

Raumordnungs- und Landesplanungsrecht

RA Johannes Bohl
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Würzburg

Gliederung

1. Planungsbegriff
2. Arten der Planung
3. Bundesplanung
4. Landesplanung
5. Regionalplanung
6. Ortsplanung
7. Verhältnis der Planungsebenen zueinander
8. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz
9. Raumordnerische Abwägung
10. Raumordnung
11. Grundsätze der Raumordnung
12. Ziele der Raumordnung
13. Zentrale Orte
14. Bindungswirkung der Erfordernisse der Raumordnung
15. Rechtsschutz gegen Ziele der Raumordnung
16. Rechtsschutz gegen Grundsätze der Raumordnung
17. Raumordnungsverfahren

Planungsbegriff


*„Staatliche Planung kann weder eindeutig der Legislative noch eindeutig der Exekutive zugeordnet werden. Zum einen kann Planung nicht als ein Vorgang der Subsumtion eines bestimmten Lebenssachverhaltes unter die Tatbestandsmerkmale einer generell-abstrakten Norm verstanden werden. Zum anderen stellt die Planungsentscheidung auf keine generell-abstrakte Vorgabe für eine unbestimmte Vielzahl von Fällen dar. Es handelt sich vielmehr um einen komplexen Prozess der Gewinnung, Auswahl und Verarbeitung von Informationen, der Zielsetzung und der Auswahl einzusetzender Mittel. Planung hat mithin **finalen** und keinen konditionellen Charakter.“*

BVerfG, Urt. v. 17.07.1996; BayVerfGH, Entsch. v. 17.07.2018

Planungsbegriff

- Bestimmte Methode des Vorgehens
- Gewährleistung der rationalen Erledigung von Aufgaben

- Grundlage: Feststellung gegebener Umstände
- prognostische Einschätzung künftiger Entwicklungen
- Komplexität des Planungsprozesses
- Wertung, Abwägung und Ausgleich unterschiedlicher Interessen
- schöpferischer Planungsakt
- planerischer Gestaltungsspielraum



nur in engen
Grenzen
überprüfbar!

Planungsbegriff

Fall: Volksbegehren „Damit Bayern Heimat bleibt – Betonflut eindämmen“

Art. 5 Abs. 3 BayLplG-Entwurf

Der Flächenverbrauch wird ab dem Jahr 2020 auf durchschnittlich 5 Hektar pro Tag begrenzt. Die Aufteilung der Zielvorgabe auf die verschiedenen Planungsträger erfolgt im Landesentwicklungsprogramm.

BayVerfG, Entsch. v. 17.07.2018 – Vf. 28-IX-18

Arten der Planung

Gesamtplanung



vollständige Erfassung
des Planungsraumes

überörtliche Planung

- LEP
- Regionalplanung

örtliche Planung

- F-Plan
- B-Pläne

Fachplanung



Erfassung von
Einzelprojekten

umweltspezifische Fachplanungen

Hauptinhalt:

Umweltschutz

- Landschaftsplanung (§§ 8 ff. BNatSchG)
- Schutzgebietsausweisungen (z.B. LSG, WSG)

umweltrelevante Fachplanungen

Nebeninhalt:

Umweltschutz

- z.B. Planfeststellungen für Infrastrukturprojekte

beide Planungsarten sind raumbezogen

Europäische Raumentwicklung
informelles Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK)



