

Hermann Paßlick

**Die Ziele der Raumordnung
und Landesplanung**

**Rechtsfragen von Begriff, Wirksamkeit
insbesondere im Außenbereich gem.**

§ 35 Abs. 1 BBauG und Darstellungsprivileg

Bibliothek Wasser und Umwelt
(TU Darmstadt)



61610405

INHALTSVERZEICHNIS

	<u>Seite</u>
Abkürzungsverzeichnis	XI
Erster Teil: Einleitung	1
§ 1 Problemstellung	1
A. Prinzip der Planmäßigkeit	1
I. Gestuftes System der räumlichen Planung	2
II. Die Zulässigkeit von Bauvorhaben innerhalb des Geltungsbereiches eines Bebauungsplanes	3
B. Bauen in nicht beplanten Bereichen	4
I. Die Bedeutung der §§ 34 und 35 BBauG	4
II. Die Struktur der planerisetzenden Baugenehmigungstatbestände	5
III. Fehlende Transformation landesplanerischer Erfordernisse in unbeplanten Bereichen	6
§ 2 Gegenstand und Gang der Untersuchung	6
Zweiter Teil: Grundlagen	9
Erster Abschnitt: Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung	9
§ 3 Der Begriff der Ziele der Raumordnung und Landesplanung	10
A. "Ziele der Raumordnung und Landesplanung" als Gesetzesbegriff	10
B. Die Stellung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung im System landesplanerischer Erfordernisse	13
I. Abgrenzung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung von den Grundsätzen der Raumordnung	14
1. Gesetzliche Regelungen über die Funktion beider Instrumente	14
2. Wirkungsweise der RO-Grundsätze und RO-Ziele in planerischer und rechtlicher Hinsicht	16
a) Der Charakter der RO-Grundsätze	16
b) Der Charakter der RO-Ziele	18
3. Zusammenfassung zu den Wesensunterschieden zwischen RO-Grundsätzen und RO-Zielen	19
4. Zur Differenzierung von RO-Grundsätzen und RO-Zielen in Literatur und Rechtsprechung	19

	<u>Seite</u>
II. Abgrenzung der Ziele von den sonstigen Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung	20
1. Der Begriff der sonstigen Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung	21
2. Wirkungsweise der sonstigen Erfordernisse im Verhältnis zu den RO-Zielen und RO-Grundsätzen	21
C. Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung in ihrer Eigenschaft als landesplanerische Letztentscheidungen	23
D. Inhalt und Darstellung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung	24
I. Der Inhalt der Ziele der Raumordnung und Landesplanung	25
1. Querschnittsbezogene Aussagen zur Raum- und Siedlungsstruktur	25
2. Fachlich-sachbezogene Aussagen	26
II. Die Darstellung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung	27
E. Die Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung	27
I. Bedeutung der Zielbindungswirkung im Planungssystem	28
II. Geltung und Umfang der Bindungswirkung gegenüber den Zieladressaten	28
1. Grundsatz der strikten Anpassungspflicht	28
2. Notwendigkeit einer differenzierten Auslegung der Zielbindungswirkung	29
a) Der Rahmencharakter der Ziele	30
b) Bindung an die landesplanerische "Kernaussage"	33
3. Ansätze zur Relativierung der Zielbindungswirkung in Literatur und Rechtsprechung	33
a) Darstellung der Meinungen	34
b) Kritik	36
c) Praktische Lösungsmöglichkeiten	38
F. Die Adressaten der Ziele der Raumordnung und Landesplanung	40
I. Gesetzliche Normierung des Adressatenkreises; Beschränkung auf öffentliche Stellen	40
II. Mittelbare Zielbindungswirkung gegenüber Privaten	42
G. Die Rechtsnatur der Ziele der Raumordnung und Landesplanung	43
I. Rechtsformen der Programme und Pläne nach Landesplanungsrecht	44
II. Bestimmung der Rechtsnatur der RO-Ziele nach ihrem materiellen Gehalt	45
1. Überblick über den Meinungsstand und Stellungnahme	46
a) Keine Qualifikation der RO-Ziele als "aliud"	46
b) Außenwirkung der RO-Ziele	47
c) Generell-abstrakter Regelungsgehalt der RO-Ziele	49

