

Das Gegenstromverfahren in der Raumordnung

- zum Abstimmungsverfahren bei Planungen -

von
Dr. Hanns-Hendrik Braese

340 534
Juristische Gesamtbibliothek
der Technischen Hochschule
Darmstadt

**Verlag W. Kohlhammer
Deutscher Gemeindeverlag**

EINFÜHRUNG	1
A. Aufgabe und Gang der Untersuchung	1
I. Aufgabe der Untersuchung	1
II. Gang der Untersuchung	2
B. Begriffliche Grundlegungen	5
I. Raumordnung und Landesplanung	5
1. Raumordnung	5
a) Raumordnung als Leitbild	6
b) Raumordnung als Tätigkeit	6
2. Landesplanung	7
a) Landesplanung als Tätigkeit	7
b) Landesplanung als Organisation	8
3. Gegenüberstellung	8
II. Gegenstromprinzip und Gegenstromverfahren	8
ERSTER HAUPTTEIL: DAS GEGENSTROMPRINZIP	
A. Terminologischer Ursprung und Rechtsgrundlage	10
I. Terminologischer Ursprung	10
II. Rechtsgrundlage	10
1. Normierung des Gegenstromprinzips in § 1 Abs. 4 ROG	10
2. Rechtsvorschriften vor 1945	11
3. Entwürfe für ein Bundesraumordnungsgesetz	12
B. Inhaltsbestimmung anhand der Aussage von § 1 Abs. 4 ROG	14
I. Einzelraum und Gesamttraum	14
1. Der Raumbegriff des § 1 Abs. 4 ROG	14
a) Grammatische Auslegung	14
b) Historische Auslegung	15
c) Systematisch-teleologische Auslegung	16
aa) Raum und Raumordnung	16
bb) Daseinsgrundfunktionen und ihre Verflechtungsbereiche	17

cc) Territoriales Bezugssystem von Raumordnung und Landesplanung	18
dd) Einheitlicher Raumbegriff	19
d) Landesplanerischer Raum und Planungsraum	20
2. Unterscheidung von Einzel- und Gesamttraum	20
a) Kategorisierung von landesplanerischen Räumen	20
b) Gegenseitige Ergänzung	23
c) Relativität	23
3. Planungsraum und Verwaltungsraum	24
a) Einfluß der Landesplanung auf Gebietsreformen	24
aa) Grundsatz der Deckungsgleichheit	24
bb) Schranken des Einflusses	25
b) Annäherung von Planungs- und Verwaltungsraum	26
c) Auswirkungen für das Gegenstromprinzip	27
II. Zuordnung der Räume	28
1. Zuordnungsregelung	28
a) Zuordnung	28
b) Konsequenz des Raumbegriffs	29
2. Wechselseitig beeinflussende Zuordnung	29
.. a) Gegenseitige Beachtung und Bindung	29
b) Konsequenz der Raumbfunktion	31
3. Integrative Zuordnung	31
a) Negative und positive Koordination	31
b) Arbeitsteiliges Zusammenwirken	32
4. Gleichgewichtige Zuordnung	32
a) Unterschiedliche Wortwahl	32
b) Grundsatz der Gleichwertigkeit der Räume	33
C. Funktion, Geltungsanspruch und verfassungsrechtliche Absicherung	35
I. Funktion des Gegenstromprinzips	35
1. Raumordnerischer Gestaltungsgrundsatz	35
2. Kollisionsregel	36
3. Abstimmungsprinzip	36

