

# **Rechtsfragen der Verankerung verbindlicher Ziele im Landesentwicklungsplan Hessen**

**- Zu den Möglichkeiten und Grenzen landesplanerischer Festlegung eines  
Nachtflugverbots im Rahmen des Verfahrens zur Änderung des  
Landesentwicklungsplans Hessen 2000 nach § 8 Abs. 7 HLPG  
(Erweiterung Flughafen Frankfurt Main) -**

## **Rechtsgutachten**

erstattet  
im Auftrag  
des  
Regionalen Dialogforums Flughafen Frankfurt

von

Prof. Dr. jur. Georg Hermes  
Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main

Mai 2006

## A. Gutachtauftrag

Im Rahmen der Planungen für einen Ausbau des Flughafens Frankfurt am Main wird die Frage diskutiert, ob und gegebenenfalls wie im Zusammenhang mit der Ausbauplanung ein Nachtflugverbot rechtlich verbindlich angeordnet werden kann. Der Landesentwicklungsplan (LEP) aus dem Jahr 2000 enthielt in dem „Vorwort“ eine Aussage, wonach die Landesregierung

„das von der Mediationsgruppe vorgelegte Mediationspaket mit den Komponenten:

- Optimierung des vorhandenen Systems,
- Kapazitätserweiterung durch Ausbau,
- Nachtflugverbot,
- Anti-Lärm-Paket,
- regionales Dialogforum“

„begrüßt“. Weiter heißt es in dem Vorwort des LEP 2000 mit Bezug auf das Mediationspaket:

„Es wird Grundlage der politischen Debatte und Anknüpfungspunkt der gesetzlichen Prüfungs- und Entscheidungsprozesse sein.“

Vorschläge, das Nachtflugverbot im LEP rechtsverbindlich zu verankern, wurden im November 2000 unter dem Hinweis abgelehnt, dass eine betriebliche Regelung nicht Gegenstand eines landesplanerischen Ziels sein könne.

Der Entwurf des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL) für eine Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 vom 23. Mai 2005, der Gegenstand des derzeit durchgeführten Verfahrens zur Änderung des LEP 2000 ist, enthält zur Frage eines Nachtflugverbotes unter „IV. Begründung, IV.1. Planungsvoraussetzungen“ u.a. die folgende Aussage:

„Maßgebend für die nachfolgenden Prüfungen sind folgende Annahmen:

- ...
- Geplante Flugbewegungen finden innerhalb des Zeitraumes von 23:00 Uhr bis 5:00 Uhr nicht statt.
- ...“

Vor diesem Hintergrund hat der Vorsitzende des Regionalen Dialogforums (RDF) dem HMWVL vorgeschlagen, ein zusätzliches Ziel in den LEP aufzunehmen. Dieses vorgeschlagene Ziel hat folgenden Wortlaut:

Bei der zukünftigen Entwicklung des Flughafens sowie bei den Planungen der regionalen und örtlichen Ebene ist darauf zu achten, dass die Belastung durch nächtlichen Fluglärm und die Zahl der Betroffenen auf ein Minimum beschränkt sein wird. Besonderes Augenmerk ist auf den Schutz in einer nächtlichen Kernzeit zu legen.

Auf der Grundlage dieses Vorschlages hat er mich gebeten, folgende Fragen rechtsgutachtlich zu prüfen:

1. Besitzt diese Feststellung einen Aussagegehalt, der über die Aussagen des bestehenden LEP 2000 und den Änderungsentwurf hinausgeht und worin besteht dieser überschießende Aussagegehalt gegebenenfalls?
2. Welche rechtlichen Maßstäbe sind bspw. auch hinsichtlich der Bestimmungen des Fachplanungsrechts an die Erforderlichkeit, Zweckmäßigkeit und Regelungstiefe zusätzlicher Festlegungen (Ziele und Grundsätze), insbesondere der oben bezeichneten Festlegung, anzulegen?
3. Ergibt sich aus dem zuvor benannten Vorschlag das Erfordernis einer erneuten Anhörung?
4. Soweit aus Sicht des Gutachters im Ergebnis die genannte Formulierung als nicht realisierbar eingeschätzt wird: Sehen Sie andere Möglichkeiten, der gewünschten verknüpften Verankerung nachzukommen?

## **B. Überblick über den Stand der Planungen zur Erweiterung des Flughafens Frankfurt am Main**

### **I. Mediation, Regionales Dialogforum**

Mitte der neunziger Jahre wurde von der Landesregierung das Verfahren zur Aufstellung eines neuen Landesentwicklungsplans eingeleitet. Anlass und Hintergrund war ein vielfach geäußelter Bedarf für einen Ausbau des Flughafens Frankfurt. In diesem Rahmen wurde im Sommer 1998 von dem Ministerpräsidenten ein Mediationsverfahren mit einer Mediationsgruppe in Gang gesetzt, um die möglichen Entwicklungen sowie die Auswirkungen eines Flughafenausbaus auf die Region zu untersuchen. Ziel des Mediationsverfahrens war es, eine Lösung für den Flughafenausbau zu finden, die von möglichst vielen Beteiligten akzeptiert werden kann. In der Mediationsgruppe waren 21 Vertreterinnen und Vertreter von Städten und Gemeinden, der Wirtschaft (inklusive Flughafen AG, Lufthansa und Deutscher Flugsicherung), der Gewerkschaften, der Landes- und Bundesregierung sowie einer Bürgerinitiative vertreten. Die Umweltverbände sowie der überwiegende Teil der Bürgerinitiativen konnten nicht für eine Teilnahme gewonnen werden.

Mit der Vorlage ihres Endberichtes einschließlich eines Mediationspakets im Januar 2000 beendete die Mediationsgruppe ihre Arbeit. Der Endbericht hatte neben dem Bau einer neuen Landebahn, der Etablierung eines Anti-Lärmpakts, der Optimierung des vorhandenen Bahnsystems und dem Nachtflugverbot die Empfehlung zur Einsetzung des zu gründenden Regionalen Dialogforums Flughafen Frankfurt zum Inhalt. Die Einsetzung des Regionalen Dialogforums sollte die Beachtung und Entwicklung von Fragen, die mit dem Ausbau des Frankfurter Flughafens verbunden sind, weiterhin mediatorisch sichern, wobei es sich inhaltlich vor allem auf Details des Nachtflugverbots und des Anti-Lärm-Pakts konzentrieren sollte. Aufgrund dieser Empfehlung wurde das Regionale Dialogforum durch Beschluss des Hessischen Landtags 2000 ins Leben gerufen. In seiner Funktion als empfehlendes Beratungsgremium hat es die Aufgaben, das formelle Verfahren in Hinblick auf die Umsetzung des Mediationspakets aus dem Jahr 2000 zu begleiten, im Rahmen dessen auf die Realisierung des Paktes hinzuwirken und die Mediation in Form von Bürgeranhörung weiter zu führen.

### **II. Planfeststellungsverfahren**

Am 9. September 2003 hat die Fraport AG Frankfurt Airport Services Worldwide (Fraport AG) beim Regierungspräsidium Darmstadt den Antrag auf Feststellung des Plans für den beabsichtigten Ausbau des Flughafens Frankfurt Main gestellt. Das Vorhaben umfasst im Wesentlichen:

1. Neubau einer Landebahn nordwestlich des bestehenden Flughafens im Kelsterbacher Wald mit den dazugehörigen Rollbahnen und der Anflugbefeuerung,
2. Anpassung der Vorfelder und des Rollfeldes einschließlich des Neubaus von Abrollwe-

gen,

3. Erweiterung der sonstigen Flughafeneinrichtungen, z. B. durch die Neuerrichtung von Passagieranlagen (Terminal 3), Frachtanlagen (Hallen für Frachtabfertigung), Werftanlagen, Betriebs- und Verwaltungsgebäuden und Änderungen an flughafeninternen Straßen; hierzu soll eine Erweiterung des Flughafengeländes nach Süden in den Bereich des Mark- und Gundwaldes erfolgen,

4. Anpassung von Ver- und Entsorgungsanlagen; hierzu gehört auch die Verlegung von Leitungstrassen,

5. Änderungen an öffentlichen Straßen, insbesondere Ausbau der Bundesautobahn A 5 zwischen dem Autobahnkreuz Frankfurt und der Anschlussstelle Zeppelinheim, Erweiterung der Anschlussstelle Zeppelinheim, Errichtung von Brückenbauwerken über die Bundesautobahn A 3 und Verlegung der Kreisstraße K 152/K 823,

6. Errichtung und Betrieb eines Prüfstandes für Triebwerke,

7. Maßnahmen zum Ausgleich und Ersatz für Eingriffe in Natur und Landschaft

Durch den geplanten Ausbau soll eine Erhöhung der Kapazität des Flughafens Frankfurt Main auf einen Koordinierungseckwert von 120 Flugbewegungen pro Stunde und 657.000 Flugbewegungen pro Jahr ermöglicht werden.

