

WOLFGANG DURNER

Konflikte räumlicher Planungen

Jus Publicum

119

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM

Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 119



Wolfgang Durner

Konflikte räumlicher Planungen

Verfassungs-, verwaltungs- und gemeinschaftsrechtliche
Regeln für das Zusammentreffen konkurrierender
planerischer Raumansprüche

Mohr Siebeck

Wolfgang Durner, geboren 1967; 1987–1993 Studium der Rechts- und Politikwissenschaft sowie der Philosophie in Würzburg, Berlin, München und an der London School of Economics (LL.M. 1993); 1994–1996 Rechtsreferendariat in Berlin; 1995 Promotion in Politikwissenschaft an der Ludwig-Maximilians-Universität München; 1996–1997 Assistent der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch; 1997–1998 Fritz-Thyssen-Fellow am Institute for International Studies der Universität Stanford; 1999–2001 Rechtsanwalt in München; 2000 Promotion im Völkerrecht an der Freien Universität Berlin; 2001–2004 Wissenschaftlicher Assistent an der Universität München; 2004 Habilitation in den Fächern Öffentliches Recht, Europarecht, Völkerrecht und Allgemeine Staatslehre sowie Verfassungsgeschichte der Neuzeit; derzeit Lehrstuhlvertretung an der Freien Universität Berlin.

Gedruckt mit Unterstützung des Förderungs- und Beihilfefonds Wissenschaft der VG WORT.

978-3-16-157986-8 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

ISBN 3-16-148508-4

ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© 2005 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen aus der Garamond gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2003/2004 von der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität als Habilitationsschrift angenommen. Der Text und die Nachweise befinden sich im wesentlichen auf dem Stand des Frühjahrs 2004.

Meinem verehrten Lehrer, Herrn Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Professor Dr. Hans-Jürgen Papier, danke ich für seine Förderung und vor allem für die Betreuung der Habilitation, für die interessante Zeit der Mitarbeit an seinem Lehrstuhl, aber auch für die großen Freiräume, die er mir in jeder Hinsicht gewährt hat. Ebenso danke ich Herrn Professor Dr. Peter Michael Huber für das anregende Zweitgutachten sowie der gesamten Fakultät für das überaus wohlwollende Habilitationsverfahren. Außerdem möchte ich an dieser Stelle zwei weiteren meiner akademischen Lehrer Dank abstaten, Herrn Professor Dr. Philip Kunig sowie Herrn Professor Dr. Michael Klopfer, die beide meinen wissenschaftlichen Werdegang auch persönlich stark geprägt haben. Manches von dieser Prägung hat sich auch in der vorliegenden Arbeit niedergeschlagen. Den Mitarbeitern des Lehrstuhls für Deutsches und Bayerisches Staatsrecht am Institut für Politik und Öffentliches Recht bin ich für geduldiges Korrekturlesen und unzählige Recherchen verpflichtet, der VG-Wort einmal mehr für die großzügige Übernahme der Druckkosten.

Inhaltlich widmet sich diese Monographie einer Reihe von Problemen und Fragestellungen aus der Praxis des Planungsrechts, mit denen ich vor allem während meiner mehrjährigen Tätigkeit als Rechtsanwalt konfrontiert wurde. Den Einstieg in das als schwer zugänglich geltende Raumplanungsrecht und die intensive Auseinandersetzung mit vielen seiner Facetten verdanke ich meinem Freund und vormaligen Kollegen Dr. Andreas Geiger. Mit der vorliegenden Arbeit habe ich den Versuch unternommen, dieses Gebiet vor allem mit Blick auf das Verfassungsrecht weiter systematisch zu durchdringen und bisweilen zu korrigieren, dabei aber Lösungen zu entwickeln, die für die Praxis tragfähig sein sollen.

Während die Monographie auf ihre stattliche Größe anwuchs, durfte ich zugleich auch das Heranwachsen meiner Familie miterleben. Auch aus diesem Grund waren die letzten drei Jahre für mich eine zwar oft anstrengende, aber auch sehr erfüllte Zeit. Meiner Familie möchte ich dieses Buch daher in großer Dankbarkeit widmen.

München/Berlin, im November 2004

Wolfgang Durner

Inhaltsübersicht

Einleitung und Problemstellung	1
I. Das gesteigerte Konfliktpotential in der Raumplanung	1
II. Typische raumplanerische Konfliktkonstellationen	2
III. Zur divergierenden Interessenlage der konkurrierenden Planungsträger	5
IV. Lösungsansätze der Praxis	7
V. Das Beispiel der Transrapidplanung	16
VI. Zum Forschungsstand	20
VII. Fragestellung und Definition des Arbeitsziels	24
VIII. Geltung und Bedeutung allgemeiner planungsrechtlicher Konfliktregeln	26
IX. Zum Aufbau	29
 Erstes Kapitel: Grundlagen und Strukturen der Raumplanung	 31
I. Zu den Begriffen »Raumplanungsrecht« und »Raumplanung«	31
II. Überblick über die Arten und Ebenen der Raumplanung	32
III. Grundstrukturen der Raumplanung	36
IV. Räumliche Gesamtplanungen	40
V. Räumliche Fachplanungen	53
VI. Das Ineinandergreifen der Planungen in mehrstufigen Planungsprozessen	68
 Zweites Kapitel: Der einfachgesetzliche Rahmen	 75
I. Die Bewältigung von Raumplanungskonflikten durch einfaches Recht ..	75
II. Die Regelungen des Raumordnungs- und Landesplanungsrechts	79
III. Die Regelungen des Baugesetzbuchs	94
IV. Die Regelungen im Fachplanungsrecht	118

V. Zur Typologie der raumplanerischen Koordinationsregeln	140
VI. Zur Tragfähigkeit und Reichweite der Konfliktlösung durch einfaches Recht	147
 Drittes Kapitel: Historische Lösungsansätze	151
I. Ursprünge der Konflikte verschiedener Raumplanungen und ihre Bewältigung	151
II. Verfassungsrechtliche Lösungen	153
III. Einfachgesetzliche Lösungsmodelle	168
IV. Ergebnis und Ausblick	180
 Viertes Kapitel: Planungskompetenz und Konfliktvermeidung	183
I. Die Bedeutung von Kompetenznormen für das Raumplanungsrecht . .	183
II. Kompetentielle Vorgaben für das Raumplanungsrecht	197
III. Planerische Aufgabenstellungen als Konkretisierung der Kompetenz- ordnung	212
IV. Beispiele für die Grenzen der Fachplanung	228
V. Beispiele für die Grenzen der Bauleitplanung	237
VI. Beispiele für die Grenzen der Raumordnung	251
VII. Die geltungserhaltende Reduktion kompetenzwidriger Planinhalte . .	266
 Fünftes Kapitel: Abwägungsgebot und Plankoordination	269
I. Die Existenz eines einheitlichen Abwägungsgebots für alle Raumpla- nungen	270
II. Rekonstruktion des rechtsstaatlichen Abwägungsgebots	301
III. Der Inhalt des Abwägungsgebots	324
IV. Das Abwägungsgebot als materielle raumplanerische Koordinationsre- gel	331
V. Die Bedeutung des Abwägungsgebots als Planungs-Koordinationsmi- nimum	345
 Sechstes Kapitel: Kompetenz und Abwägung im Recht des Berg- baus	349
I. Das Bergrecht als Referenzgebiet zur Prüfung der entwickelten Grund- sätze	349

II. Die bergrechtliche Betriebsplanung und das Abwägungsgebot	350
III. Kompetenzfragen der Braunkohlenplanung	377
IV. Folgerungen für den weiteren Gang der Untersuchung	392
 Siebtes Kapitel: Normenhierarchie und Planungshierarchie	 395
I. Der Stufenbau der Rechtsordnung	396
II. Die Geltung und Reichweite des Normenhierarchiegrundsatzes	397
III. Die Stellung von Raumplanungen in der Normenhierarchie	402
IV. Die Zulässigkeit der Raumplanung durch den Gesetzgeber	417
V. Wichtige Anwendungsfälle der Normenhierarchie im Raumplanungs- recht	449
 Achstes Kapitel: Planerische Durchsetzungs- und Kontrollinstru- mente	 457
I. Die Möglichkeiten zur Überwindung einer entgegenstehenden Festset- zung	457
II. Verwaltungsrechtliche Durchsetzungsinstrumente	461
III. Rechtsschutz unter Planungsträgern	466
IV. Ausblick	507
 Neuntes Kapitel: Ausblick – Der Rang gemeinschaftlicher Raumpla- nungen	 509
I. Planungsrechtliche Vorgaben im EG-Vertrag	510
II. Sekundäres Planungsrecht und Planungen der Gemeinschaft	516
III. Maßstäbe für Konflikte von nationalen und gemeinschaftlichen Pla- nungen	538
 Zusammenfassende Thesen	 545
Zur Einleitung	545
Zum ersten Kapitel	546
Zum zweiten Kapitel	546
Zum dritten Kapitel	547
Zum vierten Kapitel	548
Zum fünften Kapitel	549

Zum sechsten Kapitel	550
Zum siebten Kapitel	551
Zum achten Kapitel	552
Zum neunten Kapitel	553
 English Summary	 555
Literaturverzeichnis	557
Sachregister	607

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XXV
-----------------------------	-----

Einleitung und Problemstellung

1

I. Das gesteigerte Konfliktpotential in der Raumplanung	1
II. Typische raumplanerische Konfliktkonstellationen	2
III. Zur divergierenden Interessenlage der konkurrierenden Planungsträger	5
IV. Lösungsansätze der Praxis	7
1. Die Idee der Konsensualplanung und ihre Grenzen	8
2. Die Koordinierungsfunktion der Gesamtplanung und ihre Grenzen	10
a) Gesamtplanung als Lenkung und Koordination konkurrierender Raumansprüche	10
b) Die konsequente Verwirklichung des Modells in Nordrhein-Westfalen	11
c) Grenzen der Konfliktbewältigung durch Gesamtplanung	13
V. Das Beispiel der Transrapidplanung	16
1. Rechts- und Planungsgrundlagen	16
2. Verfassungsrechtliche Streitigkeiten	17
3. Konkurrierende Raumansprüche und Planungen	18
4. Die Komplexität der aufgeworfenen Rechtsfragen	19
VI. Zum Forschungsstand	20
1. Untersuchungen zu Teilausschnitten der Fragestellung	20
2. Allgemeine Untersuchungen	21
VII. Fragestellung und Definition des Arbeitsziels	24
VIII. Geltung und Bedeutung allgemeiner planungsrechtlicher Konfliktregeln	26
1. Anwendbarkeit allgemeiner Prinzipien im Raumplanungsrecht	26
2. Der Geltungsgrund allgemeiner Prinzipien im Raumplanungsrecht	27
3. Der Anwendungsbereich allgemeiner Prinzipien	28
IX. Zum Aufbau	29

Erstes Kapitel

Grundlagen und Strukturen der Raumplanung

31

I. Zu den Begriffen »Raumplanungsrecht« und »Raumplanung«	31
II. Überblick zu den Arten und Ebenen der Raumplanung	32
1. Gesamtplanungen	33
2. Fachplanungen	34
III. Grundstrukturen der Raumplanung	36
1. Gemeinsame Grundstrukturen der Raumplanungen	37
2. Strukturelle Unterschiede zwischen den einzelnen Raumplanungen	38
IV. Räumliche Gesamtplanungen	40
1. Geschichtliche und strukturelle Grundlagen der Gesamtplanung ..	41
a) Geschichtliche Grundlagen	41
b) Die Unterscheidung von Bodenrecht und Raumordnung	43
c) Der hierarchische Stufenbau der Gesamtplanung	44
d) Formelle Koordination im Rahmen der Gesamtplanung	45
e) Die Steuerungsinstrumente der Gesamtplanung	45
2. Die Raumordnungsplanung des Bundes	47
3. Die hochstufige Landesplanung	48
4. Die Regionalplanung	49
5. Die Bauleitplanung	51
a) Grundlagen	51
b) Das Verfahren der Bauleitplanung	52
c) Materielle Anforderungen	52
V. Räumliche Fachplanungen	53
1. Planfeststellungen	53
a) Übersicht	53
b) Zur Stellung des Vorhabenträgers	56
c) Die Planfeststellung als Fachplanung	58
d) Das Planfeststellungsverfahren	60
e) Materielle Anforderungen	61
2. Planfeststellungsähnliche Vorhaben	61
3. Nutzungsregelungen	63
a) Grundlagen	64
b) Die Verfahren zum Erlaß von Nutzungsregelungen	64
c) Materielle Anforderungen	65
4. Sonstige sektorale Fachplanungen	66
VI. Das Ineinandergreifen der Planungen in mehrstufigen Planungsprozessen	68
1. Raumplanung als mehrstufiger Konkretisierungsprozeß	68
2. Das Beispiel der Fernstraßenplanung	69
a) Die gesetzliche Bedarfsplanung	69

b) Die Ausbauplanung	69
c) Das Raumordnungsverfahren	70
d) Die Linienbestimmung	70
e) Der Vorentwurf	71
f) Flankierende (Gesamt-)Planungen	71
g) Die Planfeststellung	72
3. Ausblick	72

Zweites Kapitel

Der einfachgesetzliche Rahmen

75

I. Die Bewältigung von Raumplanungskonflikten durch einfaches Recht	75
II. Die Regelungen des Raumordnungs- und Landesplanungsrechts	79
1. Formelle Koordinationsregeln	79
2. Materielle Koordinationsregeln	80
a) Die allgemeine Abstimmungspflicht gem. § 14 ROG	81
b) Die Bindung an die Ziele und Grundsätze der Raumordnung gem. § 4 ROG	83
c) Die speziellen Raumordnungsklauseln der Fachplanungsgesetze	84
d) Der personelle Geltungsbereich der Zielbindung	86
aa) Öffentliche Stellen	86
bb) Private Planungsträger	87
cc) Besonderheiten für besondere Bundesmaßnahmen	87
e) Materielle Anforderungen an Ziele und Grundsätze der Raumordnung	89
3. Instrumente der Durchsetzung raumordnerischer Vorgaben	92
4. Bewertung des einfachgesetzlichen Befunds	93
III. Die Regelungen des Baugesetzbuchs	94
1. Formelle Koordinationsregeln des Baugesetzbuchs	95
a) Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange bei der Bauleitplanung gem. § 4 BauGB	95
b) Die Möglichkeit von gemeinsamer Bauleitplanung und Planungsverbänden	98
c) Formelle Koordination zwischen Bauleitplanung und Flurbereinigung	99
d) Die nachrichtliche Übernahme anderer Planungen und ihre Bedeutung	99
2. Der Gegenstand und die Festsetzungsmöglichkeiten der Bauleitplanung	101
3. Die Pflicht zur Anpassung an die Ziele der Raumordnung	102
4. Die Bindung der Fachplanung an den Flächennutzungsplan gem. § 7 BauGB	104
a) Grundlagen	104

b) Inhalt und Reichweite der Anpassungspflicht	105
c) Die Rechtsfolgen bei Einlegung eines Widerspruchs	108
d) Praktische Erfahrungen	108
5. Die Privilegierung der Fachplanung gem. § 38 BauGB	109
a) Grundsätzliches	109
b) Die Bedeutung der Regelung	109
c) Die nicht privilegierte Fachplanung	111
d) Auslegungsprobleme	113
6. Die Pflicht zur interkommunalen Abstimmung gem. § 2 Abs. 2 BauGB	115
7. Bewertung des einfachgesetzlichen Befunds	118
IV. Die Regelungen im Fachplanungsrecht	118
1. Die Planfeststellung im Verwaltungsverfahrensgesetz	119
a) Formelle Koordination durch Verfahrensbeteiligung	120
b) Die Konzentrationswirkung nach § 75 Abs. 1 S. 1 VwVfG	121
c) Die Miterledigung notwendiger Folgemaßnahmen	125
d) Das Zusammentreffen von Planfeststellungen gem. § 78 VwVfG	126
2. Das Beispiel des Bundesfernstraßengesetzes	127
a) Die Regelungen des Bundesfernstraßengesetzes über die Linienbestimmung	128
b) Der Vorrang der Bundesplanung nach § 16 Abs. 3 S. 3 FStrG	128
c) Die Planungsstufe der Planfeststellung	130
d) Die Straßenplanung durch planfeststellungersetzende Bauleitplanung	130
3. Das Beispiel des Wasserstraßengesetzes	131
a) Die Regelungen des Wasserstraßengesetzes über die Linienbestimmung	131
b) Die Planungsstufe der Planfeststellung	132
c) Weitere Koordinationsregeln	132
4. Nutzungsregelungen am Beispiel des Bundesnaturschutzgesetzes	134
a) Formelle Koordinationsregeln bei Nutzungsregelungen	134
b) Materielle Koordinationsregeln	135
c) Schutzgebiete europäischer Bedeutung	136
5. Sonstige Fachplanungen am Beispiel der Abfallwirtschaftsplanung	137
a) Formelle Koordinationsregeln	138
b) Materielle Koordinationsregeln	139
V. Zur Typologie der raumplanerischen Koordinationsregeln	140
1. Formelle Koordinationsregeln	141
a) Konsultation und Benehmen	141
b) Einvernehmen	142
c) Die verfahrensrechtliche Integration der Planungen	142
d) Die Pflicht zur nachrichtlichen Übernahme	143
2. Materielle Koordinationsregeln	143
a) Erstplanungspflichten	143
b) Anpassungs- und Beachtenspflichten	144

c) Entwicklungsgebote	144
d) Vorrangregelungen und Freistellungen	145
e) Abstimmungs- und Berücksichtigungspflichten	145
VI. Zur Tragfähigkeit und Reichweite der Konfliktlösung durch einfaches Recht	147

Drittes Kapitel

Historische Lösungsansätze

151

I. Ursprünge der Konflikte verschiedener Raumplanungen und ihre Bewältigung	151
II. Verfassungsrechtliche Lösungen	153
1. Die Rolle des Grundgesetzes bei der Lösung von Raumplanungskonflikten	153
2. Raumplanerische Hierarchiemodelle	156
a) Die These von der allgemeinen Hierarchie der Planungen	156
b) Exkurs: Verfassungsgewohnheitsrechtlicher Vorrang der Bundesplanung?	158
c) Zur Kritik des Hierarchiemodells	164
3. Der Grundsatz »Bundesrecht bricht Landesrecht« in der Raumplanung	166
III. Einfachgesetzliche Lösungsmodelle	168
1. Der Spezialitätsgrundsatz	169
2. Der Prioritätsgrundsatz	171
a) Herkunft und Bedeutung des Prioritätsgrundsatzes	171
b) Das Prioritätsprinzip als ausnahmefähiger Rechtsgrundsatz	172
c) Die Bedeutung des Prinzips für gleichrangige Raumplanungen	173
d) Zur Geltung des Prinzips für das Verhältnis von Bauleitplanung und Fachplanung	175
e) Die Zweideutigkeit der Aussagen der Rechtsprechung	176
f) Bedenken gegen den weiten Anwendungsbereich des Prinzips	177
g) Der Inhalt des durch die Priorität vermittelten Vorranges	178
IV. Ergebnis und Ausblick	180

Viertes Kapitel

Planungskompetenz und Konfliktvermeidung

183

I. Die Bedeutung von Kompetenznormen für das Raumplanungsrecht ..	183
1. Die Bedeutung der Kompetenzregeln für Planungskonflikte	184
2. Kompetenzregeln als Rechtmäßigkeitsvoraussetzung der Planung ..	186

3. Kompetenzregeln als Grundlage der Vermeidung von Planungskonflikten	187
4. Die Zulässigkeit widersprechender planerischer Festsetzungen	188
5. Widerspruchsfreiheit der Raumplanung?	189
6. Die Notwendigkeit der sachlichen Abgrenzung von Raumplanungen	194
II. Kompetentielle Vorgaben für das Raumplanungsrecht	197
1. Die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung	197
a) Vollzugs – und Gesetzgebungszuständigkeiten als Voraussetzung der (Bundes-)planung	198
b) Die Bindung an fachfremde Vorgaben	199
c) Zur Abgrenzung einzelner Kompetenztitel des Grundgesetzes	201
d) Die Bedeutung dieser Maßstäbe für die Abgrenzung der Raumplanungen	202
e) Die Zulässigkeit der gegenseitigen Beeinflussung einzelner Planungen ..	205
f) Das Verbot des zielgerichteten Übergriffs auf andere Planungskompetenzen	205
g) Zwischenergebnis	208
2. Das Ressortprinzip	209
3. Die einfachgesetzliche Kompetenzordnung	211
III. Planerische Aufgabenstellungen als Konkretisierung der Kompetenzordnung	212
1. Die Aufgabenstellungen der Raumordnung und Landesplanung ...	213
a) Einfachgesetzliche und verfassungsrechtliche Aufgaben der Raumordnung	213
b) Die notwendige Überfachlichkeit der Raumordnung	215
c) Die Überörtlichkeit der Raumordnung	216
d) Zwischenergebnis	219
2. Die Aufgabenstellung der Bauleitplanung	219
a) Der Auftrag der Bauleitplanung zur unmittelbaren Leitung der Bodennutzung	219
b) Die Notwendigkeit einer städtebaulichen Zielsetzung	221
3. Die Aufgabenstellungen der Fachplanungen	222
a) Fachplanungen des Bundesrechts	222
b) Vollzugszuständigkeiten für die Fachplanungen des Bundes	224
c) Fachplanungen der Länder und Kommunen	227
4. Fazit	227
IV. Beispiele für die Grenzen der Fachplanung	228
1. Grenzen der Miterledigung notwendiger Folgemaßnahmen	228
a) Die Planung und Erledigung notwendiger Folgemaßnahmen	228
b) Grenzen des Instruments	228
2. Die Grenzen der Fachplanung im Verhältnis zur Bauleitplanung ..	231
a) Die Abgrenzung von eisenbahnrechtlicher Planfeststellung und Bauleitplanung	231
b) Die Bindung der Fachplanung an Wertungen anderer Planungen	236