II. Geltung im Verhältnis zwischen Einzelräumen	37
1. Notwendigkeit einer Abstimmung	37
2. Implizite Forderung des § 1 Abs. 4 ROG	38
3. Gegenstromprinzip als Abstimmungsprinzip	39
III. Sollvorschrift	40
1. Grundsätzliche Verbindlichkeit	40
2. Uneingeschränkte Geltung	41
IV. Verfassungsrechtliche Absicherung	43
1. Sozialstaatsprinzip und freie Entfaltung der Persönlichkeit	43
2. Übermaßverbot	44
3. Gebot der Systemgerechtigkeit	46
a) Notwendige Konsequenz des Raummodells	46
b) Verfassungsqualität	46
D. Zusammenfassung	48
ZWEITER HAUPTTEIL: RECHTSGRUNDLAGE UND INHALT DES GEGENSTROMVERFAHRENS	49
A. Rechtsgrundlage des Gegenstromverfahrens	49
B. Inhalt des Gegenstromverfahrens	50
I. Beteiligte	50
1. Behörden des Bundes und der Länder	
2. Gemeinden und Gemeindeverbände	51
3. Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts	53
4. Öffentliche Planungsträger	
a) Lückenfüllfunktion	
b) Nichtförmliche Planungsträger	
c) Planung	56
d) Oberbegriff	57
II. Abstimmungsobjekte	58
1. Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen	59

2. Maßnahmen und Planungen	
a) Maßnahme	
b) Planung	61
3. Raumbedeutsamkeit	62
a) Raumbeanspruchung	62
b) Raumbeeinflussung	62
III. Abstimmung	64
1. Ursache und Ziel von Abstimmung	64
a) Folgeproblem der Pluralität öffentlicher Planungsträger	64
aa) Sicherung der Kompetenzwahrnehmung	65
bb) Raumordnerische Gesamtkonzeption	65
b) Korrelat der Konkurrenz von Planungskom- petenzen	66
c) Notwendigkeit der Pluralität öffentlicher Planungsträger	66
aa) Verfassungsrechtliche Verwaltungs- gliederung	66
bb) Komplexitätsverarbeitung	67
d) Komplement von Dezentralisation und De- konzentration	68
2. Begriffsbestimmung	69
3. Koordinationsformen des § 4 Abs. 5 Satz 1 ROG	70
a) Formelle Koordination	70
b) Externe Koordination	71
c) Allseitige Koordination	71
IV. Abstimmungsprinzip	72
1. Notwendigkeit eines Abstimmungsprinzips	72
2. Abstimmungsprinzipien des § 4 Abs. 5 Satz 1 ROG	73
a) Erfordernisse der Raumordnung	73
b) Gegenstromprinzip	74
C. Zusammenfassung	75

DRITTER HAUPTTEIL: RECHTLICHES INSTRUMENTARIUM ZUR VERWIRKLICHUNG DES GEGENSTROMVERFAHRENS BEI PLANUNGEN	76
A. Gegenstromverfahren und Planung	76
I. Notwendigkeit eines rechtlichen Instrumentariums	76
II. Beschränkung der Untersuchung auf Planungen	76
1. Besondere Bedeutung von Planungen	77
2. Übertragbarkeit auf Einzelmaßnahmen	78
B. Organisationsstrukturen	78
I. Planungsverbund	79
1. Struktur	79
2. Mängel	80
II. Rahmenmodell	80
1. Planbindender und planabhängiger Plan	80
2. Gegenseitige Beeinflussung	81
3. Vorgaben	82
C. Abstimmungsmittel	82
I. Beteiligungsrechte und Bindungspflichten	82
1. Zusammenspiel von Beteiligung und Bindung	82
2. Beeinflussungsintensität	83
II. Beteiligungsrechte	84
1. Grundsätzliches	84
2. Informationsrecht	86
a) Mitteilungs- und Auskunftsrecht	86
b) Voraussetzung für die Abstimmung	87
3. Anhörung und Stellungnahme	87
a) Umfang und Verfahren	88
b) Schranken des Einflusses	89
c) Stellungnahme	90
4. Erörterung	91
a) Verfahren	91
b) Gesetzesformulierungen	92
5. Beratung	93

