

GERHARD BÜLTER

RAUMORDNUNGSPLÄNE ALS HOHEITLICHE HANDLUNGSFORMEN

Eine Studie zum Begriff,
zur Bindungswirkung und zur
Rechtsnatur der
Programme und Pläne nach den
Landesplanungsgesetzen

B 46 961

Juristische Gesamtbibliothek
der Technischen Hochschule
Darmstadt

Juristische Schriftenreihe Bd. 6

Lit

Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
Abkürzungsverzeichnis	VII
Einleitung	1
Erstes Kapitel: Die Programme und Pläne als Instrumente der Landesplanung	4
I. Die Landesplanung im Planungssystem	4
1. Das allgemeine Planungssystem	5
a. Die Bauleitplanung	7
b. Die Raumordnungsplanung	8
aa. Die Bundesplanung	9
bb. Die Landesplanung	10
2. Die Rechtsgrundlagen der Landesplanung	12
3. Aufgabe und Kompetenzen der Landesplanung	14
a. Die Übergeordnetheit der Landesplanung	15
aa. Landesplanung als überörtliche Planung	17
aaa. Kompetenzrechtliche Abgrenzung	18
bbb. Kommunale Selbstverwaltungsgarantie	19
bb. Landesplanung als überfachliche Planung	23
cc. Der Vorrang der Landesplanung	25
b. Der zusammenfassende Charakter der Landesplanung	27
c. Die Raumbedeutsamkeit landesplanerischer Festsetzungen	29
II. Der Begriff und Inhalt von Raumordnungsplänen	31
1. Die Begriffe Programm und Plan	31
2. Der Inhalt von Raumordnungsplänen	35
a. Die Grundsätze der Raumordnung	35
b. Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung	38
aa. Landesplanerische Ziele als Abwägungsprodukte	39
bb. Landesplanerische Ziele außerhalb von Raumordnungsplänen?	43

	<u>Seite</u>
aaa. Das landesplanerische Gutachten gemäß § 9 Abs. 2 LPlG RhPf	46
bbb. Die einzelnen Ziele der Raumordnung und Landesplanung nach Art. 26 BayLPlG	47
cc. Die allgemeinen Ziele	48
aaa. Abgrenzungskriterien	48
bbb. Einordnung allgemeiner Ziele	50
c. Die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung	52
Zweites Kapitel: Die Bindungswirkungen der Raumordnungspläne	54
I. Bindungswirkung und Rechtsform	54
1. Selbständiger Regelungsgehalt von Raumordnungsplänen	55
2. Bindungswirkung und Inhalt der Raumordnungspläne	56
II. Bindungswirkungen der Programm- und Planinhalte	58
1. Die Grundsätze der Raumordnung	58
a. Der sachliche Umfang der Bindungswirkung	58
b. Die Adressaten der Raumordnungsgrundsätze	61
aa. Bundesebene	61
bb. Landesebene	62
aaa. Die Landesplanung	62
bbb. Die Gemeinden	63
ccc. Natürliche Personen	65
2. Die landesplanerischen Ziele	65
a. Der sachliche Umfang der Bindungswirkung	65
aa. Das Bindungsmoment	66
aaa. Bindung der Bauleitplanung	66
(1) Anpassung bei eigener Planungsinitiative	68
(2) Anpassung bei neu aufgestellten oder geänderten landesplanerischen Zielen	69

	<u>Seite</u>
(3) Erstplanungspflicht	72
(a) Die allgemeine Planungspflicht gemäß § 1 Abs. 3 BauGB	73
(b) Die Anpassungspflicht gemäß § 1 Abs. 4 BauGB	77
(c) Die landesgesetzlichen Planungsgebote	80
(aa) Landesplanungsgebote als Gegenstand konkurrierender Gesetzgebungszuständigkeit	80
(bb) § 1 Abs. 4 BauGB als abschließende bodenrechtliche Regelung	83
bbb. Bindung der Fachplanungs- und Landesplanungsträger	87
(1) Fachplanungsträger	88
(a) Die Raumordnungsklauseln	89
(b) Pflicht zu positivem Tätigwerden	92
(aa) Pflicht zur Umplanung	93
(bb) Pflicht zur Erstplanung	96
(2) Landesplanungsträger	97
bb. Das Ausfüllungsmoment	99
aaa. Ziellanpassung und Abwägung	102
bbb. Ziellanpassung und Normvollzug	106
b. Bindungswirkung bei Zielkonflikten	107
aa. Zielkonflikte im engeren Sinn	108
bb. Zielkonflikte im weiteren Sinn	111
c. Der zulässige Genauigkeitsgrad landesplanerischer Ziele	112
aa. Die Vereinbarkeit landesplanerischer mit Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	116
aaa. Der Begriff "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft"	117
(1) Das traditionelle Selbstverwaltungsverständnis	117
(2) Ansätze zu einer Neubestimmung kommunaler Selbstverwaltungsgarantie	122
(a) Das funktionale Selbstverwaltungsverständnis	124
(b) Das kondominiale Selbstverwaltungsverständnis	126