Bundesraumordnung
überwiegend informelle Leitbilder



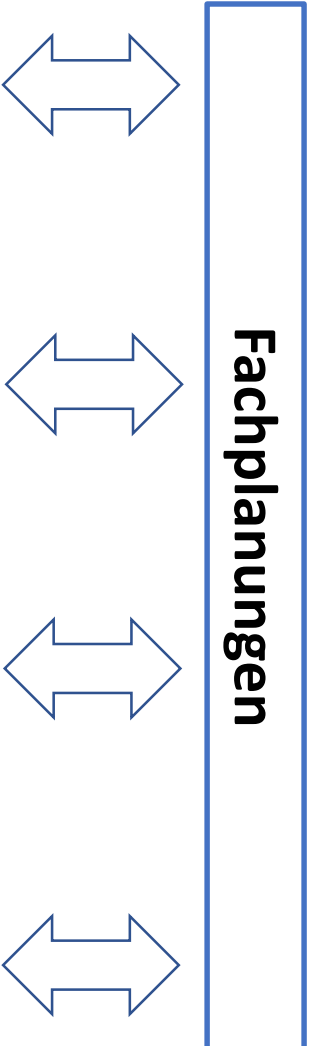
Landesplanung
Landesentwicklungsprogramm



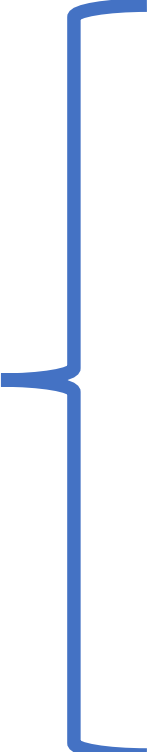
Regionalplanung
Regionalpläne



Kommunale Bauleitplanung
F-Pläne, B-Pläne



**Verbindliche
Programme
und Pläne**



Bundesplanung

- Raumordnungsplan für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone (§ 17 Abs. 1 ROG)
→ Rechtsverordnung
- Länderübergreifende Raumordnungspläne für
 - Hochwasserschutz
 - Standortkonzepte für Häfen und Flughäfen§ 17 Abs. 2 ROG
→ Rechtsverordnung
- Raumordnungsplan zur Konkretisierung einzelner Grundsätze der Raumordnung (§ 17 Abs. 3 ROG)
→ Rechtsnorm sui generis
- Fachbezogene Bundesplanung
z.B. Bundesfachplanung (§ 4 NABEG)
→ Rechtsnorm sui generis

Landesplanung

- **Landesentwicklungsprogramm (LEP)**
Art. 19 BayLplG
- Planungsträger: Freistaat Bayern
- Rechtsgrundlage: ROG und BayLplG
- Rechtsform: Rechtsverordnung (Art. 20 Abs. 2 BayLplG)

Landesplanung

Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) vom 22. August 2013, geändert durch Verordnung vom 21. Februar 2018

Auf Grund von Art. 20 Abs. 2 des Bayerischen Landesplanungsgesetzes (BayLplG) vom 25. Juni 2012 (GVBl S. 254, BayRS 230-1-W) in Verbindung mit Art. 14 Abs. 6 Satz 2 und Art. 35 Abs. 2 Satz 3 BayLplG erlässt die Bayerische Staatsregierung mit Zustimmung des Bayerischen Landtags folgende Verordnung:

§ 1

Festlegungen im Landesentwicklungsprogramm

Die Festlegungen (Ziele (Z) und Grundsätze (G)) im Landesentwicklungsprogramm Bayern sind in der **Anlage**, die Bestandteil dieser Verordnung ist, enthalten. Die Verwirklichung des Landesentwicklungsprogramms Bayern unterliegt dem Vorbehalt seiner Finanzierbarkeit.

§ 2

Anpassung der Regionalpläne

(1) Die Regionalpläne sind innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten dieser Verordnung an das Bayerische Landesplanungsgesetz und an das Landesentwicklungsprogramm Bayern anzupassen.

(2) Die bestehenden Kleinzentren, Unterzentren und Siedlungsschwerpunkte werden bis zur Anpassung der Regionalpläne als Zentrale Orte der Grundversorgung einem Grundzentrum gleichgestellt. Dies gilt nicht für die Region Donau-Iller.

