

2. Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung (§ 4 ROG)

Die Vorschriften über die Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung sind ein Kernstück des neuen Raumordnungsgesetzes. Sie gelten bundesweit und unmittelbar. § 4 ROG regelt generell die rechtlichen Wirkungen (Bindungswirkungen) der Erfordernisse der Raumordnung gegenüber öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts, während § 5 ROG als Sonderfall Bindungswirkungen bei besonderen „Bundesmaßnahmen“ regelt (s. u. 3.). Ergänzt werden diese Vorschriften durch die Begriffsbestimmungen in § 3 ROG.

2.1 *Erfordernisse der Raumordnung als Anknüpfungspunkt für die Bindungswirkungen*

Bindungswirkungen können nur von **Erfordernissen der Raumordnung** ausgehen. § 3 Nr. 1 ROG definiert die Erfordernisse der Raumordnung als Oberbegriff für Ziele der Raumordnung, Grundsätze der Raumordnung und sonstige Erfordernisse der Raumordnung. Raumordnerische Aussagen, die nicht zu den Erfordernissen der Raumordnung zählen, können kraft Raumordnungsrecht keine Bindungswirkungen auslösen. Dies gilt z.B. für nachrichtliche Wiedergaben aus Fachplänen in Raumordnungsplänen, für politische Absichtserklärungen sowie für Begründungen, sofern diese keinen Eingang in Erfordernisse der Raumordnung gefunden haben.

2.1.1 Ziele der Raumordnung (Beachtenspflicht)

Ziele der Raumordnung sind nach § 3 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen (vgl. § 3 Nr. 7 ROG) zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums.

Im Gegensatz zu den in § 2 Abs. 2 ROG enthaltenen Grundsätzen gibt es keine bundesweit geltenden Ziele der Raumordnung. Auch mögliche Leitbilder der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes oder von über die Länder hinausgreifenden Zusammenhängen nach § 18 Abs. 1 Satz 2 ROG haben keine Zielqualität.

Ziele der Raumordnung sind künftig nach § 7 Abs. 1 Satz 3 ROG als solche zu kennzeichnen. Der Plangeber muss daher künftig deutlich machen, welche Rechtsqualität er der jeweiligen Festlegung zumessen will.

Ziele der Raumordnung lösen - vorbehaltlich des § 4 Abs. 4 ROG (s. 2.3.3.2) - eine strikte **Beachtenspflicht** aus, die nicht durch planerische Abwägung oder Ermessensausübung überwunden werden kann.

In Zielen der Raumordnung spiegelt sich bereits eine Abwägung zwischen den durch die Grundsätze verkörperten (teilweise konfligierenden) Belangen wider. Ziele der Raumordnung sind damit anders als die Grundsätze nicht bloß Maßstab, sondern als räumliche und sachliche Konkretisierung der Entwicklung des Planungsraums das Ergebnis einer Abwägung auf der Ebene der Landes- bzw. Regionalplanung und somit **landesplanerische** Letztentscheidungen.

Ziele der Raumordnung sind gleichwohl auf der nachgeordneten Planungsstufe der Bauleitplanung noch einer weiteren Konkretisierung, Verfeinerung und Ausdifferenzierung zugänglich. Wie groß der Spielraum ist, der den Gemeinden für eigene planerische Aktivitäten verbleibt, hängt vom jeweiligen Konkretisierungsgrad der Zielaussage ab. Die planende Gemeinde hat die in einem Ziel der Raumordnung enthaltenen Vorgaben zielkonform auszugestalten; sie kann die Zielvorgaben als solche aber nicht im Wege der Abwägung überwinden (vgl. zum Ganzen BVerwGE 90, 329/333 ff.).

2.1.2 Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung (Berücksichtigungspflicht)

Grundsätze der Raumordnung sind nach § 3 Nr. 3 ROG allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen. § 2 Abs. 2 ROG enthält die bundesweit vorgegebenen Grundsätze. Nach § 2 Abs. 3 ROG können die Länder weitere Grundsätze der Raumordnung aufstellen, wenn sie den bundesweiten Grundsätzen und den Aufgaben und der Leitvorstellung der Raumordnung in § 1 ROG nicht widersprechen.