Außerdem hat die Fraport AG eine Einschränkung des Nachtluftverkehrs am Flughafen Frankfurt Main beantragt. Dabei soll die Zeit zwischen 23 Uhr und 5 Uhr von planmäßigen Flugbewegungen frei bleiben. Darüber hinaus hat die Fraport AG weitere Betriebsbeschränkungen beantragt wie z. B. den Ausschluss von besonders lauten Luftfahrzeugen (ohne Lärmzulassung nach Anhang 16 zum ICAO-Abkommen) und Beschränkungen für Kap. 2-Flugzeuge.

Das Vorhaben umfasst Maßnahmen innerhalb der Gemarkungen der Städte Flörsheim am Main, Frankfurt am Main, Kelsterbach, Mörfelden-Walldorf, Neu-Isenburg und Rüsselsheim; die Maßnahmen zum Ausgleich und Ersatz für Eingriffe in Natur und Landschaft sind außerdem in den Städten Rodgau und Steinau an der Straße sowie in den Gemeinden Bischofsheim, Egelsbach, Ginsheim-Gustavsburg, Nauheim, Riedstadt, Ronneburg und Trebur vorgesehen.

Die geplanten Erweiterungen bedürfen nach § 8 des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG) eines Planfeststellungsverfahrens. Als Teil dieses Verfahrens ist gemäß § 3e Absatz 1 Nr. 1 in Verbindung mit Ziffer 14.12.1 der Anlage 1 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Gemäß § 10 Abs. 1 LuftVG in Verbindung mit § 1 Absatz 2 der Verordnung zur Bestimmung von luftverkehrsrechtlichen Zuständigkeiten ist das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung Planfeststellungsbehörde für den Flughafen Frankfurt Main. Das Regierungspräsidium Darmstadt ist gemäß § 10 Absatz 2 LuftVG in Verbindung mit § 73 des Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (HVwVfG) sowie § 3 Absatz 2 der Verordnung zur Bestimmung von luftverkehrsrechtlichen Zuständigkeiten Anhörungsbehörde.

Zur Beteiligung der Öffentlichkeit wurden die Planunterlagen vom 17. Januar 2005 bis einschließlich 16. Februar 2005 ausgelegt. Im Rahmen dieser Öffentlichkeitsbeteiligung sind ca. 127.000 Einwendungen gegen das Vorhaben bei dem Regierungspräsidium Darmstadt und den genannten Kommunen eingegangen. Mit Schreiben vom 14. Dezember 2004 wurden die Behörden, deren Aufgabenbereiche durch das Vorhaben berührt werden, und die zu beteiligenden Verbände gebeten, zu dem Plan Stellung zu nehmen. Das Regierungspräsi-

um Darmstadt hat 212 Stellungnahmen erhalten. Nach dem derzeitigen Stand wird für das Jahr 2007 mit dem Planfeststellungsbeschluss des Wirtschaftsministeriums für den Bau der Nordwest-Landebahn und des Terminals 3 gerechnet.

### **III. Landesentwicklungsplan**

#### **1. LEP 2000**

Im Rahmen des Verfahrens zur Aufstellung eines neuen Landesentwicklungsplans, mit dem eine Voraussetzung für den vielfach angeforderten Ausbau des Flughafens Frankfurt geschaffen werden sollte, wurde ein erster Entwurf Mitte der Neunziger Jahre verabschiedet. Er enthielt neben anderem die Festlegung, dass die Weiterentwicklung des Flughafens Frankfurt am Main auf der derzeitigen Fläche innerhalb des Flughafenzaunes erfolgen müsse. Dieser Entwurf wurde in dieser Form nach dem Regierungswechsel jedoch nicht weiter verfolgt, sondern in der Folge vollständig überarbeitet. Der geänderte Entwurf wurde gem. § 5 Abs. 3 HLPG wieder den Gebietskörperschaften, Verbänden und sonstigen Stellen zur Stellungnahme zugeleitet. Im Rahmen dieser Anhörung rügte eine Gemeinde die Nichtberücksichtigung ihrer starken Fluglärmbelastung als Folge des durch den Landesentwicklungsplan angeordneten Flughafenausbaus sowie die fehlenden Aussagen zu einem Nachtflugverbot.

Der Landesentwicklungsplan Hessen 2000 wurde dennoch am 13.12.2000 in unveränderter Form festgestellt. Er enthielt entsprechend dem Entwurf unter 7. (Festlegungen zum Verkehr), in dessen Rahmen es unter anderem um die Entwicklung und Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main ging, unter 7.4. (Luftverkehr - Grundsätze und Ziele) die Festlegung:

„Der Stellenwert des Flughafens Frankfurt am Main als internationaler Großflughafen mit flexiblem Zugang zu den europäischen und weltweiten Märkten ist zu erhalten und zu stärken. Dabei sind die Ergebnisse des Mediationsverfahrens zu berücksichtigen.“

Darauf folgte die durch ein „Z“ als Ziel gekennzeichnete Festlegung

„Der Flughafen Frankfurt am Main soll auch künftig den zu erwartenden Entwicklungen gerecht werden und seine Funktion als bedeutende Drehscheibe im internationalen Luftverkehr sowie als wesentliche Infrastruktureinrichtung für die Rhein-Main-Region erfüllen. Hierzu ist eine Erweiterung über das bestehende Start- und Landebahnensystem hinaus zu planen und zu realisieren. Die Verknüpfung mit dem Schienenfern- und Regionalverkehr ist auszubauen. Die Zusammenarbeit mit dem Flughafen Hahn in Rheinland-Pfalz ist zu vertiefen.

Bei der Erweiterung über das bestehende Start- und Landebahnensystem hinaus ist auf die Nachtruhe der Bevölkerung in besonderem Maße Rücksicht zu nehmen. Die verbindliche Festlegung der Nachtflugbeschränkungen erfolgt in den Verfahren nach dem Luftverkehrsgesetz.“

Die einen Bestandteil des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 bildende Karte enthielt eine die Flughafenerweiterung darstellende rot schraffierte Fläche als Planungsraum „überregional bedeutsamen Infrastruktur“.

Weitere Festlegungen in diesem Abschnitt betrafen die Anbindung des Flughafens an das Schienennetz sowie Zielfestlegungen bezüglich der Verkehrslandeplätze. Außerdem enthielt

der Landesentwicklungsplan Hessen 2000 in seinem Vorwort eine in diesem Zusammenhang bedeutsame Aussage:

„Die Landesregierung begrüßt das von der Mediationsgruppe vorgelegte Mediationspaket mit den Komponenten:

- Optimierung des vorhandenen Systems
- Kapazitätserweiterung durch Ausbau
- Nachtflugverbot
- Anti-Lärm-Paket
- Regionales Dialogforum

Es wird die Grundlage der politischen Debatte und Anknüpfungspunkt der gesetzlichen Prüfungs- und Entscheidungsprozesse sein.“

Das Mediationspaket, auf welches der Landesentwicklungsplan Hessen 2000 Bezug nahm, enthielt - wie bereits dargestellt - unter anderem das Nachtflugverbot und zwar konkret in der Form einer Betriebsbeschränkung für das gesamte Bahnsystem zwischen 23 und 5 Uhr, nach der planmäßige Starts und Landungen in diesem Zeitraum verboten sein sollten.

