

Funktionen raumordnerischer Verfahren

Ein Beitrag aus der Sicht des Verwaltungsrechts
und der Verwaltungswissenschaften

Von

Gerd Lautner



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	25
I. Bedeutung räumlicher Planungen	25
II. Rahmenbedingungen und Kritik an den Planungs- und Zulassungsverfahren ..	27
III. Allgemeine Aspekte des Planungs- und Kontrollzulassungsrechts	30
1. Die Entwicklung des Bau- und Planungsrechts (i.w.S.)	30
a) Bauliche Kontrollzulassungen	31
b) Fachplanungen	31
2. Defizite der baulichen und fachplanerischen Verfahren	33
3. Zwischenergebnis	35
IV. Aufgabenstellung und Untersuchungsgang	36
1. Ausgangslage	36
2. Aufgabenstellung im einzelnen	37
3. Betrachtungsgegenstände	37
4. Betrachtungsaspekte	38
B. Die Beteiligten der Raumordnung und Landesplanung	41
I. Die klassischen Stellen des § 4 Abs. 5 ROG	41
II. Die Beteiligung Privater	42
1. Die Einbeziehung der Einzelnen	42
2. Erwerbswirtschaftliche Unternehmen des Staates (i.w.S.) als Stellen	43
III. Raumrelevante Verwaltungsaufgaben der Daseinsvorsorge und privatwirtschaftliche Unternehmensformen	44
1. Die Privatisierungsdiskussion	44

2. Die Privatisierungsarten öffentlicher Aufgaben, insbesondere im Verkehrs- und Versorgungsbereich	44
3. Zwischenergebnis	52
C. Aufgaben und System der Raumordnung und Landesplanung	53
I. Die Steuerung der Interessen der Raumordnung und Landesplanung durch Programme und Pläne	55
II. Die inhaltlichen Instrumentarien der Programme und Pläne	56
1. Die verschiedenen Planungskategorien und ihre Wirkungen im einzelnen	56
2. Die Kategorien Grundsätze und Ziele	58
3. Die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung	62
4. Zwischenergebnis	62
III. Die verwaltungspraktische Situation	63
IV. Die Erstellungsverfahren für Programme und Pläne	64
1. Die Kategorien Programm und Plan	64
2. Programm- und Planerstellung als Verfahren	65
3. Programme und Pläne als Steuerungsinstrumente	66
4. Die Erstellungsverfahren im einzelnen	68
5. Ablauf der Erstellungsverfahren für Programme und Pläne	70
a) Die Erarbeitungsphase	70
b) Die Anhörungs- und Beteiligungsphase	73
c) Die Feststellungsphase bzw. der Feststellungsvorgang	76
6. Umweltschutzbelange in den Programmen und Plänen	77
a) Entwicklung und Diskussionsstand	77
b) Weitere Aspekte, Bewertung und Zwischenergebnis	79
7. Die Berücksichtigung von Alternativen	80
a) Die Einbeziehung von Alternativen in die Erstellungsarbeiten von Programmen und Plänen	80
b) Weitere Aspekte, Bewertung und Zwischenergebnis	81
8. Die Rechtsnatur der Programme und Pläne	82
V. Bewertung der rechtsformalen Beiträge der Programme und Pläne unter den Gesichtspunkten von Verwaltungseffizienz	83

VI. Die verwaltungspraktische Tauglichkeit landesplanerischer Programme und Pläne bei Planungen und Maßnahmen der Großinfrastruktur	84
1. Die exemplarische Betrachtungsweise	85
2. Tauglichkeitsdefizite der Programme und Pläne	86
a) Nicht bekannte oder nicht rechtzeitig in Erstellungsverfahren eingebrachte Planungen und Maßnahmen	87
b) In Erstellungsverfahren eingebrachte Planungen und Maßnahmen	88
c) Regelungsunschärfen	91
d) Zusammenfassung	92
3. Influenzierende Wirkungen der Programme und Pläne	93
4. Zwischenergebnis	94
VII. Weitere landesplanerische Lösungswege	94
1. Der Einsatz der ad-hoc-Planänderung als sonstiges planerisches Gestaltungsinstrument	94
2. Der Einsatz von plansichernden und -unterstützenden sowie sonstigen Vollzugsinstrumenten der Raumordnung und Landesplanung	97
a) Die Informations- und Unterstützungspflichten	97
b) Untersagung und Zurückstellung, Planungsgebote	98
c) Raumordnungsverfahren, andere raumordnerische Verfahren und Abweichungszulassungen	98
D. Der Einsatz sichernder Vollzugsinstrumente	100
I. Übersicht der Vollzugsverfahren	101
1. Das Raumordnungsverfahren	101
2. Das Verfahren zur Zulassung von Abweichungen	102
3. Andere raumordnerische Verfahren, insbesondere landesplanerische Abstimmungen in sonstiger Weise	102
4. Die einfache landesplanerische Stellungnahme	103
5. Zwischenergebnis	103
II. Die Abweichungszulassung im einzelnen	104
1. Das Verfahren zur Zulassung von Abweichungen	104

