigenden Akzeptanz der Betroffenen gegenüber dem Vorhaben führen müsste. Genannte Optimierungen schlagen sich auch in den Maßgaben nieder¹⁶⁵ und erhalten somit zusätzlich eine rechtliche Verbindlichkeit, was als verstärkender Faktor hinsichtlich der Wirkungsweise zu sehen ist.

Die Wirkungsweise wird zudem deutlicher, wenn die Maßgaben per se eingängiger beleuchtet werden. Hierbei sind z.B. die Maßgaben 1.1.1 und 1.1.2¹⁶⁶ zu nennen, welche die dauerhafte Sicherstellung von einerseits ICE-Systemhalten in Erlangen und Bamberg und andererseits die Bedienung von IR-, RE- und RB-Verkehr auf der überregionalen Entwicklungsachse Großraum Nürnberg-Bamberg-Lichtenfels/Coburg betreffen. Dieser Mitnahmeeffekt,¹⁶⁷ welcher als großer Kritikpunkt hinsichtlich der wenig vorgesehen Halte¹⁶⁸ der ICE-Verbindung München-Berlin gilt, sollte sich positiv auf die Akzeptanzsteigerung der Bevölkerung auswirken.

Eine weitere und nennenswerte Maßgabe ist, dass Barrierewirkungen auf Sichtbeziehungen oder Ortsbilder durch hohe Dämme oder Brücken möglichst gering zu halten sind.¹⁶⁹ Im Bereich des sog. „Gottesacker“ zwischen dem Kloster Banz und der Basilika Vierzehnheiligen war diese Maßgabe einschlägig. Hier sollte die Bahntrasse den ursprünglichen Projektunterlagen der Projektträgerin zufolge auf einem etwa sieben Meter hohen Damm verlaufen, da es dadurch zu einer Zeitersparnis von ca. 1:30 Minuten gekommen wäre.¹⁷⁰ Der Damm wurde letzten Endes nicht errichtet und die Trasse verläuft ebenerdig.¹⁷¹ Nicht zuletzt sind auch Maßgaben zu erwähnen, die Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen betreffen. So sind z.B. für Aushubmassen geeignete Deponiestandorte wie bereits bestehende Erdaufschlüsse oder, wenn landwirtschaftliche Flächen herangezogen werden müssen, Böden mit geringer bis mittlere Bonität zu verwenden.¹⁷² Zusammenfassend lässt sich sagen, dass genannte Maßgaben aufgrund objektiver Konsequenzen (weniger Eingriffe in das Landschaftsbild, Verringerung des vermeintlichen Flächenanspruchs guter

¹⁶³ Vgl. oben S.22.

¹⁶⁴ Vgl. Gespräch mit dem Referatsleiter für Raumordnungsverfahren, Infrastruktur, Wirtschaft und Umwelt im Landesverwaltungsamt Thüringen, vgl. Gespräch mit dem Referatsleiter für nachhaltige Mobilität im Thüringischen Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz.

¹⁶⁵ Vgl. 1.3.1.2 und 1.3.1.4 (StMLU 1993:4).

¹⁶⁶ StMLU 1993:1.

¹⁶⁷ Vgl. Gespräch mit der Sachgebietsleiterin für Raumordnung, Landes- und Regionalplanung der Regierung von Oberfranken.

¹⁶⁸ Die Bahn verfolgte in ihrem Ziel, die Reisezeit zwischen München und Berlin auf (unter) vier Stunden zu reduzieren und damit zum Auto und zum Flugzeug konkurrenzfähig zu sein, eine gnadenlose Philosophie hinsichtlich der dafür notwendigen Eingriffe in die Landschaft. (vgl. Gespräch mit dem ehem. Leiter der bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde, vgl. Gespräch mit dem Referatsleiter für Raumordnungsverfahren, Infrastruktur, Wirtschaft und Umwelt im Landesverwaltungsamt Thüringen).

¹⁶⁹ vgl. Maßgabe 1.6.2 (StMLU 1993:9).

¹⁷⁰ Auch dieser Sachverhalt zeigt die gnadenlose Philosophie der Bahn, die erwünschte Reisezeit zu erreichen.

¹⁷¹ Vgl. Gespräch mit ehem. Leiter der bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde.

¹⁷² vgl. Maßgabe 1.3.6 (StMLU 1993:6).

landwirtschaftlich nutzbarer Flächen etc.) bei den Betroffenen zu einer Akzeptanzsteigerung geführt haben müsste.

Dieser Schlussfolgerung steht gegenüber, dass es z.B. im Bereich des „Gottesackers“, vor allem als das ROV bereits beendet war, intensive und vehemente Proteste gegen die ICE-Trasse gab. Davon lässt sich ableiten, dass bei den Protestierenden keine akzeptanzgeprägte Haltung vorherrschte. Besonders in den Leserbriefen¹⁷³ wird die abgeneigte Haltung der Hochgeschwindigkeitstrasse in der vorliegenden Form¹⁷⁴ deutlich. In vielen dieser Stellungnahmen wird zum Protest und zum Widerstand aufgerufen. Auch die Sammlung von Geldern für einen Rechtshilfefonds, bei der 100 000 DM aufgebracht wurden, zeigt mit Nachdruck die Vehemenz der Bevölkerung gegen das Projekt. Es liegt nahe, dass die objektiv akzeptanzsteigernden Maßgaben hierbei entweder keine Rolle gespielt haben, da sich eine grundsätzliche Antihaltung manifestiert hatte, oder die Maßgaben nicht wahrgenommen wurden. Daran anschließend muss bedacht werden, dass in der Raumverträglichkeitsprüfung nur der Verfahrensgegenstand bearbeitet und beurteilt werden kann. Wenn bspw. von den Gegnern (z.B. Bevölkerung, BUND Naturschutz, BI „Das bessere Bahnkonzept“) eine Trassenalternative oder der Ausbau der Hochgeschwindigkeitsinfrastruktur nach dem „besseren Bahnkonzept“¹⁷⁵ gefordert wird,¹⁷⁶ diese jedoch nicht Gegenstand des ROV sind, dann kann sich die akzeptanzsteigernde Wirkung von vornherein nicht im gewünschten Maße entfalten.

Ein Gegenbeispiel dazu zeigt die Situation in Thüringen, da es dort in der Zeit nach der Grenzöffnung kaum bzw. keine Proteste gab und eine große Aufgeschlossenheit gegenüber dem Projekt, den Planern und der Politik bestand. Daher ist anzunehmen, dass dem Vorhaben eine grundsätzlich akzeptierende Haltung entgegengebracht wurde. Anzunehmen ist, dass die Mentalität der ehemaligen DDR-Bevölkerung zu diesem Zeitpunkt anders war als die in der BRD. Die Jahre nach der Grenzöffnung wurde als „Pionierzeit“ wahrgenommen, in der die Bevölkerung der Politik und den Planern von derartig bedeutenden Infrastrukturprojekten generell großes Vertrauen entgegenbrachte.¹⁷⁷

Abschließend ist zu erwähnen, dass die Widerstände, wie solche in Oberfranken-West, immer weniger wurden und heute nur noch in einem äußerst geringen Maß vorhanden sind.¹⁷⁸ Dies lässt den Rückschluss zu, dass sich die Bevölkerung mit den Jahren und vor allem nach dem Bau der ICE-Strecke an die Trasse und den damit einhergehenden Umwelteingriffen gewöhnt hat. Somit stellte sich eine Befriedung bzw. Akzeptanz ein. Dies ist jedoch der Zeit geschuldet und nicht unmittelbar auf die Wirksamkeit des ROV zurückzuführen.¹⁷⁹

¹⁷³ Eine Auswahl an Leserbriefen ist im Anhang zu finden (Abbildungen 6-13).

¹⁷⁴ Vgl. Meinung einer Demonstrantin der BI „Das Bessere Bahnkonzept“: „Wir sind keinesfalls gegen die Bahn [...], aber wir vom Besseren Bahnkonzept wollen eine umweltverträgliche und menschenverträgliche Bahnbindung.“ (vgl. unten Abbildung 9, S.XVIII).

¹⁷⁵ Vgl. unten Abbildung 5, S.XV.

¹⁷⁶ Vgl. Gespräch mit dem 1. Vorsitzenden des BUND Naturschutz in Bayern.

¹⁷⁷ Vgl. Gespräch mit dem Referatsleiter für Raumordnungsverfahren, Infrastruktur, Wirtschaft und Umwelt im Landesverwaltungsamt Thüringen, vgl. Gespräch mit dem ehem. Abteilungsdirektor im Landesverwaltungsamt Thüringen.

¹⁷⁸ Vgl. Gespräch mit dem Betreuer der Hauschronik im Kloster Vierzeihenheiligen.

¹⁷⁹ Vgl. Gespräch mit dem Direktor des Bayerischen Bauernverband.

Wahrnehmung und Image der Raumordnung

Ein grundlegend wichtiger Faktor, dass die Raumordnung mit ihren Instrumenten sichtbar werden kann, ist, dass sie ihre Instrumente zum Einsatz bringt und sie ihre Wirksamkeit entfalten können. Dadurch besteht die Möglichkeit, dass sie wahrgenommen werden können.

Politik

Auf der Ebene der mit dem Projekt sich befassender politischer Akteure wurde die Raumordnung z.B. beim Thema Untertunnelung Köschinger Forst insofern wahrgenommen, als es für die Verantwortlichen im damaligen Bundesverkehrsministerium von großer Bedeutung war, sich mit der bayerischen Landesplanung bzgl. des Köschinger Forstes direkt austauschen zu können, um eine Lösung dafür zu finden.

Vor allem war der Bayerische Landtag durch die Novellierung des BayLplG zur Änderung des LEP mit der Raumordnung befasst. Das ist bemerkenswert, da er sich dadurch als legislatives Organ mit dem Normenwerk der Exekutive beschäftigte. Das wiederum unterstreicht das Standing, das die Raumordnung damals bei politischen Akteuren innehatte. Dabei wurde dem Parlament bewusst, dass allein die Raumordnung in der Lage war, das politisch favorisierte Projekt gegenüber dem Bund durchzusetzen.¹⁸⁰

Überdies bezeugt auch der Einsatz der Projektziele und der unbefristeten Untersagung, dass das Handeln der Raumordnung seitens der Bundesregierung wahrgenommen wurde. Dieser Schluss liegt durch das Verhalten von Bundeskanzler Schröder bei einer Wahlkampfveranstaltung in Erfurt nahe.¹⁸¹ Abschließend bleibt festzustellen, dass das Wirken der Raumordnung, jedenfalls zu der Zeit des Einsatzes der entsprechenden Instrumente, von der Politik wahrgenommen wurde.

