

Raumordnungs- und Landesplanungsrecht

Der nachfolgende Text stammt aus meiner Vorbereitung auf die mündliche Prüfung zum ersten Staatsexamen. Der Text soll im Telegrammstil das zusammenfassen, was man als Wahlfachler vom Raumordnungsrecht wissen muss. Man soll mit seiner Hilfe auch ganz kurz vor der Prüfung oder später in der Praxis schnell wieder in das Gebiet hineinkommen. Jedes Kästchen der Tabelle soll eine Aussage, eine Merk-Einheit markieren. Für die ausführliche Lektüre empfehle ich Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, Teil VI - Raumordnungs- und Landesplanungsrecht. Von dickeren Wälzern über dieses schwer durchschaubare Rechtsgebiet kann ich nur abraten - dafür fehlt dem Normalsterblichen einfach die Zeit.

Wie dem auch sei, der Text, den ihr gleich lesen könnt, hat jedenfalls meine Wahlfachprüfung „gerettet“; der Prüfer wollte dort nämlich wissen, was ein Gebietsentwicklungsplan ist und wer ihn aufstellt. Schon das ungefähre Wissen, wie das Raumordnungsrecht aufgebaut ist und wo was ungefähr geregelt ist, verhalf mir hier zu einer guten Prüfung.

Vor meiner mündlichen Prüfung zum zweiten Staatsexamen im März 03 habe ich den Text noch einmal aktualisiert. Ich freue mich, wenn er Euch hilft, das eigentlich sehr spannende Raumordnungsrecht besser in den Griff zu bekommen.

Inhalt:

GRUNDZÜGE DER RAUMORDNUNG UND LANDESPLANUNG	2
VERWIRKLICHUNG DER RAUMORDNERISCHEN LEITVORSTELLUNGEN:.....	5
SICHERUNGSTRUMENTE DER LANDESPLANUNG.....	9
RECHTSSCHUTZ IM BEREICH DER LANDESPLANUNG:.....	10

Grundzüge der Raumordnung und Landesplanung

Bodenflächen sind eine knappe Ressource.

⇒ Konkurrierende Nutzungsinteressen und

⇒ rationelle und effiziente Entwicklungs- und Investitionsplanung
machen Raumordnung erforderlich.

Raumordnungsrecht des **Bundes**: ROG aufgrund Art. 75 I Nr. 4 GG.

Raumordnung ist die zusammenfassende überörtliche und überfachliche Ordnung des Raumes in den Ländern auf Grund von vorgegebenen oder erst zu entwickelnden Leitvorstellungen (so BVerfG).

Eine Raumordnung des Bundes gibt es nicht!

Nur Koordination und Unterstützung der Länder durch Information und Einschätzung nach §§ 18-21 ROG.

Aufgabe der RO: § 1 I ROG: Gesamttraum der BRD und Teilräume durch umfassende und übergeordnete RO-Pläne zu entwickeln, ordnen, sichern.

Dabei § 1 I S. 2 Nr. 1 (lesen!) und Vorsorge für

Raumfunktionen (z.B.: Natur, Landschaft, Gewässer, Klima, Boden)

Raumnutzungen (z.B.: Siedlung, Erholung, Land- und Forstwirtschaft, Bodenschätze),
§ 1 I S. 2 Nr. 2 ROG

„**Grundsätze**“ der Raumordnung (rechtstechnischer Begriff des RO-Rechts):

Grundsätze (§ 2) strukturieren Abwägungs- und Ermessensentscheidungen (§ 3 Nr. 3) als vorgegebene Belange.

Grundsätze sind in § 2 II enthalten. Weitere Grundsätze können die Länder schaffen, § 2 III.

Grundsätze auf Konkretisierung in „**Ziele**“ (§ 3 Nr. 2 ROG) angelegt;

Grundsätze - bloße Maßstäbe

Ziele – landesplanerische Letztentscheidungen.