2. Gesetzliche Grundlagen und deren Entwicklung	104
3. Rechtsstaatliche Anforderungen an Ausnahmeregelungen	108
a) Kompetenzrechtliche Fragen	108
b) Grundsätzliche verfassungsrechtliche Anforderungen an Regel-Ausnahme-Bestimmungen	109
c) Besonderheiten der Dispense im Bau- und Planungsrecht	110
4. Die materiellen Voraussetzungen für eine Abweichungszulassung	112
5. Die formellen Voraussetzungen	115
a) Der Verfahrensablauf	116
b) Die Befugnis zur Geltendmachung eines Abweichungsbegehrens	117
c) Abweichungspetitem als unverzügliche Unterrichtung	118
III. Beteiligung und Mitwirkung bei Abweichungszulassungen	119
1. Die Informationsgewinnung	119
2. Die Mitwirkung der Fachbehörden	120
a) Allgemeine Aspekte des fachbehördlichen Einvernehmens	120
b) Abweichungen zu Lasten von Fachbehörden des Bundes	121
3. Die Beteiligung der Gemeinden	123
4. Die Beteiligung des Trägers des Programms oder Plans, insbesondere des Regionalplans	124
5. Die Beteiligung der Planungsbeiräte	130
6. Die Bürgeranhörung	130
7. Zwischenergebnis	130
IV. Sonstige Aspekte der Abweichungszulassungen	131
1. Die Belange der Umwelt	131
2. Die Alternativenprüfung	131
3. Die Rechtsnatur der Abweichungszulassungen	132
4. Die Nebenbestimmungen	133
V. Zusammenfassende Aspekte der Abweichungszulassungen und Zwischenergebnis	133

E. Das Raumordnungsverfahren	134
I. Die historische Entwicklung des Raumordnungsverfahrens	134
1. Die frühen Jahre: Von anfänglichen Abstimmungsprozeduren bis zum Vorliegen von Programm- und Planwerken	134
2. Die weitere Entwicklung bis zur Einführung des § 6a ROG im Jahre 1989	140
3. Die Änderung des § 6a ROG im Jahre 1993	146
4. Zusammenfassung und Zwischenergebnis	151
II. Gegenstände des Raumordnungsverfahrens	152
III. Die Funktionen des Raumordnungsverfahrens	156
1. Die Vereinbarkeitsfeststellung	156
2. Der Abstimmungsauftrag	157
3. Weitere Aspekte und Zusammenfassung	159
IV. Die Beteiligten am Raumordnungsverfahren	161
1. Die gesetzlich vorgesehenen Stellen	161
2. Die Träger der öffentlichen Daseinsvorsorge	161
3. Die öffentlichen Wirtschaftsunternehmen	161
4. Die § 29er-Verbände	162
5. Die Öffentlichkeitsbeteiligung	162
6. Zwischenergebnis	163
V. Der Ablauf von Raumordnungsverfahren	164
1. Erforderlichkeitsfragen von Raumordnungsverfahren	164
a) Der Diskussionsstand	164
b) Planänderung oder Sicherungsinstrumente des Vollzugs	166
c) Einzelabgrenzungen der Vollzugsinstrumente unter Erforderlichkeitsaspekten	168
d) Bewertung der Erforderlichkeitsaspekte und die einzelnen Vollzugsinstrumente	170
e) Anspruch auf Einleitung eines Raumordnungsverfahrens	171
f) Zwischenergebnis	172

