

**Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen  
und zur Raumplanung**

Herausgeber:

Werner Ernst · Werner Hoppe · Rainer Thoss

---

Band 110

**Das Raumordnungsverfahren  
im Verhältnis zu den  
fachlichen Genehmigungs- und  
Planfeststellungsverfahren**

Christian Dickschen

B 45 510

**Juristische Gesamtbibliothek  
der Technischen Hochschule  
Darmstadt**

Selbstverlag

des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen  
und des Zentralinstituts für Raumplanung der Universität Münster

<u>Inhaltsverzeichnis</u>	<u>Seite</u>
Abkürzungsverzeichnis	XIV
§ 1 <u>Einleitung</u>	1
A. Gegenstand der Untersuchung	1
B. Gang der Darstellung	2
<u>Erster Teil: Darstellung der Verfahren</u>	3
§ 2 <u>Raumordnungsverfahren</u>	3
A. Bundesrahmenrechtliche Vorgaben für ein ROV	3
B. Das ROV als landesplanerisches Instrument	5
C. Landesrechtliche Ausgestaltung des ROV	6
I. Gegenstand des ROV	6
1. Raumbedeutsame Planungen	7
2. Raumbedeutsame Maßnahmen	7
a) Auslegung des Maßnahmebegriffs	7
aa) Entsprechend VwVfG und ROG	8
bb) Berücksichtigung von § 5 Abs. 4 ROG	9
b) Landesrechtliche Besonderheiten	10
aa) Rheinland-Pfalz	11
bb) Schleswig-Holstein	12
II. Raumbedeutsamkeit der Vorhaben	14
III. Projekt (Einzelfall)Bezogenheit	17
IV. Öffentliche und private Vorhabenträger	20
V. Aufgaben des ROV	22
1. Prüfungs- und Feststellungsaufgabe	23
a) Prüfungsmaßstab "Ziele der Raumordnung und Landesplanung"	24
aa) Konkrete Ziele	26
bb) Allgemeine Ziele	27
b) Grundsätze der Raumordnung und Landes- planung	29
c) Prüfungsmaßstab "sonstige Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung	35

2. Abstimmungsaufgabe	37
D. Das ROV als Instrument der Raumordnung und Landesplanung	39
I. Auswirkungen der Definitionsmerkmale der Raumordnung und Landesplanung auf den Prüfungsumfang im ROV	39
1. Übergeordnetheit der Raumordnung und Landesplanung	40
a) Überörtliche Planung	40
b) Überfachliche Planung	43
2. Zusammenfassende Planung	48
II. Verbot des "landesplanerischen Durchgriffs" auch im ROV	48
E. Rechtswirkungen der das ROV abschließenden landesplanerischen Beurteilung	50
I. Inhalt der landesplanerischen Beurteilung	50
II. Bestimmung der Rechtswirkungen der landesplanerischen Beurteilung aufgrund der nach der gesetzlichen Form bestimmten Rechtsqualität	51
1. Landesplanerische Beurteilung in der Form des Vorschlages	51
2. Landesplanerische Beurteilung in der Form der Genehmigung	53
III. Bestimmung der Rechtswirkungen der landesplanerischen Beurteilung anhand der Rechtsqualität, beurteilt nach dem Inhalt der Maßnahme	57
1. Landesplanerische Beurteilung als Rechtsatz	57
2. Landesplanerische Beurteilung als Regierungsakt	59
3. Landesplanerische Beurteilung als Verwaltungsakt	59
a) Unmittelbare Außenwirkung	60
aa) Außenwirkung gegenüber Behörden	60
bb) Außenwirkung gegenüber selbständigen Planungsträgern	61
cc) Außenwirkung gegenüber Privaten	61
b) Regelungswirkung	65
aa) Baden-Württemberg	71