Öffentlichkeit

Wie das Handeln der Raumordnung in der Öffentlichkeit wahrgenommen wurde, kann Medienartikeln entnommen werden. Erstens finden die Ergebnisse der ROV in den Medien kaum bis keine Erwähnung. Das lässt sich im Besonderen vorliegenden Zeitungsartikeln, welche sich auf den Raum des Teilabschnitts Nürnberg-Ebensfeld beziehen, erkennen. Hier stehen vor allem die intensiven Protestaktionen gegen die Trasse und den politischen Machtkämpfen im Zentrum der Berichte. Nicht zu finden ist dabei, dass umfangreiche Maßgaben z.B. zum Naturschutz oder Maßgaben zur Bedienungssicherung vom regionalen Schienenverkehr in das zutreffende ROV Eingang gefunden haben. Das lässt den Rückschluss zu, dass das ROV mit seinen umfangreichen Maßgaben in diesem Raum bei der Öffentlichkeit – der Bevölkerung und den Medien – nicht präsent war, da es keine Rolle in der Berichterstattung gespielt hat. Zweitens findet die Vorgehensweise der Raumordnung mit der Einführung der Projektziele und der Androhung der Untersagung auch in der Berichterstattung über die Eröffnung der ICE-Verbindung 2017 keine Erwähnung. Die Fertigstellung des Projekts wird allein der Fachplanung Verkehr und der Politik zugeschrieben. Es wird

¹⁸⁰ Vgl. Gespräch mit dem ehem. Leiter der bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde.

¹⁸¹ Vgl. z.B. oben S.21.

zwar davon berichtet, dass es zwischenzeitlich einen Baustopp für die Neubaustrecken gab oder dass gegen Planfeststellungen Klagen eingereicht wurden. Dass jedoch die Raumordnung mit dem Einsatz der Projektziele und der Androhung der Untersagung entscheidend zur Verwirklichung des Projekts beigetragen hat, ist öffentlich nicht dokumentiert.

Bayerischer Bauernverband

Erwähnenswert sind darüber hinaus auch Aspekte der Wahrnehmung sektoraler Fachbereiche. So ist z.B. die Position des Bayerischen Bauernverbands (BBV) zur Raumordnung und wie er das raumordnerische Handeln wahrgenommen hat und wahrnimmt bemerkenswert. Hier ist zunächst hervorzuheben, wie der Verband grundsätzlich zur Raumordnung steht. Es wird deutlich, dass aus Sicht des BBV, die landwirtschaftlichen Belange in der Behandlung durch die Raumordnung als grundsätzlich unbedeutender aufgefasst werden als z.B. naturschutzfachliche Belange. Diese Auffassung ist insofern bemerkenswert, als sie der Grundvoraussetzung entgegensteht, dass die Raumordnung allen Fachbereichen neutral und im selben Verhältnis gegenübertritt. Erst durch die Gewichtung und Abwägung der unterschiedlichen Raumannsprüche entsteht ein anderes Verhältnis, z.B. wenn naturschutzfachliche Belange gegenüber Belangen der Landwirtschaft überwiegen. In der landesplanerischen Beurteilung des Streckenabschnitts Nürnberg-Ebensfeld wird deutlich, dass sich tatsächlich bedeutend mehr Maßgaben auf rein naturschutzfachliche Aspekte beziehen.¹⁸² Besonders einschlägig sind die Maßgaben zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für den Natur- und Landschaftsschutz. Diese stehen seitens des BBV in der Kritik, da für derartige Maßnahmen überwiegend landwirtschaftlich genutzte Flächen herangezogen werden, die folglich der Landwirtschaft nicht mehr zur Verfügung stehen und teilweise sogar für einige Landwirte existenzgefährdende Auswirkungen mit sich bringen.¹⁸³ Daher entbehrt die Haltung des BBV gegenüber der Raumordnung nicht jedweder Grundlage. Allerdings ist es nicht darauf zurückzuführen, dass die Raumordnung von vornherein landwirtschaftliche Interessen den naturschutzfachlichen Belangen unterordnet, sondern diese im Rahmen des ROV durch sachgerechte und überlegte Gewichtung und Abwägung schlussendlich unterliegen.

BUND Naturschutz in Bayern

Daran anschließend bringt der BUND Naturschutz in Bayern (BN) einige Kritikpunkte, die sich gegen die Raumordnung als Fachbereich an sich sowie gegen das Vorgehen der Raumordnung bzgl. des Projekts richten. Im Zentrum der Kritik steht zum einen die Behauptung, dass die Raumordnung einer politischen Dominanz unterlegen sei, kaum politischen Rückhalt erfahren habe und von politischen Akteuren weniger Wertigkeit zugesprochen bekommen habe als Fachplanungen wie der Verkehr.¹⁸⁴ Hier ist anzumerken, dass ein politischer Rückhalt in der Tat für die Wirksamkeit raumordnerischen Handelns von großer Bedeutung ist. Dies zeigte z.B. die Änderung des LEP zur Einführung der Projektziele, da diese durch die Novellierung des BayLplG stattgefunden hatte. Dadurch war auch der Bayerische Landtag damit befasst, der für

¹⁸² vgl. Maßgabe 1.3.1.3 Erhaltung des artenreichen Mischwaldes, 1.3.1.5 Biotopschutz, 1.3.1.7 Vermeidung von Eingriffen, etc. (StMLU 1993:4-6).

¹⁸³ Vgl. Gespräch mit dem Direktor des Bayerischen Bauernverband; vgl. unten S.XIX, Abbildung 13.

¹⁸⁴ Vgl. Gespräch mit dem 1. Vorsitzenden des BUND Naturschutz in Bayern.

die Gesetzesänderung zuständig war. Ohne diese wiederum hätten die Projektziele ihre Wirksamkeit nicht kurzfristig entfalten können.¹⁸⁵

Zum anderen wird kritisiert, dass aufgrund des gesetzlichen Rahmens keine Grundsatzfragen seitens der Raumordnung gestellt werden können. Daher habe die Raumordnung z.B. nicht prüfen können, ob überhaupt Bedarf an genau dieser Hochgeschwindigkeitstrasse bestand oder ob das „bessere Bahnkonzept“ sogar den Bedarf in breiterer Form hätte decken können.¹⁸⁶ Dem entgegenzusetzen ist zum einen, dass die Raumordnung in ihren Programmen und Plänen durchaus grundlegende Entwicklungsziele festlegen kann, die sich aufgrund der Prämisse der zeitgemäßen Planung sowie des Grundsatzes der Planrechtfertigung auch am Bedarf zu orientieren haben. Dies geschieht immer unter der querschnittsorientierten Aufgabenstellung. Die Festlegung eines Ziels im LEP 1994 sowie die Einführung des Projektziels in der Sonderfortschreibung von 2000 zur dringlichen Verwirklichung der ICE-Strecke im Rahmen der VDE zeigt, dass seitens der Raumordnung sogar ein hoher Bedarf an der Umsetzung der Strecke gesehen wurde. Dabei ist jedoch immer zu bedenken, dass die technische Umsetzung und genaue Ausgestaltung der Fachplanung – hier dem Fachbereich Verkehr – obliegen. Die Raumordnung kann im Sinne ihres Charakters als querschnittsorientierte Fachplanung zur Koordinierung aller fachsektoralen Raumansprüche lediglich Rahmenbedingungen schaffen. Darüber hinaus ist zu betonen, dass sie auch mit ihrem Instrument ROV nur projektbezogen agieren kann, da es dem Projektträger unterliegt, welches Projekt – wie ein Infrastrukturprojekt – er umsetzen möchte. Deshalb musste z.B. im ROV des Trassenabschnitts Nürnberg-München die Prüfung der Alternative über Augsburg eingestellt werden, da die Projektträgerin diese Alternative nicht mehr umsetzen wollte. Das gleiche gilt für das „bessere Bahnkonzept“, unabhängig davon, welche Vorteile mit diesem Konzept einhergegangen wären.

Weiterhin wird eine fehlende Transparenz bei den Abwägungsprozessen, welche zu den Urkompetenzen der Raumordnung zählen, beanstandet. Aufgrund einer fehlenden klaren Zielhierarchie der Ziele der Raumordnung, sei es möglich, dass bei einer vorliegenden Sachlage, zu jedem Ergebnis gekommen werden kann. So auch z.B. bei einem ROV. Dieser Behauptung ist zu entgegnen, dass einerseits z.B. durch die Festlegung von Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete als Ziele der Raumordnung eine deutliche Hierarchisierung stattfindet. Der mit dem Vorrang belegte Belang macht alle entgegenstehenden Belange unzulässig, während in einem Vorbehaltsgebiet dem betreffenden Belang ein bestimmtes Gewicht zukommt, das demnach in einer nachfolgenden Abwägung auch unterliegen kann.¹⁸⁷ Andererseits liegt beispielsweise das Ergebnis einer landesplanerischen Beurteilung, in der alle Stellungnahmen – also auch sektorale Fachbelange – auf der Grundlage der Ziele und Grundsätze der Raumordnung gewichtet und gegeneinander abgewogen werden, im Ermessen der Raumordnung. Da jedoch Neutralität und Objektivität grundlegende Charaktereigenschaften dieses Fachbereichs sind, muss davon ausgegangen werden, dass die Ergebnisentscheidungen nicht beliebig getroffen werden. Dass dies auch so akzeptiert werden kann, setzt jedoch eine gewisse Glaubwürdigkeit und Vertrauen in das Handeln der Raumordnung voraus, um als zuverlässige und

¹⁸⁵ Eine „normale“ Fortschreibung des LEP hätte alleine wegen der Länge des Anhörungsverfahrens wesentlich mehr Zeit beansprucht.

¹⁸⁶ Vgl. Gespräch mit dem 1. Vorsitzenden des BUND Naturschutz in Bayern.

¹⁸⁷ § 7 Abs. 3 ROG.

authentische Disziplin wahrgenommen zu werden.¹⁸⁸ Dies scheint seitens des BN jedoch nicht zwingend der Fall zu sein, was sich in den vorliegenden Kritikpunkten zeigt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Einsatz und die Wirkungsweisen der klassischen Instrumente im vorliegenden Beispiel nur bedingt wahrgenommen wurden. Besonders ist dabei zu bemerken, dass auch die ROV mit ihren umfangreichen Maßgabenkatalogen keine Beachtung in der Öffentlichkeit oder seitens anderer Fachbereiche gefunden haben. Aufgrund dieser fehlenden Wahrnehmung ist daher anzunehmen, dass z.B. nur bedingt eine Akzeptanzsteigerung durch das ROV in der Bevölkerung eintreten konnte.