## **2. Entscheidung des VGH Kassel vom 16.08.2002**

In der Folge der Feststellung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 beehrte die zuvor stellungnehmende Gemeinde als Antragstellerin die gerichtliche Überprüfung einzelner Festlegungen, namentlich der Festlegung 7.4. bezüglich des Flughafens Frankfurt Main. Sie brachte unter anderem vor, dass diese Festlegung insbesondere deshalb abwägungsfehlerhaft sei, weil die Gemeinde im Rahmen des Änderungsverfahrens nicht ausreichend angehört worden sei. Nach einer vollständigen Überarbeitung des Planentwurfs - wie sie vorliegend vorgenommen worden sei - habe das Planverfahren nochmals von Beginn an durchgeführt und ihr erneut eine frühzeitige Beteiligung gem. § 5 Abs. 1 Satz 2 HLPG ermöglicht werden müssen.

Das Urteil des VGH Kassel vom 16.8.2002 stellte unter anderem fest, dass die Festlegung Nr. 7.4. des Landesentwicklungsplans Hessen 2000, nach welcher eine Erweiterung über das bestehende Start- und Landebahnsystem hinaus zu planen und zu realisieren ist, den Charakter einer Zielfestlegung hat, die für die Planungsträger uneingeschränkte Verbindlichkeit begründet.

Hinsichtlich des Verfahrens verneinte das Urteil eine Verletzung der Regeln über die frühzeitige Beteiligung. Dem Erfordernis der gem. § 5 Abs. 1 Satz 2 HLPG (a.F.) frühzeitig zu gebenden Gelegenheit zur Mitwirkung an der Ausarbeitung des Entwurfs sei entsprochen worden. Die frühzeitige Mitwirkungsmöglichkeit sei nicht mit der nachfolgenden Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem konkreten Entwurf zu verwechseln. § 5 Abs. 1 Satz 2 HLPG (a.F.) solle vielmehr die Möglichkeit geben, generell Anregungen und Wünsche in den Planungsprozess einzubringen. Von entscheidender Bedeutung sei demgegenüber die förmliche Anhörung zu dem nach § 5 Abs. 2 HLPG (a.F.) erarbeiteten Entwurf, die im Einklang mit § 5 Abs. 3 HLPG (a.F.) auch tatsächlich erfolgt sei.

Gleichwohl bewertete das Urteil die Festlegung 7.4. des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 als abwägungsfehlerhaft und deshalb nichtig mit folgender Begründung (Rn. 54):

„Die Zielfestlegung in Nr. 7.4. Landesentwicklungsplan ist in Ermangelung einer ordnungsgemäßen Abwägung ungültig. Die mit einer solchen Zielfestlegung

verbundene Abschneidung der Erwägung etwa entgegenstehender Belange setzt voraus, dass diese bereits auf der Ebene der Landesplanung, und zwar abschließend abgewogen worden sind. Daran fehlt es jedoch schon deshalb, weil die einem Flughafenausbau möglicherweise entgegenstehende Belange etwa bezüglich der Anzahl der künftig möglichen Flugbewegungen, der Lärmarten sämtlicher Verkehrsträger, die faktischen Vogelschutzgebiete und die potenziellen FFH-Gebiete gar nicht erhoben worden sind. Dies stellt der Antragsgegner auch gar nicht in Abrede. Vielmehr macht er geltend, er habe ebenenspezifisch abgewogen; all diese Gesichtspunkte könnten im Planfeststellungsverfahren geprüft werden. Dies ist jedoch unzutreffend, da die landesplanerische Letztentscheidung für eine Erweiterung des Lande- und Startbahnsystems des Flughafens Frankfurt/Main im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens nicht mehr in Frage gestellt werden kann. Der Abwägungsmangel hat die Nichtigkeit von Nr. 7.4. Abs. 2 Satz 2 LEP zur Folge.“

Diese Nichtigkeit betrifft also das Ziel Nr. 7.4, soweit dort festgelegt wird, dass eine Erweiterung über das bestehende Start- und Landebahnsystem hinaus zu planen und zu realisieren ist.

### **3. Änderungsverfahren 2005/2006**

Als Folge der Nichtigkeitsklärung von Nr. 7.4. Abs. 2 Satz 2 durch das Urteil wurde die Festlegung aus dem Plan nicht gelöscht, sondern grafisch kenntlich durchgestrichen und schließlich ein bislang andauerndes Änderungsverfahren eingeleitet.

Derzeit liegt der „Entwurf zur Änderung des Landesentwicklungsplan Hessen 2000 nach § 8 Abs. 7 HLP - Erweiterung Flughafen Frankfurt Main“ vom 23.05.2005 vor.

<http://www.landesplanung-hessen.de/lep-aenderung.asp?main=lep&sub=lep-aenderung>, letzter Zugriff: 17.02.06.

Als den Landesentwicklungsplan Hessen 2000 ergänzende, als Ziel (Z) gekennzeichnete Festlegung enthält der Entwurf folgenden Inhalt (unter III. Festlegungen; 1 Erweiterungsflächen für den Flughafen Frankfurt Main):

„Zur Sicherung der langfristigen räumlichen Entwicklungsmöglichkeiten des Flughafens Frankfurt Main werden die in der Plankarte dargestellten Flächen für die Erweiterung der Flughafenanlagen einschließlich einer neuen Landebahn als Vorranggebiete ausgewiesen, die von konkurrierenden Planungen und Nutzungen freizuhalten sind.“

Darauf folgend enthält der Entwurf folgende als Grundsatz (G) ausgewiesene Festlegung:

„Die Erweiterung des Flughafens Frankfurt Main soll die bundesweite Bedeutung des Landes Hessen als europäischer und internationaler Knotenpunkt für die Mobilität der Menschen sowie als Handels- und Logistikzentrum für den Austausch von Gütern sicher und stärken.“

In der Begründung zu dem Änderungsentwurf wird (unter IV. 1 Planungsvoraussetzung) ausgeführt:

„Maßgebend für die nachfolgenden Prüfungen sind folgende Annahmen:

Es wird ein Koordinationseckwert von bis zu 120 Flugbewegungen pro Stunde sowie maximal 660.000 Flugbewegungen pro Jahr zugrunde gelegt.

Geplante Flugbewegungen finden innerhalb des Zeitraumes von 23:00 bis 5:00



Uhr nicht statt.

Es wird sichergestellt, dass die neue Landebahn ausschließlich für Präzisionsanflüge genutzt wird.“

Die Frage, an welcher genauen Stelle des ursprünglichen LEP 2000 die im Änderungsverfahren enthaltenen Festlegungen eingefügt werden sollen und ob alle vom VGH nicht für nichtig erklärten Festlegungen

Dies betrifft zum einen den Hinweis auf das Mediationspaket im Vorwort und zum anderen die in dem Ziel (Z) 7.4. enthaltene Aussage, dass bei der Erweiterung „auf die Nachtruhe der Bevölkerung in besonderem Maße Rücksicht zu nehmen“ ist (Satz 5), sowie die Aussage, dass „die Ergebnisse des Mediationsverfahrens zu berücksichtigen“ sind (7.4. Absatz 1 – vor Z – Satz 2).

Bestandteil des LEP bleiben sollen, lässt sich dem Änderungsentwurf nicht eindeutig entnehmen. Der Änderungsentwurf enthält zu dieser Frage – soweit ersichtlich – nur die Aussage (unter II.2 Sachlicher Geltungsbereich):

„Die in dieser Änderung getroffenen Festlegungen sind nach ihrem Zusammenhang der Planziffer 7.4 des LEP Hessen 2000 zuzuordnen, auf die bereits in Ziffer II.1 (Gesetzliche Grundlagen) Bezug genommen wurde.“

Da es für eine Streichung von Inhalten des LEP 2000 einer eindeutigen Aussage in dem Änderungsentwurf bedarf und eine solche nicht ersichtlich ist, bedeutet dies, dass es - abgesehen von dem durch den VGH Kassel für nichtig erklärten Satz 2 des Zieles unter 7.4 – bei den bisherigen Aussagen des LEP 2000 bleibt und die Festlegungen des Änderungsentwurfs an geeigneter Stelle unter 7.4 eingefügt werden.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang allerdings darauf, dass es dadurch zu schwer nachvollziehbaren – vgl. den unter III.1 als Grundsatz „G“ enthaltenen Plansatz des Änderungsentwurfs einerseits und die Aussagen im vorhandenen LEP (unter 7.4, erster Absatz, Satz 1, sowie Satz 1 des Zieles) - Doppelungen kommt.