bb) Bayern	72
cc) Hessen	73
dd) Niedersachsen	73
ee) Rheinland-Pfalz	74
ff) Saarland	75
gg) Schleswig-Holstein	75
4. Landesplanerische Beurteilung als Akt sui generis	78
a) Berücksichtigung der Verwaltungsrechts- dogmatik	78
aa) Verfahren als verwaltungsrechtliche Kategorie	79
bb) Erfüllung von Verwaltungsaufgaben im nicht gesetzefreien Raum	81
cc) Möglichkeiten der Kontrolle	81
b) Berücksichtigung der Stellung des ROV im System der Raumordnung und Landesplanung	82
aa) Erfüllung des Abstimmungsgebots nach § 4 Abs. 5 ROG	82
bb) Verhältnis des ROV zu den Zielen der Raumordnung und Landesplanung	83
c) Ergebnis	83
§ 3 <u>Überblick über die Entscheidungsstrukturen der fach- lichen Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren</u>	84
A. Kontrollerlaubnisse	85
B. Planfeststellungsverfahren	86
I. Antragsteller	86
II. Zweck des Planfeststellungsverfahrens	88
III. Planerische Gestaltungsfreiheit	88
1. Raumordnungsbelange und Wesen der Planungs- entscheidung	88
a) Finalität der Planung	89
b) Autonomie der Planungsentscheidung	89
c) Planerisches Abwägen	90
d) Interdependenz der planungsrelevanten Belange	91
2. Raumordnungsbelange und Grenzen der planeri- schen Gestaltungsfreiheit	92

IV.	Wirkungen der Planfeststellung	9
1.	Genehmigungswirkung	9
2.	Gestaltungswirkung	9
3.	Bindungswirkung	9
4.	Konzentrationswirkung	9
C.	Mischformen zwischen Kontrollerlaubnis und Planfeststellungsverfahren	9
I.	Genehmigungsentscheidungen mit behördlichem Ermessensspielraum	9
II.	Kontrollentscheidungen ohne grundrechtliche Bindung	9
<u>Zweiter Teil: Das Verhältnis der Verfahren zueinander</u>		10
§ 4	<u>Grundlagen der Berücksichtigung der ROV-Ergebnisse in den fachbehördlichen Abwägungsentscheidungen</u>	10
A.	Bindungswirkung der landesplanerischen Beurteilung und Abwägung in der Rechtsprechung	10
B.	Landesplanerische Beurteilung im Abwägungsprozeß	10
I.	Das Abwägen als Entscheidungsmodus	10
II.	Die Einordnung der landesplanerischen Beurteilung in den Abwägungsprozeß	10
1.	Die landesplanerische Beurteilung als der Abwägung entzogener Belang	10
2.	Die landesplanerische Beurteilung als in die Abwägung einzustellender Belang	10
a)	Die landesplanerische Beurteilung in der Ermittlungs- und Feststellungsphase	10
b)	Die landesplanerische Beurteilung in der Bewertungsphase	10
c)	Die landesplanerische Beurteilung in der eigentlichen Abwägungsphase	11
§ 5	<u>Steuerung der außengerichteten Abwägungsentscheidung über die Bindungswirkung der landesplanerischen Beurteilung</u>	11
A.	Eigenbindung der Raumordnungsbehörden	11

I.	Selbstbindung der Verwaltung	113
II.	Auswirkungen auf das ROV	114
	1. Auswirkungen auf Folgeverfahren	114
	2. Auswirkungen auf andere landesplanerische Verfahren	115
	3. Auswirkungen bei einer Veränderung der Sach- und Rechtslage	115
B.	Bindung der landesunmittelbaren Verwaltung	116
I.	Begründungsansätze für eine Verbindlichkeit der landesplanerischen Beurteilung	117
	1. Bindungswirkung durch Selbstbindung der Verwaltung	117
	2. Bindungswirkung und Regelungswirkung	117
	3. Bindungswirkung über § 5 Abs. 4 sowie § 3 ROG	118
	4. Bindungswirkung durch eine abgeleitete Bindungswirkung	118
	a) Abgeleitete Bindungswirkung	118
	b) Kritik an der "abgeleiteten Bindungswirkung"	120
	c) Eigene Stellungnahme	122
	5. Bindungswirkung durch Raumordnungs- und Allgemeinwohlklauseln sowie unbestimmte Rechtsbegriffe	124
	6. Bindungswirkung über eine Interpretationskompetenz	125
	7. Bindungswirkung durch Kompetenz- oder Zuständigkeitsverteilung	126
	8. Bindungswirkung durch Einheit der Verwaltung	134
	9. Bindungswirkung über Verwaltungsvorschriften	135
	10. Bindungswirkung und sonstige Begründungsansätze	137
	11. Bindungswirkung durch faktische Bindung	138
II.	Auswirkungen der unterschiedlichen Prüfungsmaßstäbe und Verfahrensergebnisse auf die Bindung der landesunmittelbaren Verwaltung	140