V. Beispiele für die Grenzen der Bauleitplanung	237
1. Grenzen der Bauleitplanung im Verhältnis zur Verkehrsfachplanung	237
a) Fachplanerische Festsetzungsmöglichkeiten in den §§ 5 und 9 BauGB ..	237
b) Parallelplanung der Kommunen zur Fachplanung?	238
c) Verfassungsrechtliche Grenzen der Bauleitplanung	239
d) Das Beispiel der »Verkehrsflächen«	239
e) Möglichkeit der Bindung der Fachplanung?	241
f) Kompetenzrechtliche Einwände	243
g) Ergebnis	244
2. Durchbrechungen des Verhältnisses zur Verkehrsfachplanung? ...	244
a) Die Einbindung der Gemeinden in die Fachplanung	244
b) Die Einbindung der Gemeinden bei Ortsdurchfahrten	246
3. Grenzen der Bauleitplanung im Verhältnis zum Naturschutz	247
a) Die Aufgabenstellungen von Landschaftsplanung und Bauleitplanung .	248
b) Abgrenzung nach den zugrundeliegenden Gesetzgebungskompetenzen	249
c) Bauleitplanung und naturschutzrechtliche Gebietsverordnungen	250
VI. Beispiele für die Grenzen der Raumordnung	251
1. Die Bindung der Bundesfachplanungen an die Landesraumordnung	252
2. Grenzen der Steuerung der Bundesplanungen durch die Landesraumordnung	254
3. Die Standortfrage zwischen Raumordnung und Fachplanung	257
4. Das Beispiel des bayerischen Landesentwicklungsprogramms	261
a) Die Tendenz zur regionalen Gesetzgebung	261
b) Die projektbezogenen Ziele des bayerischen Landesentwicklungsprogramms	262
5. Fazit	265
VII. Die geltungserhaltende Reduktion kompetenzwidriger Planinhalte ...	266

Fünftes Kapitel

Abwägungsgebot und Plankoordination

269

I. Die Existenz eines einheitlichen Abwägungsgebots für alle Raumplanungen	270
1. Die Bauleitplanung	270
2. Die Raumordnung	272
3. Ausdrücklich geregelte Fälle in der Planfeststellung	274
4. Weitere Planfeststellungen	276
5. Nutzungsregelungen	277
a) Naturschutzrecht	278

b) An- und Abflugstrecken	282
c) Lärmschutzbereiche	283
d) Weitere Nutzungsregelungen	284
6. Sonstige Fachpläne	285
a) Abfallwirtschaftspläne	285
b) Weitere Fachpläne	286
7. Sonstige Vorhaben	287
a) Das Abwägungsgebot im Enteignungsverfahren	287
b) Der Sonderfall der Enteignung nach dem Landbeschaffungsgesetz	290
c) Versorgungsleitungen und sonstige genehmigungsfreie Baumaßnahmen	292
8. Verkehrsberuhigende Maßnahmen	294
9. Das verfassungsrechtliche Abwägungsgebot	295
a) Das Abwägungsgebot bei der Planung durch Gesetz	296
b) Verfassungsrechtliche Vorgaben für Planungen der Verwaltung	297
II. Rekonstruktion des rechtsstaatlichen Abwägungsgebots	301
1. Grundlagen	301
2. Konflikte vielfältiger Verfassungsbelange als Kennzeichen der Raumplanung	303
3. Grundlage und Bedeutung planerischer Gestaltungsfreiheit	305
a) Rechtfertigung der »Einräumung« planerischer Gestaltungsfreiheit? ...	305
b) Das Abwägungsgebot als Verschärfung der Zulassungstatbestände	306
c) Das Beispiel des Verkehrslärms	307
d) Unberechtigte Kritik am Abwägungsgebot	309
4. Zur Stellung des Vorhabenträgers	311
a) Die These von der Unzulässigkeit von Abwägungsvorbehalten bei Planungen Privater	311
b) Die Zulässigkeit von Abwägungsvorbehalten zur Gewährleistung des Gemeinwohls	311
c) Der Träger der planerischen Gestaltungsfreiheit	312
5. Der Anwendungsbereich des rechtsstaatlichen Abwägungsgebots .	315
a) Die normative Ermächtigungslehre	316
b) Der materielle Planungsbegriff	317
c) Die Lehre von der Finalstruktur von Planungsnormen	318
d) Das Abwägungsgebot als Erfordernis konkreter Verhältnismäßigkeit ..	319
e) Komplexität als Grund des Abwägungsbedürfnisses	320
f) Maßstäbe für das Bedürfnis nach Abwägung	322
III. Der Inhalt des Abwägungsgebots	324
1. Der Inhalt des planerischen Abwägungsgebots	324
2. Konkretisierungsversuche	325
3. Das Gebot planerischer Konfliktbewältigung	327
4. Der Inhalt des rechtsstaatlichen Abwägungsgebots	329
IV. Das Abwägungsgebot als materielle raumplanerische Koordinationsregel	331
1. Das allgemeine Koordinationsgebot	332

2. Die verfassungsrechtliche Verankerung des Koordinationsgebots ..	333
3. Zur Gewichtung gegenläufiger Planungen	335
a) Maßstäbe für die Gewichtung gegenläufiger Planungen	336
b) Die Gesichtspunkte der zeitlichen Verfestigung und inhaltlichen Konkretisierung	337
c) Pläne im Entwurfsstadium	338
d) Positivplanungen und Negativplanungen	339
e) Rechtswidrige Planungen	340
f) Das Erfordernis der Erkennbarkeit	341
4. Die Pflicht zur Beteiligung konkurrierender Planungsträger	341
5. Konsequenzen für das einfache Recht	343
V. Die Bedeutung des Abwägungsgebots als Planungs-Koordinationsminimum	345

Sechstes Kapitel

Kompetenz und Abwägung im Recht des Bergbaus

349

I. Das Bergrecht als Referenzgebiet zur Prüfung der entwickelten Grundsätze	349
II. Die bergrechtliche Betriebsplanung und das Abwägungsgebot	350
1. Das Bergrecht und seine besonderen Sachgesetzlichkeiten	351
a) Überblick	351
b) Die Lehre von den bergbaulichen Sachgesetzlichkeiten	352
2. Die bergrechtliche Betriebsplanzulassung	355
a) Gesetzliche Grundlagen der Betriebsplanzulassung	355
b) Keine Bindung an das »allgemeine« Recht – relativer Vorrang der Nutzungsregelungen	356
c) Die Sonderrolle der Betriebsplanzulassung im Immissionsschutzrecht ..	358
3. Die Rechtsprechung zur bergrechtlichen Betriebsplanzulassung ...	359
a) Der Ausgangspunkt der gesetzgeberischen Konzeption	359
b) Verfassungsrechtliche Einwände	361
c) Die Lösung des Moers-Kapellen-Urteils	362
d) Zur Reichweite der bergrechtlichen »Abwägung« nach § 48 Abs. 2 BBergG	363
e) Keine Besonderheiten bei der bergrechtlichen Planfeststellung	365
f) Die Betriebsplanzulassung als Fremdkörper im System der Planfeststellungen	366
4. Plädoyer für die Anerkennung des Abwägungsgebots im Bergrecht	368
a) Kritische Einwände gegen die herrschende Konstruktion der Betriebsplanzulassung	368
b) Die Notwendigkeit der Anerkennung einer Planungsentscheidung	371
c) Fazit	376

III. Kompetenzfragen der Braunkohlenplanung	377
1. Grundlagen der Braunkohlenplanung	377
a) Überblick	377
b) Bindung der Braunkohlenplanung gegenüber der Betriebsplanzulassung?	378
c) Allgemeine verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Braunkohlenplanung	382
2. Das Beispiel des brandenburgischen Braunkohlenplanungsrechts ..	382
a) Grundlagen	383
b) Das Beispiel des Braunkohlenplanes »Tagebau Cottbus-Nord«	384
3. Braunkohlenplanung zwischen Landesplanung und Bergrechtsgesetzgebung	388
a) Kompetenzrechtliche Bedenken gegen die Zulässigkeit der Braunkohlenplanung	388
b) Das herrschende Verständnis der Braunkohlenplanung als besondere Landesplanung	389
c) Die Braunkohlenplanung als verfassungswidriges Landesbergrecht ...	391
IV. Folgerungen für den weiteren Gang der Untersuchung	392
1. Ungereimtheiten der planungsrechtlichen Aufgabenverteilung	392
2. Keine Relativierung des Kompetenzgrundsatzes und des Abwägungsgebots	394

Siebttes Kapitel

Normenhierarchie und Planungshierarchie

395

I. Der Stufenbau der Rechtsordnung	396
II. Die Geltung und Reichweite des Normenhierarchiegrundsatzes	397
1. Die Geltung des Normenhierarchiegrundsatzes im Raumplanungsrecht	397
2. Die Zulässigkeit abweichender gesetzlicher Kollisionsnormen	400
III. Die Stellung von Raumplanungen in der Normenhierarchie	402
1. Die Bedeutung der Rechtsform des Plans für seine hierarchische Stellung	402
2. Die Rechtsformenvielfalt der Planung	402
3. Die Austauschbarkeit von Inhalt und Rechtsform	404
4. Bestimmung der Rechtsform des Plans nach materiellen Kriterien?	405
5. Die praktische Maßgeblichkeit der gesetzlichen Rechtsform	407
6. Zur Möglichkeit einer Rechtsformenwahl durch den Gesetzgeber ..	408
a) Formenfreiheit des Gesetzgebers oder materielle Abgrenzung?	408
b) Unzulässigkeit jeder Rechtsformenwahl durch den Gesetzgeber?	409

c) Die Grenzen der Rechtsformenwahl durch die Formenmißbrauchslehre	412
d) Grenzen der Rechtsformenwahl durch das Postulat der Systemgerechtigkeit	414
e) Die Zuerkennung weitreichender Gestaltungsspielräume durch die Rechtsprechung	415
7. Zwischenergebnis	416
IV. Die Zulässigkeit der Raumplanung durch den Gesetzgeber	417
1. Der Grundsatz der Gewaltenteilung	418
2. Raumplanung zwischen Gesetzgebung und Gesetzesvollzug	419
a) Definitionsprobleme	420
b) Raumplanung als Konkretisierungsprozeß zwischen Gesetzgebung und Verwaltung	421
c) Gesetzgebung durch Planung	421
d) Die Bedeutung historischer Aufgabenzuweisungen	422
3. Die Bedarfsgesetzgebung	422
a) Strukturen der Bedarfsplanung	423
b) Die Bedeutung der Bedarfsplanung	424
c) Zulässigkeit der Bedarfsplanung	426
4. Die Bauleitplanung durch Gesetz	429
a) Gesetzliche Grundlagen	429
b) Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts	429
c) Kritik	429
d) Die Bedeutung des Beschlusses für die Planung durch Gesetz	432
5. Gesetzliche Nutzungsregelungen für Nationalparks	432
6. Projektgesetze	434
a) Bedarfsgesetzgebung und Planungsgesetzgebung als graduelle Intensivierungen	435
b) Der Meinungsstand der Diskussion vor der Wiedervereinigung	436
c) Die Debatte über die Investitionsmaßnahmengesetze	437
d) Der Beschluß zur Südumfahrung Stendal	438
e) Grundsätzliche Zulässigkeit oder Ausnahmecharakter der Legalplanung?	440
f) Grundrechtsschutz, insbesondere Anforderungen aus Art. 14 GG	444
g) Planung durch Gesetz als Ausübung einer Verwaltungskompetenz? ...	446
h) Die Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren zur Legalplanung .	448
V. Wichtige Anwendungsfälle der Normenhierarchie im Raumplanungsrecht	449
1. Das Zusammentreffen von förmlichem Plangesetz und einfachem Plan	449
2. Das Zusammentreffen von Rechtsverordnung und Bebauungsplan	450
3. Das Zusammentreffen von Rechtsverordnung und Verwaltungsakt	453
4. Das Zusammentreffen von Bebauungsplan und Verwaltungsakt ...	454

Achtes Kapitel

Planerische Durchsetzungs- und Kontrollinstrumente

457

I. Die Möglichkeiten zur Überwindung einer entgegenstehenden Festsetzung	457
1. Formen der Privilegierung von Planungen	457
2. Die Rechtswirkungen der Überwindung für die verdrängte Planung	458
3. Zulässigkeit der Verwerfung rechtswidriger Festsetzungen?	459
II. Verwaltungsrechtliche Durchsetzungsinstrumente	461
1. Allgemeine Instrumente zur Durchsetzung planerischer Festsetzungen	461
a) Plandurchsetzung durch sicherheitsrechtliche Generalklauseln	461
b) Das Auseinanderfallen der Planungs- und der Plandurchsetzungszuständigkeit	462
c) Der Grundsatz der Autonomie der Verwaltungsbehörden	463
2. Besondere Plandurchsetzungsinstrumente, insbesondere die landesplanerische Untersagung	464
III. Rechtsschutz unter Planungsträgern	466
1. Die Bedeutung der Rechtsform des angegriffenen Plans	467
a) Die äußere Handlungsform staatlichen Handelns und der verfügbare Rechtsschutz	467
b) Die äußere Handlungsform der Raumplanung als Grundlage des Rechtsschutzes	468
c) Die Abweichungen von der Orientierung an der äußeren Handlungsform	470
d) Einwände	473
2. Die Möglichkeit einer gerichtlichen Geltendmachung von Rechtsverletzungen	478
a) Fallgruppen der gegenseitigen Rechtsverletzung unter Planungsträgern	478
b) Private Planungsträger	479
c) Die Rechtsfähigkeit öffentlicher Planungsträger	479
d) Rechtsschutzmöglichkeiten für Behörden	481
e) Planungskompetenzen als rechtsschutzfähige Planungsrechte	482
f) Maßstäbe für das Vorliegen der Rechtsverletzung eines öffentlichen Planungsträgers	483
3. Die Rechtsstellung der Gemeinden im öffentlichen Raumplanungssystem	484
a) Die Selbstverwaltungsgarantie als Kompetenzzuweisung und Abwehrrecht	484
b) Raumplanungen auf dem Gemeindegebiet als örtliche Angelegenheit? ..	487
c) Maßstäbe für die Zulässigkeit von Eingriffen durch höherrangige Planungen	489

4. Der Rechtsschutz der Gemeinden gegenüber anderen	
Raumplanungen	491
a) Rechtsschutz der Gemeinden gegen Planfeststellungen	491
b) Die Grundlagen der durch die Rechtsprechung anerkannten	
Fallgruppen	493
c) Der Rechtsschutz gegen Nutzungsregelungen	494
d) Der Rechtsschutz gegen überörtliche Gesamtpläne	497
e) Der Rechtsschutz gegen die Bauleitpläne von Nachbargemeinden	498
f) Bewertung der Fallgruppen	499
5. Regionale Planungsgemeinschaften	500
a) Regionalplanung als staatliche Planung unter Beteiligung der	
Kommunen	500
b) Keine Rechtsschutzgewähr durch die Verwaltungsgerichte	501
c) Regionalplanungen mit Selbstverwaltungscharakter	501
d) Maßstäbe für das Vorliegen einer Rechtsverletzung	502
6. Das Bund-Länder-Verhältnis	503
a) Kein Rechtsschutz der Länder gegen Bundesplanungen	503
b) Einwände	505
c) Zum Rechtsschutz des Bundes gegen Landesplanungen	506
IV. Ausblick	507

Neuntes Kapitel

Der Rang gemeinschaftlicher Raumplanungen

509

I. Planungsrechtliche Vorgaben im EG-Vertrag	510
1. Planungskompetenzen der Gemeinschaft	510
a) Maßnahmen im Bereich der Raumordnung	511
b) Das Beispiel der Kompetenz zur Förderung des Aufbaus	
transeuropäischer Netze	513
2. Sonstige primärrechtliche Vorgaben	515
II. Sekundäres Planungsrecht und Planungen der Gemeinschaft	516
1. Gesamtplanungen der Gemeinschaft	517
2. Die infrastrukturelle Gemeinschaftsfachplanung für	
transeuropäische Netze	518
a) Rechtsgrundlagen und Grundsätze für den Aufbau der	
transeuropäischen Netze	518
b) Die Identifizierung der Vorhaben als konkrete fachplanerische	
Entscheidung	520
c) Die Rechtsfolgen der Raumplanungsentscheidung	521
d) Würdigung	524
3. Die naturschutzrechtliche Gemeinschaftsfachplanung »Natura	
2000«	524

a) Grundlagen	524
b) Das Regime für Vogelschutzgebiete und konkurrierende Raumansprüche	526
c) Die Auswahl der Vogelschutzgebiete	527
d) Das Regime für FFH-Gebiete und konkurrierende Raumansprüche ...	528
e) Die Auswahl der FFH-Gebiete	531
f) Vorwirkungen der FFH-Richtlinie	534
g) Die Bedeutung dieser Maßstäbe für das System konkurrierender Raumplanungen	535
III. Maßstäbe für Konflikte von nationalen und gemeinschaftlichen Planungen	538
1. Der Kompetenzgrundsatz im Gemeinschaftsrecht	538
2. Der Grundsatz der Normenhierarchie im Gemeinschaftsrecht ...	539
3. Das Abwägungsgebot im Gemeinschaftsrecht	541
a) Anknüpfungspunkte für ein gemeinschaftsrechtliches Abwägungsgebot	541
b) Keine Berücksichtigung fachfremder Belange in der bisherigen Planungspraxis	542
c) Die Notwendigkeit eines spezifischen gemeinschaftlichen Planungsrechts	544

Zusammenfassende Thesen

545

Zur Einleitung	545
Zum ersten Kapitel	546
Zum zweiten Kapitel	546
Zum dritten Kapitel	547
Zum vierten Kapitel	548
Zum fünften Kapitel	549
Zum sechsten Kapitel	550
Zum siebten Kapitel	551
Zum achten Kapitel	552
Zum neunten Kapitel	553
English Summary	555
Literaturverzeichnis	557
Sachregister	607

Abkürzungsverzeichnis

a.a. O.	am angegebenen Orte
a.A.	anderer Ansicht
a.E.	am Ende
a.F.	alte Fassung
AAnz.	Amtlicher Amtsanzeiger
AbfG	Gesetz über die Beseitigung von Abfällen – Abfallbeseitigungsgesetz
ABl.	Amtsblatt
ABl.EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
AEg	Allgemeines Eisenbahngesetz
AG	Aktiengesellschaft
AgrStruktG	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes«
AK-GG	Erhard Denninger u.a. (Hrsg.), Alternativkommentar zum Grundgesetz
Alt.	Alternative
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Archiv PT	Archiv für Post und Telekommunikation
Art.	Artikel
AtomG	Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren – Atomgesetz
Aufl.	Auflage
Aug.	August
BAB	Bundesautobahn
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke – Baunutzungsverordnung
BauO Bln	Bauordnung für Berlin
BauR	Baurecht
BauROG 1998	Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung – Bau- und Raumordnungsgesetz 1998
BaWü.StrG	Straßengesetz für Baden-Württemberg
Bay.	Bayerisch
BayBauO	Bayerische Bauordnung
BayEG	Bayerisches Enteignungsgesetz
BayLPflG	Bayerisches Landesplanungsgesetz
BayNatSchG	Bayerisches Naturschutzgesetz
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayStrWG	Bayerisches Straßen- und Wegegesetz

BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerf.	Bayerische Verfassung
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGHI	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BayWaldG	Waldgesetz für Bayern
BayWG	Bayerisches Wassergesetz
BBahnG	Bundesbahngesetz
BBauBl.	Bundesbaublatt – Zeitschrift für Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung, Baurecht und Bauforschung
BBauG	Bundesbaugesetz
BBergG	Bundesberggesetz
Bbg.	Brandenburg, brandenburgisch
BbgBkGG	Brandenburgisches Braunkohlengrundlagengesetz
BbgLPlG	Landesplanungsgesetz und Vorschaltgesetz zum Landesentwicklungsprogramm für das Land Brandenburg – Brandenburgisches Landesplanungsgesetz
BBodSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten – Bundes-Bodenschutzgesetz
Bd.	Band
ber.	berichtigt
BerlStrG	Berliner Straßengesetz
Beschl.	Beschluß
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge – Bundesimmissionsschutzgesetz
BImSchV	Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes
BK-GG	Rudolf Dolzer/Klaus Vogel/Karin Graßhof (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege – Bundesnaturschutzgesetz
BremLBO	Bremische Landesbauordnung
BremLStrG	Bremisches Landesstraßengesetz
BRS	Baurechtssammlung
BSWAG	Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes – Bundesschienenwegeausbaugesetz
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
Buchholz	Sammel- und Nachschlagewerk der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, herausgegeben von K. Buchholz
Buchst.	Buchstabe
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts

BW	Baden-Württemberg
BWaldG	Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft – Bundeswaldgesetz
bzw.	beziehungsweise
CMLR	Common Market Law Review
d.	der / die / das / des
DAR	Deutsches Autorecht
dems.	demselben
ders.	derselbe
Dez.	Dezember
dies.	dieselbe(n)
DISP	Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis
EEG NW	Gesetz über Enteignung und Entschädigung für das Land Nordrhein-Westfalen – Landesenteignungs- und Entschädigungsgesetz
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft
Einf.	Einführung
Einl.	Einleitung
EkrG	Gesetz über Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen – Eisenbahnkreuzungsgesetz
endg.	endgültig
Entsch.	Entscheidung
EnWG	Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung – Energiewirtschaftsgesetz
Erl.	Erläuterung
EU	Europäische Union
EUDUR	Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht
EUREK	Europäisches Raumentwicklungskonzept
EUV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EVerkVerwG	Gesetz über die Eisenbahnverkehrsverwaltung des Bundes – Bundeseseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetz
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende
Feb.	Februar
ff.	fortfolgende
FFH	Flora-Fauna-Habitat
FlugLärmG	Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm
FlurBG	Flurbereinigungsgesetz
FS	Festschrift
FStrAbG	Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen – Fernstraßenausbaugesetz

FStrÄndG	Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GB	Gerichtsbescheid
GBL	Gesetzblatt
gem.	gemäß
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt der Bundesministerien des Innern, für Vertriebene, für Wohnungsbau, für gesamtdeutsche Fragen, für Angelegenheiten des Bundesrats
GO	Gemeindeordnung
GS	Gesetz-Sammlung für die Kgl. Preussischen Staaten / Gedächtnisschrift
GV. NW	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
GVBl. RP	Gesetz- und Verordnungsblatt für Rheinland-Pfalz
GVBl. SH	Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GW	Grundwerk
h.L.	herrschende Lehre
Halbs.	Halbsatz
Hamb. GVBl.	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
Hamb.	Hamburgisch
HambWG	Hamburgisches Wegegesetz
HBauO	Hamburgische Bauordnung
HBO	Hessische Bauordnung
HessStGH	Staatsgerichtshof des Landes Hessen
HessStrG	Hessisches Straßengesetz
HessVerf.	Verfassung des Landes Hessen
HLPg	Hessisches Landesplanungsgesetz
Hrsg.	Herausgeber
HSchulBG	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe »Ausbau und Neubau von Hochschulen« – Hochschulbauförderungsgesetz
HStR	Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HWG	Hessisches Wassergesetz
i.d.F.v.	in der Fassung vom
i.E.	im Ergebnis
i.S.v.	im Sinne von
i.ü.	im übrigen
i.V.m.	in Verbindung mit
ICJ Reports	Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders of the International Court of Justice
JA	Juristische Arbeitsblätter
Jan.	Januar
Jb.UTR	Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts
JEL	Journal of Environmental Law
JR	Juristische Rundschau
Jur.	Juristisch
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung

JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KrW-/AbfG	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen – Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
LABfG BW	Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen und die Behandlung von Altlasten in Baden-Württemberg – Landesabfallgesetz
LABfG NW	Abfallgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen
LABfWAG	Landesabfallwirtschafts- und Altlastengesetz Rheinland-Pfalz
LBauO RhPf.	Landesbauordnung Rheinland-Pfalz
LBG	Gesetz über die Landbeschaffung für Aufgaben der Verteidigung – Landbeschaffungsgesetz
LBO BW	Landesbauordnung für Baden-Württemberg
LEG NW	Landeseisenbahngesetz Nordrhein-Westfalen
LEP	Landesentwicklungsprogramm
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LNatSchG MV	Landesnaturenschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern
LNatSchG SH	Landesnaturenschutzgesetz Schleswig-Holstein
LPIG BW	Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg
LPIG LSA	Landesplanungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
LPIG NW	Gesetz zur Landesentwicklung, Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsgesetz
LStrG RP	Landesstraßengesetz für Rheinland-Pfalz
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LuftVO	Luftverkehrs-Ordnung
LVerfG	Landesverfassungsgericht
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MBPlG	Gesetz zur Regelung des Planungsverfahrens für Magnetschwebbahnen – Magnetschwebbahnplanungsgesetz
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MsbG	Gesetz zur Feststellung des Bedarfs von Magnetschwebbahnen – Magnetschwebbahnbedarfsgesetz
n.F.	neue Fassung
NAbfG	Niedersächsisches Abfallgesetz
NBauO	Niedersächsische Bauordnung
Nds. GVBl.	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
Nds.	Niedersächsisch
NdsStrG	Niedersächsisches Straßengesetz
NiedersVerf.	Niedersächsische Verfassung
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
Nov.	November
Nr.	Nummer(n)
NROG	Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht

NW	Nordrhein-Westfalen
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
Okt.	Oktober
OVG	Oberverwaltungsgericht
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PlanzV 90	Verordnung über die Ausarbeitung der Bauleitpläne und die Darstellung des Planinhalts – Planzeichenverordnung 1990
RdE	Recht der Energiewirtschaft
RdU	Recht der Umwelt
RECIEL	Review of European Community and International Environmental Law
RegBkPlG	Gesetz zur Einführung der Regionalplanung und der Braunkohlen- und Sanierungsplanung im Land Brandenburg
RG	Reichsgericht
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RGZ	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
Rn.	Randnummer(n)
RNatSchG	Reichsnaturschutzgesetz
ROG	Raumordnungsgesetz
RoV	Raumordnungsverordnung
RP	Rheinland-Pfalz
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
RuP	Recht und Politik
RuR	Raumforschung und Raumordnung
RV	Verfassung-Urkunde für das Deutsche Reich – Reichsverfassung von 1871
S.	Satz / Seite(n)
SaarlLPlG	Saarländisches Landesplanungsgesetz
SaarlStrG	Saarländisches Straßengesetz
Sächs.	Sächsisch
SächsLPlG	Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen
SächsStrG	Straßengesetz für den Freistaat Sachsen
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
SächsWG	Sächsisches Wassergesetz
SchBerG	Gesetz über die Beschränkung von Grundeigentum für die militärische Verteidigung – Schutzbereichsgesetz
Sept.	September
SGB	Sozialgesetzbuch
SH	Schleswig-Holstein
Slg.	Amtliche Sammlung der Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofs
sog.	sogenannte / sogenannter / sogenanntes / sogenannten
SpurVerkErprG	Gesetz über den Bau und den Betrieb von Versuchsanlagen zur Erprobung von Techniken für den spurgeführten Verkehr
st. Rspr.	Ständige Rechtsprechung
StGH	Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich
StrFinG	Straßenbaufinanzierungsgesetz
StrWG NW	Straßen- und Wegegesetz für das Land Nordrhein-Westfalen

StrWG SH	Straßen- und Wegegesetz des Landes Schleswig-Holstein
StrWG	Straßen- und Wegegesetz
StuW	Steuer und Wirtschaft
StVO	Verordnung über das Verhalten im Straßenverkehr – Straßenverkehrs- Ordnung
SüdumfStG	Gesetz über den Bau der »Südumfahrung Stendal« der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde
SWR	Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen
SZ	Süddeutsche Zeitung
TA	Technische Anleitung
TA-Lärm	Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm
ThürBO	Thüringer Bauordnung
ThürLPlG	Thüringer Landesplanungsgesetz
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
ThürVerf.	Verfassung des Freistaats Thüringen
TKG	Telekommunikationsgesetz
TWG	Telegraphenwegegesetz
u.a.	unter anderem, und andere
UAbs.	Unterabsatz
UGB	Umweltgesetzbuch – Entwurf der Unabhängigen Sachverständigen- kommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesminister für Umwelt und Reaktorsicherheit
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
Urt.	Urteil
usw.	und so weiter
UTR	Umwelt- und Technikrecht
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	von, vom
VBl.BW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerfG	Verfassungsgericht
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerkPBG	Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin – Verkehrswegeplanungsbeschleu- nigungsgesetz
Verw	Die Verwaltung
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VkBl.	Verkehrsblatt
Vorb.	Vorbemerkung
VR	Verwaltungsrundschau
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwGOÄndG	Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung
VwRR MO	VerwaltungsRechtsReport – Ausgabe MO
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz

WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts – Wasserhaushaltsgesetz
WissR	Wissenschaftsrecht – Wissenschaftsverwaltung – Wissenschaftsförderung
WiVerw	Wirtschaftsverwaltung
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis
WRV	Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 – Weimarer Reichsverfassung
WuM	Wohnungswirtschaft und Mietrecht
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
ZfB	Zeitschrift für Bergrecht
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZGR	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZLW	Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
ZZP	Zeitschrift für Zivilprozeß

Hervorhebungen in Zitaten stammen, wenn nicht anders vermerkt, vom Verfasser.

Einleitung und Problemstellung

I. Das gesteigerte Konfliktpotential in der Raumplanung

Der Boden in Deutschland wird knapper. Die sprunghaft steigende Bodenversiegelung, die rund 1 % pro Dekade betragen soll, wirft nicht nur grundsätzliche umweltpolitische Fragen auf¹, sondern kann zugleich auch als Gradmesser künftiger räumlicher Nutzungskonflikte angesehen werden. Die Tatsache, daß eine bestimmte Fläche eben nur einmal für eine bestimmte Nutzung in Anspruch genommen werden und daher nicht zugleich Straße, Bergwerk oder Naturschutzgebiet sein kann, zudem die Notwendigkeit, die in einer zunehmend immissionsbelasteten und -sensibilisierten Umwelt immer häufiger auftretenden Nutzungskonflikte benachbarter Räume durch eine sachgerechte Zuordnung verschiedener Flächen zu bewältigen, haben das Problemfeld der Konflikte räumlicher Planungen in den vergangenen Jahren ständig an Bedeutung gewinnen lassen.

Das Rechtsgebiet, das räumliche Gestaltungs- und Nutzungsansprüche formuliert, ist die Raumplanung. Diese Bezeichnung ist allerdings lediglich ein unscharfer Oberbegriff für eine komplexe Querschnittsaufgabe, der keine einheitlichen Gesetzgebungs- oder Vollzugskompetenzen zugrunde liegen. Raumplanung ist die Kurzbezeichnung für ein System, in dem verschiedene örtliche, regionale und länderübergreifende Planungsebenen aufeinandertreffen und unterschiedliche Planungsträger – Bund, Länder, Gemeinden, private und »halbstaatliche« Planungsträger und zunehmend auch die Europäische Gemeinschaft – in vielfältigen Handlungsformen sowie unter unterschiedlichen Zielsetzungen, Interessen und Präferenzen räumliche Vorgaben entwickeln.² Diese Planungsträger können harmonisch zusammenwirken – etwa wenn eine Gemeinde in ihrem Flächennutzungsplan die Trasse für eine als Bundesfernstraße eingestufte Ortsumgehung freihält –, können jedoch auch inkompatible Plankonzepte entwickeln. Mit Blick auf diesen letztgenannten Fall des Zusammentreffens unterschiedlicher Raumplanungen untersucht die vorliegende

¹ Vgl. dazu nur das Sondergutachten Landnutzung des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen, Konzepte einer dauerhaft umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume, 1996, sowie die Einführung bei *Kühling/Hermann*, Fachplanungsrecht, 2. Aufl. 2000, Rn. 1; ähnlich bereits *Blümel*, Die Planfeststellung im geltenden Recht, Bd. 1 1967/1994, S. 3 ff. Grundsätzlich zu den damit aufgeworfenen Fragen einer »nachhaltigen Raumentwicklung« jetzt *Groß*, in: Lange (Hrsg.), Nachhaltigkeit im Recht, 2003, S. 128 ff.

² Näher zu den einzelnen Gruppen der Raumplanungen im ersten Kapitel S. 32 ff.

Studie die Frage nach geeigneten Kollisions- und Koordinationsregeln für Konflikte räumlicher Planungen.

II. Typische raumplanerische Konfliktkonstellationen

Bei den von der problembeschreibenden Sammelbezeichnung »Unvereinbarkeit verschiedener Raumplanungen« erfaßten Sachverhalten lassen sich unterschiedliche Kategorien und Konstellationen von Planungskonflikten unterscheiden.³ Die wohl häufigste und bekannteste Gruppe von Konfliktkonstellationen ist dadurch gekennzeichnet, daß verschiedene Planungsträger mit unterschiedlichen Gestaltungsansprüchen auf identische Flächen zugreifen wollen. In Bündelung einzelner Konflikte aus der Praxis läßt sich etwa der Fall konstruieren, daß eine Fläche durch die Bundesrepublik (durch Verwaltungsakt) nach dem Landbeschaffungsgesetz als Truppenübungsplatz der Bundeswehr bezeichnet oder im Wege der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung für eine ICE-Neubaustrecke in Anspruch genommen werden soll, zugleich aber in dem Landesentwicklungsprogramm des betroffenen Bundeslandes – gegebenenfalls also in einem förmlichen Landesgesetz – als Vorranggebiet für eine bergbauliche Nutzung ausgewiesen ist. Denkbar wäre zudem, daß die betroffene Gemarkungsgemeinde beide Nutzungsformen ablehnt und statt dessen die staatlichen Planungen zum Anlaß nimmt, die Flächen bauleitplanerisch als allgemeine Wohngebiete auszuweisen. Wird in einem solchen Fall auch noch der Anspruch erhoben, daß es sich bei den betroffenen Flächen um ein europäisches Vogelschutzgebiet handele, das aus wirtschaftlichen Gründen nicht beschnitten werden kann und daher für keine der aufgeführten Nutzungsformen in Betracht kommt, so zeigt sich die Problematik einer pluralen Raumplanung in ihrer ganzen Tragweite. Dieses Beispiel, in dem unterschiedliche Fach- und Gesamtplanungen des Bundes, der Länder, der Kommunen und schließlich der Europäischen Gemeinschaft miteinander in Konflikt treten, mag auf den ersten Blick konstruiert erscheinen. Ein konkretes Beispiel aus der Planungspraxis wird jedoch sogleich belegen, daß die Konflikte der planerischen Wirklichkeit nach Komplexität und Umfang durchaus ähnliche Dimensionen annehmen können.⁴ Diese Konflikthanfälligkeit von Raumplanungen mag sich nicht zuletzt dadurch erklären, daß die Einleitung einer bestimmten Planung für eine bestimmte Fläche vielfach erst den Anstoß für andere Planungsträger liefert, ihrerseits Raumansprüche für das entsprechende Gebiet zu entwickeln. Dies führt oft geradezu zu einem Wettlauf der verschiedenen Planungsträger⁵, um durch die

³ Vgl. die Überblicke zu typischen Konfliktsituationen bei *Birk*, NVwZ 1989, 905, 906ff.; *Christ*, Raumordnungsziele und Zulässigkeit privater Vorhaben, 1990, S.8ff.; ähnlich auch *Steinberg*, DVBl. 1982, 13, 14; *Bell/Hermann*, LKV 2002, 393.

⁴ Vgl. das Beispiel der Planungen für den »Transrapid« nachfolgend S. 16ff.

⁵ Dem Verfasser ist aus seiner früheren anwaltlichen Praxis der Fall eines zeitlichen Wettlaufs zweier unverträglicher Raumplanungen bekannt, in dem für ein großflächiges Gebiet die Schutzgebietsverordnung des zuständigen Landesumweltministeriums nur einen Tag nach der öffentlichen

»rechtzeitige Überplanung des betroffenen Gebietes«⁶ eine andere Planung zu verhindern. Zugleich verstärkt die Furcht, in einem solchen Wettlauf »zu spät zu kommen«, die vielfach bereits bestehende Tendenz zur Vorratsplanung.

Eine zweite häufige Konstellation von Planungskonflikten ist dadurch gekennzeichnet, daß Planungen zwar nicht um dieselbe Fläche konkurrieren, aber zwischen benachbarten Nutzungen Unverträglichkeiten bestehen⁷, etwa wenn eine lärminensitive Straßenplanung oder ein Bergwerksbetrieb die bauleitplanerische Ausweisung eines Wohngebiets oder die naturschutzrechtliche Erhaltung eines Vogelschutzgebietes in Frage stellt. Zwar sind die einzelnen Planungsträger nach § 50 BImSchG angehalten, bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, daß schädliche Auswirkungen auf Wohn- und sonstige schutzbedürftige Gebiete soweit wie möglich vermieden werden. Diese auf die jeweilige Planung gerichtete Abwägungsdirektive⁸ vermag indes jene Fälle nicht abzudecken, in denen konkurrierende Planungsträger durch Überplanung benachbarter Flächen inkompatible Planungskonzepte entwickeln.

In einer dritten, in der Praxis ebenfalls immer bedeutsamer werdenden Konstellation beanspruchen verschiedene Planungsträger zwar nicht identische oder benachbarte Flächen für unterschiedliche Zwecke, wollen jedoch der Sache nach ein und dasselbe Vorhaben planen und nach ihren eigenen Vorstellungen festsetzen. Nach Aussagen des Schrifttums bestehen insoweit vielfach echte Zuständigkeitskonkurrenzen: So sollen etwa »Park and Ride«-Anlagen an den Schnittpunkten von S-Bahnen und U-Bahnen sowohl durch Bebauungsplan als auch durch eisenbahnrechtliche, personenbeförderungsrechtliche und fernstraßenrechtliche Planfeststellung ausgewiesen werden können.⁹ In den entsprechenden Konflikten geht es vor allem um die Frage, wer ein bestimmtes Vorhaben in zeitlicher, räumlicher und technischer Hinsicht gestalten kann. Im Mittelpunkt steht dabei zumeist die Standortfrage bzw. im Infrastrukturbereich die konfliktträchtige Frage der Linien- oder Trassenführung von Verkehrsträgern. Der genaue Verlauf eines Verkehrsträgers, der Standort einer Müllverbrennungsanlage, der Umgriff eines Naturschutzgebietes, die Frage, wo der ICE hält, wo die Autobahn eine Ausfahrt erhält und wo sie aus Schallschutzgründen in einer Einhausung geführt werden soll, all dies sind nicht nur für den finanzierungspflichtigen Vorhabens- oder Baulastträger, sondern auch für die

Bekanntgabe des konkurrierenden Planfeststellungsbeschlusses des Landesbergamts im Gesetzblatt verkündet wurde.

⁶ So der plastische Sprachgebrauch bei *Jaschinski*, LKV 1999, 295.

⁷ *Paetow*, UPR 1990, 321.

⁸ Vgl. zur Bedeutung und Auslegung des § 50 BImSchG als Abwägungsdirektive *BVerwG*, Urt. v. 10. 9. 1981 – 4 B 114/81 –, NJW 1982, 348; im Schrifttum etwa *Gaentzsch*, in: *Schlichter/Stich/Driehaus/Paetow* (Hrsg.), *Berliner Kommentar zum BauGB*, 3. Aufl., § 1 Rn. 59, Stand: Aug. 2002; *Jarass*, BImSchG, 5. Aufl. 2002, § 50 Rn. 1; *Kloepfer*, *Umweltrecht*, 2. Aufl. 1998, § 10 Rn. 47ff. und § 14 Rn. 168; *Kühling/Hermann*, *Fachplanungsrecht*, 2. Aufl. 2000, Rn. 399, m.w.N.; *Steinberg/Berg/Wickel*, *Fachplanung*, 3. Aufl. 2000, § 1 Rn. 39ff.

⁹ *Schirmer*, BayVBl. 1992, 513ff.

Anwohner, Gemeinden und Regionen herausragende wirtschaftliche sowie umwelt- und strukturpolitische Weichenstellungen, die von grundlegenden Interessenkonflikten geprägt sind. Vor allem dort, wo die beanspruchte Gestaltungsmacht und die Finanzierungslast auseinanderfallen, gewinnt die Frage nach der durchsetzungsfähigen Planungszuständigkeit an Brisanz. Welcher Planungsträger in den genannten Planungskonflikten ein Mitgestaltungs- oder gar ein Letztentscheidungsrecht beanspruchen kann, ist freilich gerade im Infrastrukturbereich weniger klar, als man es nach über einem halben Jahrhundert Verkehrswegeplanung in der Bundesrepublik erwarten mag. Der Gesetzgeber hat vielfach ganz unterschiedlichen Planungsträgern Festsetzungsmöglichkeiten eingeräumt, die dem Grundsatz nach die Ausweisung einer konkreten Verkehrswegeführung ermöglichen. Die Planungspraxis bedient sich dementsprechend nahezu aller denkbaren Festsetzungsmöglichkeiten. Der Trassenverlauf von Eisenbahnstrecken, Fernstraßen und Autobahnen beispielsweise wurde in dem vergangenen Jahrzehnt von ganz unterschiedlichen Planungsträgern unter anderem unmittelbar durch Bundesgesetz¹⁰, durch Linienbestimmung der Bundes- bzw. Landesverkehrsminister¹¹, durch die Landesplanung als Ziel der Raumordnung in Form von Landesgesetzen, Satzungen und Verordnungen, durch Bebauungspläne und schließlich direkt durch die eisenbahn- oder straßenrechtlichen Planfeststellungen festgelegt, ohne daß über die Verbindlichkeit einzelner Festsetzungen oder ihren Vorrang im Konfliktfall Einigkeit bestehen würde.

Angesichts dieses Vorgehens mag sich der Eindruck aufdrängen, daß Verkehrswege von jedem räumlich irgendwie zuständigen Planungsträger und in jeder verbindlichen Form festgesetzt werden können.¹² Dies entspricht einer häufig geäußerten Literaturauffassung, wonach bei räumlichen Planungen Kompetenzüberschreitungen geradezu unausweichlich und daher Fallösungen auf der Ebene der Zuständigkeitsabgrenzung nicht weiterführend sein sollen.¹³ Die statt dessen in den Vordergrund tretenden Koordinations- und Abstimmungsregelungen vermögen jedoch die entstehenden Kompetenzkonflikte ebenfalls nur unzureichend zu lösen: Zwar unterliegen die Planungsträger untereinander verschiedenen komplexen Bindungen sowie Beteiligungs- und Berücksichtigungspflichten, eindeutige materielle Koordinierungsregeln sind jedoch in den allermeisten Fällen nicht vorhanden. Entgegen mancher Darstellung kann daher oft keine Rede davon sein, daß das »Raumpla-

¹⁰ Gesetzliche Festlegungen der Trassen von Verkehrsträgern erfolgten bereits seit längerem in grobem Maßstab durch die Bedarfsgesetze, zuletzt parzellenscharf durch die Investitionsmaßnahmegesetze des Bundes. Näher dazu im siebten Kapitel S. 422ff.

¹¹ Vgl. etwa die Regelungen über Linienbestimmungen in § 16 Abs. 1 FStrG, § 2 Abs. 1 S. 1 VerkPBG, § 13 Abs. 1 S. 1 WaStrG; § 37 Abs. 2 S. 1 StrWG NW; näher zu einigen dieser Vorschriften im zweiten Kapitel S. 128 und 131f. sowie im ersten Kapitel S. 70f.

¹² Blümel, DVBl. 1997, 205, 207, spricht hier von einer »Vertauschbarkeit der Rechtsformen der Raumplanung«; ähnlich bereits ders., DVBl. 1960, 697, 703, m.w.N. Vgl. auch BayVerfGH, Entsch. v. 15. 7. 2002 – Vf. 10-VII-OO u.a. –, DÖV 2003, 78, 79, wo das Nebeneinander der Verbindlichkeitsansprüche von Linienbestimmung und entsprechenden Raumordnungszielen offenbar als im Grundsatz unproblematisch angesehen wird.

¹³ Vgl. zunächst nur Brohm, DÖV 1989, 429, 438.

nungssystem« das Bild eines harmonischen Ineinandergreifens verschiedener Planungsebenen liefern würde. Auch wenn in der Vielzahl der soeben erwähnten Infrastrukturplanungen die einzelnen Festsetzungen identisch sein oder lediglich unterschiedliche Konkretisierungsstufen darstellen mögen, kommt es doch auch oft zu einander konträr widersprechenden Festsetzungen für ein und dasselbe Vorhaben.