	<u>Seite</u>
d) Normativer Charakter der RO-Ziele	51
aa) RO-Ziele als Rechtsnormen des Außenrechts	52
bb) RO-Ziele als qualifizierte Verwaltungsvorschriften	52
2. Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung als materielle Rechtsnormen	53
§ 4 Rechtliche Anforderungen an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung (Wirksamkeitsvoraussetzungen)	54
A. Formelle Wirksamkeitsvoraussetzungen	55
I. Notwendigkeit einer verfahrensförmlichen Zielaufstellung aus rechtsstaatlicher und rahmenrechtlicher Sicht	55
II. Die formellen Erfordernisse im einzelnen	55
1. Mitwirkung betroffener Planungsträger im Planaufstellungsverfahren	55
2. Förmliche Feststellung des Planes	57
3. Bekanntmachung des Planes	58
III. Rechtsfolgen von Verstößen gegen die formellen Anforderungen	58
1. Regelfall: Unwirksamkeit der RO-Ziele	58
2. Präklusionsregelungen	59
IV. Darstellungsmonopol der Programme und Pläne für verbindliche Ziele der Raumordnung und Landesplanung?	60
1. Auslegung der rahmenrechtlichen Vorgaben des § 5 ROG	60
2. Zielqualität der "Einzelnen Ziele" gemäß Art. 8, 26 bayLPlG	61
3. Zielqualität der Aussagen des "Landesplanerischen Gutachtens" gemäß § 9 Abs. 2 rh-pfLPlG	62
V. Weitere Konsequenzen aus dem Erfordernis der verfahrensförmlichen Zielfestlegung	63
1. Kein Zielcharakter tatsächlicher Gegebenheiten	63
2. Kein Zielcharakter von Gutachten, Empfehlungen usw.	64
3. Keine Zielerweiterungen oder -änderungen außerhalb des Zielaufstellungsverfahrens	64
B. Materiell-inhaltliche Wirksamkeitsvoraussetzungen	65
I. Einhaltung des sachlich-rechtlichen Aufgaben- und Funktionsbereichs der Raumordnung und Landesplanung	66
1. Überörtlichkeit der Landesplanung	67
a) Abgrenzung der Landesplanung vom Kompetenzbereich der gemeindlichen Bauleitplanung	68
aa) Verfassungsrechtliche Grundlagen der Abgrenzung der Raumordnung von der gemeindlichen Bauleitplanung	68
(1) Kompetenzrechtlicher Ansatzpunkt	68
(2) Ansatzpunkt: Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG)	70

	<u>Seite</u>
bb) Der zulässige Konkretheitsgrad landesplanerischer Aussagen	74
(1) Der zulässige räumliche Konkretheitsgrad	75
(a) Meinungsstand der Literatur	75
(b) Die landesplanerische Praxis	77
(c) Stellungnahme	78
(d) Die Zulässigkeit gemeindegebietsscharfer RO-Ziele in der Praxis	85
(aa) Zulässige Gemeindeteilschärfe bei Flächensiche- rungsmaßnahmen und Standortfestlegungen	86
(bb) Begrenzte Zulässigkeit gemeindeteilscharfer Festsetzungen mit infra- und siedlungsstruktureller Tendenz	91
(cc) Die Vereinbarkeit innergemeindlich wirkender RO-Ziele mit dem Gebot der Rahmenplanung	92
(2) Das zulässige Maß funktionaler Konkretheit	94
b) Abgrenzung der Landesplanung vom Kompetenzbereich der Fach- planungen	95
2. Zusammenfassender Charakter der Raumordnung und Landesplanung	97
3. Raumbedeutsamkeit der Maßnahmen der Raumordnung und Landes- planung	99
4. Die Einhaltung des gesetzlichen Adressatenkreises	101
II. Zielspezifische materielle Anforderungen	102
1. Anforderungen des Gesetzesvorbehalts für die Aufstellung der RO- Ziele	102
a) Der allgemeine Gesetzesvorbehalt und seine Anforderungen im Be- reich planerischer Tätigkeit	102
b) Anforderungen des besonderen Gesetzesvorbehalts des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG	103
c) Inhalt und Umfang der gesetzlichen Ermächtigung	104
d) Verbot des Mißbrauchs der Planungsermächtigung	107
2. Beachtung höherrangiger Planungsvorgaben	108
3. Der notwendige Bestimmtheitsgrad landesplanerischer Ziele	109
a) Klarheit der Darstellung und Formulierung der RO-Ziele	110
b) Klarheit des Zielinhalts	112
(aa) Das Verhältnis Rahmencharakter/Bestimmtheitsgebot	113
(bb) Anforderungen an die inhaltliche Bestimmtheit	114
(1) Räumliche und sachliche Konkretisierung	115
(2) Der Letztentscheidungscharakter der RO-Ziele als Be- stimmtheitskriterium	115
(3) Begriffliche Bestimmtheit und Auslegungsfähigkeit des Zielinhalts	116