Sonstige Erfordernisse der Raumordnung sind nach § 3 Nr. 4 ROG in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung, Ergebnisse förmlicher landesplanerischer Verfahren wie des Raumordnungsverfahrens und landesplanerische Stellungnahmen (z.B. auch in Form von Kabinettsbeschlüssen). Das in Aufstellung befindliche Ziel der Raumordnung muss in materieller Hinsicht bereits hinreichende Konkretheit erlangt haben und das Verfahren zur Aufstellung muss bereits eingeleitet sein.

Grundsätze der Raumordnung und sonstige Erfordernisse der Raumordnung begründen eine **Berücksichtigungspflicht** bei Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen. Sie sind durch eine gerechte Abwägung überwindbar.

2.2 Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen

Eine Beachtens- oder Berücksichtigungspflicht besteht nur hinsichtlich raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen. § 3 Nr. 6 ROG definiert diese als Planungen einschließlich der Raumordnungspläne, Vorhaben und sonstige Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung und Funktion eines Gebietes beeinflusst wird, einschließlich des Einsatzes der hierfür vorgesehenen öffentlichen Finanzmittel. Die Planungen und Maßnahmen müssen also entweder raumbeanspruchend oder raumbeeinflussend sein.

2.3 Adressaten der Bindungswirkungen

Hinsichtlich der Bindungswirkungen unterscheidet § 4 ROG bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen folgende Adressatengruppen:

- öffentliche Stellen,
- Personen des Privatrechts, auf deren Planungen und Maßnahmen die öffentliche Hand einen bestimmenden Einfluss hat,
- (sonstige) Personen des Privatrechts.

2.3.1 Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen (§ 4 Abs. 1 Satz 1 und 2 Nr. 1, Abs. 2 ROG)

2.3.1.1 Öffentliche Stellen

Öffentliche Stellen sind nach § 3 Nr. 5 ROG die „Behörden des Bundes und der Länder, kommunale Gebietskörperschaften, bundesunmittelbare und die der Aufsicht eines Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts“. Der Wortlaut des § 3 Nr. 5 ROG bedarf aber insoweit der Klarstellung, als öffentliche Stellen im Sinne der Vorschrift notwendigerweise (auch) die hinter den Behörden des Bundes und der Länder stehenden Rechtsträger, nämlich der Bund und die Länder selbst sein müssen; diese und nicht die jeweiligen Behörden sind Träger der jeweiligen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen. Dafür spricht auch, dass in § 3 Nr. 5 ROG bei den sonstigen öffentlichen Stellen jeweils der Rechtsträger angeführt ist.

2.3.1.2 Pflicht zur Beachtung von Zielen der Raumordnung (§ 4 Abs. 1 Satz 1 und 2 Nr. 1 ROG)

Nach **§ 4 Abs. 1 Satz 1 ROG** haben öffentliche Stellen - wie schon bisher - bei **ihren** raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die Ziele der Raumordnung zu beachten, unterliegen also einer originären Zielbindung.

§ 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ROG stellt klar, dass Ziele der Raumordnung außerdem bei Genehmigungen, Planfeststellungen und sonstigen Entscheidungen, die die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von öffentlichen Stellen betreffen, zu beachten sind. Anknüpfungspunkt der Zielbeachtungspflicht ist insoweit also die jeweilige **Zulassungsentscheidung**; Adressat der Verpflichtung ist die jeweils (fachlich) zuständige Zulassungsbehörde (z.B. die für die Genehmigung einer öffentlich zugänglichen Abfallbeseitigungsanlage einer öffentlichen Stelle nach Bundes-Immissionsschutzgesetz zuständige Behörde). Zu den sonstigen behördlichen Entscheidungen gehört z.B. das bauaufsichtliche Zustimmungsverfahren.

Die Regelung gilt auch dann, wenn es sich nach den Fachgesetzen um eine sog. gebundene Entscheidung ohne entsprechende Abwägungs-, Ermessensausübungs- oder Raumordnungsklausel handelt, also z.B. bei Entscheidungen über raumbedeutsame Vorhaben öffentlicher Stellen, die sich bauplanungsrechtlich nach § 30 oder § 34 BauGB beurteilen. Ist die planende öffentliche Stelle nicht zugleich auch die genehmigende öffentliche Stelle, so soll sich daraus hinsichtlich der Bindung an Ziele der Raumordnung nichts anderes ergeben, als wenn planende und genehmigende Stelle identisch sind.