III. Zur divergierenden Interessenlage der konkurrierenden Planungsträger

Der Ausgangspunkt für die Entwicklung angemessener rechtlicher Lösungen für die skizzierten Konfliktkonstellationen muß dabei in der Einsicht liegen, daß die Interessen der jeweils beteiligten Planungsträger teilweise höchst divergent sind. Zwischen den durch die einzelnen Planungsarten verkörperten Belangen besteht oft schon von vornherein – etwa im Verhältnis von Umweltschutzplanung und Siedlungsplanung – ein natürliches Spannungsverhältnis.¹⁴ Treffen solche konträren Raumplanungsansprüche konkret aufeinander, so wird die jeweils andere Planung regelmäßig als Störfaktor empfunden. Zumal gemeindliche Planungen zielen in der Tat oft auf die Verhinderung oder Modifikation eines überörtlichen Vorhabens ab¹⁵, während umgekehrt raumordnerische Festsetzungen gelegentlich gerade mit der Perspektive aufgestellt werden, eine bestimmte Planung – sei es ein Vorhaben, sei es ein Naturschutzgebiet – auf dem Gemeindegebiet und gegebenenfalls auch gegen den Willen der Gemarkungsgemeinde durchzusetzen oder zu verhindern.¹⁶

Die verbreitete, unter ganz unterschiedlichen Gesichtspunkten vorgetragene Kritik an der unbefriedigenden Behandlung von Planungskonflikten im geltenden Raumplanungsrecht kann daher nicht ohne den Hintergrund der divergierenden Rauminteressen der einzelnen Planungsträger verstanden werden. Zwar sieht sich die gemeindliche Bauleitplanung seit Jahrzehnten im »Zangengriff« übergeordneter räumlicher Vorgaben der Landesplanung einerseits und privilegierter Fachplanungen andererseits und fordert eine nachhaltige Stärkung der kommunalen Planungshoheit.¹⁷ Demgegenüber hält jedoch selbst ein scheinbar so mächtiger Planungsträ-

¹⁴ So bereits *Kloepfer*, RuP 1975, 20ff.

¹⁵ Vgl. etwa den Sachverhalt in VGH München, Urt. v. 24. 5. 2000 – 26 N 99.969 –, BayVBl. 2000, 722ff.; *Finke*, Die Privilegierung von Fachplanungen nach § 38 BauGB, 2001, S. 5ff.; *Kraft*, UPR 2001, 294ff.; *W. Schrödter*, in: Schrödter (Hrsg.), BauGB, 6. Aufl. 1998, § 1 Rn. 23ff. und § 7 Rn. 1.

¹⁶ Vgl. ganz beispielhaft den Bericht von *Jell*, Ein Federstrich bedroht das Isental, SZ v. 25. 9. 2001, S. 53, die die Debatten über einen Regionalplan schildert, dessen Festsetzung eines Erholungsgebiets in erster Linie den Zweck verfolgt, den Bau einer Autobahn zu verhindern. Die Gegner der Festsetzung sind nach dieser Schilderung gerade die Anlieger einer Bundesstraße, die gegebenenfalls anstelle der Autobahn ausgebaut werden müßte. Der Streit um das Erholungsgebiet richtet sich also in Wirklichkeit auf die Ermöglichung bzw. Verhinderung eines Infrastrukturprojekts an anderer Stelle. Vgl. zur Lösung des Falls bereits *Durner*, in: Bauschke/Becker u.a. (Hrsg.), Pluralität des Rechts, 2003, S. 225f., 245f.

¹⁷ In diesem Sinne etwa *Birk*, NVwZ 1989, 905ff.; *Blümel*, VVDStRL 36 (1978), 171, 188ff., 252ff.; *ders.*, Das Selbstgestaltungsrecht der Städte und Gemeinden, 1986, S. 10ff.; *Braese/Dick/Lin-*

ger wie der Bund seine räumlichen Planungen seit Jahren gegenüber den Widerständen und »Verhinderungsplanungen«¹⁸ von Ländern und Gemeinden für nicht mehr durchsetzbar¹⁹ und hat auf diese Entwicklung in den 90er Jahren mit einer – in vielerlei Hinsicht auch gegen andere Planungsträger gerichteten²⁰ – Beschleunigungs- und Investitionsmaßnahmengesetzgebung sowie mit dem verstärkten Einsatz von Ausbaugesetzen reagiert.²¹

Wenn daher die gesetzlichen Regelungen über das Verhältnis der einzelnen Raumplanungen zueinander als unbefriedigend kritisiert werden, so ist dies zu einem beachtlichen Teil auf divergierende Interessen und unterschiedliche Wertungen und Perspektiven der unterschiedlichen Planungsträger zurückzuführen, bei denen vor allem im Vorhabenbereich Fragen der Finanzierung im Vordergrund stehen. Raumplanungen enthalten zumeist Festsetzungen, die für die jeweiligen Akteure unter ganz verschiedenen Gesichtspunkten Betroffenheiten auslösen. Daß zwischen dem Bund, den Ländern, den Kommunen und privaten Planungsträgern im Einzelfall erhebliche Interessengegensätze bestehen werden, ist in vielen Fällen offensichtlich: So forderten in den 90er Jahren Länder und Kommunen bei der Neutrassierung von Schnellbahnverbindungen wiederholt eine größere Zahl von Haltepunkten, während die – lediglich formell privatisierte – Eisenbahn des Bundes aus betriebswirtschaftlichen und Geschwindigkeitsgründen den ICE »nicht an jeder Milchkanne halten« lassen wollte, »nur um auf alle Wünsche Rücksicht zu nehmen«.²² Während die Deutsche Bahn AG als finanzierungspflichtige Vorhabenträgerin in solchen Ver-

demann/Möcklinghoff, Verplante Gemeinden, 1980; *Gaentzsch*, WiVerw 1985, 235, 239; *Knemeyer*, NJW 1980, 1140, 1142ff.; *Koch*, in: FS für Schlichter, 1995, S. 461ff.; *Langer*, VerwArch 80 (1988), 352, 354ff.; *Niemeier*, in: FS für Werner Ernst, 1980, S. 335, 337; *Paetow*, UPR 1990, 321ff.; *Püttner/Riffel*, Örtliche und überörtliche Planung, 1978, S. 4ff.; *Rothe*, in: FS für Werner Weber, 1974, S. 893ff.; im Ansatz auch *Spannowsky*, DÖV 1997, 757, 758; kritisch zu diesem Vorbringen *Erbguth*, BayVBl. 1981, 577, 583; *Faber*, in: AK-GG, Bd. 1, 2. Aufl. 1989, Art. 28 Abs. 1 II/Abs. 2 Rn. 17; relativierend auch *Schink*, in: Kormann (Hrsg.), Das neue Bundesbaurecht, 1994, S. 103, 104f.

¹⁸ Vgl. soeben in und bei Fn. 15f.

¹⁹ *Faber*, in: AK-GG, Bd. 1, 2. Aufl. 1989, Art. 20 Abs. 1 – 3 V Rn. 28f.; näher am Beispiel der Fernstraßenplanung *Garlichs*, Grenzen staatlicher Infrastrukturpolitik, 1980, besonders S. 92ff., 125ff., zur Wasserstraßenplanung *Weckerle*, in: Kormann (Hrsg.), Kommunen und Verkehrsplanung, 1993, S. 61ff.; vgl. auch *Melchior*, Fachplanung im Sozialstaat, 2000, S. 110ff.; *Rath*, Möglichkeiten und Grenzen der Durchsetzung neuer Verkehrstechnologien, 1993, S. 284ff., sowie bereits *Börner*, Planungsrecht für Energieanlagen, 1973, S. 43f.

²⁰ Genannt seien insoweit beispielhaft 1) die Einführung einer Behördenpräklusion in § 73 Abs. 3a VwVfG, die gerade im Verhältnis zu anderen Planungsträgern besondere Bedeutung entfaltet, 2) die Ausweitung der gegenüber der Bauleitplanung privilegierten Fachplanungen nach § 38 BauGB und 3) das Investitionsmaßnahmengesetz zur Südumfahrung Stendal, das auch gegen die Widerstände der Gemeinde Stendal gerichtet war.

²¹ Vgl. zur Beschleunigungsgesetzgebung nur *Bullinger*, Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben, 1991; *Repkewitz*, VerwArch 88 (1997), 137ff.; *Ziekow* (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, 1998; zu den »Ausbaugesetzen als Gegenmaßnahme« auf eine (vermeintliche) Schwäche der Fachplanung *Melchior*, Fachplanung im Sozialstaat, 2000, S. 114ff.

²² So die plastische Aussage des damaligen Vorstandsvorsitzenden der Deutsche Bahn AG *Dürr*, zitiert bei *Ronellenfitsch*, in: König/Benz (Hrsg.), Privatisierung und staatliche Regulierung, 1997, S. 118, 126.

fahren vor allem an kostengünstigen Lösungen interessiert ist, begreifen sich Länder und Gemeinden meist als Anwälte der Natur und der betroffenen Bürger und drängen auf technisch mögliche, aber oft sehr kostenintensive Alternativen. Derartig divergierende Raumansprüche werden sich schließlich in divergierenden Raumplanungen niederschlagen. Raumplanungskompetenzen transformieren somit auch für Hoheitsträger zu einem Instrument der Formulierung und Durchsetzung eigener räumlicher Präferenzen.

IV. Lösungsansätze der Praxis

Konflikte räumlicher Planungen gehen in erster Linie darauf zurück, daß das Raumplanungsrecht aufgrund unterschiedlicher Gesetzgebungskompetenzen und Normkomplexe in hohem Maße zersplittert ist²³ und einheitliche Planzuständigkeiten nicht bestehen. Es handelt sich um einen Bereich, in dem sich einerseits ein wachsendes Konfliktpotential²⁴ und eine Vielzahl möglicher Reibungsflächen²⁵, andererseits eine unklare und wenig systematisierte Rechtslage gegenüberstehen. Vor dem Hintergrund der soeben skizzierten Interessenkonflikte wäre das Ziel illusorisch, eine umfassende theoretische »Großformel«²⁶ zu entwickeln, die den Interessen aller beteiligten Planungsträger umfassend gerecht wird. Eine Regelung beispielsweise, die der Fachplanung über § 38 BauGB hinaus gehend eine generelle Durchsetzung gegenüber der Bauleitplanung ermöglicht, werden die Gemeinden stets als unzureichend empfinden.²⁷ Einfache Kollisionsprinzipien – wie der »Vorrang der Fachplanung« – werden zudem jedenfalls ohne modifizierende Zusatzregeln dem engen Verflechtungsgrad der einzelnen Raumnutzungen und den oft als kondominal charakterisierten²⁸ Zugriffsrechten unterschiedlicher Planungsträger auf identische Flächen und Räume ebensowenig gerecht wie der Notwendigkeit einer planerischen Abstimmung und Koexistenz unterschiedlicher Raumnutzungsansprüche.

Während die älteren Aussagen in Rechtsprechung und Schrifttum zur Lösung räumlicher Planungskonflikte noch überwiegend auf hierarchischen Modellen und Regeln wie dem Spezialitätsgrundsatz, dem »Vorrang der Fachplanung« oder dem Grundsatz »Bundesrecht bricht Landesrecht« beruhten²⁹, standen im Zentrum der

²³ Vgl. *Peine*, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl. 2003, Rn. 17ff., und näher im ersten Kapitel S. 32ff.

²⁴ *Kraft*, BauR 1999, 829, 830.

²⁵ *Ronellenfötsch*, VerwArch 1999, 467.

²⁶ Gegen die Vorstellung, komplexe rechtliche Zusammenhänge ließen sich mit Hilfe theoretischer »Großformeln« bewältigen, besonders *Papier*, in: Maunz/Dürig u.a., GG, Art. 14 Rn. 354 und 377f., Stand: Juni 2002, m.w.N.; *ders.*, Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL 61 (2002), 155f.

²⁷ Vgl. *Kloepfer*, RuP 1975, 20; *Kraft*, UPR 2001, 294, 297; *ders.*, BauR 1999, 829, 830; *Schlarman*, DVBl. 1980, 275, 276; kritisch zu dieser Vorstellung bereits *Brohm*, DVBl. 1980, 653, 657f.

²⁸ Vgl. etwa *Ernst/Suderow*, Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, 1976, S. 30f., m.w.N.; *von der Groeben*, in: Kaiser (Hrsg.), Planung III, 1968, S. 173, 187; *Henrich*, Kommunale Beteiligung in der Raumordnung und Landesplanung, Bd. 1, 1981, S. 91ff.; Bd. 2, S. 278ff.

²⁹ Näher zu diesen historischen Lösungsansätzen im dritten Kapitel, insbesondere S. 153ff.

raumplanerischen Überlegungen in der Bundesrepublik gleichsam leitmotivisch zwei Lösungsansätze: Einerseits die Idee einer durch wechselseitige Beteiligung und Rücksichtnahme geprägten, die dargestellten Konflikte letztlich überbrückenden Konsensualplanung, andererseits die Stärkung der Gesamtplanung als Austragungs- und Koordinierungsforum kollidierender Raumansprüche. Beide Ansätze, wiewohl sie sich für die Praxis als unverzichtbar erwiesen haben, stoßen jedoch auf Grenzen ihres jeweiligen Konfliktlösungspotentials.

1. Die Idee der Konsensualplanung und ihre Grenzen

Die Idee der Konsensualplanung entsprach dem durch ein Bestreben nach Konfliktvermeidung und Konsens geprägten Klima der frühen Bundesrepublik. Dementsprechend unternahm vor allem die Literatur zahlreiche Versuche, räumliche Planungskonflikte auf der Grundlage kompetentieller Gleichordnung im Sinne eines an Konsens, Abstimmung und praktischer Konkordanz orientierten Ausgleichs zu lösen.³⁰ Grundlage dieser Modelle bildet die Vorstellung einer kondominalen Gestaltung des Raumes durch verschiedene Planungsträger.³¹ Eine solche Konsensualplanung stellt zwar idealerweise eine für alle Beteiligten akzeptable Lösung her und macht formale Letztentscheidungsbefugnisse oder Rechtsschutz weitgehend entbehrlich. Die augenfälligen Nachteile des Modells liegen demgegenüber in seinem hohen Abstraktionsgrad, der allzu starken Orientierung am Einzelfall und damit einem geringen Rationalisierungs- und Konfliktlösungspotential in jenen Fällen, in denen sich ein Einvernehmen der beteiligten Planungsträger trotz aller guten Aufrufe zu Konsens nicht herstellen läßt.

Unabhängig von der Frage, ob diese zumeist als Bestandsaufnahme des geltenden Rechts deklarierten Lösungsmodelle jemals der normativen Rechtslage entsprochen haben, prägten sie jedenfalls im Infrastrukturbereich die Planungspraxis in ganz erheblichem Maße. Raumplanung und insbesondere Infrastrukturplanung war in Deutschland jedenfalls vor der Wiedervereinigung vor allem durch Kooperation und Konfliktvermeidung geprägt.³² Sie wurde von »vertikalen Fachbruderschaften« aus Bund, Ländern, Gemeinden und der EG beherrscht³³, deren zwar informelles,

³⁰ Beispielfhaft für diesen Ansatz steht etwa das durch Winfried *Brohm* als Lösung für Planungskonflikte entwickelte »Gebot der kompetentiellen Rücksichtnahme«. Näher dazu *Brohm*, Landeshoheit und Bundesverwaltung, 1968, S. 28ff.; sowie die weiteren Nachweise zu seinen Arbeiten nachfolgend S. 23; dem folgen im neueren Schrifttum etwa *Bussek*, Die Wirksamkeit von Raumordnungsverfahren, 1987, S. 117ff., 149; *Löhr*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 8. Aufl. 2002, § 38 Rn. 3; *Weiblen*, Bauleitplanung und Flächen- und Objektschutz, 2001, S. 225ff.; ähnlich auch *Lücke*, VerwArch 70 (1979), 293ff., 295f.; *Kim*, Gemeindliche Planungshoheit und überörtliche Planungen, 1998, S. 158ff., *Pfaff*, VerwArch 70 (1979), 1, 22; *Stüer*, UPR 1998, 408, 414; *ders./Hönig*, UPR 2002, 333, 336.

³¹ Vgl. *Schmidt-Aßmann*, Grundfragen des Städtebaurechts, 1972, S. 131ff.

³² Vgl. die Beobachtungen von *Faber*, in: AK-GG, Bd. 1, 2. Aufl. 1989, Art. 20 Abs. 1 – 3 V Rn. 28; *Garlichs*, Grenzen staatlicher Infrastrukturpolitik, 1980, S. 123ff.

³³ So im Jahre 1979 der Befund von *Wagener*, VVDStRL 37 (1979), 215, 238ff., der auf S. 240 plattisch formuliert: »Die Vorstellung, daß der Bund heute selber bestimmen könnte, wo und in wel-

gleichwohl jedoch höchst intensives und letztlich effektives Zusammenwirken im Verhältnis untereinander die Frage oft entbehrlich machte, ob für die Trassenführung einer Bundesfernstraße das Letztentscheidungsrecht beim Bund, den Ländern oder den Gemeinden lag.

Freilich ist zu beobachten, daß diese tradierte staatliche Raumplanung und die konsensualen, durch wechselseitige Beteiligungsrechte, Berücksichtigungspflichten und eine praktische Konkordanz geprägten Lösungsansätze in den letzten Jahren immer seltener konfliktlösend wirken.³⁴ Obwohl zwischen den Planungsträgern von jeher ein erhebliches Konfliktpotential besteht, nimmt die Zahl der Fälle des Zusammentreffens mehrerer Raumplanungen zu, in denen aufgrund einer Häufung von Verflechtungen zur »Bewältigung der vielfältigen Konflikte eine Koordinierung der Vorhaben erforderlich wird, die nicht mehr durch bloße gegenseitige Rücksichtnahme und Abstimmung der Vorhabenträger geleistet werden kann«.³⁵ Zudem ist unter Planungsträgern stärker als noch vor einigen Jahren die Bereitschaft erkennbar, Planungskompetenzen »auszureizen« und Festsetzungen auch in den herkömmlicherweise einvernehmlich geregelten Rand- und Überschneidungsbereichen zu treffen. Ein prominentes Beispiel hierfür ist die im Jahr 2000 eingeschlagene Linie der bayerischen Staatsregierung, durch »projektbezogene Ziele der Raumordnung«, die der Bund freilich als rechtlich weitgehend unbeachtlich ansieht³⁶, stärker als bisher Bundesinfrastrukturplanungen zu beeinflussen.³⁷ Nicht umsonst hat der Bund Ende der 90er Jahre verstärkt Widerspruch gegen raumordnerische Ziele der Länder eingelegt, die seinen Planungen entgegenstanden.³⁸ Streitigkeiten über Zuständigkeiten und Durchsetzungsfähigkeit einzelner Planungen lassen sich somit immer weniger durch allgemeine Aufrufe zur gegenseitigen Rücksichtnahme bewältigen.

Das schwindende Konfliktvermeidungspotential konsensualer und ausgleichender Lösungsansätze wird es in größerem Umfang als bisher erforderlich machen, für nicht ausräumbare Planungskonflikte Kollisionsregeln und Letztentscheidungskompetenzen zu ermitteln. Damit treten im Fall eines konkreten Plankonflikts bislang kaum als praxisrelevant angesehene Regelungen wie jene in § 16 Abs. 3 S. 3 FStrG in den Vordergrund, wonach »Bundesplanungen grundsätzlich Vorrang vor Orts- und Landesplanungen« haben, welche der bundesrechtlichen Planung die

chem Umfang Bundesfernstraßen gebaut werden, kann nur der naiv Zuständigkeitsgläubige haben.« Derselbe Begriff mit gleichem Befund findet sich bei *Fürst*, DISP 130 (1997), 47, 48, 50. Vgl. auch *Blümel*, in: HStR IV, 1990, § 101 Rn. 59 zur »schlichten Koordinierung« im Fernstraßenwesen; *Breuer*, VerwArch 69 (1978), 1, 12f.; *Zech*, DVBl. 1987, 1089, 1093f.

³⁴ Ähnlich *Fürst/Ritter*, Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung, 2. Aufl. 1993, S. 131; *Schroeder*, UPR 2000, 52, 57f.; vgl. auch *Busse*, BayVBl. 1998, 293, sowie zu den Gründen *Birk*, NVwZ 1989, 905, 907f.

³⁵ So BVerwG, Urt. v. 18. 4. 1996 – 11 A 86/95 –, BVerwGE 101, 73, 79; ähnlich *Dörries*, Verhältnis der Bauleitplanung zur Fachplanung, 2000, S. 103.

³⁶ Vgl. *Spannowsky*, UPR 2000, 418ff.

³⁷ Näher *Goppel*, DVBl. 2000, 86ff.; vertiefend zu dieser Debatte im vierten Kapitel S. 262ff.

³⁸ Näher dazu *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Kommentar K, § 5 ROG Rn. 7, Stand: VII/2000.

Entscheidung vorbehält, ob sich die Bundesplanung gegenüber abweichenden räumlichen Planungen der Länder durchsetzen soll oder nicht.³⁹

2. Die Koordinierungsfunktion der Gesamtplanung und ihre Grenzen

Werden konfligierende Raumnutzungsansprüche erhoben, ohne daß sich ein Konsens zwischen den beteiligten Planungsträgern herstellen läßt, so liegt es nahe, statt starrer Vorrangregelungen die Möglichkeiten einer verstärkten Koordination der unterschiedlichen räumlichen Planungen durch eine neutrale schlichtende Instanz auszuloten.⁴⁰ Die Idee des neutralen Dritten bildet den Kern der räumlichen Koordinierungsfunktion der überörtlichen Gesamtplanung (Raumordnung, Landesplanung), die für die Praxis vielfach das bedeutendste Instrument zur Koordination von Raumplanungen darstellt und daher nach ihrem Auftrag und Selbstverständnis sämtlichen anderen Raumplanungen übergeordnet erscheint.

a) Gesamtplanung als Lenkung und Koordination konkurrierender Raumansprüche

Die Schaffung und schrittweise Stärkung der überörtlichen Gesamtplanung als eines Instruments zur Lenkung und Koordination konkurrierender Raumansprüche bildete über Jahrzehnte hinweg die zentrale Antwort der Rechtswissenschaft und der Gesetzgebungspraxis auf die seit Gründung der Bundesrepublik immer häufiger auftretenden Planungskonflikte. Durch den Erlaß des Raumordnungsgesetzes im Jahr 1965⁴¹ schuf der Bund die Rechtsgrundlagen für eine bereits seit den 50er Jahren geforderte⁴² räumliche Gesamtplanung, die die einzelnen Fachplanungen aufeinander abstimmen und in Einklang bringen sollte. Nachdem sich die praktische Steuerungskraft der Raumordnung zunächst noch als eher begrenzt erwies⁴³, erfolgte eine Aufwertung der räumlichen Gesamtplanung zunächst auf örtlicher Ebene durch die Funktionserweiterung der Bauleitplanung in der Novelle zum Bundesbaugesetz im Jahre 1976⁴⁴, auf der überörtlichen Ebene im Zuge der Stärkung der Raumordnung

³⁹ So jedenfalls interpretiert das Bundesverwaltungsgericht diese Regelung, vgl. BVerwG, Urt. v. 20.10.1989 – 4 C 12/87 –, BVerwGE 84, 31, 37f., und dazu im zweiten Kapitel S.129.