1. Unterschiedliche Prüfungsmaßstäbe	14
2. Landesplanerische Feststellung und Abstimmungsvorschlag	14
III. Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder	14
1. Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit	14
2. Ausführung von Bundesgesetzen in Bundesauftragsverwaltung	14
IV. Verbindlichkeit der Landesplanerischen Beurteilung bei einem Handeln der landesunmittelbaren Verwaltung als Genehmigungsbehörde	14
C. Bindung selbständiger öffentlicher Planungsträger	14
I. Rechtsfähige Verwaltungseinheiten des Landes als Bindungsadressaten	14
1. Begründungsansätze	14
2. Prüfungsmaßstäbe und Verfahrensergebnisse	14
II. Maßnahmen in Bundeseigenverwaltung und in Trägerschaft des Bundes	14
1. Begründungsansätze	14
2. Selbstbindung des Bundes	15
a) Ziele als Prüfungsmaßstab	15
b) Grundsätze als Prüfungsmaßstab	15
c) Sonstige Erfordernisse der Raumordnung	15
D. Bindung von Privatpersonen	15
I. Bindung von Privaten, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen	15
II. Bindung von Privaten als Antragsteller einer Genehmigung oder privatnützigen Planfeststellung	15
III. Bindung von juristischen Personen des Privatrechts, an denen die öffentlichen Hand beteiligt ist und die private Aufgaben erfüllen	15

§ 6	<u>Steuerung der außengerichteten Abwägungsentscheidung über die Raumordnungs- und Allgemeinwohlklauseln in den fachgesetzlichen Genehmigungs- und Planfeststellungstatbeständen</u>	159
A.	Die Raumordnungs- und die Allgemeinwohlklauseln als gesetzliche Tatbestandsmerkmale	159
I.	Maßgeblichkeit der gesetzlichen Tatbestände für die Steuerungsfähigkeit der landesplanerischen Beurteilung	159
II.	Bedeutung der Raumordnungsklauseln in den Genehmigungs- und Planfeststellungstatbeständen	161
III.	Stellung der Raumordnungsklauseln im Verhältnis zwischen Raumordnung und Fachplanung	163
	1. Verhältnis von § 5 Abs. 4 ROG zu den fachgesetzlichen Raumordnungsklauseln	163
	2. Zusammentreffen mehrerer Verknüpfungsregelungen	165
B.	Raumordnungsklauseln als unverzichtbare Transformationsnormen	166
§ 7	<u>Einzelanalyse der Verknüpfungsregeln zwischen den Genehmigungs- und Planfeststellungstatbeständen</u>	170
A.	Kontrollerlaubnisse	170
I.	Immissionsschutzrechtliche Genehmigungen nach §§ 4 ff. BImSchG	171
	1. Berücksichtigung der landesplanerischen Beurteilung über § 50 BImSchG	171
	2. Berücksichtigung der landesplanerischen Beurteilung über den planerischen Gehalt des Vorsorgegrundsatzes nach § 5 Nr. 2 BImSchG	172
	3. Berücksichtigung der landesplanerischen Beurteilung über § 6 Nr. 2 BImSchG	173
	a) RO-Ziele und landesplanerische Beurteilung als "andere öffentlich-rechtliche Vorschrift"	174
	b) §§ 30 ff. BBauG als "andere öffentlich-rechtliche Vorschriften" i. S. d. § 6 Nr. 2 BImSchG	176