	<u>Seite</u>
(4) Ausschluß von Zielkonflikten	118
(5) Die inhaltliche Bestimmtheit als maßgeblicher Qualifikationskriterium für eine Planaussage	118
(cc) Beispiele aus der landesplanerischen Praxis	119
(1) Abstrakte Zielformulierungen	120
(2) Die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe	120
(3) Sogenannte "Abwägungsziele"	123
(4) Vorrangbereiche	123
(dd) Die Problematik der "allgemeinen Ziele"	126
(ee) Rechtswirkungen unbestimmter RO-Ziele	130
4. RO-Ziele als Abwägungsprodukte; nachrichtliche Übernahme von Fachplanungen	132
5. Einhaltung des Abwägungsgebotes	134
a) Abwägungsbereitschaft/Abwägungsausfall	135
b) Ermittlung und Feststellung der betroffenen Belange/Ermittlungsdefizit	136
(aa) Die zu beachtenden Belange	136
(bb) Ermittlung durch Prognose	138
c) Einstellung der Belange in die Abwägung/Abwägungsdefizit oder -überschuß	139
d) Der eigentliche Abwägungsvorgang/Abwägungsfehleinschätzung oder -disproportionalität	142
e) Rechtsfolgen von Abwägungsfehlern	144
6. Die Begründung der RO-Ziele	145
a) Funktionen der Begründung	145
b) Anforderungen an die Begründung	146
c) Rechtsfolgen von Begründungsmängeln	148
7. Geltungsverlust von RO-Zielen	149
a) Geltungsverlust aufgrund planimmanenter Geltungsvorbehalte	149
b) Geltungsverlust durch Fortfall rechtlicher Rahmenbedingungen	150
c) Geltungsverlust durch die Änderung tatsächlicher Verhältnisse	151
d) Anforderungen an die Feststellung des Geltungsverlustes	153

	<u>Seite</u>
Zweiter Abschnitt: Der baurechtliche Zulässigkeitstatbestand des § 35 Abs. 1 BBauG	155
§ 5 Die bauplanungsrechtliche Bedeutung des § 35 BBauG	155
A. Stellung des § 35 BBauG im System der baurechtlichen Zulässigkeitstatbestände	155
B. Der Schutz des Außenbereichs als planerische Zielsetzung des § 35 BBauG	156
C. Die innere Regelungssystematik des § 35 BBauG	159
§ 6 Inhalt und Reichweite des Genehmigungsanspruchs gemäß § 35 Abs. 1 BBauG	161
A. Die privilegierten Vorhaben des § 35 Abs. 1 BBauG	161
I. Die einzelnen Privilegierungstatbestände	161
1. Vorhaben der Land- und Forstwirtschaft	161
2. Sonstige privilegierte Vorhaben	162
II. Grundsätze für die Auslegung der Privilegierungstatbestände	163
B. Die öffentlichen Belange als Zulässigkeitsmaßstab für privilegierte Vorhaben	164
I. Die unterschiedliche Berücksichtigung der öffentlichen Belange in § 35 Abs. 1 und Abs. 2 BBauG	165
II. Entscheidung durch Abwägung	166
1. Richtlinien für die abwägende Entscheidungsfindung	167
2. Die "nachvollziehende" Abwägung gemäß § 35 Abs. 1 BBauG; keine Kompensation von Belangen	169
III. Die potentiell entgegenstehenden öffentlichen Belange	172
C. Ergebnis zu § 6	175
Dritter Teil: Zur Frage der Berücksichtigung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung im Genehmigungsverfahren nach § 35 Abs. 1 BBauG	177
Erster Abschnitt: Die praktische Bedeutung und gesetzliche Regelung einer Berücksichtigung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung bei der Genehmigung von Vorhaben im baurechtlichen Außenbereich	177
§ 7 Zur Notwendigkeit einer Zielbindungswirkung gegenüber privilegierten Außenbereichsvorhaben aus der Sicht der Landesplanung	177
A. Der bauplanungsrechtliche Außenbereich als Gegenstand landesplanerischer Interessen	177
B. Kollisionsmöglichkeiten zwischen den RO-Zielen und Einzelvorhaben nach § 35 Abs. 1 BBauG	178
C. Ergebnis zu § 7	182