Beispiele für Ziele: Zuweisung eines zentralörtlichen Status, Reservierung von Flächen für Anlagen der Energieversorgung, Ausweisung von „Verdichtungsräumen in Abgrenzung zu ländlichen Räumen, Standortaussagen für Verkehrsanlagen oder zentrale Deponien, Darstellung von Freiflächen für Naherholung, Vorhaltung von Flächen für den Abbau von Bodenschätzen, usw.

Ziele werden **aus Grundsätzen durch** landesraumordnerische **Abwägung** gewonnen,

(§ 3 Nr. 2, § 7 I S. 1).
Grundsätze werden durch Ziele verwirklicht in Landesentwicklungsprogrammen (§ 12 LPIG NW) Landesentwicklungsplänen (§ 13 LPIG NW) Gebietsentwicklungsplänen (§ 14 ff. LPIG NW).
Nur formell und materiell rechtmäßige Ziele sind rechtswirksam. Sie haben Bindungswirkung nach § 4, 5 ROG.
Ziele haben keine unmittelbare Rechtswirkung gegenüber Privaten. Im Baugenehmigungsverfahren: ➤ bepannter Innenbereich (§ 30 BauGB): Ziele nur mittelbar nach Maßgabe des gem. § 1 IV BauGB angepassten B-Planes zu beachten. Keine unmittelbare Wirkung der Ziele neben dem B-Plan! ➤ unbepannter Innenbereich (§ 34 I und II BauGB): kein B-Plan, keine gesetzliche Anordnung => also grds. keine Bindungswirkung! ➤ Außenbereich (§ 35 BauGB): Wirkung kraft gesetzlicher Anordnung in der Raumordnungsklausel § 35 III S. 2 1. HS BauGB (negative Zielbindungswirkung). Keine Beschränkung privilegierter Vorhaben öffentliche Belange, soweit diese bereits im Landesentwicklungsplan/Gebietsentwicklungsplan bei der Zielkonkretisierung abgewogen wurden (Abwägungsabschichtungsklausel § 35 III S. 2 2. HS BauGB; positive Zielbindungswirkung; umfassend abgewogene Ziele schlagen für privilegierte Vorhaben bis auf die Genehmigungsebene durch).
Materielle Vorgaben des ROG für die Raumordnung der Länder (Landesplanung): Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung (§ 1) Planungsdirektiven (Grundsätze, § 2 I und II) und Konkretisierung durch Ziele (§ 7 I) Abwägungsstruktur (§ 7 VII); Einbeziehung privater Belange.
organisatorische und verfahrensrechtliche Vorgaben: § 6-17. Umgesetzt im neuen LPIG NRW.
Vorgaben zur Planstruktur: § 7 II-IV – Typisierung von Zielen durch Kategorien von Festlegungen zur Raumstruktur: Siedlungs-, Freiraumstruktur, Fachpläne.
„hochstufige“ (überregionale) Landesplanung: Landesentwicklungsprogramm: als Gesetz (Parlament), § 12 LPIG Landesentwicklungsplan: Behörde, § 13 LPIG
Regionalplanung: Gebietsentwicklungspläne (§ 14 ff. LPIG NW).

