

MICHAEL JOACHIM BUSSEK

DIE WIRKSAMKEIT VON RAUMORDNUNGSVERFAHREN

Eine rechtstatsächliche Untersuchung zur Funktion,
Bindungswirkung und Rechtsnatur der landesplanerischen
Beurteilung sowie der Rechtsschutzmöglichkeiten dagegen

B46 783

**Juristische Gesamtbibliothek
der Technischen Hochschule
Darmstadt**

UNIVERSITÄTSVERLAG KONSTANZ GMBH

Inhalt

Geleitwort des Herausgebers	7
Vorwort	15
Abkürzungsverzeichnis	17
I. <i>Das Problem: Planungskollisionen</i>	23
II. <i>Die Funktion des Raumordnungsverfahrens</i>	25
1. Das Verfahren nach der Rechtslage in Baden-Württemberg und Bayern	25
2. Die gesetzlichen Aufgaben des Raumordnungsverfahrens	29
3. Das Verfahren in der landesplanerischen Praxis Baden-Württembergs und Bayerns – die Wirksamkeit des Raumordnungsverfahrens	30
a) Der Planungsträger	30
b) Die Beteiligten	34
c) Die Landesplanungsbehörde	34
d) Der Verfahrensabschluß	37
aa) Die eingeschränkt positive landesplanerische Beurteilung	38
bb) Die uneingeschränkt positive landesplanerische Beurteilung	40
cc) Die uneingeschränkt negative landesplanerische Beurteilung	40
4. Die Konzeption der Landesplanung in Baden-Württemberg und Bayern im Unterschied zu Nordrhein-Westfalen	41
a) Baden-Württemberg und Bayern	42
b) Nordrhein-Westfalen	43
III. <i>Die Diskussion um die Bindungswirkung der landesplanerischen Beurteilung</i>	51
1. Der Meinungsstand in Rechtsprechung und Literatur	51
a) Die Rechtsprechung	51
b) Die Literatur	52
2. Kritik an diesen Stellungnahmen	54
3. Fazit – der Ausgangspunkt für die vorliegende Arbeit	56

IV. Die Bindungswirkung der uneingeschränkt positiven bzw. negativen landesplanerischen Beurteilung	57
1. Die Bindungswirkung nach dem Raumordnungsgesetz des Bundes und den Landesplanungsgesetzen Baden-Württembergs und Bayerns.	57
a) Das Raumordnungsgesetz des Bundes	57
b) Der bundesrechtliche Rahmen	57
aa) Die Grundsätze der Raumordnung	59
bb) Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung	60
c) Die landesrechtliche Ausgestaltung	61
aa) Die Raumordnungspläne und -programme	61
bb) Das Raumordnungsverfahren	63
d) Konsequenzen für die landesplanerische Beurteilung	63
e) Die landesplanerische Praxis	65
f) Die Adressaten der Bindungswirkung	65
g) Zwischenergebnis	66
2. Die Bindungswirkung über Raumordnungsklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe	67
a) Der Inhalt von Raumordnungsklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffen	67
b) Die Anforderungen an die raumordnerischen Erfordernisse	68
c) Die Beteiligung der Landesplanungsbehörden	72
d) Die Arten der Beteiligung	73
aa) Die Raumordnerische Stellungnahme	73
bb) Das Raumordnungsverfahren	74
cc) Die Abstimmung auf sonstige Weise	74
e) Zwischenergebnis	74
3. Besonderheiten im Bindungsumfang	75
4. Ergebnis	77
5. Die Anwendung der Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung im Raumordnungsverfahren – die Kompetenz der Landesplanungsbehörde zur verbindlichen Rechtsanwendung	77
a) Die Aussagekraft der Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung	77
b) Konsequenz für die Rechtsanwendung	79
c) Die Planungskompetenzen öffentlicher Planungsträger	83
d) Kompetenzkonflikte	87
e) Ergebnis	90

V.	<i>Vorhaben der Bundesfachplanung als Gegenstand der landesplanerischen Beurteilung</i>	91
1.	Die Gegenstände der Bundesfachplanung und ihr Verhältnis zur Landesplanung	91
2.	Die Lösung von Kompetenzkonflikten	94
a)	Die Verfassung	94
b)	Der kompetenzrechtliche Grundsatz der Rücksichtnahme	97
c)	Die Regelungen des Raumordnungsgesetzes des Bundes	98
d)	Die Lösung im Raumordnungsverfahren	102
VI.	<i>Vorhaben der kommunalen Planung als Gegenstand der landesplanerischen Beurteilung</i>	105
1.	Die kommunale Bauleitplanung als Gegenstand des Raumordnungsverfahrens	105
2.	Die Lösung von Kompetenzkonflikten	106
a)	Anhaltspunkte für eine Bindungswirkung	106
b)	Die Anforderungen an vorrangige Zielvorgaben der Landesplanung	109
aa)	Der Gesetzesvorbehalt – Rechtssatzform?	109
bb)	Das Bestimmtheitsgebot	112
c)	Die inhaltliche Grenze des Vorrangs	113
aa)	Die Wesensgehaltssperre	113
bb)	Das Übermaßverbot	114
d)	Das kompetenzrechtliche Gebot der Rücksichtnahme	117
e)	Die Übertragung dieser Grundsätze auf das Raumordnungsverfahren	121
VII.	<i>Vorhaben der Landesfachplanung als Gegenstand der landesplanerischen Beurteilung</i>	125
1.	Die Gegenstände der Landesfachplanung	125
2.	Die Lösung von Interessenkonflikten	125
a)	Das Ressortprinzip	125
b)	Die Beteiligung der Landesfachplanung bei Aufstellung der Raumordnungspläne und -programme	126
c)	Konsequenz für die Bindungswirkung der landesplanerischen Beurteilung	129
VIII.	<i>Die Bindungswirkung der landesplanerischen Beurteilung gegenüber Genehmigungsbehörden</i>	131
1.	Die Beteiligung der Landesplanung in Genehmigungsverfahren	131
2.	Eigene raumordnerische Entscheidungskompetenz der Genehmigungsbehörde?	132
3.	Die Umsetzung der landesplanerischen Beurteilung	135