aa)	Vorhaben im Planungsbereich	176
bb)	Nicht privilegierte Außenbereichsvorhaben	177
	(1) Die landesplanerische Beurteilung als Mittel zur Zielkonkretisierung	177
	(2) Die landesplanerische Beurteilung als selbständiger öffentlicher Belang i. S. d. § 35 Abs. 2 und 3 BBauG	179
cc)	Privilegierte Außenbereichsvorhaben	181
	(1) Die landesplanerische Beurteilung als zielkonkretisierender öffentlicher Belang	183
	(2) Die landesplanerische Beurteilung als eigenständiger öffentlicher Belang	185
dd)	Vorhaben im unbeplanten Innenbereich	187
II.	Bergrechtliche Zulassungsverfahren	190
	1. Verleihung von Bergwerksberechtigungen	190
	2. Betriebsplanzulassungsverfahren	190
	a) Verstoß gegen die landesplanerische Beurteilung als "gemeinschaftliche Einwirkung der Aufsuchung und Gewinnung"	190
	b) Berücksichtigung der landesplanerischen Beurteilung über die abfallrechtliche Raumordnungsklausel	191
	c) Berücksichtigung der landesplanerischen Beurteilung über das Rekultivierungsgebot	192
	d) Berücksichtigung der landesplanerischen Beurteilung über sonstige Genehmigungserfordernisse	194
	e) Die landesplanerische Beurteilung als "überwiegend öffentliches Interesse" in § 48 Abs. 2 BBergG	194
	3. Abtragungsgenehmigung nach § 3 AbgrG NW	196
B.	Genehmigungstatbestände mit behördlichem Ermessensspielraum	198
I.	Das atomrechtliche Genehmigungsverfahren nach § 7 Abs. 2 AtG	198
	1. Struktur der Genehmigungsentscheidung	198

2. Berücksichtigung der landesplanerischen Beurteilung über die "öffentlichen Interessen" in § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG	198
II. Wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen nach §§ 2 ff. WHG	204
1. Struktur der Genehmigungsentscheidung	205
2. Berücksichtigung der landesplanerischen Beurteilung über das Tatbestandsmerkmal "Wohl der Allgemeinheit" in § 6 WHG	205
a) Ziele als Prüfungsmaßstab im ROV	206
b) Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung als Prüfungsmaßstab im ROV	210
III. Luftverkehrsrechtliche Genehmigungen gemäß § 6 Abs. 2 LuftVG	210
1. Struktur der Genehmigungsentscheidung	210
2. Berücksichtigung der landesplanerischen Beurteilung über die Raumordnungsklausel in § 6 Abs. 2 S. 1 LuftVG	211
3. Genehmigung nach § 6 LuftVG und anschließende Planfeststellung nach §§ 8 ff. LuftVG	211
IV. Energieaufsichtliches Verfahren nach § 4 Abs. 2 EnWG	214
1. Struktur der behördlichen Entscheidung	214
2. Berücksichtigung der landesplanerischen Beurteilung über "Gründe des Gemeinwohls"	214
C. Einzelne Planfeststellungsverfahren	216
I. Straßenrechtliche Planfeststellungen	216
1. Planung von Bundesfernstraßen	217
a) Dreistufigkeit des Planungsverfahrens	217
b) Allgemeine Raumordnungsbindung	217
c) Berücksichtigung der landesplanerischen Beurteilung über § 16 Abs. 1 FStrG	217
2. Landesstraßenrechtliche Planfeststellungen	220
a) Raumordnungsklauseln in den Landesstraßengesetzen	220
b) Linienbestimmungsverfahren	220

II.	Wasserstraßenrechtliche Planfeststellungen	222
1.	§ 13 Abs. 2 WaStrG	222
a)	Berücksichtigung der landesplanerischen Beurteilung über die "Erfordernisse der Raumordnung" in § 13 Abs. 2 WaStrG	222
b)	Zielbindung und Bindung an ROV-Ergebnisse	222
c)	ROV und Linienbestimmungsverfahren	222
2.	§ 18 WaStrG	222
III.	Wasserhaushaltsrechtliche Planfeststellungen	222
1.	Gemeinnützige wasserhaushaltsrechtliche Planfeststellung	222
2.	Privatnützige wasserhaushaltsrechtliche Planfeststellung	222
a)	Landesplanerische Beurteilung als zwingender Versagungsgrund i. S. d. §§ 6 und 31 WHG	222
b)	Landesplanerische Beurteilungen in der fachplanerischen Abwägung	23
IV.	Luftverkehrsrechtliche Planfeststellungen	23
V.	Atomrechtliche Planfeststellungsverfahren	23
VI.	Abfallrechtliche Planfeststellungen	23
VII.	Planfeststellungen nach § 36 BBahnG	23
§ 8	<u>Fortentwicklung der Verknüpfungsregelungen</u>	23
A.	Bindungswirkung der landesplanerischen Beurteilung de lege ferenda	23
I.	Anwendung von §§ 5, 6 ROG auf das ROV-Ergebnis	23
II.	Allgemeine rahmenrechtliche Ermächtigung für den Landesgesetzgeber	23
III.	ROV mit Außenwirkung gegenüber Privaten	23
B.	Weiterentwicklung der Raumordnungsklauseln	24
Dritter Teil:	<u>Weiterentwicklung des ROV als Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)</u>	25
§ 9	<u>UVP und Raumordnungsverfahren</u>	25