2.3.1.3 Pflicht zur Berücksichtigung von Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung (§ 4 Abs. 2 ROG)

Nach **§ 4 Abs. 2 ROG** besteht eine umfassende Verpflichtung zur Berücksichtigung der Grundsätze und der sonstigen Erfordernisse der Raumordnung. Diese Verpflichtung betrifft zum einen die öffentlichen Stellen **als Planungsträger**. Diese haben bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen (bei ihrer planerischen Abwägung) die Grundsätze und die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung (nach Maßgabe der dafür geltenden Vorschriften) zu berücksichtigen.

Die Verpflichtung gilt zum anderen auch für die **Zulassungsbehörden**. Diese haben bei Genehmigungen, Planfeststellungen und sonstigen behördlichen Entscheidungen, die die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen betreffen, in der Abwägung und bei der Ermessensausübung die Grundsätze und die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung nach Maßgabe der dafür geltenden Vorschriften zu berücksichtigen.

Bei Genehmigungen über die Errichtung und den Betrieb öffentlich zugänglicher Abfallbeseitigungsanlagen öffentlicher Stellen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz sind die Grundsätze und die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung gleichwohl in entsprechender Anwendung des § 4 Abs. 4 Satz 3 ROG (vgl. dazu näher 2.3.3.2) zu berücksichtigen. Ein Zurückbleiben der raumordnungsrechtlichen Bindung öffentlicher Stellen gegenüber der Bindung von Personen des Privatrechts in diesem Fall wäre mit dem Zweck und der Systematik von § 4 ROG nicht zu vereinbaren. Die Beachtungspflicht von Zielen der Raumordnung ergibt sich insoweit bereits aus § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ROG (s. o. 2.3.1.2).

2.3.2 Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts im Sinne des § 4 Abs. 3 ROG

Die zunehmende Privatisierung öffentlicher Aufgaben führt zu der Notwendigkeit einer umfassenden raumordnerischen Bindung auch der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von (juristischen) Personen des Privatrechts, die solche Aufgaben wahrnehmen. Dem trägt § 4 Abs. 3 ROG in der Weise Rechnung, dass Personen des Privatrechts, die öffentliche Aufgaben erfüllen und auf deren Planungen und Maßnahmen die öffentliche Hand einen bestimmten Einfluss hat, hinsichtlich der Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung öffentlichen Stellen gleichgestellt werden.

2.3.2.1 Personen des Privatrechts im Sinne des § 4 Abs. 3 ROG

§ 4 Abs. 3 ROG normiert Bindungswirkungen für Personen des Privatrechts, die raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durchführen, wenn öffentliche Stellen an diesen Personen mehrheitlich beteiligt sind oder die Planungen und Maßnahmen überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanziert werden:

- Person des Privatrechts

Das neue ROG verzichtet auf eine Definition des in der Rechtssprache bisher nicht eingeführten Begriffs „Person des Privatrechts“. Aus dem Wortsinn und der (systematischen) Verwendung des Begriffs an anderen Stellen des Gesetzes lässt sich ableiten, dass damit im Sinne eines Oberbegriffs natürliche Personen **und** juristische Personen des Privatrechts gemeint sind. Da eine mehrheitliche Beteiligung öffentlicher Stellen an natürlichen Personen gesellschaftsrechtlich von vornherein ausscheidet, bleibt allerdings eine Anwendung von § 4 Abs. 3 ROG auf natürliche Personen allenfalls für den Fall denkbar, dass Planungen und Maßnahmen natürlicher Personen überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanziert werden (s. § 4 Abs. 3 Nr. 2 ROG).

- Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen

Zur Begriffsdefinition raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen in § 3 Nr. 6 ROG s. o. 2.2. Hiervon ausgehend sind beispielsweise Planungen und Maßnahmen der Deutschen Bahn AG, die sich auf Art und Umfang des Verkehrsangebots und damit auf die räumliche Entwicklung auswirken (z.B. Einstellung einer Verkehrsart auf einer bestimmten Strecke), ebenso als raumbedeutsam anzusehen, wie Planungen und Maßnahmen der Deutschen Post AG, die sich auf den Versorgungsgrad mit Postdienstleistungen und insoweit auf die räumliche Entwicklung auswirken (z.B. Standortverlagerung oder Schließung von in zentralen Orten bestehenden Postfilialen).

- Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben

Der Begriff der öffentlichen Aufgabe ist weit zu verstehen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. etwa BVerfGE 53, 366/41; E 66, 249/257 ff.) sind prinzipiell alle Tätigkeitsbereiche, die dem öffentlichen Interesse dienen oder deren Zweck im öffentlichen Nutzen liegt, öffentliche Aufgaben, und zwar gleichgültig, ob diese Aufgaben von staatlichen oder von gesellschaftlichen Trägern wahrgenommen werden. Erfasst ist insbesondere der gesamte Bereich der Daseinsvorsorge (z.B. Gesundheits- oder sonstige soziale Einrichtungen, Bildungs-, Kultur- und Sporteinrichtungen, verkehrliche Infrastruktur, Versorgung mit Energie und Wasser, Entsorgung von Abfällen und Abwässern usw.).

- Mehrheitliche Beteiligung öffentlicher Stellen (§ 4 Abs. 3 Nr. 1 ROG)

Die Frage der Mehrheitsbeteiligung beurteilt sich nach den einschlägigen gesellschaftsrechtlichen Regelungen (GmbH-Gesetz, Aktiengesetz). Entscheidender formaler Gesichtspunkt ist, dass sich die (Gesellschafts-)Anteile zu mehr als 50% in der Hand einer oder mehrerer öffentlicher Stellen (juristischer Personen des öffentlichen Rechts) befinden.

Dem Kriterium „Mehrheitsbeteiligung“ liegt der Rechtsgedanke zugrunde, dass raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen Privater wie öffentliche Planungen und Maßnahmen zu behandeln sind, wenn sie von Unternehmen durchgeführt werden, die von der öffentlichen Hand **beherrscht** werden (so auch die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 13/6392, S. 82). Gleichzustellen ist nach Sinn und Zweck der Regelung daher der Fall, dass die Beteiligung der öffentlichen Hand zwar weniger als 50 % ausmacht, die öffentliche Hand sich durch **entsprechende gesellschaftsrechtliche Gestaltung und Vereinbarung** jedoch gleichwohl einen beherrschenden Einfluss auf das Unternehmen hat einräumen lassen. Auch das Bundesverfassungsgericht (NJW 1990, S. 1783) stellt (für die Frage der Grundrechtsfähigkeit gemischtwirtschaftlicher Unternehmen) maßgeblich darauf ab, ob die öffentliche Hand entscheidenden Einfluss auf die Geschäftsführung des Unternehmens hat, und nimmt dies nicht nur dann an, wenn die Gesellschaftsanteile mehrheitlich von der öffentlichen Hand getragen werden, sondern auch, wenn der beherrschende Einfluss der öffentlichen Hand gesellschaftsvertraglich bzw. gesellschaftsrechtlich auf andere Weise gesichert ist.

Das Kriterium der mehrheitlichen Beteiligung öffentlicher Stellen ist z. Zt. beispielsweise erfüllt für:

- die Deutsche Bahn AG

(Anteile werden zu 100 % vom Bund gehalten; nach Art. 87e Abs. 3 Satz 3 GG muss die Mehrheit der Anteile an diesem Unternehmen auch beim Bund verbleiben),

- die Deutsche Post AG

(Anteile werden zu 100 % vom Bund gehalten, vgl. § 3 Abs. 1 des PostUmwG vom 14.09.1994; nach Art. 143b Abs. 2 Satz 2 GG darf die Kapitalmehrheit am Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundespost, Postdienst, frühestens fünf Jahre nach In-Kraft-Treten des PostUmwG (das ist der 15.09.1999) aufgegeben werden),

- die Deutsche Telekom AG,
- die Rhein-Main-Donau AG,

- die DEGES (Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH),
- die Planungsgesellschaft Bahnbau Deutsche Einheit mbH,
 - die deutschen Verkehrsflughäfen (Anteile werden z. Zt. noch ausschließlich oder mehrheitlich von der öffentlichen Hand gehalten).