	<u>Seite</u>
§ 8 Rechtliche Möglichkeiten zum Schutz landesplanerischer Zielausweisungen gegenüber Bauvorhaben im nichtbeplanten Außenbereich	183
A. Die Sicherung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung gegenüber Außenbereichsvorhaben durch zielkonforme Bauleitplanung	183
B. Zur (unmittelbaren) Zielbindungswirkung im Genehmigungsverfahren gemäß § 35 Abs. 1 BBauG über § 5 Abs. 4 ROG	186
I. Die Auffassung von HARTWIG	186
II. Kritik	187
C. Zur mittelbaren Wirkung der RO-Ziele gegenüber privilegierten Außenbereichsvorhaben im Genehmigungstatbestand des § 35 Abs. 1 BBauG	190
Zweiter Abschnitt: Die Begründung einer mediatisierten Zielbindungswirkung über den Genehmigungstatbestand des § 35 Abs. 1 BBauG	192
§ 9 Meinungsstand in Rechtsprechung und Literatur	192
A. Entwicklung und Stand der Rechtsprechung	192
I. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts	192
1. Konsequenzen für die Beachtlichkeit landesplanerischer Ziele gegenüber privilegierten Vorhaben aus dem Urteil vom 25.10.1967	192
2. Ablehnung der Zielbindungswirkung im Urteil vom 18.03.1983	194
3. Anerkennung der Zielbindungswirkung im Urteil vom 20.01.1984	195
II. Die Rechtsprechung der Instanzgerichte	196
B. Meinungsstand in der Literatur	200
I. Meinungsstand im Schrifttum vor dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20.01.1984	201
1. Herrschende Meinung: Ablehnung einer Zielbindungswirkung im Rahmen des § 35 Abs. 1 BBauG	201
2. Mindermeinung: Annahme einer Zielbindungswirkung im Rahmen des § 35 Abs. 1 BBauG	202
II. Meinungsstand im Schrifttum nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20.01.1984	204
§ 10 Eigene Stellungnahme	205
A. Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs der nicht entgegenstehenden öffentlichen Belange in § 35 Abs. 1 BBauG	205
I. Rechtfertigung einer Zielbindungswirkung gegenüber privilegierten Außenbereichsvorhaben aus Gründen der Systemgerechtigkeit im öffentlichen Planungsrecht	206
1. Systemgerechtigkeit im Recht der gesamtäumlichen Planung	206

	<u>Seite</u>
a) Einheit des Planungssystems	206
b) Die Einordnung des § 35 Abs. 1 BBauG als Planersatzvorschrift in die Raumplanungssystematik und ihre Konsequenzen für die Geltung der RO-Ziele gegenüber privilegierten Außenbereichsvorhaben	207
c) Das Dogma der nur planbindenden Wirkung der RO-Ziele	210
d) Systemwidrige Umgehung der Bauleitplanung?	212
e) Ergebnis zu 1.	214
2. Systemgerechtigkeit im Bauplanungsrecht	214
II. Begründung einer Zielbindungswirkung gegenüber privilegierten Außenbereichsvorhaben aus der Normstruktur des § 35 BBauG	216
1. Regelungsgefüge des § 35 BBauG	217
a) Die Vorschrift des § 35 Abs. 3 BBauG als Argument gegen eine Berücksichtigungsfähigkeit der RO-Ziele im Rahmen des § 35 Abs. 1 BBauG?	217
b) Generelle Anwendbarkeit des § 35 Abs. 3 BBauG auf § 35 Abs. 1 BBauG?	218
c) Der Aussagewert des § 35 Abs. 3 Satz 1 1. Spiegelstrich BBauG für die Geltung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung gegenüber privilegierten Vorhaben	219
2. Begründung einer Zielgeltung gegenüber privilegierten Vorhaben aus der Struktur des Tatbestandes des § 35 Abs. 1 BBauG	220
a) Beurteilung der planerischen Qualität des § 35 Abs. 1 BBauG und ihre Bedeutung für die Berücksichtigungsfähigkeit der Ziele der Raumordnung und Landesplanung	220
b) Die Geeignetheit der Ziele der Raumordnung und Landesplanung zur Konkretisierung außenbereichsadäquater öffentlicher Belange i.S.d. § 35 Abs. 1 BBauG	224
B. Die rechtliche Qualität der durch § 35 Abs. 1 BBauG eröffneten Geltung landesplanerischer Ziele gegenüber privilegierten Außenbereichsvorhaben	225
I. Bemerkungen des Bundesverwaltungsgerichts zur Rechtsqualität der Zielbindungswirkung im Rahmen des § 35 BBauG	225
II. Keine rechtssatzmäßige Bindung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung im Rahmen des § 35 BBauG	226
III. Rechtswirkung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung nur als "Unterstützung und einleuchtende Fortschreibung bestimmter tatsächlicher Gegebenheiten" ?	228
C. Verfassungsrechtliche Implikationen einer Zielbindungswirkung gegenüber privilegierten Vorhaben im Außenbereich	230
I. Gesetzgebungskompetenzen	230
II. Eigentumsrechtliche Fragen	232