IX.	<i>Vorhaben privater Planungsträger als Gegenstand der landesplanerischen Beurteilung</i>	139
X.	<i>Die Bindungswirkung der eingeschränkt positiven landesplanerischen Beurteilung</i>	143
	1. Die »Voraussetzungen« bzw. »Maßgaben«	143
	2. Die Rechtsgrundlage für eine Bindungswirkung	144
	3. Vage Bindungswirkung durch eine nicht eindeutige landesplanerische Beurteilung	145
	4. Die Zulässigkeit einer nicht eindeutigen landesplanerischen Beurteilung	146
	a) Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	146
	aa) Die landesplanerischen Vorgaben	146
	bb) Konsequenz für die Konkretisierung durch die landesplanerische Beurteilung	147
	b) Der Grundsatz der Bestimmtheit staatlichen Handelns	148
	c) Der kompetenzrechtliche Grundsatz der Rücksichtnahme	149
	d) Die Grenze der Zulässigkeit einer nicht eindeutigen landesplanerischen Beurteilung	149
XI.	<i>Die Wirkung durch das Verfahren selbst</i>	151
	1. Das »Aushandeln« im Raumordnungsverfahren	151
	2. Die Zulässigkeit des Aushandelns	152
	a) Die Einordnung des Problems – das Bedürfnis nach Aushandeln	152
	aa) Formelle und informelle Verfahrensaufgliederungen – das »Arrangement«	152
	bb) Die Problemabschichtung im Raumordnungsverfahren	155
	b) Die Rechtsgrundlage für informelle Verfahrensaufgliederungen	158
	c) Gefahren und daraus folgende Grenzen informeller inhaltlicher Abstimmungsprozesse	159
	aa) Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	159
	bb) Der verfahrensrechtliche Untersuchungsgrundsatz	160
	cc) Die Gefahr des »Überredungsdirigismus«	164
	dd) Ergebnis	165
XII.	<i>Die Rechtsnatur der landesplanerischen Beurteilung nach baden-württembergischem und bayerischem Landesplanungsrecht</i>	167
	1. Die Rechtslage – zum Meinungsstand in Rechtsprechung und Literatur	167
	a) Die Rechtsprechung	167
	b) Die Literatur	168

2. Die unmittelbare Rechtswirkung der landesplanerischen Beurteilung	169
a) Landesplanerische Beurteilung ohne Zusammenhang mit Genehmigungsverfahren	169
b) Landesplanerische Beurteilung im Zusammenhang mit Genehmigungsverfahren	170
3. Konsequenz für die Rechtsnatur – Kritik an den Stellungnahmen in Rechtsprechung und Literatur	170
4. Differenzierung nach dem Adressatenkreis	171
a) Private Planungsträger	172
b) Gemeinden	172
c) Landesbehörden	172
d) Bundesbehörden	173
 XIII. <i>Rechtsschutzmöglichkeiten gegen eine landesplanerische Beurteilung</i>	 175
1. Die Rechtslage – zum Meinungsstand in Rechtsprechung und Literatur	175
a) Die Rechtsprechung	175
b) Die Literatur	176
2. Kritik an diesen Stellungnahmen – Konsequenz für den Rechtsschutz	177
a) Rechtsschutz ohne Zusammenhang mit Genehmigungsverfahren	177
b) Rechtsschutz im Zusammenhang mit Genehmigungsverfahren	178
aa) Die faktischen Wirkungen des Raumordnungsverfahrens	178
bb) Vergleich mit anderen mehrstufigen Planungsentscheidungen	180
cc) Ergebnis	184
3. Differenzierung nach dem Adressatenkreis	185
a) Landesbehörden	185
b) Bundesbehörden	185
c) Gemeinden	186
d) Private Planungsträger	187
e) Sonstige Betroffene	187
 XIV. <i>Ausblick: Raumordnungsverfahren und Umweltverträglichkeitsprüfung</i>	 189
1. Die aktuelle Entwicklung auf europäischer Ebene	189
2. Die aktuelle Entwicklung auf bundesdeutscher Ebene	190
3. Ergebnis	194
 XV. <i>Zusammenfassung</i>	 195
 Literaturverzeichnis	 201
 Sachregister	 214