<p>Räumlicher Geltungsbereich: Regierungsbezirk, § 14 I LPIG NW.</p> <p>Regionalplanung ist Landesplanung an der Schnittstelle zur gemeindlichen Selbstverwaltung.</p>
<p>Gebietsentwicklungsplan wird von einem besonderem Organ, dem Regionalrat (bis 2000: Bezirksplanungsrat), aufgestellt, § 15, § 5 LPIG NW.</p>
<p>Der Gebietsentwicklungsplan bedarf der Genehmigung der Landesplanungsbehörde, § 16 LPIG. Kontrollmaßstab ist nur die (form. und mat.) Rechtmäßigkeit.</p> <p>(siehe aber Depenbrock/Reiners, LPIG NW, Kommentar, 1985, § 16 Rn. 2.3.)</p> <p>Zum Rechtmäßigkeitsmaßstab gehören auch die in höherrangigen Plänen und Programmen enthaltenen Ziele; Ziele auf hierarchisch höherer Ebene binden alle folgenden Planungen!</p>
<p>Behördenaufbau in der Landesplanung dreistufig:</p> <p>Landesplanungsbehörde: zust. Landesminister (oberste Landesbehörde): § 2 LPIG</p> <p>Bezirksplanungsbehörde: Bezirksregierung (Landesmittelbehörde, § 7 LOG): § 3 LPIG</p> <p>Vollzugsüberwachungsbehörde im Kreis: Landrat als untere staatliche Verwaltungsbehörde (untere Landesbehörde, § 9 LOG): § 4 LPIG.</p>
<p>Die Landesplanungsbehörden sind an der Planerstellung wesentlich beteiligt, aber nicht notwendig „Plangeber“ (das ist z.B. für die Landesentwicklungsprogramme der Landtag).</p> <p>Einen „Planvollzug“ gibt es nicht. Die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung werden erst auf der Ebene konkreter Zulassungen unselbständig mitvollzogen, indem sie beachtet werden müssen oder für Bebauungspläne Anpassungspflichten auslösen (§ 1 IV BauGB).</p>
<p>Rechtsschutz bzgl. Genehmigung nach § 16 LPIG:</p> <p>Die Genehmigung durch die Landesplanungsbehörde nach § 16 LPIG hat gegenüber dem nach § 14ff. LPIG den Gebietsentwicklungsplan aufstellenden Regionalrat keine Außenwirkung, da Regionalrat keine selbständige juristische Person des öffentlichen Rechts. Beachte: eine Außenwirkung könnte sich auch nur aus Art. 28 II GG ergeben!</p>
<p>Aber Regionalrat ist organisationsrechtlich selbständige Stelle.</p> <p>Daher nach Lit. z.T. „öffentlich-rechtliche Teilrechtsfähigkeit“ => Genehmigung VA</p>

Verwirklichung der raumordnerischen Leitvorstellungen:

„Grundsätze“, „Ziele“ und „sonstige Erfordernisse“ der Raumordnung haben rechtliche Bindungswirkung nach § 4, 5 ROG.

„Grundsätze“ => zu berücksichtigen (§ 4 II ROG) => Einbeziehung in die Ermessensentscheidung.

§ 4 IV ROG: Berücksichtigung in diesem Sinne auch bei behördlichen Einzelfallentscheidungen gegenüber Privaten, wie Genehmigungen, Planfeststellungsbeschlüsse.

„Grundsätze“ sind **nicht abwägungsfest** => § 7 I S. 1 ROG: Pflicht zur Aufstellung von Raumordnungsplänen, dort Konkretisierung der Grundsätze und => Festlegung von „Zielen“:

Erst über die Festlegung von „Zielen“ in den Landesplänen als „Träger-Handlungsform“ werden die „Grundsätze“ vom Abwägungsbelang zu konkret verbindlichem Recht („Verdichtung“).

Die „Grundsätze“ werden durch Abwägung in „Ziele“ konkretisiert.

Wo Ziel („Z“) draufsteht, ist auch Ziel drin: Kennzeichnungspflicht, § 7 I S. 3 ROG.

„Ziele“ sind „zu beachten“ (§ 4 I S. 1 ROG) und damit abwägungsfest.

Adressaten der Beachtungspflicht:

„öffentliche Stellen“, § 4 I ROG, § 3 Nr. 5 ROG (Legaldefi f. „öfftl. Stellen“), und zwar:

- wenn sie selbst raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen tragen, § 4 I S. 1 ROG bzw. spezialgesetzlich, z.B. § 1 IV BauGB.

- wenn sie raumbedeutsame Maßnahmen anderer öffentlicher (Träger-)Stellen zulassen, § 4 I S. 2 Nr. 1 ROG.