a) Beirat	94
b) Schranken des Einflusses	95
6. Benehmen	96
7. Entscheidungsvorschlag	97
8. Genehmigungsvorbehalt	98
a) Aufsicht und Mitwirkung	98
b) Genehmigungsversagung	99
c) Gesetzesformulierungen	101
9. Einvernehmen	101
a) Verfahren	102
b) Gesetzesformulierungen	103
III. Ableitungsnormen	103
1. Grundsätzliches	103
a) Offener Ableitungszusammenhang zwischen Planungen	104
b) Unterscheidungsmöglichkeiten bei Ableitungen	105
2. Anpassen	107
a) Erstmaliges und nachträgliches in Übereinstimmung bringen	108
b) Ableitungsprozeß	109
c) Erstplanungspflicht	111
3. Beachten	112
a) Beachten und Anpassen	112
b) Vollzogene Maßnahmen	114
4. Entwickeln	114
a) Einfluß des Bauplanungsrechts	114
b) Ableitungsstruktur	115
c) Abweichungen	116
5. Berücksichtigen	117
a) Einstellen in Abwägungsvorgang	117
b) Abwägungsgebot	118
c) Eigene Gewichtung	119
6. Modifikationen und andere Ableitungsnormen	120
a) Modifikationen des Grundmusters	120
b) Andere Ableitungsnormen	120

IV. Planelemente	122
1. Grundsätzliches	122
2. Festlegungstypik	122
a) Systembildung	123
b) Kriterienkatalog	125
c) Unmittelbare Festsetzung	126
3. Maßstab und Kartenunterlage	127
a) Unterschätzter Einfluß	127
b) Planschärfe	128
c) Maßstab für Regionalplanung	129
4. Zeit- und Finanzbezug	130
a) Raumplanung und Entwicklungsplanung	130
b) Zeitbezug	132
c) Finanzbezug	132
V. Gegenseitiger Bezug von Beteiligungsrechten und Bindungspflichten	134
1. Struktur	134
2. Schranken	136
a) keine Kompetenzverschiebung	136
b) Zuordnung von Raum und Planungsträger	138
D. Zusammenfassung	139

VIERTER HAUPTTEIL: BEDEUTUNG DES GEGENSTROMVERFAHRENS FÜR DAS GELTENDE PLANUNGSRECHT	141
A. Geltungsbereich von § 4 Abs. 5 Satz 1 ROG	141
I. Sachlicher Anwendungsbereich	141
II. Systematische Stellung	142
1. Zweck - Mittel - Relation	142
2. Andere Abstimmungsnormen	143
III. Abgrenzung des Geltungsbereichs	145
1. Abstimmungstatbestände	145
2. § 4 Abs. 5 Satz 1 ROG neben Beteiligungs- und Ableitungsnorm	145

3. § 4 Abs. 5 Satz 1 ROG ohne Beteiligungs- und Abstimmungsnorm	146
B. Handhabungsmöglichkeiten des Gegenstromverfahrens	147
I. Normative Forderung an das Planungsrecht	147
II. Auslegungsmaßstab	149
III. Ergänzungsmaßstab	150
IV. Prüfungs- und Korrekturmaßstab	152
1. Abstimmungsdisparitäten	152
2. Korrekturmöglichkeiten	153
a) Normenkonflikt	153
b) Konfliktregel	155
c) Korrekturansatz	156
C. Einzelbeispiele	159
I. Kommunale Beteiligung an der Regionalplanung gem. § 5 Abs. 3 Satz 2, 2. Alt. ROG	159
1. Regionalplanung und ihre bundesgesetzliche Regelung	159
2. Auslegung der Rahmenregelung	161
3. Überprüfung der Beteiligungsregelung in Nordrhein-Westfalen	163
a) Kommunale Beteiligung	164
b) Kommunale Bindung	165
c) Ungleichgewichtigkeit	166
II. Gemeindliche Beteiligung an privilegierten Fachplanungen	168
1. Begriff und Typen von Fachplanungen	168
2. Bindung der Gemeinde nach § 38 BBauG	170
3. Mitwirkungsrecht der Gemeinde	171
a) Verfassungsrechtlich begründetes Mitwirkungsrecht	171
b) Forderung nach weitergehender Beteiligung	172
4. Gemeindliche Beteiligung nach § 4 Abs. 5 Satz 1 i. V. m. § 1 Abs. 4 ROG	174
a) Bindungsintensität von privilegierten Fachplänen	174
b) Ungleichgewichtigkeit	175
c) Verhältnis zu Beteiligungsregelungen in Fachplanungsgesetzen	176
D. Zusammenfassung und Wertung	177
Zusammenfassung in Thesen	180