Zusammenfassend kann aus einem Vergleich zwischen den Festlegungen bezüglich des Flughafens Frankfurt Main vor der Aufhebung durch den VGH Kassel und den Festlegungen des Entwurfs festgehalten werden: Die vormals als Zielfestlegung enthaltene Planungs- und Realisierungsfestlegung wurde ersatzlos herausgenommen. Stattdessen wird die zuvor zur Planung und Realisierung vorgesehene Fläche im nun vorliegenden Entwurf zum Vorranggebiet, welches von konkurrierenden Planungen und Nutzungen freizuhalten ist (Freihalteplanung). Im Hinblick auf Nachtflugbeschränkungen bleibt es bei der in Nr. 7.4. Abs. 3 des LEP 2000 enthaltenen Festlegung:

„Bei der Erweiterung über das bestehende Start- und Landebahnssystem hinaus ist auf die Nachtruhe der Bevölkerung in besonderem Maße Rücksicht zu nehmen. Die verbindliche Festlegung der Nachtflugbeschränkungen erfolgt in den Verfahren nach dem Luftverkehrsgesetz.“

#### **4. Der Änderungsvorschlag (Nachtflugverbot)**

Da zu den Aufgaben des Regionalen Dialogforums die Begleitung des förmlichen Verfahrens der Umsetzung des Mediationspakets gehört, wurde zu dem Entwurf eine Stellungnahme abgegeben, welche den Paketcharakter des Mediationsergebnisses in den Vordergrund stellte. Es wurde insbesondere betont, dass in der Mediation sowie von der Landesregierung und von der Landtagsmehrheit der Flughafenausbau strikt mit dem Nachtflugverbot verknüpft wurde. Vor diesem Hintergrund wird von dem Regionalen Dialogforum aktuell

vorgeschlagen, zusätzlich folgendes Ziel in den Landesentwicklungsplan aufzunehmen:

„Bei der zukünftigen Entwicklung des Flughafens sowie bei den Planungen der regionalen und örtlichen Ebenen ist darauf zu achten, dass die Belastung durch nächtlichen Fluglärm und die Zahl der Betroffenen auf ein Minimum beschränkt sein wird. Besonderes Augenmerk ist auf den Schutz in einer nächtlichen Kernzeit zu legen.“

## **C. Das Verhältnis von Raumordnung und Fachplanung als Grenze für Inhalt und Gegenstand von Zielen**

Der zulässige Inhalt von Raumordnungsplänen im Allgemeinen und des hessischen Landesentwicklungsplans im Besonderen sind dem Raumordnungsgesetz und dem Landesplanungsgesetz zu entnehmen. Allerdings folgen aus der bundesverfassungsrechtlichen Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen maßgebliche Gesichtspunkte und Grenzen für die Auslegung dieser Normen, weil das Recht der gesamträumlichen Planung (Raumordnungspläne) auf einer Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes (ROG) und im übrigen auf Landesrecht (Landesplanungsgesetz) beruht, während das Fachplanungsrecht für Flughäfen in die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes fällt, von der der Bund durch das Luftverkehrsgesetz möglicherweise abschließend Gebrauch gemacht hat. Die Frage nach dem zulässigen Inhalt von Raumordnungsplänen im Hinblick auf bundesrechtlich geregelte Fachplanungsvorhaben (Flughäfen, Schienenwege, Bundesfernstraßen etc.) muss deshalb vor dem Hintergrund der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen beantwortet werden.

So auch die Stellungnahme des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung an die Staatskanzlei „Nachtflugverbot als Regelungsgegenstand und Ziel des Landesentwicklungsplanes?“ aus dem Jahr 2000, übermittelt mit Schreiben vom 23.11.2000.

### **I. Gesetzgebungskompetenzverteilung**

Wenn es – wie im vorliegenden Zusammenhang – darum geht, konkrete Infrastrukturprojekte sowohl mit den Instrumenten der Raumordnung planerisch vorzubereiten als auch – parallel dazu oder nachfolgend – durch fachliche Planungsentscheidung abschließend über ihre genaue Lage, Gestalt, Ausführung und ihren Betrieb zu entscheiden, so ist aus der Perspektive der Gesetzgebungskompetenzverteilung sowohl das Raumordnungs- als auch das Fachplanungsrechts einschlägig.

#### **1. Raumordnung**

Die Sachmaterie der Raumordnung fällt in die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes gem. Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG. In diesem Bereich bleiben die Länder zur Gesetzgebung zuständig. Da der Begriff der „Raumordnung“ bundesverfassungsrechtlich nicht genauer definiert ist, bedarf es der Auslegung dieses Rechtsbegriffs. In systematischer Hinsicht ist die „Raumordnung“ abzugrenzen gegenüber dem „Bodenrecht“ i.S.d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG, das insbesondere die städtebauliche Planung umfasst. Deshalb kann die Raumordnung nur die übergeordnete, zusammenfassende Gesamtplanung oberhalb der örtlichen Ebene der Bauleitplanung erfassen.

Vgl. Hoppe, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Band 3, § 71, Rn. 25.

Umgekehrt beschränkt sich die Raumordnung nicht auf eine überörtliche Planung im Sinne einer nur auf das gesamte Bundesgebiet bezogene Entwicklung und Ordnung.

Da für die Raumordnung auf Bundesebene eine ausschließliche Bundeskompetenz kraft Natur der Sache angenommen wird (Degenhart, in: Sachs (Hg.), GG,

3. Auflage, Art. 70, Rn. 24), ist Raumordnung im Sinne von Nr. 4 als Planung im Bereich eines Landes zu verstehen (BVerfGE 15, [16]).

In der Literatur findet sich zu dem Begriff der Raumordnung etwa folgende Umschreibung:

„Unter dem Begriff der Raumordnung ist die hoheitliche Gestaltung des Raumes jenseits der Ortsebene unter überörtlichen und überfachlichen Gesichtspunkten zu verstehen, die nicht unmittelbar die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden betrifft. Das Bodenrecht zeichnet sich demgegenüber dadurch aus, dass es auf die unmittelbaren rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden gerichtet ist.“ (Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 4. Auflage, § 1, Rn. 6 mit Verweis auf BVerfGE 3, 407 [424]).

Die Raumordnung unterscheidet sich also vom Bodenrecht im Sinne des Städtebaus durch das Merkmal der Überörtlichkeit (des Raumes und der Gestaltungsgesichtspunkte) sowie durch den Umstand, dass ihre keine unmittelbare „Außenwirkung“ insbesondere gegenüber Grundstückseigentümern zukommt. Das für die Raumordnung konstitutive weitere Merkmal der Überfachlichkeit stellt das Abgrenzungskriterium zu einer Gestaltung des Raumes dar, die primär unter einem besonderen Sachgesichtspunkt erfolgt. Im Gegensatz zu den fachlichen Raumgestaltungen bezieht sich die Raumordnung auf die räumliche Gesamtstruktur.

Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 4. Auflage, § 1, Rn. 7).

Auch die Rechtsprechung stellt zur Präzisierung der „Raumordnung“ auf die überörtliche Planung im Bereich eines Landes ab. Jedenfalls nicht unter den Begriff der Raumordnung fällt danach der konkrete Vollzug von Gesetzen im Einzelfall.

BayVerfGHE 40, 94 [105].