- wenn sie **raumbedeutsame Maßnahmen Privater** zulassen, § 4 I S. 2 Nr. 2 ROG, ist zu differenzieren:

a) bei Entscheidung durch Planfeststellung/Plangenehmigung (s. § 4 I S. 2 Nr. 2 ROG) nur, wenn

=> **EGL**: die fachgesetzlichen Zulassungsvorschriften eine Beachtungspflicht der Ziele zu Lasten des privaten Antragsstellers begründet (**Raumordnungsklausel**).

Grund: Zulassungstatbestände können nicht mittels einer „Ziel“-Bindung der Behörde „durch die Hintertür“ verschärft werden. Folge wäre gebundene PFB/PIG-Versagung

trotz Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen für eine ermessensfehlerfreie Entscheidung. Der Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung würde dann versagt, weil (nur) die Behörde verpflichtet wäre, nicht festzustellen bzw. zu genehmigen. Das wäre eine gesetzliche Pflicht zum Nichtgebrauch des Ermessens, auf dessen Ausübung der Bürger mangels an ihn adressierter Beschränkungen einen Anspruch hat. Also Raumordnungsklausel in den an alle gerichteten fachgesetzlichen Zulassungsvorschriften erforderlich, um Beachtenspflicht auch bei Genehmigungen/Planfeststellungen gegenüber Privaten rechtmäßig zu machen.

=> **materiell:** die in Frage stehenden Belange schon in die Abwägung bei der „Ziel“-Aufstellung einbezogen werden; kein Ausschluß privater Belange durch „Ziele“, die ohne deren Anwägung aufgestellt worden sind! (sonst gäbe es ja einen Abwägungsausschluß in bezug auf alle privaten Belange, die sich mit dem Ziel beißen!).

b) Die o.g. Einschränkungen gelten für die Beachtenspflicht bei Zulassungen gegenüber Trägern, die Personen des Privatrechts sind, jedoch dann nicht, wenn diese von öffentlichen Stellen durch Mehrheitsbeteiligung oder Finanzierung beherrscht sind,

§ 4 III ROG:

keine Flucht ins Privatrecht durch Organisationsprivatisierung öffentlicher Aufgaben (formale Privatisierung)!

=> Bei behördlichen Entscheidungen gegenüber Privatrechtssubjekten nach § 4 III ROG sind die „Ziele“ der Raumordnung immer zu beachten!

Die **Erfordernisse der Raumordnung** (Def. in § 3 Nr. 1 ROG) sind bis auf die o.g. Sonderregelung für „Ziele“ in § 4 I S. 2 Nr. 2 ROG auch bei Entscheidungen über die Zulässigkeit gegenüber Privaten ohne weiteres zu berücksichtigen, § 4 IV S. 1, 2 ROG. (Sie sind ja **nur ein Abwägungsbelang**, schließen das Ermessen aber nicht aus!)

Zielabweichungsverfahren nach § 19a LPIG möglich.

Zielausnahmen in den Zielbestimmungen selbst:

müssen räumlich und sachlich bestimmt sein, um die Vorgaben des ROG nicht auszuhehlen (keine „Gummiziele“!). Also keine Ziele, die sich mit einer Totalausnahme selbst auflösen können!

Bindungswirkung bei besonderen Bundesmaßnahmen, § 5 ROG:

Konkretisierung des Bundesstaatsprinzips: keine Blockade besonderer Bundesmaßnahmen durch Landesraumplanung!

Daher zusätzliche Anforderungen an die Bindungswirkung von „Zielen“ in § 5 I ROG. Widerspruch nach § 5 I c) ROG hindert Bindungswirkung der Ziele, wenn die Voraus-

setzungen des § 5 III ROG vorliegen.

Festlegungen in Raumordnungsplänen, § 7 II-IV ROG:

§ 7 II ROG z.B.:

zentrale Orte („Versorgungskerne“), Nr. 1 b

Entwicklungachsen (verstärkte kommunikative Verbindung zwischen den zentralen Orten), Nr. 1 e

Beide Festlegungen erfolgen als „Ziele“ der Raumordnung.