Beständigkeit und Nachhaltigkeit des Wirkens der Raumordnung

Nicht zuletzt spielen Beständigkeit und Nachhaltigkeit im Lichte der vorliegenden Thematik eine wesentliche Rolle. Dabei wird erkennbar, dass z.B. in Berichten oder Medienartikeln weder zu der Zeit der ROV Anfang/Mitte der 1990er noch nach der Eröffnung der ICE-Verbindung 2017 Rede von den grundlegenden Voraussetzungen war, die durch die Raumordnung für dieses Projekt geschaffen wurden. Hier sind hauptsächlich fachsektorale, verkehrspolitische Belange von Bedeutung und die Fachplanungsträger rühmen sich dieses Jahrhundertprojekts. In der Medienberichterstattung zur Eröffnung der gesamten ICE-Verbindung München-Berlin gehen die Schlagzeilen zwar von „Größte Angebotsverbesserung seit Jahrzehnten“¹⁸⁹ und „Neue Bahnstrecke Berlin-München ein voller Erfolg“¹⁹⁰ bis hin zu „Was für eine Fehlplanung“¹⁹¹ oder „Heftige Kritik von Naturschützern“.¹⁹² In keinem dieser Berichte ist vom Zutun und dem Verdienst der Raumordnung die Rede.

Woran das liegen könnte, lässt sich zum einen daran festmachen, dass die Zeit, in der die Raumordnung damit befasst war, lange zurückliegt. Es kann davon ausgegangen werden, dass für die Öffentlichkeit vor allem von Belang ist, die schnelle Verbindung zwischen München und Berlin nutzen zu können. Die öffentlichkeitswirksamen Konflikte und intensiven Proteste, die es aufgrund der immensen Eingriffe in die Landschaft durch die gewählte Trasse gab, sind seitens der Bevölkerung und in der Öffentlichkeit nicht mehr wirklich präsent.¹⁹³ Die Bevölkerung hat sich mit der Zeit damit arrangiert.¹⁹⁴ Zum anderen könnte es daran liegen, dass die Raumordnung naturgemäß eine spröde Materie ist und daher für die Bereiche, die nicht direkt mit der Raumordnung befasst sind, schwer eingängig ist.¹⁹⁵ Das zeigt sich naturgemäß auch in den Wahrnehmungen.¹⁹⁶ Zudem kann sich die Raumordnung mit dem Einsatz ihrer klassischen Instrumente seitens politischer Akteure nicht immer größter Beliebtheit erfreuen, da fachpolitische Belange und Maßnahmen eingeschränkt oder sogar

¹⁸⁸ Vgl. eigene Rechtsprechung für das ROV, oben S.18.

¹⁸⁹ Böll 2017.

¹⁹⁰ Portal München Betriebs-GmbH & Co. KG 2018.

¹⁹¹ Wüst 2017.

¹⁹² Völklein 2017.

¹⁹³ Anders so z.B. beim BN oder der BI „das bessere Bahnkonzept“, vgl. Gespräch mit dem 1. Vorsitzenden des BUND Naturschutz in Bayern.

¹⁹⁴ Vgl. Gespräch mit dem Direktor des Bayerischen Bauernverband.

¹⁹⁵ Vgl. Gespräch mit dem ehem. Leiter der bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde.

¹⁹⁶ Vgl. oben S.28.

rechtswirksam untersagt werden können.¹⁹⁷ Das kann wiederum zur Folge haben, dass ihre Wirksamkeit nicht weiter artikuliert oder gar öffentlich diskutiert wird und daher die Wirksamkeit raumordnerischen Handelns in der Öffentlichkeit nicht beständig und nachhaltig sichtbar wird, obwohl, wie im vorliegenden Fall, die Umsetzung des Projekts augenscheinlich mithilfe der Raumordnung erfolgt ist.

4 Gesamtbewertung und Fazit

Im Lichte der dieser Arbeit zugrundeliegenden Forschungsfrage, was die Raumordnung mit dem selbstbewussten Einsatz ihrer klassischen Instrumente bewirken kann, lässt sich anhand des untersuchten Beispiels folgendes Resümee ziehen:

Die klassischen Instrumente der Raumordnung entfalten eine verbindliche Wirkung gegenüber allen öffentlichen Stellen des Landes und des Bundes sowie bestimmter Privater. Auf dieser Grundlage konnte durch einen außergewöhnlichen und mutigen Einsatz der Ziele der Raumordnung und explizit durch die Aufstellung des Projektziels im LEP die Weiterverfolgung des Bundesprojekts ICE-Verbindung München-Berlin erzwungen werden. Die Durchsetzungskraft dieser atypischen Vorgehensweise wurde zusätzlich durch die Androhung der Untersagung verstärkt. Ebenso war auch das ungewöhnliche, aber durchaus wohlwogen offene und selbstbewusste Vorgehen zur Maßgabe ‚Untertunnelung Köschinger Forst‘ der Umsetzung des Projekts zuträglich. Damit hat die Raumordnung mittels eines selbstbewussten Einsatzes der Instrumente wesentlich zur weiteren Verwirklichung dieses wichtigen Infrastrukturprojekts beigetragen.

Auch die Wirksamkeit des ROV spielte eine bedeutende Rolle. Neben der rechtlichen Berücksichtigungspflicht kommt dem ROV vor allem eine faktische Wirksamkeit zu. Diese setzt sich zusammen aus der konsequenten Anwendung des Instruments, dem Charakter als gutachtliches Vorverfahren, der objektiven Bewertung des Vorhabens und im Rahmen des breiten und öffentlichen Beteiligungs- bzw. Anhörungsverfahrens auch der Förderung der Akzeptanz.

Anhand der vorliegenden Untersuchungsergebnisse wird deutlich, dass das ROV zur ICE-Trasse erstens mit Hilfe von Projektmodifikationen bereits während des Durchführungsprozesses und zweitens mit diversen Maßgaben objektiv die Voraussetzungen für eine Akzeptanzsteigerung erfüllt hat. Es konnten beispielsweise erhebliche Eingriffe in Natur und Landschaft minimiert, so Konfliktschwerpunkte ausgeräumt und dadurch erhebliche Verbesserungen erreicht werden. Diese objektiven Faktoren werden jedoch von der Öffentlichkeit – weder in den Medien noch bei der Bevölkerung oder seitens sektoraler Fachbereiche wie der Landwirtschaft oder dem Naturschutz – weitgehend nicht wahrgenommen, obwohl objektiv erhebliche Bedenken gemindert werden konnten. Das lässt den Schluss zu, dass sich subjektiv diese abmildernde und akzeptanzsteigernde Wirkungsweise des ROV anhand des Beispiels nicht belegen lässt.

¹⁹⁷ Vgl. Gespräch mit dem ehem. Leiter der bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde.

Zudem findet das Vorgehen der Raumordnung nicht nur zu der Zeit der Durchführung der ROV, sondern auch nach der erfolgreichen Eröffnung der ICE-Verbindung München-Berlin keine öffentliche Beachtung. Daher ist darauf zu schließen, dass das Handeln der Raumordnung im vorliegenden Fall trotz des wirkungsvollen Einsatzes öffentlich wenig beständig und nachhaltig wahrgenommen wird.

Abschließend ist festzuhalten, dass die klassischen Instrumente der Raumordnung eine umfangreiche Wirksamkeit aufweisen. Diese kann sich jedoch nur entfalten, wenn die Instrumente selbstbewusst eingesetzt werden. Hinsichtlich der subjektiven Akzeptanzsteigerung und der Beständigkeit raumordnerischer Wirkungsweisen erscheint es dabei als notwendig, mehr in das Marketing der eigenen Instrumente bzw. des eigenen „Produkts“ zu investieren.¹⁹⁸ So besteht die Möglichkeit, positive Rückkoppelungseffekte auf die Wahrnehmung und die Akzeptanz umstrittener Projekte generieren zu können. Hier ist die Nutzung des Internets ein entscheidender Vorteil im Vergleich zu den 1990er Jahren. Es können z.B. größere Reichweiten oder ein schnellerer Informationsfluss erreicht werden.¹⁹⁹ Weiterhin können durch eine höhere Transparenz die Wirkungsweisen der raumordnerischen Handlungen nachvollziehbarer gemacht werden und einen Beitrag zur Glaubwürdigkeit und zum Vertrauen in die Disziplin Raumordnung geleistet werden.²⁰⁰ Im Lichte einer besseren Disziplin- bzw. Wissenschaftskommunikation versucht auch diese Arbeit ihren Teil dazu beizutragen.

Schlussbemerkung

Die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit dürften sich auf beliebige Projekte und Vorhaben übertragen lassen, bei denen die Raumordnung im Sinne ihrer Aufgabenstellung gefordert ist. Der Einsatz von Projektzielen ist dabei naturgemäß davon abhängig, welche Bedeutung die Raumordnung einem Vorhaben beimisst

¹⁹⁸ Vgl. dazu auch Gespräch mit dem Referatsleiter für Raumordnungsverfahren, Infrastruktur, Wirtschaft und Umwelt im Landesverwaltungsamt Thüringen.

¹⁹⁹ Vgl. dazu auch Gespräch mit der Sachgebietsleiterin für Raumordnung, Landes- und Regionalplanung der Regierung von Oberfranken.

²⁰⁰ Im aktuell abgeschlossenen ROV zum Bahnprojekt Brenner-Nordzulauf wird diese Annahme gestützt. Hier wurde am 28. Januar 2021 eine öffentliche Pressekonferenz abgehalten, die eine entsprechend große Resonanz in der Öffentlichkeit und seitens beteiligter Akteure generierte. (vgl. dazu näher laufende Arbeit Tobias Schindele; vgl. Gespräch mit dem ehem. Leiter der bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde).

Anhang

Anhang 1: Gesprächspartner*in der Experteninterviews

Dr. Wilhelm Böhmer	Direktor des Bayerischen Bauernverband (14.10.2020)
Prof. Dr. Matthias Gather	Institutsdirektor der Professur Verkehrspolitik und Raumplanung an der Fachhochschule Erfurt (05.12.2019)
Dieter Gerhardt	Referatsleiter für Raumordnungsverfahren, Infrastruktur, Wirtschaft und Umwelt im Landesverwaltungsamt Thüringen (05.12.20219)
Prof. Dr. jur. Konrad Goppel	Ministerialdirigent a.D., ehemaliger Leiter der bayerischen Obersten Landesplanungsbehörde (1980-2009) im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie; München/Augsburg. Mehrere Gespräche über den Bearbeitungszeitraum der vorliegenden Arbeit.
Jörg Kallenbach	Referatsleiter für nachhaltige Mobilität im Thüringischen Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz (05.12.2019)
Richard Mergner	1. Vorsitzender des BUND Naturschutz in Bayern (30.10.2020)
Christiane Odewald	Sachgebietsleiterin für Raumordnung, Landes- und Regionalplanung der Regierung von Oberfranken (20.10.2020)
Hans Joachim Schenkhoff	ehem. Abteilungsdirektor im Landesverwaltungsamt Thüringen (1991-2009) (04.12.2019)
Pater Johannes Thum	Betreuer der Hauschronik im Kloster Vierzehnheiligen (29.12.2020)

Anhang 2: Auswahl der Gesprächsleitfäden

Bayerischer Bauernverband

- Konnten wesentliche Bedenken seitens des Bauernverbandes aus heutiger Sicht ausgeräumt werden?
- Welche Ursachen gab es für diese Bedenken?
- Wurde sich hinsichtlich der Bedenken und Forderungen auch mit anderen Interessensgruppen abgestimmt?
- Welchen Forderungen der Verbände ist in der Umsetzung des Projekts nachgegangen worden?
- Wo steht der Bauernverband dem Vorhaben in seiner Umsetzung auch heute noch kritisch gegenüber?
- Gab oder gibt es seitens des Bauernverbandes Proteste gegen das Projekt?
- Gab oder gibt es von anderen Betroffenen des Projekts Proteste gegen das Projekt?