Das Bundesverfassungsgericht hat sich mit der Klärung des Begriffs „Raumordnung“ in Abgrenzung zum Sachbereich „Bodenrecht“ insbesondere unter Heranziehung der historischen Auslegungsmethode im Rahmen des Baurechtsgutachtens auseinandergesetzt:

„Die überörtliche Planung fällt unter den Begriff der „Raumordnung“ im Sinne des Art. 75 Nr. 4 GG. Diese ist zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des Raumes. Sie ist übergeordnet, weil sie überörtliche Planung ist und weil sie vielfältige Fachplanungen zusammenfasst und aufeinander abstimmt. In der Gesetzessprache erscheint der Begriff „Raumordnung“ zuerst im Jahre 1935. Durch das Gesetz über die Regelung des Landbedarfs der öffentlichen Hand vom 29. März 1935 (RGBl. I S. 468) und den Erlass über die Reichsstelle für Raumordnung vom 26. Juni 1935 (RGBl. I S. 793) wurde eine „Reichsstelle für Raumordnung“ geschaffen, der als Aufgabe gestellt war, „die zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des deutschen Raumes für das gesamte Reichsgebiet“. Der Reichs- und Landesplanung wurde durch die Erste Verordnung zur Durchführung der Reichs- und Landesplanung vom 15. Februar 1936 (RGBl. I S. 104) der organisatorische Rahmen gegeben. Auch in der Nachkriegsgesetzgebung wird die Bezeichnung „Raumordnung“ durchweg nur für die überörtliche Planung gebraucht. So bezeichnet § 1 des Nordrhein-Westfälischen Landesplanungsgesetzes vom 11. März 1950 (GVBl. S. 41) als Aufgabe der Landesplanung: „die übergeordnete, zusammenfassende Planung für eine den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Raumordnung im Lande Nordrhein-Westfalen zu entwickeln (...)“. Als

„Raumordnungspläne“ werden in § 3 Pläne bezeichnet, „die die geordnete Nutzung des Bodens, insbesondere im Hinblick auf die Erfordernisse der Land- und Forstwirtschaft, der Wasserwirtschaft, der Industrie, des Verkehrs, der Bebauung, des Schutzes des Heimatbildes und der Erholung in den Grundzügen regeln.“ (BVerfGE 3, 407 [425]).

## 2. Fachplanung im Bereich des Luftverkehrs

Da es keine allgemeine Gesetzgebungskompetenz für die Fachplanung als solche gibt, richtet sich die jeweilige Regelungskompetenz für die Fachplanung nach dem konkreten Gegenstand/Sachbereich. Da es im hier interessierenden Zusammenhang um die Planung für einen Flughafen geht, ist also Art. 73 Nr. 6 GG einschlägig. Genauer zu untersuchen ist deshalb, was unter Luftverkehr im verfassungs- und speziell kompetenzrechtlichen Sinne zu verstehen ist und wie sich eine darin enthaltene Kompetenz zur Regelung planungsrechtlicher Fragen zur Raumordnung verhält.

Zunächst herrscht Einigkeit darüber, dass Luftverkehr nicht nur den reinen Flugverkehr meint, sondern das gesamte Luftfahrtwesen.

BVerwGE 95, 188 [190 f.].

Umfasst sind Regelungen über die Luftaufsicht, Luftpolizei, Flugsicherung, Luftrettung sowie Anlage und Betrieb von Flughäfen,

HessStGH, ESVGH 32, 20 [25 f.]; Bothe, Alternativkommentar, GG, Art. 73, Rn. 18; Keller, DÖV 1982, 811.

einschließlich des anlagenbezogenen Lärmschutzes,

BVerwGE 87, 332 [339].

des Schutzes vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs und der Erhebung einer Luftsicherheitsgebühr.

Bei Nutzungsbeschränkungen für Flughäfen im Interesse des Schutzes vor Fluglärm - insbesondere während einer nächtlichen Kernzeit - handelt es sich um eine Regelung des Luftverkehrs in diesem Sinne, insbesondere um eine solche über Anlage und Betrieb eines Flughafens im Sinne des anlagenbezogenen Lärmschutzes. So ergibt sich aus der Kommentarliteratur der Hinweis, dass der Begriff des Luftverkehrs auch den Schutz vor Fluglärm umfasst.

Degenhart, in: Sachs, GG, 3. Auflage, Art. 73, Rn. 26 mit unzutreffendem Verweis auf BVerwGE 87, 322 [329]; Heintzen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 4. Auflage, Art. 73, Rn. 53, spricht diesbezüglich von einer problematischen Abgrenzung zu Umweltschutzkompetenzen, wenn man den Schutz vor Lärm durch Flugverkehr Art. 73 Nr. 6 GG zuordnet; Pieroth, in: Jarass/Pieroth (Hg.), GG, 6. Auflage, Art. 73, Rn. 14, ordnet dem Sachbereich „Luftverkehr“ auch den anlagenbezogenen Lärmschutz zu.

Der Bund kann also auf der kompetenzrechtlichen Grundlage des Art. 73 Nr. 6 GG ein Nachtflugverbot für Flughäfen zum Gegenstand fachplanungsrechtlicher oder betriebsregelnder Normen machen. Allerdings handelt es sich bei Art. 73 Nr. 6 GG um eine ausschließlich dem Bund zugewiesene Gesetzgebungsmaterie. Es stellt sich deshalb die Frage, ob es den Ländern verwehrt ist, Regelungen mit Bezug auf Lärmschutz bei der Planung und dem Betrieb von Flughäfen zu erlassen oder geltende (allgemeine Raumordnungs-) Regelungen mit dieser Zielrichtung auf Flughäfen anzuwenden. Dies würde voraussetzen, dass sich die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Luftverkehr nach Art. 73 Nr. 6 GG von derjenigen des Bundes und der Länder für Raumordnung nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG präzise abgrenzen und der Lärmschutz auf der Basis dieser Abgrenzung dem Luftverkehr zuzuordnen ist.

Ob eine solche Abgrenzung im Hinblick auf das Verhältnis von Raumordnungsplänen einerseits und Fachplanung für Flughäfen andererseits möglich ist, bedarf genauerer Prüfung. Zur Klärung dieser Frage sind zunächst die geltenden Regelungen der beiden Sachbereiche zu untersuchen.

## II. Bundes-Raumordnungsgesetz und Landesplanungsgesetz

Den gesetzlichen Rahmen für Raumordnungspläne bilden das Raumordnungsgesetz (ROG) auf Bundes- und die Landesplanungsgesetze auf Landesebene, in Hessen das Hessische Landesplanungsgesetz (HLPG).

Regelungsbereich des Raumordnungsgesetzes ist die Raumordnung - ein Begriff, der nicht einheitlich verwendet wird, jedoch wohl als die Tätigkeit zur Realisierung einer angestrebten Ordnung verstanden werden kann.

Peine, Franz Joseph Öffentliches Baurecht, 4. Auflage, Rn. 119.

Indessen sind die ebenso von den Regelungen des Raumordnungsgesetzes umfassten Mittel zur Ausübung dieser Tätigkeit in § 1 ROG klar umschrieben als

„zusammenfassende, übergeordnete Raumordnungspläne“

und durch § 3 Nr. 7 ROG näher definiert als

„der Raumordnungsplan für das Landesgebiet nach § 8“

- im Folgenden Landesentwicklungsplan -

„und die Pläne für Teilräume der Länder (Regionalpläne) nach § 9.“

Durch § 6 ROG verpflichtet das Raumordnungsgesetz die Länder dazu, die Rechtsgrundlage für eine Raumordnung zu schaffen und Raumordnungspläne zu erlassen (§ 7 Abs. 1 ROG), was durch die Verpflichtungen nach § 8 ROG zum Erlass eines Landesentwicklungsplans und nach § 9 ROG zum Erlass von Regionalplänen konkretisiert wird.