	<u>Seite</u>
bbb. Der Gesetzesvorbehalt des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	129
(1) Materielle Grenzen des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	130
(a) Die Kritik an der Kernbereichstheorie	131
(b) Die relative und abstrakte Grenze des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG	134
(2) Die Zulässigkeit räumlicher und funktionaler Konkretisierung	136
(a) Allgemeine Anforderungen	136
(aa) Gemeindegebietsscharfe Ziele	137
(bb) Parzellenscharfe Ziele	140
(b) Die Zulässigkeit einzelner landesplanerischer Ziele	143
(aa) Flächensicherungsmaßnahmen und Standortfestlegungen	144
(bb) Infra- und siedlungsstrukturelle Zielvorgaben	148
bb. Sperrwirkungen des Baugesetzbuches	150
aaa. Kollisionsmöglichkeiten mit dem Typus des Bebauungs- und Flächennutzungsplans	151
bbb. Kein Verstoß gegen § 1 Abs. 4 BauGB	153
d. Die Außenwirkung landesplanerischer Ziele	153
aa. Bindung der Gemeinden als Träger eigener Rechte und Pflichten	155
bb. Bindung natürlicher Personen	156
aaa. Unmittelbare Rechtswirkungen landesplanerischer Ziele	158
(1) Selbständige Raumrelevanz der Ziele?	159
(2) Unmittelbare Außenwirkung gebiets- und funktionsscharfer Ziele?	161
(a) Kriterien zur Bestimmung unmittelbarer Außenwirkung	163
(b) Anwendung der Kriterien	166
bbb. Mittelbare Rechtswirkungen landesplanerischer Ziele	169

	<u>Seite</u>
cc. Bindung juristischer Personen des Privat- rechts	170
aaa. Aussagen des Raumordnungsgesetzes	171
bbb. Aussagen der Landesplanungsgesetze	174
3. Die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung	175
a. Berücksichtigung bei der planerischen Ab- wägung	176
b. Berücksichtigung über Raumordnungsklauseln	178
Drittes Kapitel: Die Rechtsnatur der Raumordnungspläne	180
I. Der gegenwärtige Stand der Planungsrechtsdogmatik	180
1. Raumordnungspläne als Verwaltungsakt	181
2. Vertragsähnlicher Charakter der Raumordnungs- pläne	183
3. Raumordnungspläne als Rechtsnormen	185
a. Raumordnungspläne als Verwaltungsvorschriften	188
b. Raumordnungspläne als Rechtsverordnungen oder Satzungen	188
4. Raumordnungspläne als atypische Handlungsform	190
a. Der "aliud"-Charakter von Raumordnungsplänen	191
b. Die problemorientierte Vorgehensweise	193
5. Die Stellungnahmen der Rechtsprechung	194
II. Die Überprüfung des gegenwärtigen Standes der Planungsrechtsdogmatik	198
1. Methodische Vorüberlegungen	199
a. Die problemorientierte Vorgehensweise	199
b. Die Bedeutung der in den Landesplanungsgesetzen bestimmten Rechtsform	201
c. Der weitere methodische Ansatz	204
2. Die Kriterien zur Bestimmung der Rechtsnatur	206
a. Der Regelungsinhalt	207
aa. Mehrfall-/Einzelfallregelung	207
bb. Abstrakte/konkrete Regelung	213
cc. Konditionale/finale Regelung	217
b. Der Regelungsadressat	218
c. Die Regelungswirkung	220
d. Die Regelungsdauer	223

	<u>Seite</u>
e. Der Regelungsträger	225
f. Der Regelungsermächtigter	227
g. Das Regelungsverfahren	229
h. Kritische Überprüfung des Ergebnisses	234
3. Die Anwendung der Kriterien	241
a. Raumordnungspläne als traditionelle Handlungsformen	241
aa. Raumordnungspläne der hochstufigen Landesplanung	241
bb. Raumordnungspläne der Regionalplanung	245
b. Raumordnungspläne außerhalb der traditionellen Handlungsformen	248
aa. Raumordnungspläne als eigenständige Handlungsform?	249
bb. Raumordnungspläne als Rechtsformen sui generis	253
c. Raumordnungspläne als Rechtsvorschriften i.S.d. § 47 Abs. 1 Nr. 7 VwGO	259
Zusammenfassung	262
Literaturverzeichnis	267