BUND Naturschutz in Bayern

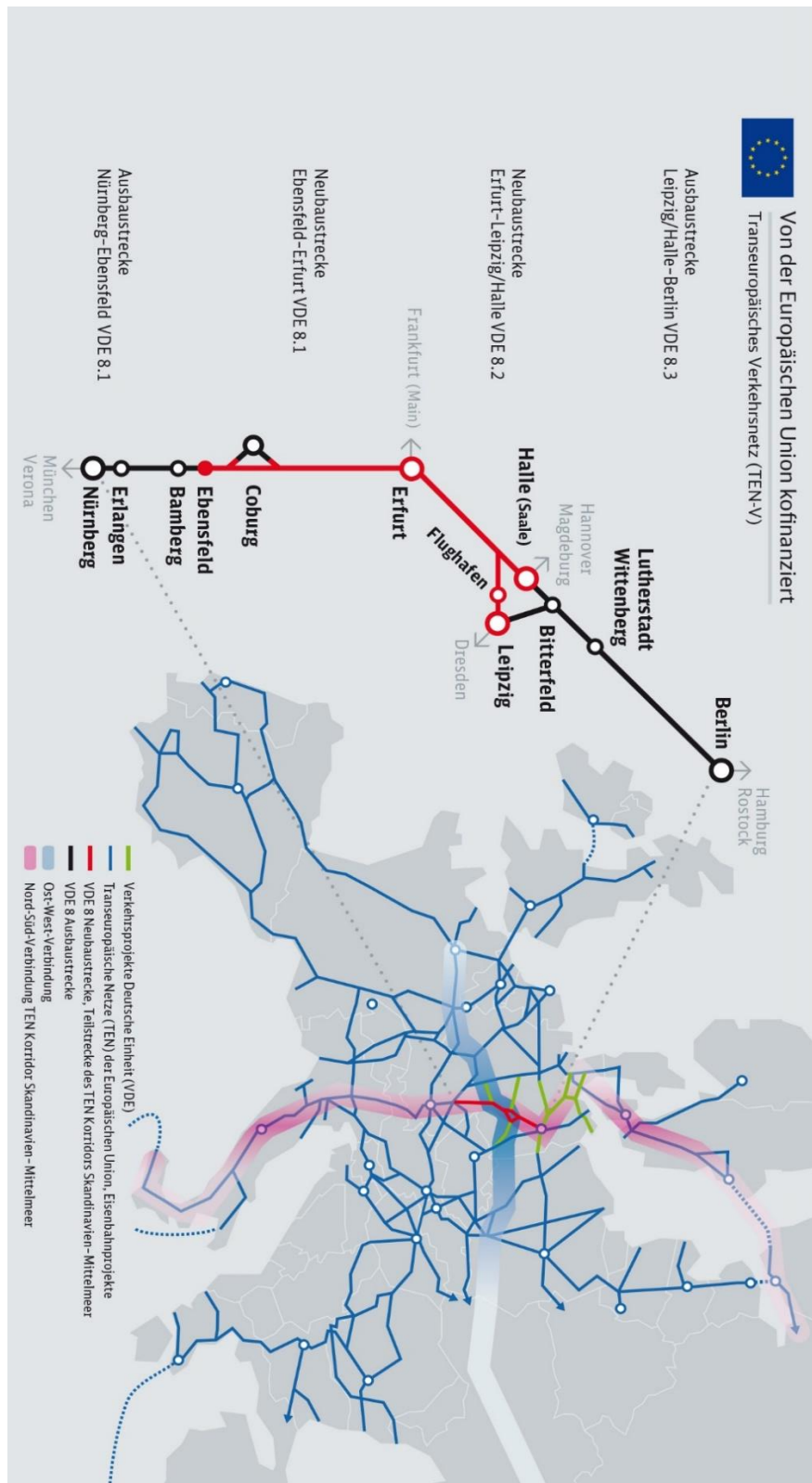
- Aus der Stellungnahme des Raumordnungsverfahrens wird ersichtlich, dass der BUND Naturschutz entschiedener Gegner des Projektes war. Hat das Raumordnungsverfahren mit seinen Maßgaben etwas an dieser Einstellung verändert?
- Wie wurden die Maßgaben des Raumordnungsverfahrens wahrgenommen?
- Was sind die Gründe für Ihre aktuelle Haltung?
- Wie stehen Sie zu dem Effekt, dass durch die Trasse eine konkurrenzfähige Verbindung zu Flugzeug und Auto entstanden ist?
- Wie stehen Sie grundsätzlich zur Durchführung eines Raumordnungsverfahrens, um die Raumverträglichkeit eines Projekts zu prüfen?
- Wie beurteilen Sie den Umstand, dass ein gewisser Flächenverbrauch im Sinne der Umwelt z.B. von der Straße auf die Schiene, Solarparks, Windparks etc. entsteht?

Thüringer Landesverwaltungsamt

- Wie war die Situation in Thüringen nach der Grenzöffnung hinsichtlich des Projekts?
- Wie wurde mit dem Instrument Raumordnungsverfahren in der thüringischen Landesplanung umgegangen?
- Zu welchen Ergebnissen ist in den ROV gekommen?
- Vor dem Hintergrund der Vorgehensweise der Bayerischen Landesplanung, wurde in Thüringen in einer ähnlichen Weise reagiert?
- Gab es in Thüringen Widerstände gegen das Projekt?

Anhang 3: Abbildungen

Abb. 4: Trassenverlauf des VDE 8 und Einordnung in das TEN-V.



Quelle: DB Netz AG 2021.

Abb. 5: Trassenalternativen des „besseren Bahnkonzepts“.



Quelle: Zängl 2001:7.

Auszug aus dem Dokumentationsordner zur ICE-Trasse (Kloster Vierzehnheiligen)

Abb. 6: Zerstörung der Ruhe. Protestaktionen schon als die Pläne erst im Raum standen. (1992)



Abb. 7: Fröhlicher Protest, Open-Air-Festival der BI "Das bessere Bahnkonzept", 800 Besucher:innen.



Abb. 8: Fackelzug mit über 600 Demonstrant*innen. (1994)



Mit einem Transparent an der Spitze bewegte sich der Fackelzug von Altenbanz zum Mahnkreuz nach Püchitz.

Fackelzug gegen ICE-Neubaustrecke

Über 600 Bürger demonstrierten gegen das Vorhaben / Info-Veranstaltung schloß sich an

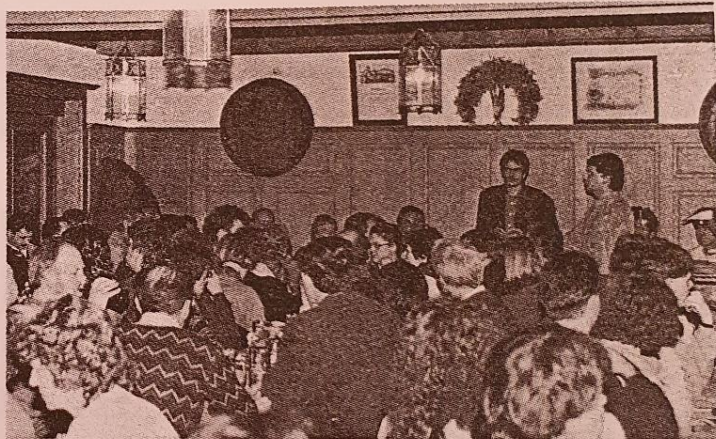
STAFFELSTEIN. »Wehe denen, die auf ihrem Lager Unheil planen und Böses ersinnen ...« — diese Worte aus dem Alten Testament stehen auf einer hölzernen Tafel am Wegrand zwischen Püchitz und Altenbanz. Zu dem Holzkreuz daneben zogen am Freitagabend über 600 Menschen, alle mit dem gleichen Ziel: vor dem Wahnsinnprojekt »ICE-Neubaustrecke Nürnberg-Erfurt zu warnen, und gegen das Vorhaben zu protestieren.

Ein gewaltig langer Fackelzug, von der Altenbanzer Kirche ab, sollte Licht in die dunkle Ecke der unverständlichen deutschen Verkehrspolitik bringen. Gemeinsam beteten die Teilnehmer mit den Geistlichen, Pfarrer Richter aus Staffelstein, Pfarrer Alt aus Altenbanz und Pater Guardian Benedikt aus Vierzeheiligen, für einen Erfolg der Ablehnung. Mit dem Altenbanzer Chor wurden Lieder gesungen und Gebete vorgetragen, die einzig dem Sinn dienten, im Kampf gegen dieses Vorhaben zusammenzuhalten. Ausdruck dieses Zusammenhalts war der Fackelzug, dessen Lichter in die Dunkelheit des Abends flackerten.

Ein Informationsabend im Gasthaus »Reblitz« in Nedensdorf schloß sich dieser eindrucksvollen Demonstration an. Dabei gingen die beiden Referenten Kapitz und Merkner, der Landesbeauftragte des Bund Naturschutz für Nordbayern, nochmals auf die aktuelle Situation ein. Immer wieder gebe es neue Offenbarungen von Bahn und Regierung, die die Wünsche und Forderungen der Bürger einfach abtropfen lassen.

Um dies jedoch nicht weiter zuzulassen, erläuterten die Referenten die gesetzlichen Möglichkeiten der Bürger, die von denjenigen, die an der Veranstaltung nicht teilnehmen konnten, bei der Bürgerinitiative »Das Bessere Bahnkonzept«, sowie beim Bund Naturschutz erfragt werden können.