Landesplanung

Beispiel aus dem LEP:

4.5 Ziviler Luftverkehr

4.5.1 Verkehrsflughafen München

- (G) Der Verkehrsflughafen München soll als Luftfahrt-Drehkreuz von europäischem Rang die interkontinentale Luftverkehrsansbindung Bayerns und die nationale und internationale Luftverkehrsansbindung Südbayerns sicherstellen.*
- (Z) Für den Verkehrsflughafen München ist eine dritte Start- und Landebahn mit den erforderlichen Funktionsflächen zu errichten.*
- (Z) Die für die weitere Entwicklung des Verkehrsflughafens München erforderliche Fläche ist als Vorranggebiet Flughafenentwicklung festgelegt. Dieses ist im Anhang 6 dargestellt.*

Regionalplanung

- **Regionalplan**
Art. 21 BayLplG
- Planungsträger: Regionaler Planungsverband
- Rechtsgrundlage: ROG und BayLplG
- Rechtsform: Rechtsverordnung, soweit Festlegungen (Art. 22 Abs. 1 Satz 1 BayLplG)

Regionalplanung

LEP legt die Regionen fest → 2.4 Regionen

(Z) Die Regionen werden aus den im Anhang 4 genannten kreisfreien Städten, Landkreisen und Gemeinden nach dem jeweiligen Gebietsstand gebildet.

Anhang 4

- Region Bayerischer Untermain (1)
- Region Würzburg (2)
- Region Main-Rhön (3)
- Region Oberfranken-West (4)
- Region Oberfranken-Ost (5)
- Region Oberpfalz-Nord (6)
- Industrieregion Mittelfranken (7)
- Region Westmittelfranken (8)
- Region Augsburg (9)



- Region Ingolstadt (10)
- Region Regensburg (11)
- Region Donau-Wald (12)
- Region Landshut (13)
- Region München (14)
- Region Donau-Iller (15)
- Region Allgäu (16)
- Region Oberland (17)
- Region Südostoberbayern (18)

Regionalplanung

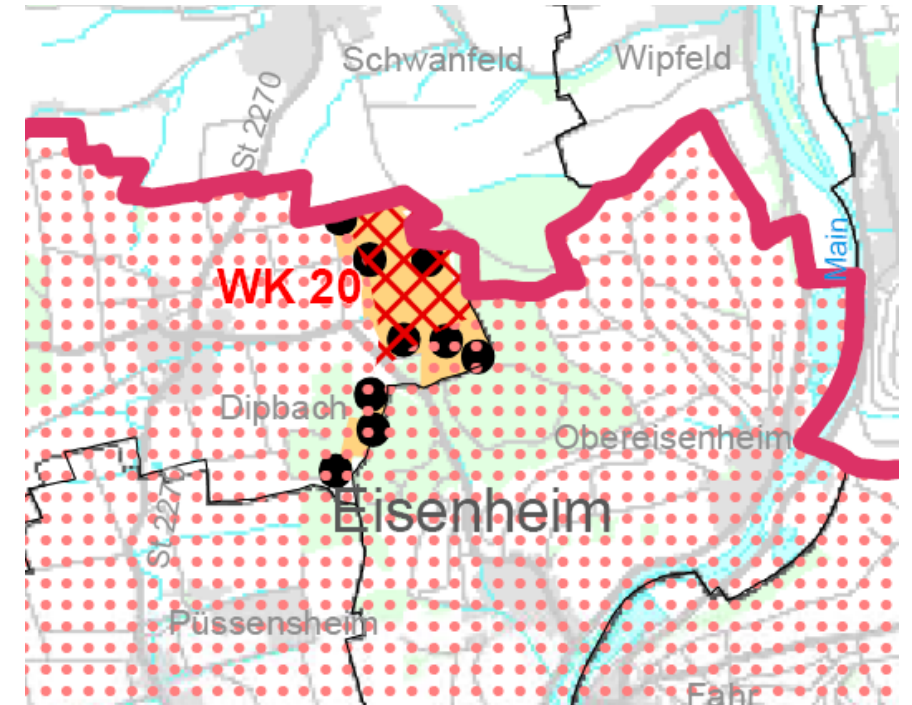
Beispiel aus dem Regionalplan Würzburg (2)

5 Erneuerbare Energien

5.1 Windkraftnutzung





[...]