⁴⁰ Vgl. die entsprechenden Forderungen etwa durch *Blümel*, DVBl. 1977, 301ff.; *Schlarmann*, DVBl. 1980, 275, 276; *Wahl*, DÖV 1981, 597, 598.

⁴¹ Vgl. *Appold*, in: FS für Hoppe, 2000, S.21, 23ff.; *Dörr*, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. I, 2. Aufl. 2000, § 7 Rn. 13ff.; *Evers*, Regionalplanung als gemeinsame Aufgabe von Staat und Gemeinden, 1976, S. 84ff.; *Umlauf*, Zur Entwicklungsgeschichte der Landesplanung und Raumordnung, 1986, S. 26ff.; *von der Heide*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz (Hrsg.), Raumordnung in Bund und Ländern, Bd. 1, Einf. II Rn. 28ff., Stand: Jan. 1999; *Wahl*, Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung, Bd. I, 1978, S. 203ff.

⁴² Vgl. etwa die Ausführungen und Nachweise bei *Lange*, Verkehr und öffentliches Recht, 1974, S. 3000, m.w.N.

⁴³ Vgl. *Wahl*, Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung, Bd. I, 1978, besonders S. 283f., m.w.N., der eine übergroße Dominanz der Fachplanungen diagnostiziert.

⁴⁴ Vgl. *Ehebrecht-Stüer*, in: FS für Hoppe, 2000, S. 39, 55ff.; *Ernst/Hoppe*, Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, 1978, § 3 Rn. 123 und 156; *Hofmann*, NVwZ 1989, 225, 228f.

und namentlich der Bedeutung der Ziele der Raumordnung durch das Bau- und Raumordnungsgesetz 1998⁴⁵, das den Koordinierungsanspruch der Raumordnung nachdrücklich bestätigte.⁴⁶

Räumliche Gesamtplanung soll, so die Intention des Gesetzgebers, durch eine räumliche Gesamtabwägung die konkurrierenden fachlichen Raumansprüche harmonisieren, koordinieren, zum Ausgleich bringen und – falls nötig – einzelnen räumlichen Nutzungen den Vorrang vor anderen geben.⁴⁷ Dies geschieht zum einen durch die Entwicklung bindender räumlicher Vorgaben (Ziele der Raumordnung) bzw. räumlicher Abwägungsdirektiven (Grundsätze der Raumordnung)⁴⁸, andererseits durch das Bindeglied des den Fachplanungen vorgeschalteten Raumordnungsverfahrens, das der Ermittlung und Einbringung der gesamträumlichen Erfordernisse in die fachlichen Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren dient und dessen Ergebnisse im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen sind⁴⁹. Daß die Koordinierungszuständigkeit der Raumordnung keine ausschließliche ist, zeigt freilich bereits die Existenz einer ganzen Reihe von Regelungen zur Abstimmung der Fachplanungen untereinander.⁵⁰ Zudem verdeutlichen Regelungen wie § 38 BauGB über den Vorrang der privilegierten Fachplanung gegenüber der Bauleitplanung, daß der Vorrang des koordinierenden Gesamtplans durchaus an verschiedenen Stellen relativiert⁵¹ und der Koordinationsanspruch der Gesamtplanung daher nicht unbegrenzt ist. Gleichwohl bietet die Idee einer umfassenden Austragung aller Raumnutzungskonflikte im Rahmen einer integrierenden Gesamtplanungsentscheidung eine Möglichkeit zur – zumindest auf den ersten Blick – umfassenden Lösung aller Raumkonflikte.

b) Die konsequente Verwirklichung des Modells in Nordrhein-Westfalen

Würde der auf einer Philosophie der »Gesamtplanung als Konfliktlösung« beruhende Ansatz der Stärkung der räumlichen Gesamtplanung auf örtlicher und überörtlicher Ebene konsequent zu Ende geführt, so könnte – theoretisch – auf alle speziellen Konfliktregelungen wie in § 38 BauGB, § 124 BBergG, § 16 Abs. 3 FStrG ver-

⁴⁵ Vgl. Appold, in: FS für Hoppe, 2000, S. 21, 29ff.; Hendler, DVBl. 2001, 1233ff.; Runkel, UPR 1997, 1ff.; Schroeder, UPR 2000, 52ff., 58.

⁴⁶ Ehebrecht-Stüer, in: FS für Hoppe, 2000, S. 39, 72; vorsichtig-kritisch dazu Busse, BayVBl. 1998, 293ff.

⁴⁷ Plastisch Erbguth, NVwZ 2003, 144 (»Planung der Planungen«).

⁴⁸ Näher zu diesen beiden Festsetzungsmodalitäten im zweiten Kapitel S. 83f. und 89.

⁴⁹ Vgl. etwa Dickschen, Das Raumordnungsverfahren im Verhältnis zu den fachlichen Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren, 1987, S. 101ff.; Spiecker, Raumordnung und Private, 1999, S. 37ff.; Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rn. 170, 172; für eine Bindungswirkung der Stellungnahme Bussek, Die Wirksamkeit von Raumordnungsverfahren, 1987, S. 57ff.; vgl. dazu auch nachfolgend im ersten Kapitel S. 70.

⁵⁰ So zu Recht Erbguth, BayVBl. 1981, 577. Vgl. insoweit ganz beispielhaft die Regelung in § 124 BBergG über die Abstimmung der Fachplanungen für den Bergbau und für die öffentlichen Verkehrsanlagen und dazu im zweiten Kapitel S. 118.

⁵¹ Vgl. Erbguth, BayVBl. 1981, 577, 578f.

nachtet werden; es müßten statt dessen alle raumrelevanten Planungen und Maßnahmen rechtzeitig in die räumliche Gesamtplanung eingebracht und hierdurch auftretende Konflikte mit anderen Planungen im Zuge einer fachübergreifenden räumlichen Gesamtabwägung gelöst werden.

Nahezu konsequent findet sich dieser Ansatz im Landesplanungsrecht des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen, das insoweit eine ganz eigene Entwicklung genommen hat: Statt des bundesrechtlich vorgesehenen projektbezogenen Raumordnungsverfahrens, das ein eher loses Bindeglied zwischen den Vorgaben der Gesamtplanung einerseits und den sektoralen Fachplanungen andererseits darstellt, wird in Nordrhein-Westfalen für die meisten Vorhaben jeweils ein gesondertes Verfahren zur Änderung des Gebietsentwicklungsplans durchgeführt. Dieses Änderungsverfahren soll das konkrete Vorhaben nahtlos in die Gesamtplanung integrieren und im Landesentwicklungsplan bzw. in den einschlägigen Gebietsentwicklungsplänen entsprechende Festsetzungen entwickeln.⁵² In dem ähnlich wie ein Raumordnungsverfahren ablaufenden Planänderungsverfahren hat der Vorhabenträger eine Raumverträglichkeitsstudie zu erstellen, und es findet gem. § 16 Abs. 1 UVPG i.V.m. § 14 Abs. 3 S. 2 LPlG NW entsprechend dem Planungsstand des Vorhabens der Sache nach eine raumordnerische Umweltverträglichkeitsuntersuchung statt. Gegebenenfalls wird das Vorhaben dann in den entsprechenden Gebietsentwicklungsplan aufgenommen, und der Weg ist dann frei für das erforderliche Zulassungs- oder Planrechtsverfahren. Diese Praxis der »vorhabenbezogenen Planänderungen«, ein landesrechtlicher Sonderweg, soll einem Raumordnungsverfahren gleichwertig sein und tritt damit in Nordrhein-Westfalen an dessen Stelle.⁵³ Sie ist zwar Kritik in bezug auf ihre Vereinbarkeit mit dem Raumordnungsgesetz ausgesetzt, das ein Raumordnungsverfahren für den Regelfall zwingend vorsieht⁵⁴, und im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand wohl eher schwerfällig, stellt jedoch die bundesweit konsequenteste Verwirklichung des Modells einer Gesamtplanung als integrieren-

⁵² Im Vergleich zum Bundesrecht beschränkt sich im Land Nordrhein-Westfalen nach § 1 Abs. 1 der 6. Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz der Anwendungsbereich des Raumordnungsverfahrens auf einen Teil der bergbaulichen Vorhaben i.S.v. § 1 S. 3 Nr. 16 RoV sowie auf die Vorhabenarten gemäß § 1 S. 3 Nr. 6 u. 14 RoV, also letztlich nur auf einen kleinen Ausschnitt des bundesrechtlich vorgesehenen Geltungsbereiches.

⁵³ So besonders *Hopp*, Rechts- und Vollzugsfragen des Raumordnungsverfahrens, 1999, S. 158ff., 164, und *Scheipers*, Ziele der Raumordnung, 1995, S. 39. Demnach soll das Zurückbleiben des Landesrechts hinter den Vorgaben des Bundesraumordnungsrechts durch § 15 Abs. 2 ROG gerechtfertigt sein, wonach das Landesrecht von einem Raumordnungsverfahren absehen kann, wenn bereits auf anderer raumordnerischer Grundlage hinreichend gewährleistet ist, daß die Planung oder Maßnahme raumverträglich ist. Dies ist nach § 15 Abs. 2 Nr. 1 ROG insbesondere dann der Fall, wenn die Planung oder Maßnahme Zielen der Raumordnung entspricht.

⁵⁴ Kritisch insoweit *Papier*, Freihaltung von Leitungstrassen durch die Regionalplanung, 1983, S. 5ff., 14ff.; *ders.*, RdE 1986, 194f.; weitere Nachweise bei *Dickschen*, Das Raumordnungsverfahren im Verhältnis zu den fachlichen Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren, 1987, S. 5; vgl. demgegenüber *Hopp*, Rechts- und Vollzugsfragen des Raumordnungsverfahrens, 1999, S. 158ff., der eingehend für die Zulässigkeit der nordrhein-westfälischen Lösung argumentiert.

dem Koordinationsinstrument zur Schlichtung konkurrierender Raumansprüche dar.

c) *Grenzen der Konfliktbewältigung durch Gesamtplanung*

Die Erfahrung zeigt freilich nicht nur in Nordrhein-Westfalen, daß mit der Überhöhung aller Raumplanungen durch eine integrative Gesamtplanung die Konflikte konkurrierender Raumansprüche – zum Teil wohl auch aufgrund der Lückenhaftigkeit und Unbestimmtheit der gesetzlichen Vorgaben – keinesfalls abschließend behoben sind. Spätestens zu Beginn der achtziger Jahre waren – im Zuge der allgemeinen Bewußtwerdung der Grenzen planender Gestaltung – die weitreichenden Vorstellungen über die Steuerungskraft der Gesamtplanung vielfach Ernüchterung gewichen.⁵⁵ Statt sämtliche Raumplanungskonflikte – namentlich zwischen Fachplanung und Bauleitplanung – auf einer integralen Ebene auszugleichen, wurde vielmehr mit der überörtlichen Gesamtplanung gleichsam eine dritte Ebene der Raumplanung geschaffen, die in einzelnen Bereichen Anlaß zu neuen Konflikten zwischen einzelnen Planungen gibt.⁵⁶ Auch die Verpflichtung der Landesplanung zu einer gerechten räumlichen Gesamtabwägung aller betroffenen Belange kann nämlich nicht verhindern, daß zwischen den mit der überörtlichen Gesamtplanung betrauten Ländern einerseits sowie den Kommunen und Fachplanungsträgern andererseits meist erhebliche Interessenkonflikte bestehen und daß die Träger der Gesamtplanung von anderen Planungsträgern oft nicht als neutrale Dritte, sondern als Planungskonkurrenten angesehen werden. Auch die Gesamtplanung transformiert daher in zahlreichen Fällen von der schlichtenden Koordinierung der konkurrierenden Raumansprüche Dritter zum Instrument der Durchsetzung eigener Raumpräferenzen, namentlich in jenen verbreiteten Fällen, in denen das Land zugleich Gesamt- und Fachplanungsträger ist.⁵⁷

In dem oben angesprochenen Beispiel des Baus überregionaler Eisenbahnstrecken etwa wird das vornehmliche Interesse der Länder an aufwendigen umwelt- und anwohnerverträglichen Lösungen mit positiven Auswirkungen auf die Strukturen des jeweiligen Landes realistischerweise auch Eingang in die Landesplanung finden und den Vorstellungen des Bundes nicht in jeder Hinsicht gerecht werden. Die so zutage tretende Spannung im Verhältnis von Fachplanung und Gesamtplanung wurde – wie erwähnt – in den 80er und 90er Jahren dadurch verstärkt, daß die Bun-

⁵⁵ Vgl. etwa Weyl, in: Becker-Marx (Hrsg.), Korrekturen bei Raumordnung und Landesplanung. Die Folgerungen bei 30 Jahren Raumordnungspolitik, 1982, S. 37, 48ff., sowie die weiteren Beiträge in diesem Sammelband; konkrete Erfahrungen aus 25 Jahren Raumplanung aus Baden-Württemberg bei Gust, in: Sächsische Regionalplanung, 1998, S. 43ff., mit Darstellung konkreter Konfliktfelder.

⁵⁶ So im Jahr 1985 Gaentzsch, WiVerw 1985, 235, 247, mit der Einschätzung, daß die zunehmend flächendeckende überörtliche Gesamtplanung den künftigen planerischen Konfliktstoff nicht verringern, sondern erweitern werde.

⁵⁷ Vgl. Hennecke, Die Bedeutung der Fachplanung und der Raumordnung für die Bauleitplanung, 1994, S. 15.

desländer ihre entsprechenden Kompetenzen sehr viel stärker nutzten als zuvor. Dabei ist in einigen Bereichen eine Transformation der Landesplanung zu einer »sektoralen Gesamtplanung« erkennbar, in der die Raumordnung immer stärkeren Projektcharakter annimmt und in einigen Bereichen einen fachlichen Zulassungscharakter entwickelt. Beispiele hierfür sind die Braunkohlenplanungen u.a. in Nordrhein-Westfalen und Brandenburg, die sich ganz auf die Steuerung bestimmter bergrechtlicher Planungen konzentrieren⁵⁸, oder die bereits erwähnten projektbezogenen Raumordnungsziele in Bayern, die ebenfalls im Laufe dieser Studie näher zu behandeln sein werden.⁵⁹ Diese intensive Wahrnehmung der Raumordnungskompetenzen steigert nicht nur das Konfliktpotential im Verhältnis zu anderen Planungsverfahren, sondern wirft zugleich verfassungs- und kompetenzrechtliche Fragen nach der Funktion und Reichweite der Landesplanung auf.

Ein weiteres Konfliktfeld betrifft die einzelnen Ebenen der räumlichen Gesamtplanung untereinander, genauer gesagt, die Stellung der Gemeinden als Träger der örtlichen Gesamtplanung gegenüber der staatlichen überörtlichen Gesamtplanung. Von Beginn an wurde die Raumordnungsplanung als Möglichkeit gesehen, übergeordnete Projekte und Vorhaben durch die Aufstellung entsprechender Ziele der Raumordnung über das Instrument der Landesplanungen in die anpassungspflichtige Bauleitplanung zu transportieren.⁶⁰ Begriffen als Standortplanung, sollte die Raumordnung gewährleisten, daß auch gegen den allgegenwärtigen Widerstand betroffener Gemeinden im überörtlichen Interesse liegende Großvorhaben verwirklicht werden können.⁶¹ Falls sich eine Kommune weigert, ihren Flächennutzungsplan den Anforderungen eines bestimmten Vorhabens anzupassen, kann demnach auf der Ebene der überörtlichen Gesamtplanung ein entsprechendes Ziel der Raumordnung aufgestellt und die Pflicht der Gemeinde nach § 1 Abs. 4 BauGB, ihre Bauleitpläne dem Ziel der Raumordnung anzupassen, im Wege der Kommunalaufsicht durchgesetzt werden.⁶²

Eine solche Instrumentalisierung der Landesplanung als Vehikel zur staatlichen Disziplinierung der kommunalen Bauleitplanung verlagert freilich klassische Nutzungskonflikte zwischen Gemeinden und Fachplanungsträgern in den Bereich der räumlichen Gesamtplanung. Dies konnte nicht ohne Einfluß auf den Rechtsschutz bleiben. Die Einsicht, daß Gemeinden gegenüber der überörtlichen Gesamtplanung eine grundrechtsähnliche Stellung einnehmen⁶³ und in der Lage sind, Vorgaben der

⁵⁸ Näher dazu im sechsten Kapitel S.377ff.

⁵⁹ Näher im vierten Kapitel S.262ff.

⁶⁰ Vgl. *Brohm*, DVBl. 1980, 653ff.; *Schlarmann*, DVBl. 1980, 275ff.; *Schmidt-Aßmann*, Grundfragen des Städtebaurechts, 1972, S.134.

⁶¹ Vgl. nur *Blümel*, DVBl. 1977, 301ff.; *Papier*, Freihaltung von Leitungstrassen durch die Regionalplanung, 1983, S.28ff.; *Schmidt-Aßmann*, DÖV 1981, 237, 244; *Wahl*, DÖV 1981, 597, 600ff.

⁶² Näher im zweiten Kapitel S.102f.

⁶³ Das Bundesverfassungsgericht stellte in BVerfG, Beschl. v. 23.6.1987 – 2 BvR 826/83 – BVerfGE 76, 107ff., fest, die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie erlaube eine Sonderbelastung einzelner Gemeinden durch Raumordnungspläne nur, wenn sie durch überörtliche Interessen von höherem Gewicht erfordert werde. Näher zu dem ganzen Problemkreis *Scheipers*, Ziele der Raumord-

Raumordnung mit rechtlichen Mitteln abzuwehren⁶⁴, machte deutlich, daß eine intensive überörtliche Gesamtplanung keineswegs automatisch konfliktlösend, sondern auch konfliktverursachend zu wirken vermag.

Die Haltung der Gemeinden gegenüber der überörtlichen Gesamtplanung ist freilich ambivalent. Da die Landesplanung auf Regionalebene in zahlreichen Bundesländern in den Händen kommunaler Planungsverbände liegt⁶⁵, bildet die Landesplanung nicht nur ein Einfallstor für räumliche Vorgaben des Staates, sondern potentiell auch ein Instrument zur Erhaltung kommunaler Planungsfreiräume. Vorschläge, die Regionalplanung zum Instrument der Gemeinden gegen staatliche Planungen zu machen⁶⁶, verdeutlichen ebenso wie Beispiele aus der Praxis der Regionalplanung⁶⁷, daß die Landesplanung auch insoweit stets Gefahr läuft, durch Partikularinteressen des jeweiligen Planungsträgers instrumentalisiert zu werden.

Mit diesen Ausführungen soll keineswegs der Steuerungsanspruch der Raumordnung als solcher in Frage gestellt, sondern nur auf das Vorhandensein von Grenzen der Konfliktbewältigung durch Gesamtplanung hingewiesen werden. Raumordnung stellt sich ihrer Funktion als Koordinations- und Disziplinierungsinstrument anderer Planungen nach vielfach in Widerspruch zu anderen räumlichen Festsetzungen. Auch die überörtliche Gesamtplanung ist jedoch interessegebunden und stellt keineswegs notwendig einen gerechten Interessenausgleich durch einen neutralen Dritten her. Die der Raumordnung zugrundeliegenden Kompetenzen werden zunehmend extensiv wahrgenommen, so daß im Gegenzug die Verbindlichkeit entsprechender Festsetzungen vielfach in Frage gestellt wird. Auch die überörtliche Gesamtplanung führt daher keineswegs zu einer Auflösung oder Neutralisierung aller konfligierenden Raumplanungen.

Weder die Idee einer alle Raumnutzungskonflikte überbrückenden Konsensualplanung noch die Gesamtplanung als Austragungs- und Koordinierungsinstrument vermag somit das Problem kollidierender Raumplanungen ganz zu bewältigen. Dementsprechend wird das Bild eines ergänzenden harmonischen Ineinandergreifens von überörtlicher Raumplanung, Fachplanung und Bauleitplanung der planerischen Realität oft kaum gerecht. Zum Beleg soll nunmehr das Beispiel einer besonders konfliktträchtigen Planung des Bundes vorgestellt werden, um das Konfliktpotential sowie die Komplexität der aufgeworfenen verfassungs-, verwaltungs- und gemeinschaftsrechtlichen Probleme unterschiedlicher Raumnutzungsansprüche zu verdeutlichen und so auf den weiteren Gang der Untersuchung einzustimmen.

nung und Landesplanung aus Sicht der Gemeinden, 1995; Schmidt-Aßmann, DÖV 1981, 237ff.; ders., VerwArch 71 (1980), 117ff.; Wahl, DÖV 1981, 597ff.; auf der Grundlage eines funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses für weitere Eingriffsmöglichkeiten plädierend hingegen Ernst/Sunderow, Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, 1976, S. 15ff.

⁶⁴ Vgl. Blümel, VerwArch 84 (1993), 123ff.; Halama, in: FS für Schlichter, 1995, S. 201ff.; näher dazu im achten Kapitel S. 497f.

⁶⁵ Vgl. dazu im ersten Kapitel S. 49ff. sowie im achten Kapitel S. 500ff.

⁶⁶ So besonders Gruber, DÖV 1995, 488ff.

⁶⁷ Vgl. die Ausführungen und Nachweise oben in Fn. 16.