Außerst enttäuscht zeigte sich Kapitz von der Bürgerinitiative dar-



Viele Bürger folgten der Einladung zu einer Informationsveranstaltung in den Gasthof »Reblitz« in Nedensdorf. Fotos Müller

über, daß kein einziger Kommunalpolitiker den Weg zur Veranstaltung gefunden hatte. Diesen Vorwurf wollte der SPD-Bürgermeisterkandidat der Stadt Staffelstein nicht im Raum stehen lassen. Er betonte, daß sowohl von der Fraktion der Freien Wähler, wie auch von SPD-Stadtratsfraktion Stadträte anwesend seien, so daß einzig und allein die CSU gemeint sein könne. Kabitz entschuldigte sich für seinen Pauschalangriff und bedankte sich bei den anwesenden Stadträten für deren Kommen.

Während der Diskussion gingen die Referenten auf die Fragen der Anwesenden ein. Anhand von Folien erläuterte Kapitz das Vorgehen der

Bahn am Beispiel Unterleiterbach. Er wies darauf hin, daß es bis jetzt, trotz Planfeststellungsverfahren, noch zu keiner definitiven Ja-Entscheidung gekommen sei und somit die Forderung der Bürger weiterhin Früchte tragen könne. Der gemeinsame Widerstand sei die einzige Möglichkeit.

Abb. 9: Meinung einer Demonstrantin zur ICE-Trasse. (1994).

»Wir lassen unsere Heimat nicht begraben«

Rund 700 Bürger demonstrierten auf dem Schloßplatz gegen ICE und Autobahn / Mauer aus 160 Kartons 26.1.94

COBURG. Noch war von den Ministern nichts zu sehen, da hatten schon die Demonstranten Besitz von Schloßplatz ergriffen, zumindest auf dem Teil, der von der Polizei nicht abgesperrt worden war. Die Mitglieder der Bürgerinitiative »Das Bessere Bahnkonzept« der Ortsgruppe Forchheim hatten sich für ihren Protest gegen den ICE etwas besonders Medieneffekt einfallen lassen: Sie errichteten aus 160 Kartons eine große Wand, auf der sie sich gegen die ICE-Planungen aussprachen.

Die Vertreter anderer Bürgerinitiativen - sie waren zum Großteil mit Bussen nach Coburg gekommen - wiesen vor allem mittels Transparenten auf ihre Ablehnung hin.

»Landesvater Stoiber - Behandelt ein Vater so seine Kinder?«, »Sollen wir Coburger dafür büßen, daß CSU-Größen in Banz die Ruhe genießen?« oder »Erst Grenzland, dann Transitland. Armes Frankenland war unter anderem zu lesen. Von »Mörderbahn« und »Bonzenbahn« war ebenfalls die Rede. Auf einem Satz war zu lesen »Wir lassen unsere Heimat nicht begraben.«

Eine große Zahl der rund 700 Demonstranten war aus Altendorf bei Bamberg gekommen, um ihren Unmut über die ICE-Planungen kundzutun.

»In unserem 900-Seelen-Dorf würden durch die ICE-Trasse sechs Häuser und zwei Gewerbebetriebe verschwinden«, schilderte eine Demonstrantin die Intension ihres Kommens, »Wir sind keinesfalls gegen die Bahn«, machte sie deutlich, »aber wir vom Besseren Bahnkonzept wollen eine umweltfreundliche und menschenverträgliche Bahnabbindung.«

»Kommt die geplante ICE-Trasse, dann geht sie eigentlich durch meinen Garten und die Schallschuttmauer ist acht Meter von meinem Haus entfernt«, malt sie ihre düsteren Zukunftsaussichten aus. 100 Mark pro Quadratmeter hat ihr die

geboten, »aber was nutzt das Geld, wenn meine Gesundheit kaputt gemacht wird.«

Schon jetzt seien auf rund 700 Meter die A 73, die Bahnstrecke, die B4 und der Kanal verteilt, seine Belastung, daß ich manchmal nur schreien konnte«, so die Frau.

Mit lauten Hupen machten die mit ihren Traktoren angereisten Mitglieder des Bauernverbandes auf sich aufmerksam, als die Minister und Staatssekretäre aus Bayern und Thüringen mit zwei Bussen auf dem Schloßplatz fuhrten. »Wir protestieren gegen die Zerstörung unserer Lebensgrundlage«, schrie einer der Bauern gegen das Gepolze seiner 13 Mitstreiter an.

Mit Bub-Rufen und schrillen Pfeifentritten machten die Demonstranten, die sich rund um das Rondell auf ihrem Unmut gegen die Verkehrsplanung Luft. Dies hinderte die Minister, vor allem die bayerischen, jedoch nicht daran, auf die Bürger zuzugehen und das Gespräch zu suchen. Vor allem Umweltminister Dr. Peter Gauweiler ließ sich auf die Diskussion mit Vertretern der Bürgerinitiativen ein und betrat als letzter den Riesensaal der Ehrenburg.

Die Demonstration, die von rund 100 Beamten der Bereitschaftspolizei überwacht wurde, verlief sehr friedlich und ging ohne Zwischenfälle über die Bühne.



Bei allem Verständnis für die direkt betroffenen Bürger zeigten Ministerpräsidenten Stoiber und Vogel die Notwendigkeit leistungsfähiger Verbindungen auf Schiene und Straße auf. Die Sprecher des »Besseren Bahnkonzepts«

Abb. 10: Lesermeinung 1

Der Leser hat das Wort

»Weltverkehr oder verkehrte Welt?«

Nichts scheint mehr Bestand zu haben in unserer wandlungsfähigen und -freudigen Zeit: eine oft als Wirtschafts- und Unternehmerclub verschrieene Partei wie die FDP zeigt sich erschüttert über bereits erfolgte Eingriffe in den vielgepriesenen Gottesgarten am Obermain, warnt vor den Gefahren für Natur und Gesundheit durch den Neubau einer Autobahn A 73 durch unsere Heimat und ruft zum massiven Widerstand gegen die weitere Katastrophe ICE auf. Zur gleichen Zeit fordert eine sich selbst als christlich bezeichnende und dementsprechend institutionalisierte Volkspartei wie die CSU die schnellstmögliche Inangriffnahme, sprich Bau der A 73, wohlweislich die verheerenden Folgen für die Landschaft und die Gesundheit der eigenen Bevölkerung verharmlosend bzw. verschweigend. Eine gemeinsame Initiative zur A 73 fordern Protzner und Grossmann, den betroffenen Ortsvorsitzenden und der unter dem Verkehr leidenden Bevölkerung vorgaukelnd, daß dann alle Probleme gelöst seien.

Wer hätte gedacht, daß die Verkehrspolitik doch noch zum wichtigsten Landratswahlkampfthema werden würde. Natürlich wird es die Parteiwähler geben, die, obwohl eigentlich eine Persönlichkeitswahl ansteht, ihr Kreuzchen immer an die gleiche Stelle machen werden. Alle anderen jedoch sollten so manches bedenken: der bereits erfolgte und noch prognostizierte Anstieg der Verkehrslawine ist weder gottgewollt noch das alleinige Ergebnis der Wiedervereinigung, sondern durch unser aller Streben nach Individualismus und dem Mammon Geld verursacht und von der Politik der letzten 30 Jahre gelenkt.

Jeden informierten Christen mußte es erschrecken, wie selbstverständlich wir Bundesbürger mit dem Reichtum und besonders der Energie der gesamten Welt umgehen und dabei 1mal soviel Treibhausgas CO2 produzieren wie ein Mitchrist in der Dritten Welt. Jeden politisch informierten Bürger mußte es schockie-

ren und zugleich beschämen, daß eine CDU/CSU-Bundesregierung im Jahr 1985 vor aller Welt verkündet, einen der Hauptschadstoffe des Pkw-Verkehrs NO bis 1993 halbieren zu wollen, in der Realität sich der Wert dann bis heute jedoch verdoppelt!

Und mit diesem Minimalhintegrundwissen sollte man dann die hautnahen Folgen der o.g. Projekte in Betracht ziehen: eine aufstrebende Bad- und Fremdenverkehrsregion um Staffelstein wird von einer Güterzugtrasse mit dementsprechendem Lärmteppich und einer europäischen Transitautobahn im Ausmaß einer jeden von uns bekannten Brennerstrecke in die Zange genommen. Mitbürger von Ebensfeld bis Buch am Forst und Redwitz: die gesundheitlichen Schäden unserer Kinder machen nicht an der erst nur versprochenen Lärmschutzwand halt, sondern erstrecken sich bis zu 6 km auf beiden Seiten der Autobahntrasse. Das bedeutet: ganz Ebensfeld, Staffelstein, Seubelsdorf und Teile von Lichtenfels bis einschließlich Buch am Forst liegen in der Schadstoffzone!

Wie armselig wirken da die medienwirksamen Auftritte unserer CSU-Bundes- und Landtagsabgeordneten im »Ring« um eine etwaige »günstigere« Trassenführung. Wer dies mit in seine Überlegungen zur Wahl miteinbezieht, wird sich mindestens zweimal fragen, ob er seine Kreuzchen wie gehabt plazierte.

Die Heimat wird nicht bewahrt durch ein Lächeln vom Wahlplakat und ein Weitermachen wie gehabt, ein Umdenken wird nicht vorangerieben durch ein bloßes Kopfnicken zu Entscheidungen, die an höherer Stelle von Parteikollegen bereits getroffen wurden, eine Umorientierung im Geiste des Christentums wird nicht bewirkt durch ein bloßes Voranstellen eines Buchstabens vor dem Parteinamen. Zu alledem gehört etwas mehr.

Junge Wähler Ebensfeld, Otto Weidner, Obere Mühlgasse 3, 96250 Ebensfeld.

Aus dem Polizeibezirk Weisfest

Abb. 11: Lesermeinung 2

21.12.93

Der Leser hat das Wort

Über »Tellerrand hinausschauen«

Zum Leserbrief »ICE – notwendiger denn je« vom 16. 12. 1993 erreichte uns folgende Zuschrift:

»Mit objektiver, »an Fakten« orientierter Betrachtungsweise der ICE-Trasse Nürnberg - Erfurt hätte sich Herr Schauer längst der Bürgerinitiative »Das bessere Bahnkonzept« angeschlossen. Über den »Tellerrand hinausgeschaut« ergibt sich nämlich ein ganz anderes Bild.

Der ICE verbindet nur Ballungszentren. Was aber geschieht auf dem flachen Land? Die bayerische Staatsregierung will für ganz Bayern nur 110 Millionen Mark für den öffentlichen Personennahverkehr bereitstellen. Das sind nicht einmal drei Kilometer ICE-Strecke. Diese Summe kann sicher nicht zu einer befriedigenden Lösung dieser wichtigen Zukunftsaufgabe reichen.