Unter der Voraussetzung, dass die Aufgabe der Raumordnung als überörtliche und überfachliche raumbedeutsame Planung im Schwerpunkt bei den Ländern liegt,

Stüer, Bernhard Hdb. Des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Auflage, München 1998, Rn. 140; Steinberg, Rudolf / Steinwachs, Jennifer „Infrastrukturprojekte als Ziele der Raumordnung im Landesentwicklungsplan“ in: NVwZ 2004, S. 530(531).

erfüllt das Raumordnungsgesetz im Gesamtkontext insbesondere durch seinen zweiten Abschnitt die Funktion einer auf Art. 75 Nr. 4 GG gestützten bundesgesetzlichen Rahmengesetzgebung für die gesamte Raumordnung auf Bundes-, Landes- und Regionalebene.

von der Heide, Hans-Jürgen /Dallhammer, Wolf-Dieter in: Cholewa, Werner / Dallhammer, Wolf-Dieter. Raumordnung in Bund und Ländern, Lsbl.-Sammlung, Stand: Lfg. 10, Bd.1 Vorbem. vor §§ 6-17 Rn. 8ff.; Brohm, Winfried Öffentliches Baurecht, 3. Auflage, München 2002, § 36 Rn. 1; Koch, Hans-Joachim / Hendl, Reinhard Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 2. Auflage, Stuttgart 1995, S. 27.

Es determiniert dementsprechend den Regelungsbereich der diesen Rahmen ausfüllenden Landesplanungsgesetze und gibt hierfür gewisse einheitliche Strukturen vor.

Brohm, Winfried Öffentliches Baurecht, 3. Auflage, § 36 Rn. 4.

Welche Vorgaben das Raumordnungsgesetz und das Landesplanungsgesetz zu einer einheitlichen Struktur von Raumordnungsplänen machen, soll im Folgenden geklärt werden. Insbe-

sondere wird dabei der Frage nachgegangen, welche Aussagen und Vorgaben zum zulässigen Inhalt von Raumordnungsplänen hinsichtlich ihres sachlichen Gegenstandes und hinsichtlich ihrer Detailgenauigkeit zu finden sind.

### **1. Vorgaben des ROG hinsichtlich des Inhalts von Raumordnungsplänen**

Materiell- und verfahrensrechtliche Vorgaben für die Raumordnung in den Ländern enthalten Abschnitt 1 mit seinen allgemeinen Vorschriften für die gesamte Raumordnung und konkret Abschnitt 2 mit Regelungen speziell für die Raumordnung in den Ländern.

Neben dem in diesem Zusammenhang weniger bedeutsamen § 5 ROG (Bindungswirkungen bei besonderen Bundesmaßnahmen) regelt der erste Abschnitt in seinen Allgemeinen Vorschriften die Aufgaben und Leitvorstellungen der Raumordnung (§ 1), die Grundsätze der Raumordnung (§ 2), enthält Begriffsbestimmungen (§ 3) und gibt die Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung (§ 4) vor.

Einer gewissen inhaltlichen Einheitlichkeit soll die Normierung der Aufgaben und Leitvorstellungen in § 1 ROG dienen. Die Verbindlichkeit dieser Vorgaben wird durch die Verpflichtung zuständiger „öffentlicher Stellen“ (§ 3 Nr. 5 ROG), ihre raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen an den in § 1 ROG benannten Aufgaben und Leitvorstellungen der Raumordnung inhaltlich zu orientieren und die in § 2 II ROG aufgeführten Grundsätze der Raumordnung inhaltlich zu berücksichtigen, gem. § 4 Abs. 2 ROG gewährleistet.

Als Aufgabe der Raumplanung sind gem. § 1 Abs. 1 Satz 1 ROG

„der Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume (sind) durch zusammenfassende, übergeordnete Raumordnungspläne und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planung und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Dabei sind

1. unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen,
2. Vorsorge für einzelne Raumfunktionen und Raumnutzungen zu treffen.  
(...)“.

Die Formulierung, dass „auftretende Konflikte“ „auf der jeweiligen Planungsebene“ „auszugleichen“ sind, gibt einen Hinweis auf den Konkretisierungsgrad auf der jeweiligen Planungsebene. Offensichtlich soll jeder Planungsebene ein eigener Planungsspielraum zugewiesen sein. Allerdings trifft die Vorschrift weder eine Aussage über das Ausmaß dieses Spielraums noch lässt sie erkennen, ob und bis zu welcher Grenze im Einzelfall eine die nachfolgenden Ebenen weitgehend einschränkende Festlegung auf höherer Ebene zulässig ist. Angaben hinsichtlich des zulässigen Konkretisierungsgrades im speziellen Fall können mithin dem § 1 Abs. 1 Satz 1 ROG als Aufgabennormierung nicht entnommen werden.

Die Leitvorstellungen, welche die Erfüllung der Raumordnungsaufgabe determinieren sollen, sind in § 1 Abs. 2 ROG festgeschrieben:

„Leitvorstellung bei der Erfüllung der Aufgabe nach Absatz 1 ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt. Dabei sind

1. die freie Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft und in der Verantwortung gegenüber künftigen Generationen zu gewährleisten,
2. die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln,

3. die Standortvoraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen,
4. Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung langfristig offen zu halten,
5. die prägende Vielfalt der Teilräume zu stärken,
6. gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen herzustellen,
7. die räumlichen und strukturellen Ungleichgewichte zwischen den bis zur Herstellung der Einheit Deutschlands getrennten Gebiete auszugleichen,
8. die räumlichen Voraussetzungen für den Zusammenhalt in der Europäischen Gemeinschaft und im größeren europäischen Raum zu schaffen.“

Die Vorgaben dieser Norm beziehen sich auf den zulässigen und notwendigen Sachbereich, den die Raumordnungspläne erfassen sollen, bleibt jedoch auf hohem Abstraktionsniveau, so dass hieraus auf konkrete Inhalte des Landesentwicklungsplans nur unscharf geschlossen werden kann. Zu der zulässigen „Regelungsdichte“ von Raumordnungsplänen lässt sich der Vorschrift keine Aussage entnehmen. Die Aussagen sind vielmehr als programmatische, wertbetonte Orientierungshilfen zu verstehen. Der Regelungsgehalt von § 1 ROG wird aus diesem Grund teilweise als zu abstrakt für eine konkrete Anleitung und als bloßer Blankettbegriff, aus dem keine handfesten Gebote folgen, bezeichnet.

Stüer, Hdb. des Bau- und Fachplanungsrechts, Rn. 141.

Rechtlich verwertbare Anforderungen an die konkrete Ausgestaltung von raumordnungsrechtlichen Festlegungen seien aus den Leitvorstellungen des Raumordnungsgesetzes daher nicht zu erwarten.

Stüer, Hdb. Des Bau- und Fachplanungsrechts, Rn. 141.

Auch wenn hier möglicherweise der Aussagegehalt von § 1 ROG unterschätzt werden sollte, so können dieser Norm keine konkreten Anhaltspunkte für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit bestimmter Raumplanungsinhalte entnommen werden - weder hinsichtlich des Sachbereichs noch hinsichtlich des Konkretisierungsgrades auf den einzelnen Planungsebenen.

Eine einheitliche Struktur gibt der Raumordnungsgesetz weiterhin dadurch vor, dass es in § 3 die Festlegungen der Raumordnungspläne definiert. Schließlich knüpft § 4 an diese Definitionen an und regelt ihre rechtliche Verbindlichkeit.

„Erfordernisse der Raumordnung“

sind nach Nr. 1 des § 3 ROG

„Ziele der Raumordnung, Grundsätze der Raumordnung und sonstige Erfordernisse der Raumordnung,“

Daran anschließende definiert § 3 in Nr. 2 die Ziele weiter als

„verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogene textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums.“

„Grundsätze der Raumordnung“ sind hingegen nach Nr. 3

„allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums in oder auf Grund von § 2 als Vorgabe für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen.“

Schließlich sind gem. Nr. 4 „sonstige Erfordernisse der Raumordnung



in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung, Ergebnisse förmlicher landesplanerischer Verfahren wie des Raumordnungsverfahrens und landesplanerische Stellungnahmen.“

Eine Aussage zu ihrem zulässigen Inhalt macht die Legaldefinition der Ziele, indem es dort heißt, dass Ziele abschließend abgewogene Festlegungen sind. Ein Ziel muss somit das Ergebnis einer abschließenden Abwägung aller einzubeziehenden Belange sein.