2. Die Beauftragung durch die oberste Landesplanungsbehörde	172
3. Die Erstellung der Planungsunterlagen	173
4. Einzelaspekte der Beteiligung am Raumordnungsverfahren	175
5. Die Einleitung des Raumordnungsverfahrens	176
6. Einzelaspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung	177
7. Der Erörterungstermin	178
8. Einzelaspekte der Beteiligung des Trägers des Programms oder Plans	179
9. Zusammenfassung der Informationsgewinnung beim Ablauf des Raumordnungsverfahrens; Zwischenergebnis	180
F. Raumordnungsverfahren, Umweltverträglichkeitsprüfung und Alternativenprüfung	181
I. Grundlagen zur Umweltverträglichkeitsprüfung	181
II. Die Diskussion der UVP bei den Instrumenten der Raumordnung und Landesplanung, insbesondere dem Raumordnungsverfahren	182
III. Die wesentlichen Verfahrensschritte der raumordnerischen UVP	185
IV. Einzelaspekte der Umweltverträglichkeitsprüfung im Raumordnungsverfahren	186
1. Gemeinsamkeiten und verfahrensmäßige Besonderheiten von ROV und UVP	187
2. Bewertungsmaßstäbe und Verfahrensschritte der raumordnerischen UVP ...	188
3. Die Erweiterung der Mitwirkungspflichten des Vorhabensträgers	191
4. Das Gebot der Frühzeitigkeit	193
5. Die umweltzentrierte Vorabprüfung	194
6. Der integrative Ansatz	195
V. Bewertung und Ertrag der raumordnerischen UVP; Zwischenergebnis	198
VI. Raumordnung und Alternativenprüfung	200
1. Grundsätzliche Aspekte und dogmatische Grundlagen der Alternativenprüfung	200
2. Planerische Gestaltungsfreiheit und ihre Grenzen	202
3. Abwägungsgebot und Alternativenprüfung	204
a) Das Abwägungsgebot in der Rechtsprechung	204
b) Weitere Einzelaspekte der Alternativenprüfung	208
c) Alternativen und UVP	211

VII. Besondere Aspekte der Alternativenprüfung in der Raumordnung und deren Ertrag	213
VIII. Bewertung der Alternativenprüfung; Zwischenergebnis	217
G. Rechtssystematische Fragen des Abschlusses von raumordnerischen Vollzugsverfahren, insbesondere des Raumordnungsverfahrens, im einzelnen	218
I. Die förmliche Abschlußentscheidung	218
1. Die Tenorierung	218
2. Die Begründung	219
II. Allgemeine rechtsdogmatische Aspekte der Einordnung des ROV-Abschlusses	221
III. Der Meinungsstand in Rechtsprechung und Literatur	222
1. Die Rechtsprechung	222
2. Die Literatur	228
3. Der Untersuchungsbedarf im einzelnen	230
IV. Die Rechtsnatur des Abschlusses des Raumordnungsverfahrens als Verwaltungsakt in Form der Feststellung der Übereinstimmung bzw. Vereinbarkeit eines Vorhabens mit den Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung	231
1. Rechtsdogmatische Notwendigkeit der Klassifizierung von Verwaltungshandlungen als Verwaltungsakt	231
a) Die materielle und formelle Bedeutung des Verwaltungsakts	232
b) Die grundsätzliche Infragestellung der Regelungsnotwendigkeit durch Verwaltungsakte	233
aa) Das sog. Verwaltungsrechtsverhältnis	234
bb) Das informelle Verwaltungshandeln	236
cc) Bewertung dieser Überlegungen	237
2. Der Abschluß des Raumordnungsverfahrens im Lichte sonstiger relevanter Institute des Bau- und Planungsrechts	238
a) Besondere Arten der Verwaltungsakte im Bau- und Planungsrecht und deren Funktionen	239
aa) Erlaubnis und Dispens	239
bb) Ausnahmegewilligung bzw. Dispens	240
cc) Begünstigende und belastende Verwaltungsakte	241
b) Pläne, insbesondere Planfeststellungen, als Verwaltungsakte	241
c) Der sog. mehrstufige Verwaltungsakt	242