	<u>Seite</u>
1. Problemstellung	232
2. Einordnung der mittelbaren Wirkung der RO-Ziele im Rahmen des § 35 Abs. 1 BBauG in die Systematik des Art. 14 GG	233
3. Reichweite der Zielgeltung gegenüber privilegierten Bauvorhaben unter eigentumsrechtlichen Gesichtspunkten	236
a) Potentielle Grundstücksnutzungen als enteignungsfähige Rechtspositionen nach dem Verständnis des Bundesverfassungsgerichts	237
b) (Potentielle) Grundstücksnutzungen als enteignungsfähige Rechtspositionen nach dem Verständnis des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesgerichtshofs	240
aa) Ausgeübte Nutzungen	240
bb) Potentielle Grundstücksnutzungen	241
(1) Beurteilung am Maßstab der Situationsgebundenheit	241
(2) Besondere Beurteilung von Baugenehmigungsansprüchen gemäß § 35 BBauG	242
(3) Stellungnahme und Ergebnis	245
4. Verfassungsrechtliche Anforderungen an § 35 Abs. 1 BBauG i.V.m. den Zielen der Raumordnung und Landesplanung als Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG	247
a) Mittelbare Zielwirkung gemäß § 35 Abs. 1 BBauG und der Gesetzesbegriff des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG	248
b) Materiell-verfassungsrechtliche Anforderungen	249
5. Ergebnis	250
Dritter Abschnitt: Voraussetzungen für die zulässigkeitshindernde Wirkung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung gegenüber privilegierten Vorhaben gemäß § 35 Abs. 1 BBauG im Einzelfall	251
§ 11 Qualitative Anforderungen an die gemäß § 35 Abs. 1, 3 BBauG berücksichtigungsfähigen RO-Ziele	251
A. Rechtliche Konkretisierung	251
B. Inhaltliche Konkretisierung	254
I. Zur Unterscheidung von planbindenden und einzelentscheidungsbindenden Zielen der Raumordnung und Landesplanung	254
II. Der notwendige Grad inhaltlicher Bestimmtheit einzelentscheidungsbindender RO-Ziele	255
1. Zielkonkretisierung in sachlicher Hinsicht	256
2. Zielkonkretisierung in räumlicher Hinsicht	260
3. Zielkonkretisierung in zeitlicher Hinsicht	261

	<u>Seite</u>
§ 12 Grundsätze für die Entscheidungsfindung gemäß § 35 Abs. 1 BBauG bei konfligierenden landesplanerischen Zielen	263
A. "Widerspruch" zu den RO-Zielen als Voraussetzung für die Unzulässigkeit des Vorhabens	263
B. Grundsätze für die nachvollziehende Abwägung zwischen dem Vorhaben und den widersprechenden RO-Zielen	264
Vierter Teil: Das landesplanerische Institut des "Darstellungsprivilegs" und seine mögliche zulässigkeithemmende Wirkung gegenüber privilegierten Vorhaben im Außenbereich	267
§ 13 Begriff und Funktion des Darstellungsprivilegs	267
§ 14 Rechtliche Einbindung des Darstellungsprivilegs	268
A. Der Rechtscharakter des Darstellungsprivilegs	269
B. Das Darstellungsprivileg als eigenständiges Ziel der Raumordnung und Landesplanung	269
C. Überlegungen zur rechtlichen Zulässigkeit eines Darstellungsprivilegs	270
§ 15 Zur mittelbaren Bindungswirkung des Darstellungsprivilegs gegenüber privilegierten Außenbereichsvorhaben im Rahmen des § 35 Abs. 1 BBauG	273
A. Keine unmittelbare Wirkung des Darstellungsprivilegs gegenüber Einzelvorhaben gemäß § 35 Abs. 1 BBauG	273
B. Keine mittelbare Wirkung des Darstellungsprivilegs als entgegenstehender öffentlicher Belang i.S.d. § 35 Abs. 1 BBauG	274
Fünfter Teil: Zusammenfassende Darstellung der Untersuchung und ihrer Ergebnisse	277
Quellenverzeichnis	294
1. Literatur	294
2. Programme, Pläne und Berichte	317