5.1.2 Z Zur räumlichen Steuerung der Errichtung raumbedeutsamer Windkraftanlagen werden Vorrang-, Vorbehalts- und Ausschlussgebiete dargestellt. Lage und Abgrenzung dieser Gebiete bestimmen sich nach der Karte 2 b „Siedlung und Versorgung – Windkraftnutzung“ im Maßstab 1:100.000, die Bestandteil des Regionalplans ist.



Ziele der Raumordnung

Zeichnerisch verbindliche Darstellungen

-  **WK 1** Vorranggebiet für Windkraftnutzung (mit Nr.)
-  **WK 23** Vorbehaltsgebiet für Windkraftnutzung (mit Nr.)
-  **WK 48(b)** Vorbehaltsgebiet für Windkraftnutzung WK 48 mit einer zeitlichen Befristung auf 25 Jahre, d.h. bis zum Januar 2043
Folgenutzung: Ausschlussgebiet für Windkraftnutzung
-  Ausschlussgebiet für Windkraftnutzung

Ortsplanung

- **F-Plan, B-Pläne**
Art. 21 BayLplG
- Planungsträger: Gemeinden
- Rechtsgrundlage: BauGB
- Rechtsform:
F-Plan → Rechtsnorm sui generis
B-Plan → Satzung

Verhältnis der Planungsebenen zueinander

Problemstellung:

- Pläne verschiedener Planungsebenen dürfen sich nicht widersprechen.
- Übergeordnete Pläne dürfen nicht von unten durchkreuzt werden.
- Sicherstellung der Eigenentfaltung auch auf unterer Planungsstufe.

Verhältnis der Planungsebenen zueinander

Lösung:

- Entwicklung des jeweiligen Planungsrahmens von grobmaschig über feinmaschig hin zur Parzellenschärfe (ROG, BayLplG, BauGB).
- **Gegenstromprinzip** (Art. 1 Abs. 3 BayLplG; § 1 Abs. 3 ROG)
 - Abstimmung der Raumplanung von oben nach unten:
 - Beachtungspflicht nach Art. 3 Abs. 1 Satz 1, Art. 21 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 BayLplG
 - Anpassungspflicht der Bauleitpläne nach § 1 Abs. 4 BauGB
 - Abstimmung von unten nach oben mittels Beteiligungsrechten und Abwägungsrechten an Entscheidungsprozessen
 - Art. 16 Abs. 1 Ziff. 1 BayLplG
 - Art. 17, Art. 22 Abs. 1 Satz 1 BayLplG

Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz

- Art. 74 Abs. 1 Ziff. 31 GG: Raumordnung
- Art. 72 Abs. 3 GG:

Hat der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht, können die Länder durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen über:

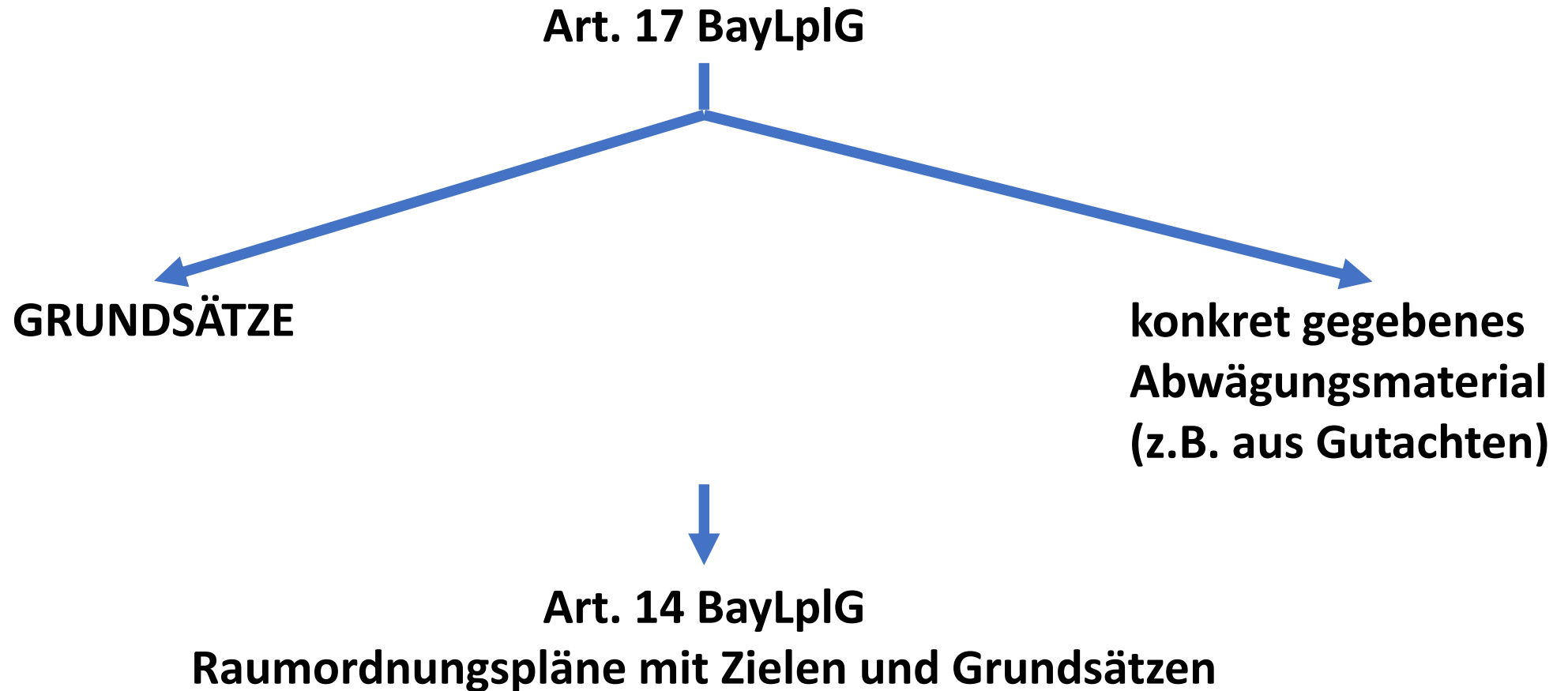
[...]

4. die Raumordnung;

[...]

Bundesgesetze auf diesen Gebieten treten frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft, soweit nicht mit Zustimmung des Bundesrates anderes bestimmt ist. Auf den Gebieten des Satzes 1 geht im Verhältnis von Bundes- und Landesrecht das jeweils spätere Gesetz vor.

Raumordnerische Abwägung



Raumordnung

unterscheidet zwischen



und



Begriff:

Art. 2 Ziff. 2 BayLplG

Zielbindung

Art. 3 Abs. 1
Satz 1 BayLplG

Beachtenspflicht

§ 1 Abs. 4 BauGB

Anpassungsgebot

Art. 2 Ziff. 3 BayLplG

Einstellung in
nachfolgende Abwägung

Art. 3 Abs. 1
Satz 1 BayLplG

In der Abwägung
überwindbar

Grundsätze der Raumordnung

- Definition: Art. 2 Ziff. 3 BayLplG
Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen
- Zweck: Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums
- Formen:
 - bundesweit geltende Grundsätze (§ 2 Abs. 2 ROG)
 - landesweit geltende Grundsätze (Art. 6 Abs. 2 BayLplG)
 - Festlegung in einem Raumordnungsplan (vgl. Art. 6 Abs. 1, Art. 14 Abs. 3 BayLplG) als dritte Stufe der räumlichen und sachlichen Konkretisierung
- Rechtswirkung: Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidung; öffentliche Belagen, die durch Abwägungs- oder Ermessensentscheidung überwindbar sind (vgl. Art. 2 Ziff. 3, Art. 3 Abs. 1 Satz 1, Art. 17 Satz 1 BayLplG)
- keine widerspruchsfreie Formulierung → Notwendigkeit der Abwägung