§ 7 IV S. 1 Nr. 1 ROG; Vorranggebiete:

Bei Unvereinbarkeit mit anderen raumbedeutsamen Nutzungen Vorrang der durch Festlegung des Vorranggebietes privilegierten Nutzung.

Festlegung unstreitig als „Ziel“; **abwägungsfest** auch in allen nachfolgenden Planungs- und sonstigen (§35 III S. 2 BauGB!) Zulassungsstufen.

§ 7 IV S. 1 Nr. 2 ROG; Vorbehaltsgebiete:

Bei Unvereinbarkeit der vorbehaltenen Nutzung mit anderen raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht der Vorbehaltsnutzung in der Abwägung.

=> also nicht Festlegung als „Ziel“, sondern als **„Grundsatz“ mit Optimierungsgesamtanforderung**.

§ 7 IV S. 1 Nr. 3 ROG; Eignungsgebiete:

Zweck: Nutzungskonzentration

Arten:

- normale E-Gebiete

- ausschließende E-Gebiete (bestimmte Nutzungen und Funktionen im Außenbereich außerhalb des Eignungsgebietes durch RO-Plan ausgeschlossen):

außen „Ziel“ der RO

innen „Grundsatz“ der RO

- Mischform: ausschließende Vorrang-Eignungsgebiete:

außen und innen „Ziel“ der RO, § 7 IV S. 2 ROG.

Durchsetzung der „Ziele“ der RO im Gebietsbereich der Gemeinden:

Anpassungspflicht für Bauleitpläne (F-Plan und B-Plan, § 1 II BauGB) gem. § 1 IV BauGB.

=> **„Ziele“ der RO binden örtliche Planung.**

=> daher Zielfrage bei den Gebietsfestlegungen nach § 7 IV ROG so wichtig!

Dafür aber **Beteiligung der Gemeinden** in einem förmlichen Verfahren bei der Aufstellung der sie bindenden Ziele, § 9 IV, 14 ROG (aber nicht für Regionalpläne nach §

9 IV ROG, wegen § 14, 5 LPlIG; Beteiligung bereits durch den aus den Gemeindevertretern zusammengesetzten **Regionalrat!**).

=> Konkretisierung des Gegenstromprinzips aus § 1 III ROG.

sachliche Reichweite des § 1 IV BauGB: drei Fallgestaltungen zu unterscheiden:

1) **Beachtung bei Aufstellung:**

Anpassungspflicht nach § 1 IV BauGB bei Aufstellung, Änderung, Ergänzung, Aufhebung von Bauleitplänen.

Durchsetzung:

- Bauleitplangenehmigungen (soweit nach § 6, 10 II, 2 IV erforderlich),
- Kommunalaufsicht

2) **Anpassung nach Aufstellung:**

§ 1 IV BauGB erfaßt auch die Anpassung bestehender Bauleitpläne.

Aber spezielle Regelung in § 21 I LPlIG NW (behördliches Anpassungsgebot).

Bis zur Anpassung gilt der alte Bauleitplan weiter!!! => Die Bauleitplanung ist Zielimpermeabel; Ziel gilt weder direkt, noch macht es den Bauleitplan nichtig!

3) **„Erstplanungspflicht“:**

Pflicht zur Aufstellung von Bauleitplänen (nur) zur Zielverwirklichung?
allein nach dem ROG: str.

aber in NW Regelung: § 21 II LPlIG NW – Erstplanungspflicht

(in soweit doch eine Art „Vollzug“ (s. auch Rn. 34!)).

Grenzen der Zielfestlegungen aus Art. 28 II S. 1 GG:

- „Ziele“ dürfen nicht rein städtebauliche oder ortsplanerische Vorstellungen enthalten;
keine „trojanischen Ziele“!