V. Die Feststellungsfunktion des Abschlusses des Raumordnungsverfahrens	243
VI. Der Abschluß des Raumordnungsverfahrens nach § 6a ROG im Sinne herkömmlicher Gesetzesinterpretation	244
VII. Die Begriffsmerkmale des Verwaltungsaktes im einzelnen	247
1. Die den Verwaltungsakt setzende Behörde	247
a) Behördliche Tätigkeit i. S. d. Verwaltungsverfahrensgesetzes	247
b) ROV-Abschlüsse als politische oder administrative Entscheidung	247
c) Überlegungen de lege ferenda	249
2. Der Verwaltungsakt als Maßnahme	251
3. Hoheitliches Handeln	251
4. Begriff und allgemeine Merkmale der Regelung	252
a) Regelungsinhalte von Verwaltungsakten	253
b) Der Regelungsgehalt der Vereinbarkeitsfeststellung	255
aa) Behördliche Auskunft	255
bb) Gutachten	255
cc) Zusage	259
dd) Vorbereitende oder vorläufige Maßnahme	261
c) ROV-Abschluß als Vorab-Regelung (vorbescheids-, vorabzustimmungs-, konzeptgenehmigungs-, teilgenehmigungs- oder planfeststellungsvorbehaltsähnliche Regelung)	262
aa) Allgemeine Regelungsfunktionen von Vorab-Entscheidungen	262
bb) Die Grundmuster der Vorab-Entscheidungen	265
(1) Bauvorbescheid als Grundmuster	266
(2) Vorweggenommenes positives Gesamturteil als Grundmuster ...	266
d) Die Einordnung der raumordnerischen Vereinbarkeitsfeststellung als Vorab-Regelung	267
aa) Die Aufgliederbarkeit des Regelungsgehalts bei Vorab-Entscheidungen	268
bb) Der Vorab- oder Teilregelungscharakter im einzelnen	269
e) Der Wirkungs- und Bindungsumfang der Regelung	271
f) Der normtheoretische Zusammenhang: Regel und Prinzip	272
aa) Übertragung von Regel und Prinzip ins Planungsrecht: Planungsleitsätze und Abwägungsdirektiven	273

bb) Der Regelungsgehalt der raumordnerischen Vereinbarkeitsfeststellung	274
(1) Einzelaspekte der Ziele der Raumordnung und Landesplanung	275
(2) Einzelaspekte der Grundsätze der Raumordnung	278
(3) Einzelaspekte der sonstigen Erfordernisse der Raumordnung ...	279
cc) Sonderfall: Ziele und Abweichungen von Zielen	280
dd) Zwischenergebnis zum Regelungscharakter	280
5. Die Einzelfallregelung	281
6. Die unmittelbare Rechtswirkung nach außen	282
a) Selbstbindung der Landesplanungsbehörde	283
b) Bindung der sonstigen landesunmittelbaren Verwaltung	284
c) Bindung der raumordnerischen Stellen, insbesondere selbständiger öffentlicher Planungs- und Maßnahmeträger	285
d) Wirkung gegenüber Privaten	285
e) Bindung des Vorhabensträgers	285
f) Umfang der Bindungswirkung	287
aa) Allgemeine Bindungswirkungen	287
bb) Weitere Besonderheiten der Abweichungszulassung	289
cc) Zwischenergebnis zur Außenwirkung	290
7. Aspekte der Zweckmäßigkeit der Klassifizierung der raumordnerischen Vereinbarkeitsfeststellung als Verwaltungsakt	290
a) Allgemeine Vorbehalte	291
b) Argumentationsspezifika der Judikatur des Bundesverwaltungsgerichts	295
c) Zusammenfassende Bewertung der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts; Zwischenergebnis	299
VIII. Rechtsschutz gegenüber raumordnerischen Beurteilungen	301
IX. Nebenbestimmungen	301
1. Allgemeine Bedeutung der Nebenbestimmungen	302
2. Zulässigkeit von Nebenbestimmungen beim Abschluß des Raumordnungsverfahrens	303
3. Arten der Nebenbestimmungen im einzelnen	304
a) Befristungen	304
b) Bedingungen	306
c) Widerrufsvorbehalte	306

d) Auflagen	307
e) Sog. modifizierende Auflagen	308
f) Hinweise und Erläuterungen	308
4. Bewertung und Randbedingungen der Nebenbestimmungen in raumordnerischen Abschlüssen; Zwischenergebnis	309
H. Die Abstimmungsfunktion	312
I. Grundsätzliches zur Abstimmungspflicht	312
II. Die Abstimmung im Raumordnungsverfahren	312
1. Differenzierungen der Abstimmung im Raumordnungsverfahren	313
2. Abstimmungsergebnis	315
3. Die Abstimmungsgegenstände und deren Optimierung	316
4. Verhältnis der Planungs- zur Vollzugsabstimmung	317
5. Fehlende Abstimmung und Abwägung	319
6. Einzelne Formen und Aspekte der Abstimmung	321
III. Die Abstimmung im Hinblick auf nachfolgende Fachverfahren	324
IV. Rechts- und Regelungsgehalte der Abstimmungen	325
1. Die am Abstimmungsvorgang Beteiligten	326
2. Abstimmung vor Abwägung	326
3. Weitergehende Absprachen	327
V. Zusammenfassung zur Abstimmungsfunktion; Zwischenergebnis	328
I. Raumordnung und informelles Verwaltungshandeln	329
I. Allgemeine Aspekte informellen Verwaltungshandelns	329
II. Grenzen informellen Verwaltungshandelns	332
III. Informelles Verwaltungshandeln in den Bereichen Bauen und räumliche Planung	332
IV. Raumordnerische Verfahren und informelles Verwaltungshandeln in der Einzelbetrachtung	334
V. Zwischenergebnis	340