Würde diese ICE-Trasse, die sich durch unberührte Landschaften und unsere schönsten Gegenden schneidet, gebaut, wären die Ballungsgebiete gut bedient. Das würde aber unserer Struktur mit ihren vielen Mittel- und Kleinzentren nicht gerecht werden. Der Verkehr müßte zu diesen Ballungsgebieten geführt werden, was erst recht einen verstärkten Straßenbau nach sich ziehen würde.

Die derzeitige Verkehrssituation macht es erforderlich, möglichst schnell den Verkehr von der Straße auf die Schiene zu verlegen. Mit der ICE-Trasse, die erst im nächsten Jahrtausend ihrer Fertigstellung entgegensehen würde und die laut Erläuterungsbericht der Bundesbahn aufgrund der enormen Steigungen im Thüringer Wald nur bedingt »Güterzugtauglich« ist, läßt sich dies nicht verwirklichen. Da bietet modernes Zugmaterial wie z. B. der X 2000 auf ausgebauten vorhandenen Schienenwegen wesentlich bessere Möglichkeiten.

Noch ein Wort zu den Betroffenen. Alle, die für vernünftige und umweltschonende Verkehrsplanung eintreten, sind Betroffene, und nicht zuletzt ist es jeder Steuerzahler. Es müßte doch jeden interessieren, ob seine ehrlich verdienten Steuergelder vernünftig und zukunftsweisend ausgegeben werden.

**Bund Naturschutz OG Staffelstein
Dr. Bernd Schader
Johann-Burkard-Straße 12,
Staffelstein
Werner Freitag, Stadel 32**

Abb. 12: Lesermeinung 3

14.1.94

Lesermeinung

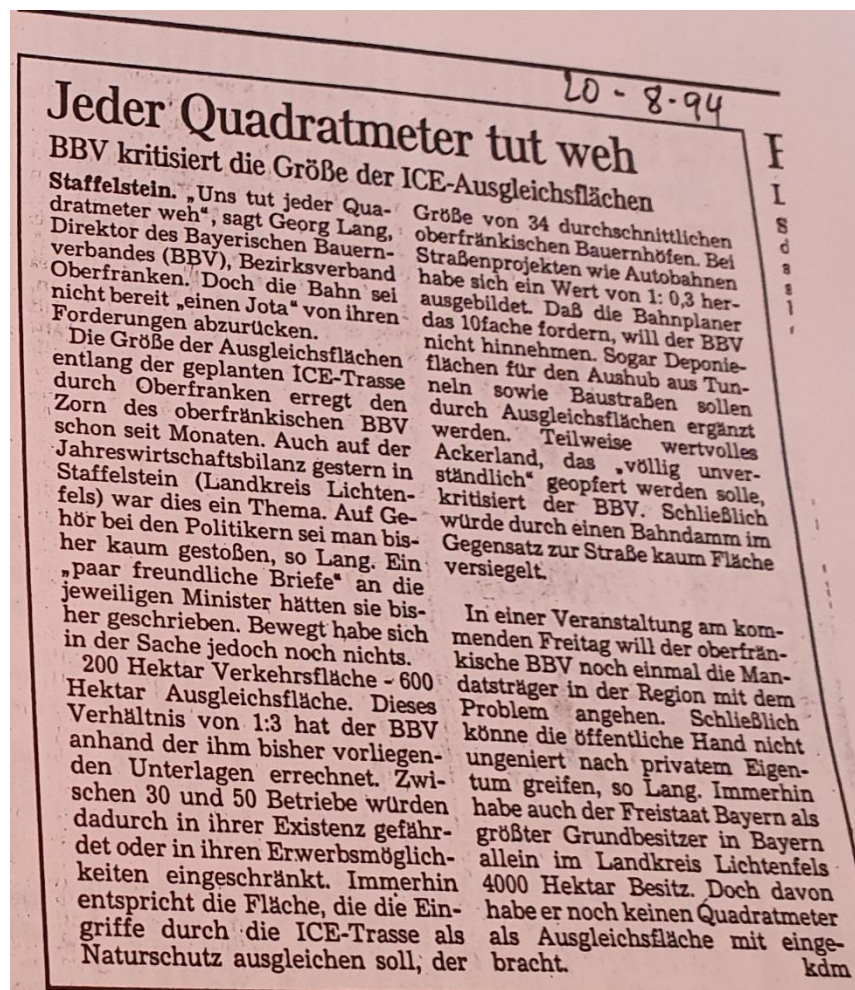
Sind Planer noch zu retten?

Schon seit fast zehn Jahren besuchen wir mindestens einmal jährlich das wunderschöne Obermaintal, den vielgepriesenen „Gottesgarten“. Obwohl wir selbst in einer der schönsten Gegenden Deutschlands, dem Schwarzwald wohnen, zieht es uns immer wieder nach Reundorf, dem kleinen Ort inmitten der reizvollen Hügellandschaft des Maintales, zwischen den Kunstdenkmälern Vierzehenheiligen und Schloß Banz. Gerade dieses Dorf bietet einen idealen Ausgangspunkt für herrliche Spaziergänge in gesunder Luft und erholsamer Ruhe bis hinauf zu den Jurahöhen. Immer wieder luden uns bei den Wanderungen oder Radtouren gepflegte Gasthäuser zur Einkehr ein. Auch der regelmäßige Besuch des Staffelsteiner Thermalbades, übrigens unserer Meinung nach eines der schönsten Deutschlands, gehörte zu unserem Besuchsprogramm. Und jedesmal wenn wir das schöne Frankenland verließen, kehrten wir entspannt und erholt mit der Gewißheit der Wiederkehr nach Baden-Württemberg zurück.

Wie erschüttert waren wir, als wir vor kurzem erfuhren, welches Damoklesschwert über dem Ort Reundorf und über dem gesamten Obermaintal schwebt! Eine Autobahn durch diese einmalige Kulturlandschaft! Ein Autobahndreieck zwischen Vierzehenheiligen und Schloß Banz! Eine ICE-Strecke noch dazu! Ja, sind denn die Politiker und die Planer noch zu retten? Müssen in Deutschland noch die letzten Erholungsgebiete dem Moloch Verkehr geopfert werden? Wir hoffen nur, daß die Menschen in Oberfranken und auch in Thüringen gemeinsam und geschlossen gegen diesen Wahnsinn Front machen und um den Erhalt ihrer Heimat kämpfen! Und dabei werden sie nicht allein sein, denn all die Urlaubsgäste von nah und fern, die jemals im „Gottesgarten am Obermain“ Erholung und Ruhe suchten und fanden, stehen hinter ihnen und unterstützen sie. So wie wir auch!

**Charlotte und Reinhard Haß
Kreuzstraße 8
79215 Elzach**

Abb. 13: **BBV kritisiert Ausgleichsflächen für den ICE. (1994)**



Literaturverzeichnis

Ahrens G.-A. (2018): Verkehrsplanung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover. 2805-2815.

Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl) (2000): Gesetz zur Änderung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes und der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm. 11, 280-281.

Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (StMLU) (1991): Sonderfortschreibung „Bayerischer Grenzraum“ des Landesentwicklungsprogramms.

Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (StMLU) (1994): Landesentwicklungsprogramm Bayern.

Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (StMLU) – Oberste Landesplanungsbehörde (1993): Landesplanerische Beurteilung für die Ausbau-/Neubaustrecke Nürnberg – Erfurt der Deutschen Bahnen. Ausbauabschnitt Nürnberg-Ebensfeld.

Böll S. (2017): „Größte Angebotsverbesserung seit Jahrzehnten“. In: Spiegel Reisen (2017). <https://www.spiegel.de/reise/aktuell/neue-ice-strecke-erfurt-ebensfeld-a-1152353.html> (08.02.2021)

BUND Naturschutz in Bayern (BN) (2006): Pressemitteilung ICE-Neubaustrecke Nürnberg-Ingolstadt: Mahnmal für Prestigesucht, verfehlte Bahnpolitik, Verflechtung zwischen Politik, Banken und Bauindustrie zu Lasten von Umwelt und Steuerzahlern. München.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2021): Drei Säulen der Nachhaltigkeit: Ökologie, Ökonomie und Soziales. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/fachbeitraege/bauen/drei-saeulen/DreiSaeulen.html> (07.02.2021).

Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (BMI) (2021): Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/topthemen/DE/topthema-hochwasserschutz/topthema-hochwasserschutz-artikel.html> (23.01.2021)

Bundesministerium für Verkehr (BMV) (1992) (Hg.): Verkehrsprojekte Deutsche Einheit. 2. überarb. Aufl., Bonn.

Bundesministerium für Verkehr (BMV) (1993) (Hg.): Verkehrsprojekte Deutsche Einheit. Projekte, Planungen, Gesetze, Argumente. 1. Aufl., Bonn.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (2020): Sachstandsbericht Verkehrsprojekte Deutsche Einheit.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (2021a):

Bundesverkehrswegeplan 2030.

<https://www.bmvi.de/DE/Themen/Mobilitaet/Infrastrukturplanung-Investitionen/Bundesverkehrswegeplan-2030/bundesverkehrswegeplan-2030.html> (05.02.2021).

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (2021b):

Hintergrund und Ziele der Bundesverkehrswegeplanung.

<https://www.bmvi.de/DE/Themen/Mobilitaet/Infrastrukturplanung-Investitionen/Bundesverkehrswegeplanung/bundesverkehrswegeplanung.html> (05.02.2021)

Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) (2021): Gesetzgebungsverfahren.

<https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/recht-a-z/22287/gesetzgebungsverfahren> (13.02.2021).

Dachverband Bürgerinitiative „Das bessere Bahnkonzept“ (2007): ICE-

Neubaustrecke Ebensfeld - Erfurt: Neue Trassen-Variante südlich Rödental (bei Coburg) im Vergleich mit der bisher geplanten Trasse. Abschlußbericht. 2. überarb. Aufl., München.

DB Netz AG (2021): Verkehrsprojekte Deutsche Einheit Nr. 8. https://www.vde8.de/--_site.media..ls_dir._likecms.html (05.02.2021).

Deutsche Bahn AG (2021): Ein Jahr nach Start der Schnellfahrstrecke Berlin-München: Bahn ist Verkehrsmittel Nummer 1.

https://www.deutschebahn.com/pr-berlin-de/aktuell/presseinformationen/Bahn-ist-Verkehrsmittel-Nummer-1-3530430_ (14.02.2021).

Diller Ch. (2018a): Instrumente der Raumplanung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover. 1023-1035.

Diller Ch. (2018b): Raumordnung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover. 1889-1900.

Drescher O., Feldwisch W. (2017): Neu- und Ausbaustrecke Nürnberg – Berlin (VDE 8). Das größte Bahnprojekt Deutschlands. In: ETR-Spezial. Hamburg: DW Media Group GmbH.