Bei diesen und ähnlichen Gesellschaften, zu deren Aufgaben vor allem die Gewährleistung raumbedeutsamer Infrastruktur gehört (z.B. Energieversorgungsunternehmen, Abfallentsorgungsunternehmen, Nahverkehrsunternehmen u. dgl.), kommt es jeweils auf die konkreten Beteiligungsverhältnisse bzw. die konkrete gesellschaftsvertragliche Ausgestaltung im Zeitpunkt der Durchführung der raumbedeutsamen Planung und Maßnahme an; diese Feststellung kann im Einzelfall schwierige Abgrenzungen insbesondere auch in zeitlicher Hinsicht erfordern.

- Überwiegende Finanzierung mit öffentlichen Mitteln (§ 4 Abs. 3 Nr. 2 ROG)

Die konkrete Planung oder Maßnahme muss überwiegend, d.h. zu mehr als 50 %, mit öffentlichen Mitteln (aus dem EU-Haushalt, dem Bundeshaushalt, den Länderhaushalten usw.) finanziert werden. So wird z.B. der Schienenausbau und -neubau durch die Deutsche Bahn AG aus dem Bundeshaushalt finanziert.

2.3.2.2 Pflicht zur Beachtung von Zielen der Raumordnung (§ 4 Abs. 3 i. V. m. Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 Nr. 1 ROG)

Aus der Verweisung auf § 4 Abs. 1 **Satz 1** ROG folgt, dass Personen des Privatrechts im Sinne des Absatzes 3 in gleicher Weise wie öffentliche Stellen bei **ihren** raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die Ziele der Raumordnung zu beachten haben (also einer originären Zielbindung unterliegen).

Aus der Verweisung auf § 4 Abs. 1 **Satz 2 Nr. 1** ROG folgt, dass die Ziele der Raumordnung bei Genehmigungen, Planfeststellungen und sonstigen behördlichen Entscheidungen, die die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts im Sinne des Absatzes 3 betreffen, zu beachten sind. Anknüpfungspunkt der Zielbeachtungspflicht ist insoweit also (ebenso wie bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen) die jeweilige Zulassungsentscheidung; Adressat der Verpflichtung ist die jeweilige (fachlich) zuständige Zulassungsbehörde. Für die Person des Privatrechts im Sinne des Absatzes 3 selbst ergeben sich daraus keine über ihre originäre Zielbindung hinausreichenden Verpflichtungen.

Im Ergebnis entsprechen daher die für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts im Sinne des Absatzes 3 bestehenden Zielbindungen den Zielbindungen, die hinsichtlich raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen angeordnet sind (s. o. 2.3.1.2).

2.3.2.3 Pflicht zur Berücksichtigung von Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung (§ 4 Abs. 3 i. V. m. Abs. 2 ROG)

Aus der Verweisung auf § 4 Abs. 2 ROG und der dortigen Weiterverweisung auf § 4 Abs. 1 ROG insgesamt folgt eine umfassende Verpflichtung zur Berücksichtigung der Grundsätze und der sonstigen Erfordernisse der Raumordnung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts im Sinne des Absatzes 3, die der für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen entspricht. Das zu 2.3.1.3 Ausgeführte gilt daher hier entsprechend.

2.3.2.4 Hinwirkungspflicht des Bundes nach § 18 Abs. 4 ROG

Gemäß § 18 Abs. 4 ROG hat der Bund außerdem darauf hinzuwirken, dass die Personen des Privatrechts, an denen er beteiligt ist, im Rahmen der ihnen obliegenden Aufgaben bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die (aufgabenbezogenen) Ziele beachten und die (aufgabenbezogenen) Grundsätze berücksichtigen.

2.3.3 Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von (sonstigen) Personen des Privatrechts (§ 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, Abs. 4 ROG)

2.3.3.1 Pflicht zur Beachtung von Zielen der Raumordnung (§ 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG)

Bei Planfeststellungen und Genehmigungen mit der Rechtswirkung der Planfeststellung, mittels derer über die Zulässigkeit von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von (sonstigen) Personen des Privatrechts entschieden wird, sind die Ziele der Raumordnung zu beachten (§ 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG).