J. Bedeutung raumordnerischer Verfahren für ausgewählte Projektgruppen	341
I. Siedlungs- und Gewerbeflächen	341
II. Wasser, Wasserwirtschaft; Abwasser und Abfallwirtschaft	343
III. Verkehr	344
1. Schienenverkehr	346
2. Straßenverkehr	348
3. Öffentlicher Personennahverkehr	350
4. Luftverkehr	352
5. Wasserstraßenverkehr	353
6. Güterverkehrszentren	354
7. Zusammenfassung der verkehrlichen Aspekte	354
IV. Energie	355
1. Die sog. energiewirtschaftliche Freigabe	356
2. Die raumordnerischen Verfahren für Energieanlagen	358
3. Fachliche Zulassungen	359
4. Die privatrechtliche Seite	360
5. Weitere Besonderheiten der Energiefernrassen	362
6. Produktenleitungen	363
7. Windenergieanlagen	363
8. Behördenorganisatorische Aspekte bei der Zulassung von Energieanlagen und Produktenfernleitungen	364
9. Zusammenfassung der Aspekte bei Energieanlagen	364
V. Bodenschätzegegewinnung	364
VI. Zwischenergebnis	365
K. Weitere Einzelfragen	367
I. Raumordnungsverfahren für Private	367
II. Die Beschleunigungsfristen des § 6a Abs. 8 ROG	371
III. Akteneinsichts- und Informationsrecht	373
Exkurs	378
IV. Kostenregelungen bei raumordnerischen Verfahren	379

L. Verwaltungsstrukturen und Raumordnung	382
I. Allgemeine Aspekte effektiver Verwaltungsorganisationsformen	382
II. Aspekte fachlich orientierter Verwaltungsgliederung, das Postulat der Einheit der Verwaltung und gesamtplanerische bzw. Querschnittsaufgaben	383
III. Allgemeine Koordinationsbeziehungen der Verwaltungseinheiten	386
IV. Organisationsaspekte der Raumordnungsverwaltung auf Landesebene	387
V. Die Verwaltungsstufen	388
1. Die Oberstufe	389
2. Die Mittelstufe	390
3. Die Unterstufe	391
VI. Besondere Zusammenhänge raumordnerischer Verfahren und behördlicher Strukturen	391
1. Verwaltungsaufbau und Querschnittsorientierung	391
2. Bündelung von Informationen und Entscheidungskompetenzen bei der Mittelinanz	392
VII. Ansätze einer neuerlichen Verwaltungsreform	397
1. Gegenwärtige Diskussionsmodelle	398
2. Das Modell „Regionalkreis Rhein-Main“	399
3. Das Modell der Errichtung von acht Abteilungen „staatlicher Umwelt- ämter“ der Regierungspräsidien	403
4. Zwischenergebnis	406
VIII. Exkurs: Besondere Einzelaspekte der innerbehördlichen Organisation von Regierungspräsidien im Zusammenhang mit der Zuordnung von raumord- nerischen Planungs- und Vollzugsaufgaben bei der Neugliederung von Abtei- lungen und Dezernaten am Beispiel des Regierungspräsidiums Darmstadt	407
1. Der status quo	408
2. Behördenorganisatorischer Aufgabenrahmen der Abteilung	410
3. Organisatorische Aspekte der Planungs- und Vollzugsaufgaben auf der Dezernatsebene im einzelnen	415
4. Grundsätzliche Fragen der Trennung von planerisch-fachlichen und proze- duralen Aufgaben	419

5. Kriterien für die Neugliederung von Dezernaten der Abt. Regionalplanung	421
a) Räumliche Gliederung	424
b) Fachliche Gliederung	424
c) Zwischenergebnis behördeninterner Neugliederungsaspekte	426
Zusammenfassung	427
Literaturverzeichnis	441