Grundsätze der Raumordnung

Belange nach
§ 1 Abs. 6 BauGB



Konkretisierung durch
Abwägung nach
§ 1 Abs. 7 BauGB

F-Plan: **Darstellungen**

B-Plan: **Festsetzungen**

Grundsätze nach
Art. 6 Abs. 1 und 2 BayLplG

= öffentliche Belange
der Raumordnung



Konkretisierung durch
raumordnerische Abwägung
nach Art. 17 BayLplG

Ziele der
Raumordnung

konkretere Grundsätze
der Raumordnung

Ziele der Raumordnung

- Definition: Art. 2 Ziff. 2 BayLplG
Ziele sind konkrete Raumnutzungsentscheidungen, enthalten verbindliche Vorgaben, sind abschließend abgewogen und einer erneuten Abwägung nicht zugänglich.
- Inhalte: Art. 19 und Art. 21 BayLplG
- Ziele finden sich in Raumordnungsplänen (Art. 14 Abs. 3 BayLplG)
- Ziele sind für die in Art. 2 Ziff. 5 BayLplG genannten Stellen, insbesondere die Gemeinden, materielle Rechtsnormen (Normqualität)
- Auslösung der Beachtungspflicht des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BayLplG und der Anpassungspflicht des § 1 Abs. 4 BauGB
- Keine generelle Rechtswirkung gegenüber Privaten, sondern verfahrensbezogene Wirkung über § 3 Abs. 1 Ziff. 3 BayLplG wegen

Ziele der Raumordnung

Fall: Regionalplan Mittelhessen – Vorranggebiete für Windkraftnutzung

Hess. VGH, Urt. v. 10.05.2012 – 4 C 841/11.N

Ziele der Raumordnung

„beachten“

Inhalt von Raumordnungsplänen

entfalten strikte Bindungswirkung gegenüber

untergeordnete Gesamtplanungen

z.B.

- Regionalpläne, Art. 3 Abs. 1 Satz 1 Ziff. 1, Art. 21 Abs. 1 Satz 2 BayLplG
- F-Pläne, B-Pläne, Art. 3 Abs. 1 Satz 1 Ziff. 1 BayLplG, § 1 Abs. 4 BauGB

Fachplanungen

z.B.

- Planfeststellungen für Infrastrukturvorhaben, Art. 3 Abs. 1 Satz 1 Ziff. 2 BayLplG

Zentrale Orte

2 Raumstruktur

2.1 Zentrale Orte

[...]

2.1.2 Festlegung der Zentralen Orte sowie der Nahbereiche

(Z) Das zentralörtliche System in Bayern umfasst folgende Stufen:

- a) Grundzentren,
- b) Mittelzentren,
- c) Oberzentren,
- d) Regionalzentren und
- e) Metropolen.

(Z) Die Mittel-, Ober- und Regionalzentren sowie die Metropolen werden gemäß Anhang 1 festgelegt.

(Z) Die Grundzentren werden in den Regionalplänen festgelegt.

- Umsetzung des Leitziels der gleichwertigen Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Teilräumen im Licht der nachhaltigen Raumentwicklung
vgl. Art. 3 Abs. 2 Satz 2 Bayer. Verfassung
- Flächendeckende Daseinsvorsorge
- hierarchisches mehrstufiges zentralörtliches System, abgestimmt auf die unterschiedlichen Versorgungsqualitäten

Zentrale Orte

Fall: Großflächiger Lebensmittelmarkt außerhalb zentralem Ort

noch nicht gerichtshängig

Bindungswirkung der Erfordernisse der Raumordnung

Art. 3 BayLplG / § 4 ROG

Beachtungspflicht von **Zielen** gegenüber öffentlichen Stellen (Entscheider)

- bei ihren eigenen raumbedeutsamen Planungen
- bei raumbedeutsamen Planungen anderer öffentlicher Stellen
- bei bestimmten raumbedeutsamen Planungen von Personen des Privatrechts (insbes. Planfeststellungen)
- bei raumbedeutsamen Planungen von Personen des Privatrechts, die in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durchgeführt werden

Berücksichtigungspflicht von **Grundsätzen** gegenüber öffentlichen Stellen

→ Abwägung der Grundsätze in Entscheidungen

- offen: Grundsätze = Rechtsnormen?
- Problem: Rechtsnormen werden nicht abgewogen, sondern ausgelegt!