Für welche Vorhaben ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen ist, wird durch Fachgesetz angeordnet. Für das (bundesrechtliche) Planfeststellungsverfahren gelten die §§ 73-78 VwVfG. Nach § 74 Abs. 6 Satz 1 Nrn. 1 und 2 VwVfG kann anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben und mit Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist. Die Plangenehmigung hat die Rechtswirkungen der Planfeststellung mit Ausnahme der enteignungsrechtlichen Vorwirkung (§ 74 Abs. 6 Satz 2 VwVfG).

Übersicht über bundesrechtlich geregelte Planfeststellungen und Genehmigungen mit der Rechtswirkung der Planfeststellung:

– § 31 Abs. 2 WHG § 31 Abs. 3 WHG	Gewässerausbau	Planfeststellung Plangenehmigung (vorbehaltlich entsprechender Regelungen in den Wassergesetzen der Länder)
– § 14 Abs. 1 WaStrG § 14 Abs. 1a WaStrG	Bundeswasserstraßen	Planfeststellung Plangenehmigung
– § 31 Abs. 2 KrW-/AbfG § 31 Abs. 3 KrW-/AbfG	Deponien	Planfeststellung Plangenehmigung
– § 18 Abs. 1 AEG § 18 Abs. 2 AEG	Schienenwege und Betriebsanlagen der Eisenbahn	Planfeststellung Plangenehmigung
– § 8 Abs. 1 LuftVG § 8 Abs. 2 LuftVG	Flughäfen	Planfeststellung Plangenehmigung
– § 28 Abs. 1 PBefG § 28 Abs. 1a PBefG	Betriebsanlagen für Straßenbahnen	Planfeststellung Plangenehmigung
– § 17 Abs. 1 FStrG § 17 Abs. 1a FStrG	Bundesfernstraßen	Planfeststellung Plangenehmigung
– § 2 des Gesetzes über den Bau u. d. Betrieb v. Versuchsanlagen f. d. spurgeführten Verkehr		Planfeststellung
– § 2 Abs. 1 MBPlG	Magnetschwebbahnen	Planfeststellung

§ 2 Abs. 2 MBPlG		Plangenehmigung
– § 41 FlurbG	Wege- und Gewässerplan	Planfeststellung
– § 52 Abs. 2a, § 57a BBergG	Vorhaben nach VO gem. § 57c BBergG	Planfeststellung
– § 9b AtomG	Sicherstellung und Endlagerung radioaktiver Abfälle	Planfeststellung

§ 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG betrifft nur solche raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts, die nicht unter § 4 Abs. 3 ROG fallen. Für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen juristischer Personen des Privatrechts im Sinne des Absatzes 3 ergibt sich die Zielbeachtungspflicht bei Planfeststellungen und Genehmigungen mit der Rechtswirkung der Planfeststellung schon aus § 4 Abs. 3 i. V. m. § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 ROG.

Anknüpfungspunkt der Zielbeachtungspflicht ist die jeweilige Zulassungsentscheidung (Planfeststellung, Plangenehmigung); Adressat ist die jeweilige Zulassungsbehörde (Planfeststellungsbehörde).

2.3.3.2 Pflicht zur Berücksichtigung von Erfordernissen der Raumordnung (§ 4 Abs. 4 ROG)

Gemäß **§ 4 Abs. 4 Satz 1 ROG** sind bei Genehmigungen, Planfeststellungen und sonstigen Entscheidungen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts die Erfordernisse der Raumordnung nach Maßgabe der für diese Entscheidungen geltenden Vorschriften zu berücksichtigen.

Neben den Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung sind also - soweit der Anwendungsbereich der Vorschrift reicht - auch Ziele der Raumordnung (ausnahmsweise) lediglich zu berücksichtigen.

Außerdem besteht eine Verpflichtung zur Berücksichtigung nur nach Maßgabe der für die Zulassungsentscheidung geltenden fachgesetzlichen Vorschriften: Nur soweit diese eine Berücksichtigung überhaupt zulassen, ist eine solche durch § 4 Abs. 4 Satz 1 ROG auch angeordnet.

Nicht in den Anwendungsbereich der Vorschrift fällt die Zulassung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts im Sinne des § 4 Abs. 3 ROG.