Weiter schafft das Raumordnungsgesetz in diesem Zusammenhang Klarheit hinsichtlich der Verbindlichkeit von Festlegungen in den Raumordnungsplänen. Die Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung sind geregelt in § 4 ROG. Nach Abs. 1 sind die

„Ziele der Raumordnung (sind) von öffentlichen Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten. Dies gilt auch bei

1. Genehmigungen, Planfeststellungen und sonstigen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Maßnahmen öffentlicher Stellen,
2. Planfeststellungen und Genehmigungen mit der Rechtswirkung der Planfeststellung über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Maßnahmen von Personen des Privatrechts,“

Grundsätze und sonstige Erfordernisse hingegen sind nach Abs. 2 dieser Vorschrift

„von öffentlichen Stellen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen nach Absatz 1 in der Abwägung oder bei der Ermessensausübung nach Maßgabe der dafür geltenden Vorschriften zu berücksichtigen.“

Es findet somit eine Abstufung hinsichtlich der Verbindlichkeit der verschiedenen Erfordernisse statt. Den sachlichen Inhalt und den Konkretisierungsgrad, in welchem die Erfordernisse der Raumordnung zu formulieren sind, behandelt diese Vorschrift nicht.

Die Regelungen des zweiten Abschnitts des Raumordnungsgesetzes betreffen die Raumordnung in den Ländern. Er enthält zum einen Anweisungsnormen, zum anderen Rahmenvorgaben. Inhaltliche Programmierungen der Raumordnungspläne enthält hier zunächst § 7 Abs. 1 Satz 1 der Regelung und weist an,

„die Grundsätze der Raumordnung (sind) nach Maßgabe der Leitvorstellungen und des Gegenstromprinzips des § 1 Abs. 2 und 3 für den jeweiligen Planungsraum und einen regelmäßig mittelfristigen Zeitraum durch Raumordnungspläne zu konkretisieren.“

Gem. § 7 Abs. 1 Satz 3 ROG sind Zielfestlegungen in den Raumordnungsplänen als solche zu kennzeichnen. Weiter bestimmt bezüglich des Inhalts der Raumordnungspläne Abs. 2 dieser Vorschrift, dass diese Festlegungen zur Raumstruktur enthalten sollen. Beispielhaft werden aufgezählt, zu welchen Strukturkategorien die Festlegungen insbesondere Aussagen enthalten sollen, nämlich zu:

„1. der anzustrebenden Siedlungsstruktur; hierzu können gehören

- a) Raumkategorien,
- b) zentrale Orte,
- c) besondere Gemeindefunktionen, wie Entwicklungsschwerpunkte und Entlastungsorte,
- d) Achsen,

2. der anzustrebenden Freiraumstruktur; hierzu können gehören

- a) großräumig übergreifende Freiräume und Freiraumschutz,
  - b) Nutzungen im Freiraum, wie Standorte für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen,
  - c) Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen
3. den zu sichernden Standorten und Trassen für Infrastruktur; hierzu können gehören
- a) Verkehrsinfrastruktur und Umschlaganlagen von Gütern,
  - b) Ver- und Entsorgungsinfrastruktur.“

In Absatz 3 der Vorschrift ist festgelegt:

„Die Raumordnungspläne sollen auch diejenigen Festlegungen zu raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts nach § 4 Abs.3 enthalten, die zur Aufnahme in Raumordnungspläne geeignet und nach Maßgabe von Absatz 7 zur Koordinierung von Raumansprüchen erforderlich sind und die durch Ziele oder Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können.“

Die Möglichkeit, rechtliche Gebietstypen festzulegen, gibt § 7 Abs. 4 ROG:

- (4) Die Festlegungen nach den Absätzen 2 und 3 können auch Gebiete bezeichnen,
1. die für bestimmte, raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen sind und andere raumbedeutsame Nutzungen in diesem Gebiet ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen, Nutzungen oder Zielen der Raumordnung nicht vereinbar sind (Vorranggebiete),
  2. in denen bestimmten, raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beigemessen werden soll (Vorbehaltsgebiete),
  3. die für bestimmte, raumbedeutsame Maßnahmen geeignet sind, die städtebaulich nach § 35 des Baugesetzbuchs zu beurteilen sind und an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen werden (Eignungsgebiete).

Es kann vorgesehen werden, dass Vorranggebiete für raumbedeutsame Nutzungen zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten für raumbedeutsame Maßnahmen nach Satz 1 Nr. 3 haben können.

Der Gehalt und die Verbindlichkeit der Gebietskategorien werden wohl zutreffend als „richtliniencharakterartig“

Brohm, Winfried Öffentliches Baurecht, 3. Auflage, § 12 Rn. 14.

beschrieben. Hintergrund ist, dass sie nachfolgenden Planungsebenen ein breites Spektrum planerischer Gestaltungsmöglichkeiten belassen. Vorranggebiete z. B. schließen sonstige Nutzungen nur aus, soweit diese mit der vorrangigen Nutzung unvereinbar sind. Der verbleibende Raum späterer Konkretisierung ist bei der Festlegung eines Vorbehaltsgebiets als noch größer zu bezeichnen, da der festgelegten Nutzung nur ein besonderes Gewicht bei der Abwägung beigemessen werden muss, sie hingegen nicht tatsächlich zu realisieren ist. Die Festlegung des Eignungsgebiets schließlich hat genau genommen nur negative Bindungswirkung, da die so festgelegte Nutzung an anderer Stelle ausgeschlossen ist, jedoch keineswegs an der als Eignungsgebiet kategorisierten Stelle zu realisieren ist. Angaben zum Inhalt und zum Konkretisierungsgrad sind auch diesen Gebietstypen nicht zu entnehmen.

Die inhaltliche Determinierung raumplanerischer Festlegungen insbesondere durch § 7 Abs. 2 ROG reicht folglich von der Gebietscharakterisierung (beispielhaft hierfür ist die Festlegungsmöglichkeit von Raumkategorien nach § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 a) ROG) über die Sicherung bestimmter Nutzungen (es kann beispielsweise die Nutzung im Freiraum nach § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 b) ROG gesichert werden) bis zu Ausgleichsmaßnahmen (§ 7 Abs. 2 Satz 2 ROG).

Schon wegen seiner Qualität als Rahmengesetz verbleibt der zweite Abschnitt des Raumordnungsgesetzes ebenso wie der erste Abschnitt des Gesetzes auf hohem Abstraktionsniveau. Dass die durch den zweiten Abschnitt des Raumordnungsgesetzes intendierte Vereinheitlichung der Raumordnung auf Länderebene recht gering ist, zeigt sich schon daran, dass allein die Landesplanungsgesetze so unterschiedlich sind wie die Länder selbst.

von der Heide, Hans-Jürgen /Dallhammer, Wolf-Dieter in: Cholewa, Werner /  
Dallhammer, Wolf-Dieter Raumordnung in Bund und Ländern, Lsbl.-  
Sammlung, Stand: Lfg. 10, Bd.1 Vorbem. vor §§ 6-17 Rn.1.

Einen gewissen Ausgleich für den hohen Abstraktionsgrad der materiellen gesetzlichen Vorgaben des Raumordnungsgesetzes schafft die durch § 7 Abs. 1 Satz 3 ROG vorgeschriebene Kennzeichnungspflicht. Wenn in den Raumordnungsplänen Ziele der Raumordnung als solche zu kennzeichnen sind, dann sind es angesichts ungenauer gesetzlicher Vorgaben offensichtlich in erster Linie die zuständigen Planungsträger selbst, die über den sachlichen Gegenstand und die „Regelungsdichte“ von Zielen der Raumordnung entscheiden. Die Kennzeichnungspflicht schafft dann Klarheit darüber, ob eine konkrete Festlegung eines Raumordnungsplans ein Ziel oder ein anderes Erfordernis der Raumordnung darstellen soll.