V. Das Beispiel der Transrapidplanung

Das Planrechtsverfahren für die Magnetschnellbahnverbindung zwischen Hamburg und Berlin in der Zeit bis zum Februar 2000 liefert ein Lehrstück für das soeben skizzierte Kompetenz- und Interessengeflecht in Planungsverfahren. Dem Verfasser, der an dem Vorhaben selbst auf seiten des Vorhabenträgers beratend beteiligt war, liegt es fern, dieses Verfahren im Rahmen der vorliegenden Studie rechtlich oder gar verkehrspolitisch zu bewerten. An diesem von Beginn an kontrovers diskutierten Vorhaben⁶⁸, das neben den Großprojekten »Schneller Brüter Kalkar«, »Wiederaufbereitungsanlage Wackersdorf« und »Garzweiler II« eines der umstrittensten Großprojekte in der Geschichte der Bundesrepublik darstellte, lassen sich jedoch das Konfliktpotential konkurrierender räumlicher Planungen sowie die Unvollständigkeit und Interpretationsbedürftigkeit der entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen besonders anschaulich erläutern. Zur Verdeutlichung der oben entwickelten Analyse sollen daher einzelne Problemausschnitte dieses Verfahrens vorgestellt werden. Das im Februar 2000 aus wirtschaftlichen Erwägungen abgebrochene Planungsverfahren war geprägt durch unterschiedliche Interessen – auch zwischen den beteiligten Ministerialressorts –, unvereinbare Raumansprüche und rechtliche Meinungsverschiedenheiten verschiedener Planungsträger. Diese gegenläufigen Interessen bildeten den Hintergrund der im Rahmen des Verfahrens aufgeworfenen Planungskonflikte und Planungsrechtsfragen.

1. Rechts- und Planungsgrundlagen

Der Bund als Eigentümer des Projektträgers Deutsche Bahn AG förderte nicht nur die Transrapidentwicklung, sondern auch die entsprechenden Planungen in erheblichem Maße.⁶⁹ Namentlich der Bundesgesetzgeber hatte mit Blick auf das Vorhaben eigenständige planungsrechtliche Regelungen geschaffen und auf Grundlage seiner konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG⁷⁰ ein Magnetschwebbahnplanungsgesetz zur Regelung des Planrechtsverfahrens für die Errichtung von Magnetschwebbahnen, ein Allgemeines Magnetschwebbahngesetz, eine Magnetschwebbahn-Lärmschutzverordnung und eine Magnetschwebbahn-Bau- und Betriebsordnung erlassen. Die neuen Regelungen entsprachen im

⁶⁸ Vgl. dazu die empirischen Analysen zu Image und Akzeptanz des Transrapid bei *Klühspies*, Perspektive Transrapid, 2001; ferner die kritischen Stellungnahmen durch *Büllingen*, Die Genese der Magnetbahn Transrapid, 1997; *Eppendorfer*, Die staatliche Transrapid-Förderung, 1999; *Hübner* u. a., Transrapid zwischen Ökonomie und Ökologie, 1997; das Projekt befürwortend hingegen *Rath*, Möglichkeiten und Grenzen der Durchsetzung neuer Verkehrstechnologien, 1993; *Schellhase*, Der Transrapid im Verkehrsmarkt, 1998; zu dem Projekt als solchem auch *Falkner*, Magnetschwebbahn zwischen Hamburg und Berlin, 1997, und zu dem Kontext anderer Großvorhaben und »Zukunftstechnologien« *Bohne*, NVwZ 1999, 1, 9.

⁶⁹ Vgl. *Eppendorfer*, Die staatliche Transrapid-Förderung, 1999.

⁷⁰ Vgl. zum Begriff der »Schienenbahnen« in Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG, der auch Magnetschwebbahnen umfaßt, *Oeter*, in: v. Mangoldt/Klein, GG, Bd. 2, 4. Aufl. 2000, Art. 74 Rn. 205, m. w. N.

wesentlichen dem Vorbild des Eisenbahnrechts.⁷¹ Zugleich hatte der Bund – auch insoweit dem Vorbild des Eisenbahnrechts folgend⁷² – für das erste konkrete Vorhaben rechtliche Ausschnitte der Vorhabenplanung, nämlich die Ermittlung des Verkehrsbedarfs und damit die Planrechtfertigung, selbst durch Gesetz vorweggenommen und ein Magnetschwebbahnbedarfsgesetz erlassen⁷³, das in seinem § 1 den Bedarf für eine Magnetschnellbahnstrecke von Berlin nach Hamburg sowohl für die Planfeststellung als auch für das nachfolgende Gerichtsverfahren verbindlich fest schrieb. Damit waren mächtige Planungsinstrumente geschaffen, die das Verfahren erleichtern und beschleunigen sollten.

2. Verfassungsrechtliche Streitigkeiten

Obwohl sie sich eng an die eisenbahnrechtlichen Regelungen anlehnten, erhob die Literatur gegen diese gesetzgeberischen Vorgaben rasch verfassungsrechtliche Bedenken.⁷⁴ Zudem regte sich Widerstand in einigen betroffenen Bundesländern, vor allem dort, wo kein Haltepunkt der Magnetschnellbahn vorgesehen war und die Bevölkerung daher durch das Vorhaben keine oder nur geringe Vorteile zu erwarten hatte. Besonders die Regierung des Bundeslandes Schleswig-Holstein, die das Vorhaben Transrapid als ein »Kalkar auf Stelzen« bekämpfte⁷⁵, hielt das Magnetschwebbahnbedarfsgesetz für verfassungswidrig, bezweifelte die dem gesetzlich festgeschriebenen Bedarf zugrundeliegenden Verkehrsprognosen und legte 1997 nach kontroversen Debatten im Landtag⁷⁶ die Frage der Vereinbarkeit dieser Bestimmung mit dem Grundgesetz dem Bundesverfassungsgericht nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG zur abstrakten Normenkontrolle vor. Das bereits mit Einstellung der Planungen ausgesetzte gerichtliche Normenkontrollverfahren erledigte sich durch die Aufhebung des Bedarfsgesetzes am 17. November 2001.

⁷¹ Vgl. die in weiten Teilen identischen Regelungen des Allgemeinen Eisenbahngesetzes, der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung sowie der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV). Näher zu den gesetzlichen Grundlagen des Magnetschwebbahnrechts *Bauer*, in: Kodal/Krämer (Hrsg.), Straßenrecht, 6. Aufl. 1999, Kap. 20 Erl. 3 und 4 sowie Kap. 20a; *Kühling/Hermann*, Fachplanungsrecht, 2. Aufl. 2000, Rn. 95; *Steinberg/Berg/Wickel*, Fachplanung, 3. Aufl. 2000, § 1 Rn. 98; *Steiner*, in: Schmidt (Hrsg.), Öffentliches Wirtschaftsrecht, Besonderer Teil 2, 1996, § 10 Rn. 79f.; vgl. auch die Darstellung der Anforderungen an den Bau einer Magnetschwebbahn bei *Rath*, Möglichkeiten und Grenzen der Durchsetzung neuer Verkehrstechnologien, 1993, S. 273ff., der von der Anwendbarkeit des Eisenbahnrechts ausgeht und dennoch der Sache nach auch das magnetschwebbahnrechtliche Genehmigungsverfahren zutreffend beschreibt.

⁷² Näher zu der eisenbahnrechtlichen Bedarfsgesetzgebung die Darstellung im siebten Kapitel S. 422ff.

⁷³ Magnetschwebbahnbedarfsgesetz (MsbG) vom 19. 7. 1996, BGBl. I, 1018.

⁷⁴ Vgl. die Ausführungen bei *Caspar*, NVwZ 1997, 150ff.; *Erbguth*, NVwZ 1997, 116ff.; *Schneider*, DVBl. 1996, 852ff.

⁷⁵ So Ministerpräsidentin *Simonis*, zitiert bei *Hübner* u.a., Transrapid zwischen Ökonomie und Ökologie, 1997, S. 257.

⁷⁶ Vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag, 14. Wahlperiode, Plenarprotokoll 14/5 der 5. Sitzung v. 12. 6. 1996, S. 75ff.; zur Debatte um eine Rücknahme der Klage auch Plenarprotokoll 14/57 der 57. Sitzung v. 13. 5. 1998, S. 4067ff.

3. Konkurrierende Raumansprüche und Planungen

Parallel zu diesem Verfassungsrechtsstreit hatte sich der Bund – insoweit typisch für eine weiträumige Fachplanung – im Zuge der Planrechtsverfahren für die Magnet-schwebebahn mit den konfligierenden Festsetzungen anderer Planungsträger auseinanderzusetzen. Wie in jedem Planungsverfahren waren zahlreiche kollidierende Raumansprüche zu ermitteln und zu bewerten, sämtliche durch das Vorhaben und dessen Varianten berührten Planungen – etwa Regionalpläne, Flächennutzungspläne, Landschaftsschutzverordnungen oder deren Entwürfe – auf das Bestehen von Zielkonflikten hin zu prüfen und die entsprechenden Planungsträger am Planfeststellungsverfahren für den Transrapid zu beteiligen. Die wichtigsten, auch durch bilaterale Verständigung nicht ausräumbaren Unstimmigkeiten betrafen die Frage der Trassenwahl und die Balance zwischen dem Wunsch nach weitestmöglicher Schonung der durch das Vorhaben betroffenen räumlichen Belange und den Gesichtspunkten der Fahrzeitverkürzung und des Kostendrucks. Die Raumwiderstände artikulierten sich vor allem in Gestalt konfligierender Planungen und wurden auch in dieser Form berücksichtigt. Dabei wurde – und auch dies ist typisch für alle vergleichbaren Verfahren – deutlich, daß sämtliche beteiligten Akteure Planungskompetenzen auch als Mittel zur Interessenwahrnehmung ansahen.

Besonders intensiv waren die Zielkonflikte im Hinblick auf die Festsetzungen konfligierender Raumordnungspläne. Die betroffenen Bundesländer und regionalen Planungsverbände hatten zum Teil dezidierte Vorstellungen über den Streckenverlauf des Vorhabens und beriefen sich dabei u.a. auf die Bindungswirkung ihrer landesplanerischen Beurteilungen in den Raumordnungsverfahren sowie auf der Wahltrasse des Bundes entgegenstehende landesplanerische Festsetzungen, die sie zuvor selbst aufgestellt hatten. Dabei bestanden aufgrund der unklaren Übergangsregelung in § 23 Abs. 1 ROG auf beiden Seiten erhebliche rechtliche Unsicherheiten.⁷⁷ Im Hinblick auf dem Vorhaben möglicherweise entgegenstehende raumordnerische Bindungen erhob schließlich der Bund Widerspruch gegen eine Reihe von Zielen der Raumordnung der Länder.⁷⁸ Damit verdeutlicht die Transrapidplanung geradezu lehrbuchhaft das Konfliktpotential zwischen Fachplanung und Landesplanung.

⁷⁷ Zwischen Bund und Ländern war u.a. strittig, ob auf das Verfahren das alte Raumordnungsgesetz 1993 oder das seit 1998 geltende Raumordnungsgesetz 1998 zur Anwendung kam, ob die Deutsche Bahn AG als Vorhabenträgerin oder die Planfeststellungsbehörde an die Ziele des betreffenden Regionalplans gebunden waren und ob die Planfeststellungstrasse in einem relevanten inhaltlichen Widerspruch zu den Festlegungen des Regionalplans stand. Vgl. zum erstgenannten Punkt einerseits *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Kommentar J 630 Anm. 1.2; Kommentar K Vorb. §§ 3 – 5, Rn. 32, Stand: 1998; andererseits die »Handreichung zu den Abschnitten 1 und 4 des Raumordnungsgesetzes vom 18. August 1997« der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 4. 6. 1998, abgedruckt in: *Bielenberg/Runkel/Spannowsky*, a.a.O. unter J 660, Ziff. 4.2.3; zur Frage der Bindung privater Staatsunternehmen an die Ziele der Raumordnung *Roer*, Die Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung nach der Privatisierung von Bahn und Post, 1996, besonders S. 60ff. sowie im zweiten Kapitel S. 86ff.

⁷⁸ Vgl. zu dieser Möglichkeit im zweiten Kapitel S. 87f.

Ein weiteres Problemfeld bildete die Europäisierung dieser Plankonflikte durch die zu dieser Zeit laufende Ausweisung europäischer Vogelschutz- und FFH-Gebiete. Solche Gebiete wurden verstärkt gerade auf der durch den Vorhabenträger vorgesehenen Trasse ausgewiesen und zugleich die Alternativtrassen als Suchräume ausgeschieden. Hier stellte sich in besonderer Weise die Frage eines Vorrangs der im europäischen Recht begründeten Raumnutzungsansprüche und der verbleibenden Spielräume für die nationale Raumplanung.⁷⁹

Ein drittes Konfliktfeld war schließlich das Verhältnis der Planung des Vorhabens zu den Bauleitplanungen der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände, die dem Vorhaben eine ganze Reihe planerischer Vorgaben entgegenhielten. Manche Bauleitpläne waren offensichtlich gerade mit dem Zweck einer Verhinderung des Vorhabens aufgestellt worden, sahen die Präferenztrasse des Bundes als Wohn-, Erholungs- oder Naturschutzgebiete vor oder legten für das Vorhaben explizit andere Standorte fest. Gelegentlich fanden sich textliche Festsetzungen wie die Feststellung, die erwarteten Auswirkungen der Magnetschnellbahn würden ein bestimmtes Gebiet erheblich und irreversibel beeinträchtigen und das Vorhaben sei daher keinesfalls zulässig. In anderen Fällen war angesichts der fehlenden Parzellenschärfe der Flächennutzungsplanentwürfe schwer zu entscheiden, ob die Aussagen der Pläne der Transrapidplanung widersprachen. Oft verblieben rechtliche und planerische Unsicherheiten, ob die Festsetzungen dieser Pläne dem Vorhaben entgegenstehen würden oder nicht. Der Vorhabenträger folgte daher der umstrittenen Praxis, gegen eine Reihe von Flächennutzungsplänen vorsorglich Widerspruch einzulegen und sich von vornherein einer Bindung zu entziehen.

4. Die Komplexität der aufgeworfenen Rechtsfragen

Die Transrapidplanung soll im weiteren Verlauf der Studie nicht näher behandelt werden. Das Planrechtsverfahren für den Transrapid liefert jedoch Anschauungsmaterial für einige wichtige Kennzeichen der heutigen Planungspraxis und macht vor allem deutlich, daß großflächige Raumplanungen unweigerlich zu einer Fülle räumlicher Überschneidungen und Unvereinbarkeiten mit den Vorstellungen anderer Planungsträger führen. Diese Konflikte können durch bilaterale Verständigung meist nur zum Teil ausgeräumt werden. Im Hinblick auf das verbleibende Konfliktpotential werden rechtliche Handlungs- und Entscheidungsmöglichkeiten – gegebenenfalls auch über die originäre Funktion des jeweiligen Instrumentes hinaus – genutzt, um eigene Raumpräferenzen durchzusetzen. Der extensive Gebrauch planerischer Kompetenzen resultiert in erheblichen rechtlichen Unsicherheiten bei der Auslegung der zugrundeliegenden Normen sowie im Hinblick auf die grundsätzlichen Möglichkeiten und Grenzen der Beeinflussung anderer räumlicher Planungen. Dabei überlagern sich verfassungs- und verwaltungsrechtliche Vorgaben, und die aufgeworfenen Fragestellungen sind nicht allein auf der Ebene des herkömmlichen

⁷⁹ Näher zu diesen Fragen das neunte Kapitel insbesondere S. 524ff. und 538ff.

Raumplanungsrechts angesiedelt, sondern werden auch durch Verfassungs- und Gemeinschaftsrecht geprägt. Die damit angesprochenen komplexen Rechtsfragen bilden den Gegenstand der vorliegenden Studie.

VI. Zum Forschungsstand

1. Untersuchungen zu Teilausschnitten der Fragestellung

Der Hinweis auf die rechtlichen Unsicherheiten in der Praxis sollte keinesfalls dahin gehend verstanden werden, daß die Literatur die Fragen des Verhältnisses konfligierender Planungen untereinander bislang noch nicht untersucht hätte. Vor allem zum Verhältnis von Bauleitplanung und Fachplanung liegt eine ganze Reihe von Monographien⁸⁰ und Aufsätzen⁸¹ vor; daß sich diese Darstellungen in ihren Ergebnissen zum Teil deutlich unterscheiden, liegt nicht zuletzt an ganz unterschiedlichen Vorstellungen über den Begriff der »Fachplanung«. Diese terminologischen Diskrepanzen werden es erforderlich machen, im ersten Kapitel zunächst übersichtsartig die zentralen Begriffe, Institute und Ebenen der Raumplanung vorzustellen.

Ebenfalls schon vielfach untersucht wurde das Verhältnis zwischen der örtlichen Gesamtplanung (Bauleitplanung) und der überörtlichen Landes- und Regionalplanung. Hier hat sich mittlerweile ein gewisser Grundkonsens über die einschlägigen Regeln und Maßstäbe herausgebildet.⁸² Neuer ist hingegen die Frage nach dem grundsätzlichen Verhältnis von Raumordnung und Fachplanung. Hier treffen trotz frühzeitiger gutachtlicher Behandlung durch *Forsthoff* und *Blümel*⁸³ bis heute zum Teil diametrale Rechtsauffassungen aufeinander⁸⁴, die einer grundsätzlichen Klärung bedürfen. Das in der Vergangenheit mehrfach kontrovers diskutierte Zusam-

⁸⁰ Als aktuelle Beiträge sind insofern hervorzuheben: *Dörries*, Das Verhältnis der Bauleitplanung zur raumbeanspruchenden Fachplanung, 2000; *Finke*, Die Privilegierung von Fachplanungen nach § 38 BauGB, 2001; *Kauch/Roer*, Das Verhältnis von Bauleitplanung und Fachplanung, 1997; vor allem auf privilegierte Planfeststellungen bezogen *Schlarmann*, Das Verhältnis der privilegierten Fachplanungen zur kommunalen Bauleitplanung, 1980; zum Verhältnis Bauleitplanung-Naturschutzfachplanungen zuletzt *Weiblen*, Gemeindliche Bauleitplanung und naturschutzrechtlicher Flächen- und Objektschutz, 2001.

⁸¹ Vgl. insoweit im Schrifttum etwa *Erbguth*, NVwZ 1995, 243ff.; *Fickert*, BauR 1988, 678ff.; *Koch*, in: FS für Schlichter, S. 461ff.; *Kraft*, BauR 1999, 829ff.; *ders.*, DVBl. 2000, 1326ff.; *Paetow*, UPR 1990, 321ff.; *Ronellenfitsch*, DVBl. 1998, 653ff.; *ders.*, VerwArch 1999, 467ff. und 581ff.; *Stüer*, UPR 1998, 408ff.

⁸² Vgl. u.a. *Siedentopf*, Gemeindliche Selbstverwaltung im Verhältnis zur Raumordnung und Landesplanung, 1977; *Scheipers*, Ziele der Raumordnung und Landesplanung aus Sicht der Gemeinden, 1995; *Schmidt-Aßmann*, DÖV 1981, 237ff.; *ders.*, VerwArch 71 (1980), 117ff.; *Spannowsky*, DÖV 1997, 757ff.; *Wahl*, DÖV 1981, 597ff.

⁸³ *Forsthoff/Blümel*, Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, 1970.

⁸⁴ Vgl. einerseits *Goppel*, DVBl. 2000, 86ff.; *ders.*, UPR 2000, 431ff., der der Raumordnung einen universellen, inhaltlich nahezu unbeschränkten Steuerungsanspruch zugesteht; andererseits *Funke*, Bund-Länder-Abstimmung am Beispiel der Raumordnung und Landesplanung, 1987, S. 20ff.; *Meyer*, Das Planfeststellungsrecht der Bundesbahn nach § 36 Bundesbahngesetz und sein Zusammenreffen mit Landesplanungsrecht, 1960; *Spannowsky*, UPR 2000, 418ff.

mentreffen von Planfeststellungen⁸⁵ ist mittlerweile in § 78 VwVfG gesetzlich geregelt, ohne daß dadurch jedoch Einigkeit über die maßgeblichen Grundsätze hergestellt wäre.⁸⁶

Auch zu weiteren Teilausschnitten der Fragestellung finden sich nicht nur im Detail, sondern ebenso im Grundsätzlichen erstaunlich differierende Aussagen. Wenn beispielsweise in einem neueren Aufsatz beiläufig festgestellt wird, die materielle Koordination von Raumplanungen erfolge im wesentlichen durch den Stufenbau der Rechtsordnung und den Grundsatz der zeitlichen Priorität⁸⁷, steht dies im Gegensatz zu der verbreiteten, meist ebenso apodiktisch vorgetragenen Annahme, daß solche Grundsätze noch nicht einmal in Teilbereichen des Planungsrechts Geltung beanspruchen könnten⁸⁸.

2. Allgemeine Untersuchungen

Seltener als die eben dargestellten Einzelkonstellationen wurde bislang das Verhältnis konfligierender Raumplanungen als allgemeine Frage untersucht. Angesichts der geringen Zahl solcher Untersuchungen lohnt sich ein Überblick zu den Ergebnissen einiger besonders einflußreicher Beiträge.

a) Die erste monographische Untersuchung zu diesem Thema durch *Breuer* im Jahr 1968 ist bislang auch die einzige geblieben. Einen Schwerpunkt der Dissertation *Breuers* bildete die Zulässigkeit der Konzentration von Genehmigungen im Planfeststellungsverfahren, wie sie heute namentlich in § 75 Abs. 1 S. 1 VwVfG vorgesehen ist. Er gelangte zu dem Ergebnis, daß zwar der Bund für bundesgesetzlich geregelte Planfeststellungen die Konzentration landesrechtlicher Genehmigungserfordernisse vorschreiben⁸⁹, die Länder jedoch für landesrechtliche Planfeststellungen keine bundesrechtlichen Genehmigungserfordernisse konzentrieren könnten.⁹⁰ Diese These ist mittlerweile durch die – *Breuer* implizit bestätigende – Regelung in § 100 Nr. 2 VwVfG weitgehend bedeutungslos geworden, wonach die Länder

⁸⁵ Vgl. besonders *Blümel*, DVBl. 1960, 697ff.; *ders.*, Die Planfeststellung im geltenden Recht, Bd. 1 1967/1994, S. 228ff.; *Börner*, Planungsrecht für Energieanlagen, 1973, S. 38ff.; *Breuer*, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, 1968, S. 132ff.; *Manner*, Grundlagen des Planfeststellungsverfahrens, 1976, S. 57ff.

⁸⁶ Siehe zum Meinungsstreit *Ronellenfisch*, VerwArch 88 (1997), 175, 178ff.; *Erbguth*, BayVBl. 1981, 577ff.; *Knöpfle*, in: FS für Maunz zum 80. Geburtstag, 1981, S. 187ff., sowie im zweiten Kapitel S. 126f.