Einig K. (2011): Koordination infrastruktureller Fachplanungen durch die Raumordnung. In: Tietz H.-P., Hühner T. (Hg.): Zukunftsfähige Infrastruktur und Raumentwicklung: Handlungserfordernisse für Ver- und Entsorgersysteme. Hannover: Verlag der ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung. 95-116.

Eisenkopf A. (2018): Verkehrspolitik. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover. 2817-2827.

- Europäische Kommission 2005:** Transeuropäische Verkehrsnetze – TEN-V. Vorrangige Achsen und Projekte. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Goppel K. (2000):** Projektbezogene Ziele der Raumordnung zu Verkehrsvorhaben des Bundes und deren Bindungswirkung. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 2000 (2), 86-91.
- Goppel K. (2005):** Landesplanung. In: Ritter et al. (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. 4., neu bearb. Aufl., Hannover: Verlag der ARL. 561-573.
- Goppel K. (2011):** Programme, Pläne und Verfahren der Raumplanung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover. 435-472.
- Goppel K. (2018a):** Kommentierung des §15 ROG. In: Spannowsky W., Runkel P., Goppel K. (2018): Der Kommentar zum neuen ROG. 2. Aufl., München: Verlag C.H. Beck oHG.436-453.
- Goppel K. (2018a):** Landesplanung, Landesentwicklung In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover. 1307-1322.
- Goppel K. (2020, nicht veröffentlicht):** Wider alle Vernunft – Zu Bestrebungen, das Raumordnungsverfahren in das Fachverfahren zu integrieren.
- Höhnberg U. (2005):** Raumordnungsverfahren. In: Ritter et al. (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. 4., neu bearb. Aufl., Hannover: Verlag der ARL. 884-891.
- Höhnberg U. (2011):** Sicherungsinstrumente mit Verwaltungscharakter. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover. 515-519.
- Huber B. (2017):** Die NBS Nürnberg – Halle/Leipzig – Berlin: Das Verkehrsprojekt Deutsche Einheit Nummer 8. In: Drescher O., Feldwisch W.: Neu- und Ausbaustrecke Nürnberg – Berlin (VDE 8). Das größte Bahnprojekt Deutschlands. In: ETR-Spezial. Hamburg: DW Media Group GmbH, 8-11.
- Janssen G. (2018):** Raumordnungsverfahren. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover. 1919-1929.
- Kaiser T. (2017):** <https://www.welt.de/wirtschaft/article165624475/VDE-8-das-wichtigste-Projekt-der-Bahn-wird-Realitaet.html>
- Kistenmacher H. (2005):** Achsenkonzepte. In: Ritter et al. (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. 4., neu bearb. Aufl., Hannover: Verlag der ARL. 18-25.
- Lenk K. (2005):** Verwaltungskunst und Verwaltungswissenschaft im allmählichen Abschied von der Arbeitsgesellschaft. Universität Oldenburg.
- Planungsgesellschaft Bahnbau Deutsche Einheit mbH (Hg.) (1999):** Nürnberg – München in einer Stunde. Nürnberg.

Portal München Betriebs-GmbH & Co. KG (2018): Bilanz: Neue Bahnstrecke Berlin-München ein voller Erfolg. <https://www.muenchen.de/aktuell/2018-06/bilanz-ice-sprinter-neue-bahnstrecke-berlin-muenchen-ein-voller-erfolg.html> (08.02.2021)

Runkel P. (2005): Ziele, Grundsätze, Erfordernisse der Raumordnung. In: Ritter et al. (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. 4., neu bearb. Aufl., Hannover: Verlag der ARL. 1315-1322.

Runkel P. (2018a): Kommentierung des §1 ROG. In: Spannowsky W., Runkel P., Goppel K. (2018): Der Kommentar zum neuen ROG. 2. Aufl., München: Verlag C.H. Beck oHG. 24-73.

Runkel P. (2018b): Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover. 2989-3000.

Schmidt M., Monstadt J. (2018): Infrastruktur. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover. 975-988.

Siegmann J. (2005): Schienenverkehr. In: Ritter et al. (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. 4., neu bearb. Aufl., Hannover: Verlag der ARL. 997-1004.

Siegmann J. (2018): Schienenverkehr. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover. 2107-2117.

Thüringer Landesverwaltungsamt – Obere Landesverwaltungsbehörde (TLVwA) (1993a): Landesplanerische Beurteilung für den Neubauabschnitt Landesgrenze Bayern/Thüringen – Erfurt.

Thüringer Landesverwaltungsamt – Obere Landesverwaltungsbehörde (TLVwA) (1993b): Landesplanerische Beurteilung für die Neubaustrecke Erfurt – Halle/Leipzig.

Völklein M. (2017): Die neue ICE-Strecke ist wie eine U-Bahn durch den Thüringer Wald. In: Süddeutsche Zeitung (2017). <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/deutsche-bahn-neue-ice-trasse-von-muenchen-nach-berlin-fast-wie-im-flug-1.3781054> (28.01.2021).

Wüst Ch. (2017): Bahn-Neubaustrecke Berlin-München. Was für eine Fehlplanung. IN: Spiegel Wirtschaft (2017). <https://www.spiegel.de/spiegel/ice-strecke-berlin-muenchen-die-geschichte-einer-fehlplanung-a-1182450.html> (28.01.2021).

Zängl W. (2001): Mit Hochgeschwindigkeit in die Bahnpleite. Dokumentation zum Bau der ICE-Strecke Nürnberg-Ingolstadt-München. Bund Naturschutz Forschung 6, Lauf: Bund Naturschutz Service.

Schriften zur Raumordnung und Landesplanung (SRL)

Augsburg-Kaiserslautern

Herausgeber: Prof. Dr. jur. Konrad Goppel, Prof. Dr. Franz Schaffer,
Prof. Dr. jur. Willy Spannowsky, Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

Band 1 – Sonderband

Experimentelle Geographie und Planung – Festschrift für Franz Schaffer

Augsburg 1997, ISBN 3-00-002183-3

€ 39,-- (vergriffen)

Band 2

Gabi Troeger-Weiß

Regionalmanagement – Ein neues Instrument der Landes- und Regionalplanung

Augsburg 1998, ISBN 3-9806388-0-4

€ 42,-- (vergriffen, 2. Auflage Juni 2002)

Band 3

Anne Säfken

Der Event

in Regionen und Städtekooperationen – ein neuer Ansatz des Regionalmarketings?

Augsburg 1999, ISBN 3-9806388-1-2

€ 13,-- (vergriffen)

Band 4

Daniela Hechtel

Defizite und Verbesserungsmöglichkeiten beim Einsatz städtebaulicher Verträge

Zur Anwendung „weicher“ Methoden

Augsburg 1999, ISBN 3-9806388-2-0

€ 10,--

Band 5

Franz Schaffer, Karin Thieme (Hrsg.)

Lernende Regionen

Organisation – Management – Umsetzung

Augsburg 1999, ISBN 3-9806388-3-9

€ 20,-- (vergriffen)

Band 6

Muna Kopfmüller

Das Regionale Landschaftsentwicklungskonzept

Augsburg/Kaiserslautern 2001, ISBN 3-9806388-4-7

€ 13,-- (vergriffen)

Band 7

Antonia Leitz

Zur Ausweisung gemeinsamer zentraler Orte

Augsburg/Kaiserslautern 2001, ISBN 3-9806388-5-5

€ 13,-- (vergriffen)

Band 8

Eva Große

Zur Bedeutung der Neuen Technologiemesen der Neuen Messe München für ausgewählte High-Tech Betriebe in der Region München

Augsburg/Kaiserslautern 2002, ISBN 3-9806388-6-3

€ 13,--

Band 9

Willy Spannowsky, Karl-Wilhelm Porger

Die Ausübungen von Truppenübungsplätzen auf die städtebauliche Planung und die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben, dargestellt am Beispiel des Landes Brandenburg

Augsburg/Kaiserslautern 2002, ISBN 3-9806388-7-1

€ 15,-- (vergriffen)

Band 10

Katrin Stech

Nachbarschaftliche Mentalität im bayerisch-tschechischen Grenzraum – Untersuchung im Rahmen des Pilotprojekts „Gute Nachbarschaft“

Augsburg/Kaiserslautern 2002, ISBN 3-9806388-8-X

€ 13,--

Band 11

Gunter Bühler

Regionalmarketing als neues Instrument der Landesplanung in Bayern

Augsburg/Kaiserslautern 2002, ISBN 3-9806388-9-8

€ 25,-- (vergriffen)

Band 12

Birgit Hohwiller

Möglichkeiten und Grenzen der Förderung von Unternehmensgründungen durch die städtebauliche Planung

Augsburg/Kaiserslautern 2002, ISBN 3-9806388-90-8

€ 18,-- (vergriffen)

Band 13

Henning Jaeger

Mittelbare Drittbelastung durch Erschließungsverträge und ihre Grenzen

Augsburg/Kaiserslautern 2003, ISBN 3-933103-91-6

€ 18,--

Band 14

Nicole Schäfer

Ansätze einer Europäischen Raumentwicklung durch Förderpolitik – das Beispiel INTERREG

Augsburg/Kaiserslautern 2003, ISBN 3-933103-92-4

€ 20,--

Band 15 – Sonderband „Wissenschaftliches Lesebuch“ (1. und 2. Auflage)

Franz Schaffer, Willy Spannowsky, Gabi Troeger-Weiß

Implementation der Raumordnung

Augsburg/Kaiserslautern 2003, ISBN 3-933103-93-2

€ 30,--

Band 16

Kerstin I. Schick

Die EU-Agrarreform in ihren möglichen Konsequenzen für die Entwicklung des ländlichen Raumes unter besonderer Berücksichtigung der Situation in Bayern

Augsburg/Kaiserslautern 2004, ISBN 3-933103-95-9

€ 15,--

Band 17

Astrid Könönen

Das Zusammenwirken von Landesentwicklung und Euroregionen im deutsch-tschechischen Grenzraum

Augsburg/Kaiserslautern 2004, ISBN 3-933103-94-0

€ 25,--

Band 18

Katharina Franke

Möglichkeiten einer Stadtentwicklungsmesse im Rahmen der Leipziger Messe

Augsburg/Kaiserslautern 2005, ISBN 3-933103-96-7

€ 13,--

Band 19

Melanie Hoffarth

Der ländliche Raum als Verflechtungsraum? Perspektiven einer grenzüberschreitenden, nachhaltigen Entwicklung in den Gemeinden Philippsreut (D) und Strážný (CZ)

Augsburg/Kaiserslautern 2005, ISBN 3-933103-97-5

€ 20,--

Band 20

Magali Kirchgesser

„Die Bundesgartenschau in der Region – mit der Region“ Der neue Ansatz der Bundesgartenschau München 2005 und dessen Bedeutung für die Region