Bei Planfeststellungen und Genehmigungen mit der Rechtswirkung der Planfeststellung gilt die Vorschrift nur insoweit, als sie die Berücksichtigung von Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen anordnet; hinsichtlich der Zielbindung gilt § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG (vgl. **§ 4 Abs. 4 Satz 2 ROG** und oben 2.3.3.1).

Gemäß **§ 4 Abs. 4 Satz 3 ROG** sind bei Genehmigungen über die Errichtung und den Betrieb von öffentlich zugänglichen Abfallbeseitigungsanlagen von Personen des Privatrechts nach den Vorschriften des Bundes-Immissionsschutzgesetzes die Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen. Öffentlich zugängliche Abfallbeseitigungsanlagen sind die in der 4. BImSchV unter Nr. 8 angeführten Anlagen, die nicht überwiegend der Eigenentsorgung eines Abfallerzeugers dienen, bei denen also der Kreis der Anlieferer nicht von vornherein begrenzt ist.

Durch die Sonderregelung des § 4 Abs. 4 Satz 3 ROG wird hinsichtlich öffentlich zugänglicher Abfallbeseitigungsanlagen Privater eine Berücksichtigung von Zielen, Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren angeordnet. Hintergrund dieser Regelung ist die Aufnahme der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung von öffentlich zugänglichen Abfallbeseitigungsanlagen in den Kreis der privilegierten Fachplanungen nach § 38 BauGB durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22.04.93.

2.3.4 Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung aufgrund von Fachgesetzen

2.3.4.1 Bindungswirkungen aufgrund von Raumordnungsklauseln in Fachgesetzen

Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung ergeben sich nicht nur aus § 4 (und § 5) ROG, sondern können auch aus fachgesetzlichen Vorschriften, den sog. (speziellen) Raumordnungsklauseln, erwachsen:

Soweit diese Raumordnungsklauseln ausdrücklich auf raumordnungsrechtliche Kategorien Bezug nehmen, sind sie sehr unterschiedlich formuliert; sie unterscheiden sich hinsichtlich des Anknüpfungspunktes („Ziele“, „Grundsätze“, „Erfordernisse“, „Belange“ der Raumordnung) und des Bindungsgrades („beachten“, „berücksichtigen“, „anpassen“, „übereinstimmen“, „gewahrt werden“, „nicht widersprechen“, „entsprechen“, „Rechnung tragen“, „nicht entgegenstehen“, „in Einklang bringen“). Die Reichweite der Bindungswirkungen von Raumordnungsklauseln ist daher (insbesondere bei älteren Raumordnungsklauseln) unter Heranziehung der allgemeinen Auslegungsgrundsätze und im Lichte der allgemeinen Regelungen der §§ 3 und 4 ROG zu ermitteln.

Daneben können Bindungswirkungen den Erfordernissen der Raumordnung aufgrund von Fachgesetzen aber auch aus Gemeinwohlklauseln in den Fachgesetzen (wie z.B. „öffentliches Wohl“, „öffentliche Belange“, „öffentliche Interessen“, „Wohl der Allgemeinheit“) abgeleitet werden.

Ausnahmsweise kann sich auch hinter der Bezugnahme auf „öffentlich-rechtliche Vorschriften“ in einem Zulassungs- oder Genehmigungstatbestand eine Raumordnungsklausel verbergen. Dies kann dann angenommen werden, wenn die Auslegung des Begriffs „öffentlich-rechtliche Vorschriften“ aus der Entstehungsgeschichte des jeweiligen Fachrechts ergibt, dass hiermit (die Summe) alle(r) von der Rechtsprechung anerkannten „öffentlich-rechtlichen Vorschriften“ als Prüfungsgegenstand der Zulassungsentscheidung gewollt und gemeint sind.

Schließlich können sich Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung aufgrund von Fachgesetzen auch dann ergeben, wenn das für die Zulassungsentscheidung einschlägige Fachgesetz selbst keine Raumordnungsklausel enthält, aber durch die angeordnete Konzentrationswirkung (Einschluss von anderen fachgesetzlichen Zulassungsentscheidungen) oder über den Zulassungstatbestand (z.B. andere öffentlich-rechtliche Vorschriften, § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG) auch andere Fachgesetze Beurteilungsmaßstab der Zulassungsentscheidung sind und diese ihrerseits eine Raumordnungsklausel enthalten.