- „Ziele“ müssen zwar hinreichend bestimmt sein,

auf der anderen Seite aber innergemeindlich gebietsscharfe Landesplanung nur bei gewichtigen überörtlichen Belangen (z.B. zentrale Standortvorsorge für Großvorhaben) zulässig!

=> i.d.R. nur gebietsrelevante überörtliche „Ziele“ anstatt gebietsscharfer Festlegungen zulässig.

Bedeutung der Ziele für die bauplanungsrechtliche Beurteilung von Vorhaben i.S.v. § 29 ff BauGB:

§ 34 I BauGB: keine „Ziele“; nur Umgebung („statisches Modell“)!

=> unbeplanter Innenbereich zielimpermeabel eingefroren.

§ 35 BauGB:

§ 35 III S. 2 1. HS. BauGB: Vorhaben nach I und II dürfen Zielen nicht widersprechen.

=> bedeutet für privilegierte Vorhaben (§ 35 I): Rechtswirkungen der „Ziele“ nur, soweit sie hinreichend konkrete Standortaussagen enthalten (BVerwG). Sonst könnte nämlich die Privilegierung aus Gesetz, § 35 I, einfach überplant werden!

=> bedeutet für sonstige Vorhaben (§35 II): uneingeschränkte Rechtswirkungen der „Ziele“ (ö. Belange dürfen hier schon nicht „beeinträchtigt“ sein).

„§ 35 III S. 2 2. HS entlastet § 35 I“ (Vermeidung nochmaliger (doppelter) Prüfung öffentlicher Belange aus der Zielabwägung durch die Baugenehmigungsbehörde).

§ 35 III S. 3: Eignungsgebiete sperren (i.d.R.).

Raumordnung <=> Fachplanung:

Fachplanungen können nach § 5 ROG (insb. I a)-c)) RO-Ziele durchbrechen.

Sicherungsinstrumente der Landesplanung

Raumordnungsverfahren, § 23 a ff. LPIG NW.

§ 15 ROG i.V.m. § 17 II ROG machen das Raumordnungsverfahren (Raumverträglichkeitsprüfung nach § 15 I ROG) zu einem „**Einstiegsverfahren**“ für die **Zulassung von Großvorhaben**.

Inhalt des Raumordnungsverfahrens ist die **Raumverträglichkeitsprüfung**.

Ergebnis des Verfahrens ist die Feststellung über die Raumverträglichkeit des Vorhabens, eine gutachterliche Äußerung.

Das Ergebnis des RO-Verfahrens bindet öffentliche Stellen als „sonstiges Erfordernis der RO“ (§ 3 Nr. 4 ROG).

Überdies starke faktische Bindung.

Die **landesplanerische Untersagung**, § 22 LPIG NW, ist das Pendant zu § 14, 15 BauGB.

Zurückstellung von Baugesuchen nur, wenn EGL vorhanden!

§ 15 BauGB oder § 23 LPIG (str., ob mit § 15 BauGB vereinbar).

Rechtsschutz im Bereich der Landesplanung:

„Ziele“ entfalten keine unmittelbare Außenrechtswirkung.

Inzidentprüfung möglich.

Nach allg. Ansicht rechtswidrige „Ziele“ grds. unwirksam (wie bei Rechtsnorm).

Die „direkten“ **Rechtsschutzformen der Gemeinde** richten sich nach der Rechtsform des „Trägerplanes“, in dem sie enthalten sind.

Wenn formliches Gesetz oder RVO: kommunale Verfassungsbeschwerde vor dem VGH NW (§ 12 Nr. 8 VGHG NW), subsidiär vor dem BVerfG (Art. 93 I Nr. 4b GG).

Wenn RVO oder Satzung: nach einer Ansicht § 47 I Nr. 1 VwGO analog.

=> „Ziele“ wie Bauleitplanvorschriften analog.

Äußerst str. in der Verpflichtungssituation („Normerlaßklage“).