Rechtsschutz gegen Ziele der Raumordnung

- Ziele sind
 - verbindliche Vorgaben
 - abschließend abgewogene Festlegungen
 - materielle Rechtsvorschriften
- Ziele sind zu finden in den Raumordnungsplänen der Länder
- Rechtsnatur der Pläne
 - LEP: Art. 20 Abs. 2 BayLplG → Rechtsverordnung
 - Regionalplan: Art. 22 Abs. 1 Satz 2 BayLplG → (teilweise) Rechtsverordnung

Rechtsschutz gegen Ziele der Raumordnung

- **Normenkontrollantrag**, § 47 Abs. 1 Ziff. 2 VwGO

- Gemeinde

- vgl. Art. 3 Abs. 1 Ziff. 1 BayLplG

- und darüber hinaus § 1 Abs. 4 BauGB, Art. 28 Abs. 2 GG
kommunale Planungshoheit

- Private

- vgl. Art. 3 Abs. 1 Ziff. 3 BayLplG, § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB
unmittelbare Rechtswirkung gegenüber Privaten (streitig)

- **Popularklage**, Art. 98 Satz 4 Bayer. Verfassung
(bei Gemeinden beschränkt auf Art. 11 Abs. 2 Bayer.
Verfassung)

*Problem: Antragsbefugnis
wegen Verletzung privater
Belange, vgl. Art. 17 BayLplG
(gleichgelagertes Problem bei
Vorgehen gegen B-Plan, § 1
Abs. 5 und Abs. 7 BauGB)
→ Recht auf ordnungsgemäße
Abwägung*

Rechtsschutz gegen Ziele der Raumordnung

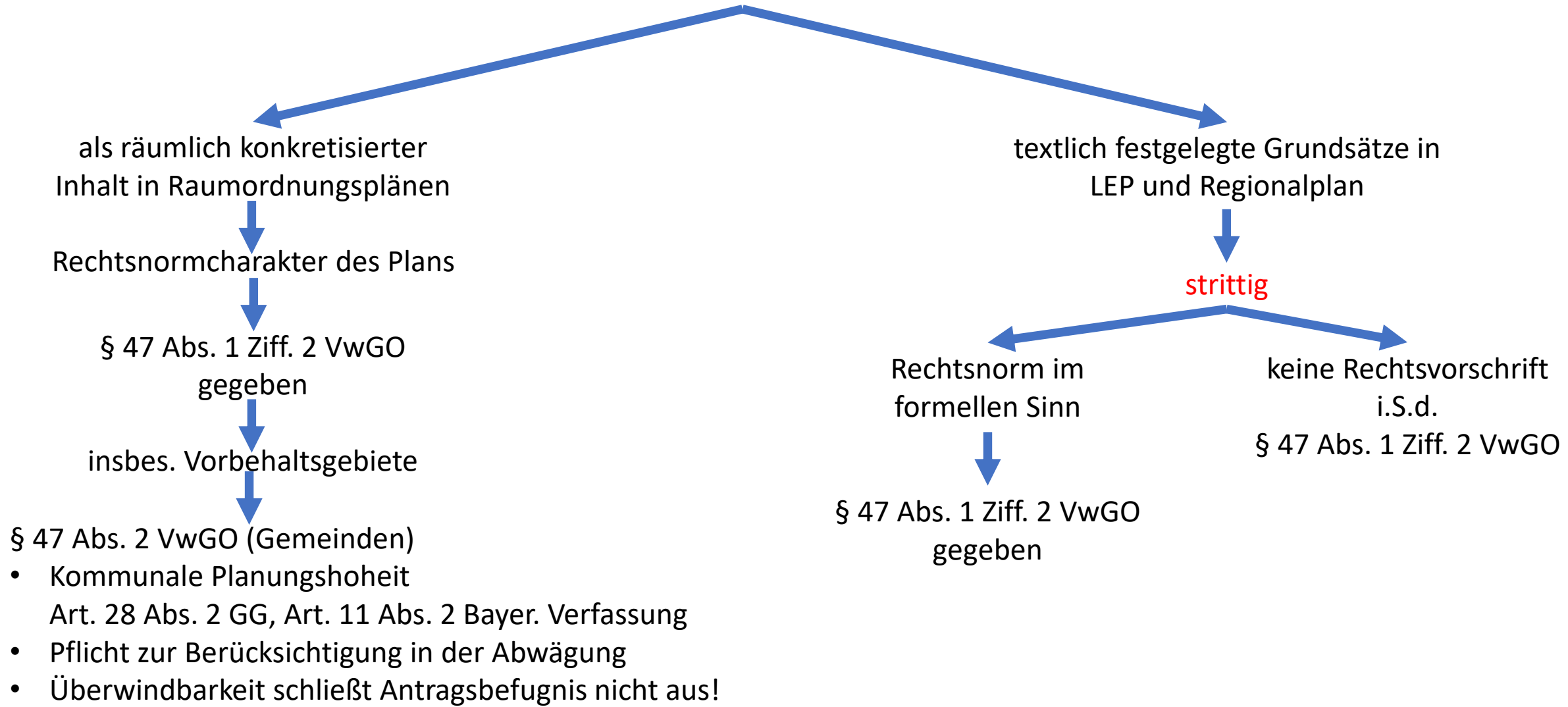
Fall: Privatgrundstück in Vorranggebiet „Regionaler Grünzug“