2.3.4.2 Verhältnis zu den (allgemeinen) Bindungswirkungen nach § 4 ROG (§ 4 Abs. 5 ROG)

- Nach **§ 4 Abs. 5 ROG** bleiben **weitergehende** (d.h. über die allgemeinen Bindungswirkungen des § 4 ROG hinausgehende) Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung aufgrund von Fachgesetzen **unberührt**:

So ordnet beispielsweise **§ 1 Abs. 4 BauGB** insoweit eine über § 4 ROG hinausreichende Bindungswirkung an, als die dort geregelte Anpassungspflicht nicht nur die Verpflichtung zur Beachtung einschlägiger Ziele bei erstmaliger Aufstellung von Bauleitplänen oder bei Änderung bzw. Ergänzung vorhandener Bauleitpläne umfasst, sondern auch die Verpflichtung zur nachträglichen Anpassung anordnet. Außerdem kann sich die Planungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB auch auf die erstmalige Aufstellung von Bauleitplänen erstrecken, wenn dies zur Zielverwirklichung erforderlich ist.

Die in **§ 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB** enthaltene Raumordnungsklausel reicht insoweit über § 4 ROG hinaus, als eine Zielbeachtungspflicht für alle Bauvorhaben, also auch für alle Bauvorhaben privater Träger angeordnet wird. Entsprechendes gilt auch für die in **§ 6 Abs. 2 LuftVG** enthaltene Raumordnungsklausel.

- Bleiben die durch eine Raumordnungsklausel angeordneten Bindungswirkungen **hinter** den allgemeinen Bindungswirkungen nach § 4 ROG **zurück**, so richten sich die Bindungswirkungen dagegen nach § 4 ROG (Umkehrschluss aus § 4 Abs. 5 ROG). Etwas anderes gilt nicht deshalb, weil § 4 ROG eine Berücksichtigung von Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen in fachgesetzlichen Zulassungsverfahren (vom Sonderfall des § 4 Abs. 4 Satz 3 ROG einmal abgesehen) nur **nach Maßgabe der dafür geltenden Vorschriften** anordnet. Denn dieser Vorbehalt betrifft nur die Frage, ob die konkrete

Zulassungsentscheidung ihrer rechtlichen Struktur nach eine Berücksichtigung von raumordnerischen Belangen (etwa im Rahmen von Abwägungs- oder Ermessensspielräumen) **überhaupt zulässt**.

2.4 Grenzen raumbezogener Festlegungen

Raumordnerische Festlegungen in Raumordnungsplänen, in denen die Grundsätze der Raumordnung für den jeweiligen Planungsraum zu konkretisieren sind, müssen sich auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen beziehen (vgl. 2.2) und aus überörtlicher Sicht getroffen werden. Dabei ist das Kriterium der überörtlichen Raumbedeutsamkeit notwendige, aber auch hinreichende Voraussetzung zur Rechtfertigung raumordnerischer Festlegungen. Unter dieser Voraussetzung sind die Träger der Landes- und Regionalplanung grundsätzlich befugt, in Raumordnungsplänen in umfassender Weise auch fachbezogene Festlegungen zu treffen (z.B. fachliche Ziele aufzustellen), sofern diese auf entsprechenden Fachbeiträgen beruhen. Diese weit reichende Kompetenz der Raumordnung gründet auf ihrer Querschnittsfunktion, ihrem verfassungsrechtlich verankerten Koordinierungs- und Abstimmungsauftrag.

Die Kompetenz der Raumordnung, in Raumordnungsplänen unter dem Gesichtspunkt der Überörtlichkeit bezüglich raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen (auch) fachbezogene Festlegungen zu treffen, setzt i. S. einer notwendigen inhaltlichen Konkordanz allerdings voraus, dass das jeweils einschlägige Fachgesetz entsprechende Spielräume für raumordnerische Festlegungen offen hält. Mit einer raumordnerischen Festlegung in einem (untergesetzlichen) Raumordnungsplan, die im konkreten inhaltlichen Widerspruch zu einer **abschließenden** Regelung des (formellen) Landesrechts oder des Bundesrechts stünde, würde gegen höherrangiges Recht verstoßen.