Augsburg/Kaiserslautern 2005, ISBN 3-933103-98-3

€ 15,--

Band 21

Christiane A. Schmidt

Raumordnerische Aspekte des teilräumlichen Wettbewerbs in Bayern

Augsburg/Kaiserslautern 2006, ISBN 3-933103-99-1

€ 20,--

Band 22

Antonia Leitz

Versuch einer raumplanerischen Leitphilosophie für die Mittel- und Osteuropäischen Staaten

Augsburg/Kaiserslautern 2006, ISBN 3-937006-00-1

€ 22,-- (vergriffen)

Band 23

Matthias Kraus

Zu rechtlichen Aspekten der weichen Instrumente der bayerischen Landesplanung

Augsburg/Kaiserslautern 2006, ISBN 3-937006-01-X

€ 22,--

Herausgeber: Prof. Dr. jur. Konrad Goppel, Prof. Dr. Franz Schaffer,
Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

Band 24

Thekla Hellwig

Zur Übertragbarkeit des Regionalmanagements in ein Land der Dritten Welt, am Beispiel der UGU District Municipality, Kwa Zulu Natal, Südafrika

Augsburg/Kaiserslautern 2006, ISBN 3-937006-02-8

€ 15,--

Herausgeber: Prof. Dr. jur. Konrad Goppel, Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

Band 25

Barbara Merz

Zur Rolle der Europäischen Metropolregionen in der Landesentwicklung am Beispiel Bayerns

Augsburg/Kaiserslautern 2006, ISBN 3-937006-03-6

€ 18,-- (vergriffen)

Band 26

Tanja Simon

Konversionsprojekte in Rheinland-Pfalz – Versuch einer Bewertung

Augsburg/Kaiserslautern 2007, ISBN 978-3-937006-04-8

€ 18,--

Band 27

Kathrin Maier

Die Ausdehnung des Raumordnungsgesetzes auf die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) dargestellt an der auslösenden Situation der raumordnerischen Steuerung der Errichtung von Offshore-Windenergieanlagen

Augsburg/Kaiserslautern 2008, ISBN 978-3-937006-05-5

€ 30,--

Band 28

Peter Plander

Die Herausforderungen der neuen EU-Strukturförderung für die ungarische Raumordnungspolitik

Augsburg/Kaiserslautern 2008, ISBN 978-3-937006-06-2

€ 18,--

Band 29

Stefanie Praël

Aspekte des Käuferverhaltens in der Wohnungswirtschaft – Der Erwerb selbstgenutzten Wohneigentums anhand ausgewählter Beispiele in der Region München

Augsburg/Kaiserslautern 2008, ISBN 978-3-937006-07-9

€ 18,--

Band 30

Stefan Futterknecht

Das bayerische Teilraumgutachten im Lichte einer 25-jährigen Anwendungspraxis

Augsburg/Kaiserslautern 2010, ISBN 978-3-937006-08-6

€ 18,--

Band 31

Gregor Birle

Mögliche Reaktionen von Städtebau und Stadtentwicklung auf den demographischen Wandel - anhand ausgewählter Beispiele

Augsburg/Kaiserslautern 2010, ISBN 978-3-937006-09-3
Elektronische Publikation

Band 32

Katharina Ertl

Der Beitrag der Raumordnung im Umgang mit dem Klimawandel unter besonderer Berücksichtigung der Situation in Bayern

Augsburg/Kaiserslautern 2010, ISBN 978-3-937006-10-9
Elektronische Publikation

Band 33

Eva Große

**Der Flughafen München – Wie prägt er aus Sicht der Gemeinden sein Umland?
Zum möglichen soziokulturellen Einfluss eines internationalen Verkehrsflughafens auf seine Umlandgemeinden**

Augsburg/Kaiserslautern 2010, ISBN 978-3-937006-11-6
€ 22,--

Band 34

Kathrin Sturm

Raumordnung in den Niederlanden vor dem Hintergrund der Raumordnung in Deutschland – konkretisiert am Beispiel Bayerns

Augsburg/Kaiserslautern 2011, ISBN 978-3-937006-12-3
Elektronische Publikation

Band 35

Birgit Brandhuber

Raumordnung in Europäischen Zusammenhängen – Französische Raumordnung durch die deutsche Brille gesehen

Augsburg/Kaiserslautern 2011, ISBN 978-3-937006-13-0
Elektronische Publikation

Band 36

Kerstin Warncke

Die Raumordnung und Landesplanung in Lettland

Augsburg/Kaiserslautern 2011, ISBN 978-3-937006-14-7
Elektronische Publikation

Band 37

Kerstin Schick

Staatsgestüte und ihre Bedeutung für den Raum – Das Beispiel Schwaiganger

Augsburg/Kaiserslautern 2011, ISBN 978-3-937006-15-4
€ 22,--

Band 38

Kathrin Färber

Der Umgang der Windenergie in der räumlichen terrestrischen Planung am Beispiel ausgewählter Regionen aus Deutschland und Spanien

Augsburg/Kaiserslautern 2012, ISBN 978-3-937006-16-1
Elektronische Publikation

Band 39

Birgit Fleischmann

Zum möglichen Einsatz der unmittelbaren Kundenbeteiligung bei der Optimierung von individuellen Fernreisen am Beispiel der „Asien Special Tours“

Augsburg/Kaiserslautern 2013, ISBN 978-3-937006-17-8

Elektronische Publikation

Band 40

Iris Beck

Was ist daraus geworden?

Zur Umsetzung unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung in der kommunalen Entwicklung an Hand ausgewählter Beispiele

Augsburg/Kaiserslautern 2013, ISBN 978-3-937006-18-5

Elektronische Publikation

Band 41

Franziska Hübner

Zum Umgang ausgewählter Bundesländer mit der Energiewende

Augsburg/Kaiserslautern 2015, ISBN 978-3-937006-19-2

Elektronische Publikation

Band 42

Anna Fischer

Fluglärmmzonen durch die Landesplanung - Das Für und Wider am Beispiel des Flughafens München II im Lichte des betroffenen Raumes

Augsburg/Kaiserslautern 2016, ISBN: 978-3-937006-20-8

Elektronische Publikation

Band 43

Daniela Briegel

Das Anbindungsziel des Bayerischen Landesentwicklungsprogramms – zu seinem Nutzen und den Gefahren einer Relativierung.

Augsburg/Kaiserslautern 2017, ISBN: 978-3-937006-21-5

Elektronische Publikation

Band 44

Lisa Lorenz

Das Stadtumland im Wettbewerb um Auszubildende – die Potentiale des Umlands sowie deren Inwertsetzung am Beispiel der ILE Holzwinkel und Altenmünster

Augsburg/Kaiserslautern 2017, ISBN: 978-3-937006-22-2

Elektronische Publikation

Band 45

Christin Werthmüller

Naturgefahren im Alpenraum – Vor- und Nachsorge durch die Raumordnung. Versuch einer kritischen Bilanz.

Augsburg/Kaiserslautern 2018, ISBN: 978-3-937006-23-9

Elektronische Publikation

Band 46

Raffaella Scelsi

Zur strukturellen Situation Cattolica Eracleas im Lichte aktueller Abwanderung und mögliche räumliche Handlungsoptionen im europäischen Kontext – Ein Beispiel für die aktuellen Herausforderungen süditalienischer Gemeinden

Augsburg/Kaiserslautern 2019, ISBN: 978-3-937006-24-6

Elektronische Publikation

Band 47

Kathrin Färber

Subterrestrische Raumplanung? Möglichkeiten der Raumplanung zur Steuerung von Brückentechnologien unter Tage

Augsburg/Kaiserslautern 2019, ISBN: 978-3-937006-25-3

Elektronische Publikation

Band 48

Simone Hummel

Zur möglichen Inwertsetzung einer Ausweisung von Augsburg als Weltkulturerbe für den umgebenden Raum im Lichte der Erfahrungen ausgewählter Beispiele

Augsburg/Kaiserslautern 2020, ISBN: 978-3-937006-26-0

Elektronische Publikation

Band 49

Anne Spitz

“Verborgene Schätze” Zu verborgenen Begabungen von Räumen und deren möglicher Inwertsetzung durch Instrumente der Raumplanung anhand ausgewählter Beispiele - Ein Beitrag zur Entwicklung von Teilräumen

Augsburg/Kaiserslautern 2020, ISBN: 978-3-937006-27-7

Elektronische Publikation

Band 50

Theresa Haydn

Zu Wirksamkeit und Einsatz der klassischen Instrumente der Raumordnung in der Praxis – das Beispiel der ICE-Verbindung München – Berlin

Augsburg/Kaiserslautern 2021, ISBN: ISBN: 978-3-937006-28-4

Elektronische Publikation

Zu Wirksamkeit und Einsatz der klassischen Instrumente der Raumordnung in der Praxis – das Beispiel der ICE-Verbindung München – Berlin

Anliegen der vorliegenden Arbeit ist es, anhand des Beispiels der ICE-Verbindung München-Berlin aufzuzeigen, was die Raumordnung mit ihren klassischen Instrumenten zu erreichen vermag, wenn sie diese konsequent und selbstbewusst zum Einsatz bringt. Dazu stehen qualitative Experteninterviews und die Analyse einschlägiger Medienberichte im Mittelpunkt der Datenerhebung. Auf der Grundlage der gewonnenen Informationen und im Lichte der historischen Ereignisse werden die eingesetzten Instrumente sowie das Vorgehen der Raumordnung hinsichtlich ihrer Wirksamkeit bewertet. Aus der Bewertung, welche mittels einschlägiger Prüfkriterien durchgeführt wurde, gingen folgende Ergebnisse hervor: Die klassischen Instrumente der Raumordnung vermögen eine hohe rechtliche und teils auch faktische Wirksamkeit zu entfalten. Sie betrifft selbst die Möglichkeit, durch Projektziele die Umsetzung eines fachlichen Vorhabens zu erzwingen. Diese Wirksamkeit kommt jedoch nur dann zum Tragen, wenn die Raumordnung ihre Instrumente selbstbewusst zum Einsatz bringt. Dabei kann, wie der behandelte Fall belegt, auch ein atypischer und rechtlich gewagter Weg beschritten werden, um die Durchsetzungsfähigkeit raumordnerischen Handelns zu erhöhen und der Bedeutung und Relevanz eines Vorhabens besonderen Nachdruck zu verleihen. Um diese Durchsetzungsfähigkeit durch eine bessere öffentliche Wahrnehmung ihrer Möglichkeit seitens betroffener Akteure zu stärken, kann es sich für die Raumordnung anbieten, gezieltes Marketing für ihre Instrumente zu betreiben. Dieses wird sich nicht zuletzt positiv auf die Akzeptanz gegenüber umstrittenen und raumbeanspruchenden Projekten auswirken.

ISBN: 978-3-937006-28-4