BVerwG, Urt. v. 16.04.2015 – 4 CN 6/14

Fall: Ausbau des regionalen Verkehrsflughafens Memmingerberg

BayVGH, Urt. v. 23.02.2005 – 20 N 03.1243

Rechtsschutz gegen Grundsätze der Raumordnung



Raumordnungsverfahren

- Anwendungsbereich: Art. 24 Abs. 1 BayLplG
- Zweck:
 - Überprüfung der Raumverträglichkeit im Rahmen eines förmlichen landesplanerischen Verfahrens
 - Vorbereitung des nachfolgenden Zulassungsverfahrens
- Verfahren: Art. 25 BayLplG
 - Zuständigkeit
 - Entscheidung über Durchführung
 - Verfahrensunterlagen
 - Beteiligung öffentlicher Stellen
 - (zwingende) Einbeziehung der Öffentlichkeit
- Prüfungsmaßstab: „Erfordernisse der Raumordnung“
 - Grundsätze der Raumordnung
 - Ziele der Raumordnung
 - sonstige landesplanerische Vorstellungen
- Verfahrensabschluss: landesplanerische Beurteilung

Raumordnungsverfahren

Verhältnis des Raumordnungsverfahrens zum nachfolgenden Zulassungsverfahren

Landesplanerische Beurteilung findet mittelbar Eingang über:

- Raumordnungsklauseln
(z.B. § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB; BVerwG, Urt. v. 16.04.2015 – 4 CN 6/14)
- Abwägung im nachfolgenden Fachverfahren, vgl. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BayLplG

BOHL & COLL.

Rechtsanwälte

Büro Würzburg

Franz-Ludwig-Straße 9
97072 Würzburg

Telefon: +49 (931) 79645-0
Telefax: +49 (931) 70645-50

E-Mail: wuerzburg@ra-bohl.de

Zweigstelle Fulda

Dr.-Weinzierl-Straße 13
36043 Fulda

Telefon: +49 (661) 9336306
Telefax: +49 (661) 9336356

E-Mail: fulda@ra-bohl.de

Internet: www.ra-bohl.de

E-Mail: info@ra-bohl.de