A. Umweltverträglichkeitsprüfung	252
I. Entwicklung der UVP	252
II. Die Richtlinie der EG zur Umweltverträglichkeitsprüfung	255
1. Gang des Verfahrens	255
2. Wesentliche Inhalte der EG-Richtlinie	255
a) Aufbau der EG-Richtlinie	256
b) Die EG-Richtlinie als Verfahrensregelung	256
B. Umsetzung der EG-Richtlinie in das Planungs- und Vorhabenzulassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland	259
I. Stand der Umsetzungsdiskussion	260
1. UVP als eigenständiges Verfahren	260
2. UVP und Planfeststellungsverfahren	261
3. UVP und Genehmigungsverfahren	262
a) Immissionsschutzrechtliche Genehmigung	262
b) Parallele Genehmigungsverfahren	264
4. UVP und Naturschutzrecht	265
5. UVP und Raumordnungsverfahren	266
II. EG-rechtliche Zulässigkeit des "vertikalen Splittings"	270
1. Auslegung der EG-Richtlinie	270
2. Überblick über die EG-rechtlichen Anforderungen an eine Verfahrensstufung	271
a) ROV als Verfahren zur Genehmigung i. S. d. Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie	272
b) Ermittlung der EG-rechtlichen Anforderungen an die Verbindlichkeit der ersten Verfahrensstufe (ROV) für die zweite Verfahrensstufe (nachfolgende Verfahren)	275
c) Notwendigkeit einer EG-UVP bei behördenverbindlichem ROV	276
III. Funktionsäquivalenz von UVP und ROV	277
1. Übereinstimmungen zwischen UVP und ROV	277
a) Strukturelle Gemeinsamkeiten	277

aa)	Umweltschutzfunktion der Raumordnungs- instrumentarien	278
bb)	Projektbezogenheit	279
cc)	Querschnittsprüfung	279
b)	Verfahrenspraktische Gemeinsamkeiten	280
aa)	Frühzeitigkeit des Verfahrens	280
bb)	Objektivität des Verfahrens	281
2.	Unterschiede zwischen UVP und ROV	283
a)	Verfahrensgegenstand	283
aa)	Raumbedeutsame Maßnahmen	283
bb)	Private und öffentliche Vorhaben- träger	285
cc)	Änderungsvorhaben	286
b)	Prüfungsmaßstab	287
aa)	Erfordernisse der Raumordnung und Umweltbelange	287
bb)	Erforderlicher Raumbezug der Umwelt- belange und Detailliertheit der Prü- fung	288
cc)	Rechtssystematisches Verhältnis der raumbedeutsamen Umweltbelange zu den Prüfungsmaßstäben im ROV und Konse- quenzen für die Novellierung	288
	(1) Rechtssystematisches Verhältnis	288
	(2) Bewertung der Novellierungsvor- schläge	291
	(a) Darstellung der Novellierungs- vorschläge	291
	(b) Rechtliche Würdigung	294
	(c) Rahmenkompetenz für eine ROG-Änderung	295
	(aa) Bedürfnisprüfung	295
	(bb) Regelungsintensität	297
	(cc) Gesetzgebungskompetenz des Bundes für eine Verknüpfung von ROV und UVP	298
	(dd) Zulässigkeit der Transfor- mation der EG-Richtlinie durch Rahmenvorschriften	299
c)	UVP und fakultatives ROV	301
aa)	ROV-Vorschriften als "Kann-"Bestim- mung	301
bb)	ROV in den Ländern Berlin, Bremen und Hamburg	302

cc) UVP und subsidiäres ROV	303
dd) UVP und paralleles ROV	303
d) UVP und Bürgerbeteiligung	304
aa) Öffentlichkeitsbeteiligung im ROV	304
bb) Öffentlichkeitsbeteiligung in der EG-UVP	305
§ 10 <u>Zusammenfassung der Ergebnisse in Thesen</u>	311
Literaturverzeichnis	322
Sachregister	347