⁸⁷ *Grigoleit/Otto*, DÖV 2000, 182, 186. Diese Aussage ist dem Wortlaut nach beschränkt auf Fachplanungen untereinander, aber inhaltlich auch auf Gesamtplanungen bezogen, da die §§ 7 und 38 BauGB als Durchbrechungen der beiden Grundsätze angesehen werden.

⁸⁸ *Kraft*, BauR 1999, 829, 830f.; *ders.*, UPR 2001, 294, 295 und öfter; *Paetow*, UPR 1990, 321, 322; *Sandner*, DÖV 1998, 586, 587; *Wahl*, Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung, Bd. I, 1978, S. 276.

⁸⁹ So später auch BVerfG, Beschl. v. 15. 7. 1969 – 2 BvF 1/64 –, BVerfGE 26, 338, 377; vgl. zum heutigen Meinungsstand *Treffer*, UPR 1994, 378ff., m.w.N.

⁹⁰ *Breuer*, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, 1968, S. 96ff., 130f.; insoweit a. A. *Manner*, Grundlagen des Planfeststellungsverfahrens, 1976, S. 56f.

gesetzlich bestimmen können, daß für auf landesrechtlicher Grundlage durchgeführte Planfeststellungen die Konzentrationswirkung des § 75 Abs. 1 S. 1 VwVfG auch nach Bundesrecht notwendige Entscheidungen erfaßt.⁹¹ Ebenso sind *Breuer's* Ausführungen über das Zusammentreffen von Planfeststellungen⁹² mittlerweile durch die allgemeine Regelung in § 78 VwVfG weitgehend überholt. Andere Thesen *Breuer's* haben hingegen bis heute ihre grundsätzliche Relevanz behalten: So soll beim Zusammentreffen einer Planfeststellung mit einer Schutzgebietsfestsetzung die letztere vorrangig sein, sofern es sich nicht um eine bundesrechtliche Planfeststellung und eine landesrechtlich geregelte Schutzgebietsfestsetzung handele, da insoweit ein genereller Vorrang der Bundesplanung bestehe. Eine zeitlich nachfolgende Schutzgebietsfestsetzung könne jedoch eine bestandskräftige Planfeststellung in keinem Fall in Frage stellen. Das Zusammentreffen von Bauleitplanung und Planfeststellung sieht *Breuer* als durch die damals geltende Fassung des § 38 BBauG abschließend geregelt an, während er beim Zusammentreffen von Bauleitplänen und fachlichen Nutzungsregelungen einen grundsätzlichen Vorrang der letztgenannten bejaht.⁹³ Insgesamt ist *Breuer's* Arbeit von der Vorstellung geprägt, daß allgemeingültige Vorgaben für das Zusammentreffen von Raumplanungen nicht existieren. Statt dessen entwickelt er für einzelne Fallgruppen eindeutige, auf unterschiedlichen Erwägungen beruhende Vorrangregelungen, nach denen die jeweils privilegierte Planung sich ohne Einschränkung durchzusetzen vermag.

b) Ganz anders ist demgegenüber der Ansatz des langjährigen Vorsitzenden des für das Bundesbaurecht zuständigen 4. Revisionssenats des Bundesverwaltungsgerichts *Gaentzsch* in seinem Beitrag über die »Konfliktbewältigung« zwischen verschiedenen Trägern von Bauleitplanung, Fachplanung und Landesplanung aus dem Jahr 1985.⁹⁴ *Gaentzsch* unterscheidet zwei gesetzgeberische Lösungswege für das Zusammentreffen konfligierender Planungen: Einerseits die bloße Anordnung eines materiellen Interessenausgleichs zwischen den konkurrierenden Planungsinteressen, den *Gaentzsch* in dem Gebot der planerischen Konfliktbewältigung als Unterfall des Abwägungsgebots verankert, andererseits die Möglichkeit, daß der Gesetzgeber eine Planung mit einem Vorrang und einer Bindungswirkung gegenüber der anderen ausstattet. Den zweiten Ansatz versteht *Gaentzsch* als eine »primär verfahrensrechtliche Lösung«. Mit diesen Kategorien untersucht er die Vorschriften über die gemeindenachbarliche Abstimmung der Bauleitplanungen und Planfeststellungen, die grenzüberschreitende Landesplanung sowie das Zusammentreffen von Bauleitplanung, Fachplanung und Landesplanung und ist dabei durchweg bemüht, scheinbar kategorische Vorrangregelungen wie § 16 Abs. 2 S. 3 FStrG durch das Gebot eines materiellen Interessenausgleichs zu domestizieren. Das Verdienst der Abhandlung besteht vor allem in der Akzentuierung des Abwägungsgebots als einer

⁹¹ Zu den verbleibenden verfassungsrechtlichen Streitfragen im zweiten Kapitel S. 124f.

⁹² *Breuer*, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, 1968, S. 132ff.

⁹³ *Breuer*, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, 1968, S. 174ff., 197ff., 206f.

⁹⁴ *Gaentzsch*, WiVerw 1985, 235ff.

allgemeingültigen und zugleich flexiblen materiellen Koordinations- und Kollisionsregel für das Verhältnis konkurrierender Raumplanungen.⁹⁵

c) Letztlich denselben Ansatz in anderen Begrifflichkeiten verfolgt *Brohm* in einer ganzen Reihe von Beiträgen.⁹⁶ Ausgangspunkt seiner Überlegungen ist die These, im Raumplanungsrecht komme angesichts der notwendigen räumlichen Überschneidungen aller konkurrierenden Planungen eine Abgrenzung nach Kompetenztiteln ebensowenig in Betracht wie ein hierarchisches Über- und Unterordnungsverhältnis.⁹⁷ Zur Lösung dieser Planungskonflikte entwickelt *Brohm* aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der Idee der Einheit der Verfassung sowie der Bundestreue ein »Optimalprinzip der praktischen Konkordanz«, das »Gebot der kompetentiellen Rücksichtnahme«. Untersucht man die durch *Brohm* angeführten Anwendungsfälle des Grundsatzes⁹⁸, etwa § 38 BauGB, wonach sog. privilegierte Fachplanungen die Festsetzungen in Bebauungsplänen zwar nicht zu beachten, wohl aber zu berücksichtigen haben, so wird rasch deutlich, daß es sich durchweg um Konkretisierungen des planerischen Abwägungsgebots handelt. So überrascht an der Konzeption weniger das allenfalls begrifflich ausgefallene »Gebot der kompetentiellen Rücksichtnahme« als vielmehr die Tragweite, die *Brohm* diesem Grundsatz unter Verwerfung nahezu aller anderen Regeln mit Ausnahme des Art. 28 GG zuspricht. Freilich muß eine Lösung Skepsis hervorrufen, die in solcher Ausschließlichkeit auf Konsens, Abstimmung und praktische Konkordanz vertraut und damit einen erheblichen Verlust an Klarheit und Vorhersehbarkeit für die Einzelfalllösung in Kauf nimmt. Zudem stellt sich die Frage, ob *Brohm* nicht tendenziell den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und die Bedeutung einfachgesetzlicher Vorgaben vernachlässigt und relevante verfassungsrechtliche Grundsätze, etwa die Kompetenzordnung, vor-schnell verwirft.

d) Die stärker an einfachgesetzlichen Vorgaben orientierte Sicht der Praxis kommt demgegenüber in einer kurzen Abhandlung von *Hennecke* über die »Bedeutung der Fachplanung und der Raumordnung für die Bauleitplanung« zum Ausdruck. *Hennecke* untersucht das Verhältnis zu konkurrierenden Raumplanungen aus der Perspektive der Gemeinden und betont die Grenzen der kommunalen Planungshoheit, die sich bereits aus den anderen durch das Grundgesetz anerkannten Planungsformen ergäben. Ausdruck dieser Grenzen seien die Pflicht zur Anpassung an die Ziele der Raumordnung gem. § 1 Abs. 4 BauGB, die Bindung an die höherrangigen Nutzungsregelungen, die Pflicht zur nachrichtlichen Übernahme anderer Fachplanungen nach § 5 Abs. 4 und § 9 Abs. 6 BauGB, die auf das sog. Prioritätsprinzip zurück-

⁹⁵ Dieser Ansatz wird – vor allem im Hinblick auf seinen Geltungsbereich und seine Reichweite – im fünften Kapitel näher zu untersuchen sein.

⁹⁶ Vgl. *Brohm*, Landeshoheit und Bundesverwaltung, 1968, S. 28ff.; *ders.*, DÖV 1983, 525, 528ff.; *ders.*, Verkehrsberuhigung in Städten, 1985, S. 63ff.; *ders.*, DÖV 1989, 429, 438; *ders.*, in: FS für Blümel, 1999, S. 79ff.; *ders.*, Öffentliches Baurecht, 3. Aufl. 2002, § 9 Rn. 10ff., 16ff. und öfter.

⁹⁷ *Brohm*, in: FS für Blümel, 1999, S. 79, 82ff.

⁹⁸ *Brohm*, in: FS für Blümel, 1999, S. 79, 87f.; *ders.*, Öffentliches Baurecht, 3. Aufl. 2002, § 9 Rn. 16.

geführt wird, sowie die Privilegierung der Vorhaben nach § 38 BauGB.⁹⁹ Nur im Ausklang weist *Hennecke* darauf hin, daß diese vorrangigen Raumplanungen ihrerseits rechtmäßig sein und Rechte der Gemeinden respektieren müssten.¹⁰⁰ Obwohl die Abhandlung somit die Grenzen der Bauleitplanung gegenüber anderen Raumplanungen und den Gesichtspunkt der Unterordnung wohl zu sehr akzentuiert, gibt ihr differenziertes Bild die – auf die Sicht der Bauleitplanung reduzierte – Rechtslage im Grundsatz wohl realistischer wieder als der Ansatz *Brohms*.

e) *Ronellenfitsch* schließlich legt in seiner Untersuchung zum »Zusammentreffen von Planungen« den Schwerpunkt weitgehend auf das vieldiskutierte Spezialproblem des Zusammentreffens von Planfeststellungen. Zwar verweist er einleitend auf das rechtsstaatliche Abwägungsgebot, das sich im Verhältnis verschiedener Planungen untereinander in einem Abstimmungsgebot fortsetze, widmet sich aber vor allem der Auslegung des § 78 VwVfG. Unter der Rubrik »Zusammentreffen von Gesamtplanung und Fachplanung« behandelt er anschließend den – seines Erachtens auf der Konzentrationswirkung der Planfeststellung beruhenden, in § 38 BauGB nur deklaratorisch anerkannten – Vorrang der Fachplanung, der sich offenbar auf das Verhältnis der Fachplanung zu der Gesamtplanung insgesamt erstrecken soll.¹⁰¹ Allgemeiner erklärt *Ronellenfitsch* in seiner 1986 erschienenen »Einführung in das Planungsrecht«, es entspreche allgemeinen Grundsätzen, die Gesamt- und Fachplanungen durch das Abstimmungsgebot zu koordinieren. Im übrigen habe die Bundesplanung Vorrang vor der des Landes, die überörtliche vor der örtlichen, die Fachplanung vor der Gesamtplanung, die umfassendere Planfeststellung vor der weniger bedeutsamen und die zeitlich früher betriebene Fachplanung vor der späteren. Diese Grundsätze würden zum einen durch das Gegenstromprinzip und zum anderen durch das Gebot der Rücksichtnahme eingeschränkt.¹⁰² Mit diesem System allgemeiner Grundsätze, die zwar den wohltuenden Eindruck juristischer Geschlossenheit und Eindeutigkeit vermitteln, deren rechtliche Grundlage dem Leser jedoch nicht deutlich wird, bildet *Ronellenfitsch* einen Gegenpol zu den eher kasuistischen Lösungsvorschlägen der Arbeit *Breuers*.

VII. Fragestellung und Definition des Arbeitsziels

Diese fünf ohne Anspruch auf Vollständigkeit wiedergegebenen Lösungsansätze lassen ein recht disparates Meinungsspektrum über die einschlägigen Maßstäbe für die Bewältigung von Raumplanungskonflikten erkennen und mögen auch die erwähn-

⁹⁹ *Hennecke*, Die Bedeutung der Fachplanung und der Raumordnung für die Bauleitplanung, 1994, S. 5ff.

¹⁰⁰ *Hennecke*, Die Bedeutung der Fachplanung und der Raumordnung für die Bauleitplanung, 1994, S. 16f.

¹⁰¹ *Ronellenfitsch*, *VerwArch* 88 (1997), 175, 195ff.

¹⁰² *Ronellenfitsch*, Einführung in das Planungsrecht, 1986, S. 13f.; dem folgend *Shin*, Planungsermessens, 1989, S. 78.

ten Unsicherheiten der Praxis verständlicher machen. Immerhin zeichnet sich der Ansatz von *Gaentzsch*, *Brohm* und *Ronellenfisch* bei allen zwischen diesen Autoren bestehenden Unterschieden gegenüber den Ergebnissen *Breuers* und auch *Hennekes* durch die gemeinsame Vorstellung aus, daß mit dem Gebot allgemeiner Abstimmung zumindest ein allgemeiner, für alle Planungsarten gültiger Grundsatz existiert.

Eben dies entspricht auch der Fragestellung der vorliegenden Studie: Gegenüber einem punktuellen, auf Einzelkonstellationen bezogenen Ansatz will sie versuchen, allgemeine Grundsätze für das Zusammentreffen inkompatibler Raumplanungen zu ermitteln oder gegebenenfalls auch zu verwerfen, mithin als Ausschnitt eines »Allgemeinen Teils« des Raumplanungsrechts einen Grundbestand an formell- und materiell-rechtlichen Koordinationsinstrumenten zusammenzustellen und so einen Beitrag zu der Systematisierung des Raumplanungsrechts insgesamt zu leisten.¹⁰³ Der Akzent liegt dabei weniger auf der Entwicklung neuer dogmatischer Figuren oder gar rechtspolitischer Vorschläge als auf der Ordnung des vorhandenen Stoffs nach Rechtsgrundsätzen und dem Nachweis der Existenz allgemeiner Prinzipien. Teilweise handelt es sich dabei um eine systematisierende Rekonstruktion der Judikatur, die auch belegen soll, daß manche eher punktuellen Problemlösungsansätze von Rechtsprechung und Schrifttum auf allgemeine verfassungsrechtliche Grundsätze zurückgeführt werden können.

Dementsprechend ist der Ausgangspunkt der nachfolgenden Untersuchung vielfach der Bestand der durch die Rechtsprechung entwickelten Grundsätze. Entgegen der ursprünglichen Einschätzung, die Gerichtspraxis neige im Bereich des Raumplanungsrechts einer unsystematischen fallbezogenen Billigkeitsrechtsprechung zu¹⁰⁴, haben während der letzten Jahrzehnte vor allem die mittlerweile gefestigten Aussagen der Rechtsprechung – zentriert um das verallgemeinerte und rechtsstaatliche überhöhte Abwägungsgebot – den Grundstein für eine systematische Erschließung dieses Rechtsgebietes gelegt¹⁰⁵, in dem der Gesetzgeber den Forderungen der Gesetzgebungslehre nach Bildung einheitlicher Grundstrukturen¹⁰⁶ kaum nachgekommen ist.¹⁰⁷ Nicht nur im Hinblick auf das Abwägungsgebot, sondern gerade

¹⁰³ Vgl. zur Aufgabe einer Systematisierung des Rechts durch Aufzeigen gemeinsamer Grundstrukturen exemplarisch *Kloepfer*, Systematisierung des Umweltrechts, 1978, S. 11f.

¹⁰⁴ So noch *Badura*, in: FS für den BayVerfGH, 1972, S. 157, 169.

¹⁰⁵ *Bartlspenger*, in: Erbguth/Oebbecke/Rengeling/Schulte (Hrsg.), Abwägung im Recht, 1995, S. 79, spricht von einer »durch die Rechtsprechung ohne erkennbare norm- und entscheidungstheoretische Anleitung geprägten« Struktur des Planungsmessens und bezeichnet das – von ihm freilich kritisierte – Abwägungsgebot auf den folgenden Seiten als richterrechtliche »Erfolgsstory« von »geradezu atemberaubendem Innovationsanspruch«, dessen alleinige Urhebererschaft durch die Rechtsprechung allerdings eine »Legende« sei. Vgl. dazu auch mit unterschiedlichen Akzenten *Hoppe*, DVBl. 2003, 697ff.; *Kühling/Hermann*, Fachplanungsrecht, 2. Aufl. 2000, Rn. 15ff.; *Ronellenfisch*, in: FS für Blümel, 1999, S. 497ff., besonders auf S. 501ff.; *Schmidt-Aßmann*, in: FS für Weyreuther, 1993, S. 73, 83; *Schulze-Fielitz*, Jura 1992, 201, 204ff.; *Sendler*, in: FS für Weyreuther, 1993, S. 3, 6ff.

¹⁰⁶ Vgl. statt vieler etwa *Noll*, Gesetzgebungslehre, 1973, S. 222; konkret für den Bereich der Raumplanung *Blümel*, Die Planfeststellung im geltenden Recht, Bd. 1 1967/1994, S. 41ff.

¹⁰⁷ Hervorzuheben ist immerhin die weitgehende Vereinheitlichung des Planfeststellungsrechts

auch im Bereich der Kompetenzen enthält die Rechtsprechung eine Fülle interessanter Aussagen, die allerdings selten auf allgemeine Prinzipien zurückgeführt oder systematisierend gegenübergestellt werden. Zudem stellen einige der durch die Rechtsprechung vorgenommenen Weichenstellungen – etwa die Anerkennung einer durch Art. 28 GG abgesicherten Planungshoheit der Gemeinden – bereits rechtshistorische Tatsachen dar, die zu ignorieren einer planungsrechtlichen Studie jede praktische Relevanz nehmen würde.

VIII. Geltung und Bedeutung allgemeiner planungsrechtlicher Konfliktregeln

Als Vorfrage der Suche nach allgemeinen Rechtssätzen für das Zusammentreffen kollidierender Raumplanungen ist zu klären, welche Bedeutung allgemeinen Regeln und Prinzipien in einer gesetzlich geregelten Materie wie dem Raumplanungsrecht überhaupt zukommt.

1. Anwendbarkeit allgemeiner Prinzipien im Raumplanungsrecht

Ausgangspunkt der Lösung von Konflikten räumlicher Planungen müssen zunächst die einschlägigen gesetzlichen Regelungen sein, die im zweiten Kapitel vorzustellen sind. Neben der Existenz dieser Vorschriften ist der Rückgriff auf ungeschriebene allgemeine Prinzipien methodisch begründungsbedürftig, obwohl die Rechtsprechung den Geltungsgrund und die Bedeutung dieser Grundsätze nur selten problematisiert.

Selbst das Bundesverwaltungsgericht betont zwar gelegentlich, auch auf dem Gebiet des Raumplanungsrechts seien die gesetzlichen Regelungen gegenüber allgemeinen Prinzipien wie dem Prioritätsprinzip, dem Veranlassungsprinzip oder dem Interessenprinzip vorrangig. Diese Prinzipien hätten rechtsverbindliche Wirkung nicht aus sich selbst heraus, sondern immer nur insoweit, als sie in der jeweiligen gesetzlichen Regelung konkret zum Ausdruck gebracht sind.¹⁰⁸ Grundlage eines planerischen Vorrangs sei daher die diesen Vorrang gewährende Norm selbst und nicht ein darin zum Ausdruck kommendes allgemeines Prinzip.¹⁰⁹ Wenn das Bundesverwaltungsgericht andererseits in ständiger Rechtsprechung, jedoch ohne nähere Begründung erklärt, daß im Verhältnis von Fachplanung und Bauleitplanung

in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder. Vgl. dazu *Blümel*, in: FS für Hoppe, 2000, S. 3, 14f.

¹⁰⁸ So im Zusammenhang des Kreuzungsrechts BVerwG, Urt. v. 12.10. 1973 – IV C 56.70 –, Buchholz 407.2 EKRg Nr. 6 S. 7, 13; Urt. v. 28.2. 1975 – IV C 37.72 –, Buchholz 445.5 § 41 WaStrG Nr. 1 S. 1, 3; Urt. v. 4.6. 1982 – 4 C 28/79 –, BVerwGE 65, 346, 352f.

¹⁰⁹ Demgemäß stellt BVerwG, Urt. v. 9.11. 1984 – 7 C 15/83 –, BVerwGE 70, 242, 243f., fest, § 38 S. 1 BauGB setze einen Ausschluß der Bindungen an den Bebauungsplan nicht etwa voraus, sondern ordne diesen erst an. Ebenso z.B. *Papier*, NJW 1977, 1714, anders etwa *Heinze*, BBauG, 2. Aufl. 1980, § 38 Rn. 1.

nach dem planerischen Prioritätsprinzip grundsätzlich demjenigen Planungsträger der Vorrang gebühre, der seine Planung zuerst konkretisiere und verfestige¹¹⁰, so ist von den in den erstgenannten Entscheidungen angesprochenen methodischen Maßstäben allerdings wenig zu erkennen. Vielmehr werden allgemeine ungeschriebene Prinzipien, wie etwa der Grundsatz des Vorrangs verfestigter Planungen, in der Rechtsprechung und auch im Schrifttum meist selbstverständlich herangezogen, obwohl nach den Grundsätzen der Methodenlehre allgemeinen Rechtsprinzipien neben ihren Ausprägungen im geschriebenen Recht grundsätzlich keine selbständige Bedeutung zukommen dürfte.¹¹¹

Auch die Aussagen im Schrifttum sind disparat: Teilweise werden allgemeine Grundsätze ganz selbstverständlich als tragende Grundstrukturen des Raumplanungsrechts reklamiert – entsprechende Aussagen im Schrifttum wurden bereits oben vorgestellt.¹¹² Andere Stimmen bringen demgegenüber der Geltung und Tragfähigkeit allgemeiner Kollisionsregeln generelle Skepsis entgegen.¹¹³ Angesichts mancher Stellungnahmen, die ohne Bezug auf gesetzliche Vorgaben wie § 7 BauGB generell einen Vorrang einzelner Planungsarten behaupten¹¹⁴, ist solche Vorsicht grundsätzlich durchaus angebracht. Die Frage bleibt zu beantworten, unter welchen Voraussetzungen und nach welchem Geltungsgrund auf allgemeine Grundsätze zurückgegriffen werden kann.

2. Der Geltungsgrund allgemeiner Prinzipien im Raumplanungsrecht

Der Geltungsgrund allgemeiner Grundsätze ist im Raumplanungsrecht ein zweifacher: Einerseits greifen Rechtsprechung und Schrifttum – vor allem im gesetzlich nicht geregelten Bereich – auf verfassungsrechtliche Vorgaben zurück, andererseits verallgemeinern sie gesetzliche Regelungen. Sie gehen somit methodisch gesehen einerseits *deduktiv* vor, indem aus den allgemeinen Vorgaben der Verfassung, etwa aus Art. 28 GG, Folgerungen für Planungskonflikte gezogen werden, andererseits *induktiv*¹¹⁵, wenn durch eine Gesamtschau der bestehenden Vorschriften allgemeine Prinzipien entwickelt und diese auf neue Sachverhalte übertragen werden.¹¹⁶ Wäh-

¹¹⁰ So etwa BVerwG, Urt. v. 22. 3. 1985 – 4 C 63.80 –, BVerwGE 71, 150, 156; Urt. v. 22. 5. 1987 – 4 C 33 – 35/83 –, BVerwGE 77, 285, 292; Urt. v. 21. 3. 1996 – 4 C 26/94 –, BVerwGE 100, 388, 392 ff.; Urt. v. 27. 8. 1997 – 11 A 18/96 –, UPR 1998, 112 f. Näher zu diesem Prioritätsprinzip im dritten Kapitel S. 171 ff.

¹¹¹ Vgl. dazu die Beobachtungen von Hoppe, DVBl. 2000, 1637, 1638.

¹¹² Vgl. etwa die Aussagen von Grigoleit, Otto, Ronellenfitsch und Shin bei und in den Fn. 87 und 102.

¹¹³ Kraft, BauR 1999, 829, 830 f.; ders., UPR 2001, 294, 295 und öfter; Paetow, UPR 1990, 321, 322; Wahl, Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung, Bd. I, 1978, S. 276, die die Existenz allgemeiner Vorrangregeln generell bestreiten bzw. erklären, keine der allgemeinen Kollisionsregeln könne auch nur in Teilbereichen Geltung beanspruchen. Ähnlich Sandner, DÖV 1998, 586, 587; vorsichtig auch Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 10. Aufl. 1973, S. 312.

¹¹⁴ So etwa Ronellenfitsch, DVBl. 1998, 653, 655 und Redeker/von Oertzen, VwGO, 13. Aufl. 2000, § 42 Rn. 139 (»Vorrang der Fachplanung«).

¹¹⁵ Vgl. auch Jäde, BayVBl. 1988, 385, 387.

rend es sich bei dem erstgenannten Fall schlicht um eine unmittelbare Anwendung des Verfassungsrechts auf dem Gebiet der Raumplanung handelt, stellt sich das letztgenannte Vorgehen im Ergebnis als eine Form analoger Rechtsanwendung (Prinzipienanalogie) dar¹¹⁷, selbst wo dieser Befund durch Vermeidung des Begriffs »Analogie« verdeckt wird¹¹⁸. Der Rekurs auf ein vorgeblich allgemein geltendes Prinzip kann jedoch in der Sache nicht von der Notwendigkeit entbinden, in jedem einzelnen Fall den Nachweis für die Voraussetzungen und die Zulässigkeit einer solchen Analogie zu führen.

Die wichtigste dieser Voraussetzungen, das Vorliegen einer Regelungslücke, bildet jedoch im Raumplanungsrecht eher die Regel als die Ausnahme. Wie das zweite Kapitel belegen soll, sind die Normen über den Vorrang einzelner Raumplanungen höchst punktuell und unvollständig. Der Gesetzgeber hat, wie das Bundesverwaltungsgericht zutreffend bemerkt, im Hinblick auf die Frage der materiellen Koordination verschiedener Planungen »bislang von einer grundsätzlichen Klärung abgesehen und nur in Einzelbereichen eine Regelung getroffen«.¹¹⁹ Außerhalb des Anwendungsbereichs solcher gesetzlicher Regelungen sind Konflikte verschiedener Planungen nur durch Rückgriff auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben – etwa die kommunale Planungshoheit nach Art. 28 Abs. 2 GG –, auf Kompetenzen und Aufgabenzuweisungen sowie auf allgemeine Rechtsgrundsätze zu lösen.¹²⁰ Der Rekurs auf allgemeine Grundsätze ist daher in einem durch den Gesetzgeber derart lückenhaft geregelten Bereich wie der Raumplanung jedenfalls in Teilbereichen unvermeidlich und daher im Grundsatz methodisch nicht zu beanstanden.

3. Der Anwendungsbereich allgemeiner Prinzipien

Der Anwendungsbereich solcher allgemeiner Prinzipien liegt zwar vor allem im nicht gesetzlich geregelten Bereich des Raumplanungsrechts, ist jedoch hierauf nicht beschränkt. Zwar wird auch im Raumplanungsrecht der allgemeine Grundsatz durch eine konkrete gesetzliche Bestimmung verdrängt¹²¹, da in diesem Fall eine planwidrige gesetzliche Lücke und damit eine rechtliche Voraussetzung für eine Prinzipienanalogie nicht vorhanden ist. Dies gilt jedoch nur, soweit der allgemeine

¹¹⁶ Die methodische Unterscheidung der induktiven und der deduktiven Bildung von Rechtssätzen trifft für das Völkerrecht besonders klar *Schwarzenberger*, *The Inductive Approach to International Law*, 1965, S. 8ff.

¹¹⁷ *Larenz*, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, 6. Aufl. 1991, S. 383ff., m. w. N., spricht dabei von einer »Gesamtanalogie«, bei der nicht eine konkrete Vorschrift als Analogiebasis herangezogen, sondern aus mehreren gleichen Regelungsanordnungen ein neuer Tatbestand mit derselben Rechtsfolge gebildet wird.

¹¹⁸ Vgl. kritisch *Kunig*, *Das Rechtsstaatsprinzip*, 1986, S. 93ff., m. w. N.

¹¹⁹ BVerwG, Urt. v. 12.2. 1988 – 4 NB 4/88 –, Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 22; *Schmidt-Aßmann*, *Grundfragen des Städtebaurechts*, 1972, S. 137.

¹²⁰ So zusammenfassend *Dörries*, *Das Verhältnis der Bauleitplanung zur raumbeanspruchenden Fachplanung*, 2000, S. 197f.; *Schmidt-Aßmann*, *VerwArch* 1980, 117, 123.

¹²¹ *Erbguth*, *NVwZ* 1989, 608, 610f.; *Löhr*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, *BauGB*, 8. Aufl. 2002, § 38 Rn. 5.

Grundsatz nicht verfassungsrechtlich vorgegeben ist und damit auch gegenüber einfachgesetzlichen Konkretisierungen Geltung beansprucht. Neben der Ausfüllung von Lücken können allgemeine Konfliktregeln zudem auch als Auslegungshilfen bei der Interpretation gesetzlicher Vorschriften herangezogen werden.

Ein besonderes Problem stellt dabei die Frage nach dem Verhältnis und gegebenenfalls der Hierarchie der Konfliktregeln und Vorrangprinzipien dar. Im Einzelfall können die in Rechtsprechung und Literatur genannten Vorrangregelungen, etwa der Vorrang der überörtlichen vor der örtlichen Planung oder der Vorrang der Norm vor dem Verwaltungsakt, in Fällen wie dem Zusammentreffen eines überörtlichen Planfeststellungsbeschlusses (Verwaltungsakt) mit einem örtlichen Bebauungsplan (Satzung) zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.¹²² Dies macht es erforderlich, die Konflikt- und Kollisionsregeln untereinander zu harmonisieren oder hierarchisch zu ordnen und in die Form eines schlüssigen Systems zu bringen. Dabei wird die oben getroffene Unterscheidung zwischen der deduktiven Ableitung von Kollisionsregeln aus den allgemeinen Vorgaben der Verfassung und der induktiven Entwicklung von Kollisionsregeln durch eine Gesamtschau der gesetzlichen Vorschriften von Bedeutung sein: Jedenfalls soweit es sich um zwingende Vorgaben der Verfassung handelt, hat das deduktive Vorgehen Vorrang vor der induktiven Verallgemeinerung von Normen.

IX. Zum Aufbau

Das nachfolgende erste Kapitel dient der thematischen und terminologischen Grundlegung für die weitere Untersuchung und behandelt die wichtigsten Begriffe und Strukturen des Raumplanungsrechts. Den Ausgangspunkt der rechtlichen Analyse bilden dann die einfachgesetzlichen Vorgaben. Hierzu untersucht das zweite Kapitel im Überblick die wichtigsten gesetzlichen Bestimmungen für das Zusammentreffen von Raumplanungen. Dabei soll keine umfassende Darstellung oder Kommentierung der Einzelbestimmungen geleistet, sondern vor allem die Frage untersucht werden, ob die gesetzlichen Vorgaben zentrale Konfliktkonstellationen abdecken und ob in ihnen systematische Gemeinsamkeiten oder gar ein System zu erkennen sind. Das dritte Kapitel skizziert eine Reihe historischer Lösungsansätze, die – wie der »Vorrang der Bundesplanung« oder das »planerische Prioritätsprinzip« – oft jahrzehntelang für die Lösung von Plankonflikten herangezogen wurden und werden, bei genauerer Prüfung jedoch zumindest unter den heutigen gesetzlichen Rahmenbedingungen zumeist keine tragfähige Grundlage für dieses Problem zu liefern vermögen.

Die Kapitel vier bis sieben entwickeln drei allgemeingültige verfassungsrechtlich fundierte Vorgaben für die Vermeidung und Lösung von Raumplanungskonflikten. Das vierte Kapitel behandelt zunächst die grundgesetzliche Kompetenzordnung als

¹²² Kauch/Roer, Das Verhältnis von Bauleitplanung und Fachplanung, 1997, S. 50.

System zur Vermeidung von Planungskonflikten, das nachfolgende fünfte Kapitel das rechtsstaatliche Abwägungsgebot als grundlegende planerische Koordinationsregel. Die in diesen beiden Kapiteln entwickelten Thesen werden in dem anschließenden sechsten Kapitel anhand der Referenzgebiete des Bergbaus und der Braunkohlenplanung überprüft und zur Anwendung gebracht. Das siebte Kapitel behandelt als dritte verfassungsrechtliche Vorgabe den Grundsatz der Normenhierarchie und seine Bedeutung im Raumplanungsrecht.

Das achte Kapitel untersucht die Möglichkeiten zur Durchsetzung der in den vorherigen Kapiteln entwickelten Koordinationsregeln, namentlich im Hinblick auf die Verfügbarkeit von Rechtsschutz. Das neunte Kapitel wendet sich schließlich der Existenz und der besonderen Stellung gemeinschaftsrechtlicher Raumplanungen zu, auf die sich die bis dahin entwickelten Grundsätze nicht ohne weiteres übertragen lassen.

Grundlagen und Strukturen der Raumplanung

I. Zu den Begriffen »Raumplanungsrecht« und »Raumplanung«

Das *Raumplanungsrecht* wird gemeinhin als Summe jener Normen definiert, die die hoheitliche, förmlich-systematische Nutzung des Raums festlegen.¹ Sein Regelungsgegenstand entspricht im wesentlichen der Definition der »raumbedeutsamen Planungen« in § 3 Nr. 6 ROG², wobei die Raumbedeutsamkeit die beiden Aspekte der Raumbeanspruchung und der bloßen Raumbeeinflussung einschließt³. Die Definition erfaßt damit auf örtlicher und auf überörtlicher Ebene sämtliche gebietsbezogenen Planungen der Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden, sonstiger öffentlicher Stellen sowie in gewissem Umfang auch die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen Privater, namentlich dann, wenn solche Planungen der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben dienen oder über sie im Wege der Planfeststellung oder Plangenehmigung entschieden wird.⁴ Der zweite durch das Kompositum »Raum-Planung« in Bezug genommene Begriff der *Planung* ist demgegenüber trotz zahlreicher Definitionsversuche unscharf geblieben.⁵ Er wird vor allem durch die Elemente der Zukunftsbezogenheit, der Zielorientiertheit, der Prognostik und des Bestehens eines konkreten Zeithorizonts charakterisiert.⁶ Als weitere Kennzeichen

¹ So mit unterschiedlichen Akzenten etwa *Breuer*, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, 1968, S. 36ff., 42f.; *Hendler*, JuS 1979, 618; *Peine*, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl. 2003, Rn. 1; *Ronel-lenfisch*, Einführung in das Planungsrecht, 1986, S. 4.

² Diese Definition bezieht sich allerdings auf »raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen« und erfaßt »Planungen einschließlich der Raumordnungspläne, Vorhaben und sonstige Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflußt wird, einschließlich des Einsatzes der hierfür vorgesehenen öffentlichen Finanzmittel«.

³ Näher etwa *Brummund*, DVBl. 1988, 77, 81ff.; *Eusterbrock*, Raumverträglichkeitsprüfung auf Bundesebene, 1987, S. 70ff.; *Koch/Hendler*, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 3. Aufl. 2001, § 1 Rn. 10ff.

⁴ Bezeichnend für die zunehmende Einbeziehung Privater in den Bereich der Raumplanung ist die partielle Bindung ihrer raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen an Ziele der Raumordnung nach § 4 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 3 und Abs. 4 ROG. Vgl. dazu im zweiten Kapitel S. 87.

⁵ Vgl. ganz beispielhaft und aus unterschiedlichen Perspektiven *Badura*, in: FS für den Bay-VerfGH, 1972, S. 157, 165; *Breuer*, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, 1968, S. 37ff.; *Faber*, in: AK-GG, Bd. 1, 2. Aufl. 1989, Art. 20 Abs. 1 – 3 V Rn. 2ff.; *Hoppe*, in: HStR III, 1988, § 71 Rn. 3ff.; *Ib-ler*, Die Schranken planerischer Gestaltungsfreiheit, 1988, S. 19f.; *Kloepfer*, in: FS für Hoppe, 2000, S. 111ff.; *Kühling/Hermann*, Fachplanungsrecht, 2. Aufl. 2000, Rn. 9; *Roellecke*, DÖV 1994, 1024ff.; *Schmidt-Aßmann/Schoch*, Bergwerkseigentum und Grundeigentum im Betriebsplanverfahren, 1994, S. 154ff.; *Ule/Laubinger*, Verwaltungsverfahrensrecht, 4. Aufl. 1995, § 39 Rn. 2ff.

⁶ *Peine*, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl. 2003, Rn. 5ff.; vgl. auch *Schmidt-Aßmann*, DÖV 1974,

wird man zudem die Berücksichtigung einer Vielzahl von räumlichen Nutzungsansprüchen sowie das Ziel eines räumlichen Ordnungsrahmens ansehen müssen.⁷ Dennoch bleiben die Randbereiche der sich in eine Vielzahl von Gesamtplanungen und Fachplanungen gliedernden Raumplanung oft unscharf.

Ebenso wenig wie vom Gegenstand her läßt sich der Begriff der Raumplanung mit den Kategorien der verwaltungsrechtlichen Handlungsformenlehre eingrenzen. Ganz im Gegenteil bereitet die Ermittlung der gebotenen Rechtsform staatlicher Planungen von jeher erhebliche Schwierigkeiten. Obwohl sich Pläne und Planfeststellungen einer klaren Einordnung in das liberalstaatliche Instrumentarium Gesetz – Verwaltungsakt entziehen, sehen verschiedene Gesetze für bestimmte Raumpläne eine ausdrückliche Rechtsform vor. So beschließt nach §10 Abs.1 BauGB die Gemeinde den Bebauungsplan als Satzung, während §75 Abs.2 VwVfG die Planfeststellungsentscheidung als Verwaltungsakt behandelt. Da sich staatliche Planung auch weder eindeutig der Legislative noch eindeutig der Exekutive zuordnen läßt, werden einige besonders bedeutsame Raumpläne – manche Landesentwicklungsprogramme, aber auch Nationalparkgesetze – als förmliches Landesgesetz erlassen. Andere Planungen – etwa Schutzgebietsverordnungen – ergehen nach ihrer äußeren Gestalt als Rechtsverordnung, so daß von einer einheitlichen Handlungsform »Plan« nicht die Rede sein kann. Einige der mit dieser Formenvielfalt aufgeworfenen Rechtsfragen und ihre Implikationen für das Zusammentreffen von Raumplanungen in unterschiedlicher Rechtsform werden noch näher zu untersuchen sein.⁸ Trotz solcher Zuordnungsprobleme besteht jedoch Einigkeit, daß Planung keinesfalls eine der Gewaltenteilung und Kompetenzordnung des Grundgesetzes entzogene »vierte Gewalt« darstellt, sondern an eben diesen Vorgaben der Verfassung zu messen ist.⁹

II. Überblick zu den Arten und Ebenen der Raumplanung

Der übliche Sprachgebrauch impliziert mit der Formel vom »System der Raumplanung«¹⁰ eine geschlossene Ordnung und Gliederung, die jedoch der Realität kaum gerecht wird. Die Bildung umfassender allgemeiner raumplanerischer Kategorien steht bis heute aus¹¹, und vor diesem Hintergrund ist es unabdingbar, zunächst den Untersuchungsgegenstand der folgenden Studie genauer zu umreißen. Nahezu allgemein anerkannt ist die grundlegende Unterscheidung räumlicher Gesamtplanun-

541, 542; *Wagener*, in: FS für die Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1972, S. 571; *Wolff*, in: *Sodan/Ziekow* (Hrsg.), VwGO, § 114 Rn. 205, Stand: Jan. 2003.

⁷ So besonders *Breuer*, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, 1968, S. 38f.

⁸ Vgl. dazu die Darstellung im siebten Kapitel S. 402ff. sowie im achten Kapitel S. 467ff.

⁹ So statt vieler *Czybulka*, Die Legitimation der öffentlichen Verwaltung, 1989, S. 229.

¹⁰ Vgl. etwa *Depenbrock/Reiners*, Landesplanungsgesetz NW, 1985, Einführung Erl. 2ff., S. 82ff.; *Lautner*, Städtebaurecht, Landes- und Regionalplanungsrecht, 3. Aufl. 1990, S. 226; *Manner*, Grundlagen des Planfeststellungsverfahrens, 1976, S. 15; *Peime*, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl. 2003, Rn. 24.

¹¹ So bereits *Blümel*, Die Planfeststellung im geltenden Recht, Bd. 1 1967/1994, S. 42f.

gen und Fachplanungen¹², obwohl auch insoweit Kritik und Alternativvorschläge bis heute nicht verstummt sind.¹³

1. Gesamtplanungen

Weitgehende Einigkeit besteht innerhalb dieser beiden Kategorien über den Bereich der Gesamtplanung: Die Gesamtplanung umfaßt auf überörtlicher Ebene die als *Raumordnung und Landesplanung*¹⁴ bezeichnete Gesamtplanung des Staates und auf örtlicher Ebene die *Bauleitplanung* der Kommunen. Im Grundgesetz ist diese Unterscheidung durch die unterschiedlichen Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes vorgezeichnet, nämlich der konkurrierenden für das Bodenrecht – also die Bauleitplanung – nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 und seiner Rahmengesetzgebungszuständigkeit für die Raumordnung nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 Alt. 2 GG.

Die Aufgabe der *Raumordnung* besteht nach § 1 Abs. 1 ROG darin, den Gesamt- raum der Bundesrepublik durch zusammenfassende, übergeordnete Raumordnungspläne und durch die Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Dabei sind weitere drei räumliche Stufen zu unterscheiden: Die in den §§ 18ff. ROG geregelte *Bundesraumordnung* beschränkt sich im wesentlichen auf die Entwicklung gewisser Leitbilder der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes. Die Länder schaffen nach § 6 ROG Rechtsgrundlagen für eine Raumordnung in ihrem Gebiet (die *Landesplanung*) und haben

¹² Vgl. *Breuer*, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, 1968, S. 42f.; *Bülter*, Raumordnungspläne als hoheitliche Handlungsformen, 1987, S. 5; *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 10. Aufl. 1973, S. 309; *ders./Blümel*, Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, 1970, S. 17f.; *Koch/Hendler*, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 3. Aufl. 2001, § 1 Rn. 8ff.; *Papier*, NJW 1977, 1714; *ders.*, Freihaltung von Leitungstrassen durch die Regionalplanung, 1983, S. 12; *Peine*, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl. 2003, Rn. 24ff.; *Ronellenfisch*, Einführung in das Planungsrecht, 1986, S. 5f.; *ders.*, VerwArch 1999, 467, 474.; auch in der Rechtsordnung der Schweiz ist diese Unterscheidung anerkannt, vgl. dazu *Ruch*, Das Recht in der Raumordnung, 1997, S. 100ff.

¹³ Ein Gegenvorschlag ist etwa die durch *Czybulka*, Die Legitimation der öffentlichen Verwaltung, 1989, S. 229ff., getroffene Unterscheidung in »universale Planungen« und »Sonderplanungen«. *Czybulka* ordnet im Sinne seiner Definition beispielsweise auch die eisenbahnrechtliche Planfeststellung als universale Planung ein und folgert daraus, daß eine solche Planung legitimerweise nicht durch die für die Eisenbahn zuständigen Bundesbehörden, sondern nur durch die allgemeine »Universalverwaltung« erfolgen könne (a.a.O. S. 234ff., 237). Die den Bundesbehörden obliegende grundgesetzliche Verwaltungskompetenz im Eisenbahnbereich wird dabei nicht angesprochen. Näher zu diesem Punkt im vierten Kapitel S. 198f. und 233ff.

¹⁴ Über die Abgrenzung der Begriffe »Raumordnung« und »Landesplanung« konnte bis heute keine Einigkeit erzielt werden. Vgl. dazu statt vieler etwa die Ausführungen und Nachweise bei *Gaentzsch*, in: *Schlichter/Stich* (Hrsg.), Berliner Kommentar zum BauGB, 2. Aufl. 1995, § 1 Rn. 23; *Lücke*, VerwArch 1979, 293f.; *Schulte*, Raumplanung und Genehmigung bei der Bodenschätze- gewinnung, 1996, S. 50ff., m. w. N. Mit der wohl herrschenden Lehre wird hier von einer synonymen Bedeutung beider Begriffe ausgegangen. Vgl. in diesem Sinne etwa *Erbguth/Schoeneberg*, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 2. Aufl. 1992, Rn. 43; *Hoppe/Bönker/Grotefels*, Öffentliches Baurecht, 2. Aufl. 2002, § 1 Rn. 9; *Schultze*, Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung, 1970, S. 15.