Dieser Klarstellungsfunktion widerspricht es nicht, wenn die Rechtsprechung eine ausdrückliche Bezeichnung als Ziel lediglich als Indiz für das tatsächliche Vorliegen eines Raumordnungsziels ansieht; vgl. etwa VGH Kassel, Urteil vom 16.08.2002 - 4 N 455/02, Rn. 46: „Es erscheint als möglich, dass jedenfalls die mit dem Vermerk „Z“ bezeichneten Planaussagen unter Nr. 7.4. sowie die beiden Einführungssätze zu Nr. 7.4. als Ziele im Sinne des § 3 Nr. 2 ROG anzusehen sind und gemäß § 5 Abs. 4 ROG aF die Antragstellerin binden.“

## **2. Aussagen des Landesplanungsgesetzes hinsichtlich des Inhalts des Landesentwicklungsplans**

Dem Hessischen Landesplanungsgesetz lassen sich weiter reichende Anhaltspunkte zur Beurteilung von zulässigen Planinhalten kaum entnehmen.

Es definiert in § 1 die Aufgaben der Raumordnung kaum anders als das ROG, wenn es als Aufgabe der Raumordnung des Landes bestimmt,

nach Maßgabe der Leitvorstellung und der Grundsätze des Raumordnungsgesetzes 1. durch zusammenfassende, übergeordnete Raumordnungspläne, 2. durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen, 3. durch die Mitwirkung an der Raumordnung des Bundes, in der Europäischen Gemeinschaft und im größeren europäischen Raum zur Landesentwicklung beizutragen und Vorsorge für die einzelnen Raumfunktionen und Raumnutzungen zu treffen.

Gemäß der Vorgabe in § 6 ROG schafft es in § 2 die Rechtsgrundlage für die Raumordnung im Landesgebiet und wiederholt die Begriffsbestimmungen sowie die Bindungswirkungen der §§ 3 und 4 ROG.

Im zweiten Abschnitt des Hessischen Landesplanungsgesetzes werden die Pläne der Raumordnung normiert.

Inhaltliche Vorgaben über das Verhältnis zur Fachplanung sind in § 6 HLP, welcher „All-

gemeine Vorschriften über Raumordnungspläne“ aufstellt, zu finden. In dessen Abs. 2 wird vorgeschrieben:

„Die Raumordnungspläne sollen auch diejenigen raumbedeutsamen Festlegungen der Fachplanungen enthalten, die zur Aufnahme in Raumordnungspläne geeignet und nach Maßgabe des Abs. 6 zur Koordinierung von Raumansprüchen erforderlich sind und die durch Ziele und Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können.“

Begriffliche Vorgaben der Festlegungsmöglichkeiten hinsichtlich der Raumkategorien Vorrang- und Vorbehaltsgebiet des Raumordnungsgesetzes enthält Abs. 3 dieser Vorschrift. Entsprechend der Vorgabe des § 7 Abs. 1 Satz 3 ROG normiert auch das Hessische Landesplanungsgesetz in seinem § 6 Abs. 4, dass in

„den Raumordnungsplänen (sind) Ziele der Raumordnung als solche zu kennzeichnen“

sind, und präzisiert in Abs. 6 und 7 das Abwägungsgebot sowie die Pflicht zur Begründung. Spezielle Anforderungen den Landesentwicklungsplan betreffend regelt das Hessische Landesplanungsgesetz in § 7:

„(1) Der Landesentwicklungsplan stellt die Festlegungen der Raumordnung für eine großräumige Ordnung und Entwicklung des Landes und seiner Regionen sowie die überregional bedeutsamen Planungen und Maßnahmen dar. Der Landesentwicklungsplan schränkt die Entscheidungsspielräume der Regionen nicht stärker ein, als dies zur Umsetzung von überregional bedeutsamen Vorgaben erforderlich ist.

(2) Der Landesentwicklungsplan soll insbesondere enthalten

1. die Ordnungsräume, die Verdichtungsräume und die ländlichen Räume, die Oberzentren und Mittelzentren sowie die Anforderungen an die Ausweisung von Grundzentren,
2. die Anforderungen an die Siedlungsstruktur, Wohn- und Gewerbeflächenentwicklung,
3. die Trassen und Standorte für die Verkehrs- und Versorgungsinfrastruktur sowie die Anforderungen an die technische Infrastruktur und die Energiebereitstellung und -nutzung, die Darstellungen zur Freiraumstruktur insbesondere zu Naturschutz und Landschaftspflege, zu Land- und Forstwirtschaft sowie Denkmalpflege,
4. die Anforderungen an den Schutz der natürlichen Ressourcen, den Hochwasserschutz, den Klimaschutz und die standortgebundene Rohstoffwirtschaft,
5. eine Vorausschau zur Struktur und Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft für das Land und die Regionen, soweit dies möglich und zweckmäßig ist.“

Hinweise auf den Konkretisierungsgrad von Festlegungen des Landesentwicklungsplans gibt Absatz 1 Satz 2 dieser Vorschrift, indem er diesen auf das erforderliche Maß beschränkt und damit die Konkretisierungsfähigkeit auf nachfolgender Stufe stärkt. Die Möglichkeit konkreter und abschließend abgewogener Festlegungen wird dadurch aber nicht ausgeschlossen. Auch eine thematisch-sachliche Begrenzung ist jedenfalls nicht präzise vorgegeben. In § 7 Abs. 2 HLPG findet sich lediglich eine beispielhafte Aufzählung von Soll-

Inhalten eines Landesentwicklungsplans, zu denen auch die „Trassen und Standorte“ für die Verkehrsinfrastruktur gehören (Ziff. 3). Dem Umstand, dass hier im Hinblick auf Vorhaben der Verkehrsinfrastruktur nur von „Trassen und Standorten“ die Rede ist, kann nicht entnommen werden, dass sich die Landesplanung auf die Standortfragen zu beschränken hätte. Dies folgt bereits aus § 6 Abs. 2 HLPG, wonach die Raumordnungspläne auch diejenigen raumbedeutsamen Festlegungen der Fachplanungen enthalten sollen, die zur Aufnahme in Raumordnungspläne geeignet und zur Koordinierung von Raumansprüchen erforderlich sind. Wie noch zu zeigen sein wird, gehört bei der landesplanerischen Vorbereitung von Flughafenstandorten die Lärmproblematik zu den zentralen Konflikten, die bereits auf der landesplanerischen Ebene auftreten und dort durch eine geeignete Standortwahl und/oder durch geeignete betriebliche Beschränkungen landesplanerisch bewältigt werden können. § 6 Abs. 2 HLPG eröffnet der Landesplanung gerade für solche (Groß-)Projekte mit weitreichenden Wirkungen einen Weg, durch Vorwegnahme „eigentlich“ fachplanerischer Entscheidungsgehalte solche Konflikte einer (Teil-)Lösung zuzuführen, die bereits auf landesplanerischer Ebene sichtbar und deshalb lösungsbedürftig werden.

### **3. Zwischenergebnis**

Als Zwischenergebnis lässt sich festhalten, dass im Raumordnungsgesetz und im Landesplanungsgesetz nur sehr unpräzise Aussagen zum zulässigen Inhalt der Raumordnungspläne im Allgemeinen und des Landesentwicklungsplans im Besonderen getroffen werden. Die bundesrechtliche Vereinheitlichung betrifft vor allem die Begrifflichkeit der Planinhalte und die Planwirkungen. Wichtig ist, dass Ziele der Raumordnung das Ergebnis einer abschließenden umfassenden Abwägung sein müssen. Hinsichtlich der Wirkungen ist festzuhalten, dass Ziele unbedingt zu beachten sind, während Grundsätze sowie sonstige Erfordernisse der Raumordnung in die Abwägung einzustellende Belange darstellen. Konkrete Kriterien zur Beurteilung der sachlichen Rechtmäßigkeit von Planinhalten lassen sich dem Gesetzeswortlaut kaum entnehmen. Was das Verhältnis zwischen Raumordnung und Fachplanung angeht, stellt insbesondere § 6 Abs. 2 HPLG eine „Öffnungsklausel“ dar, die – zumindest im Hinblick auf die Vorwegnahme fachplanerischer Entscheidungen durch die Raumordnungspläne – ersichtlich nicht von einer strikten Trennung beider Planungstypen ausgeht.

### **4. Zur Konkretisierung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung in Literatur und Rechtsprechung**

#### **a) Literatur zum zulässigen Inhalt von Zielen der Raumordnung**

Die Suche in der Literatur nach Anhaltspunkten, um die abstrakten Vorgaben des Raumordnungsgesetzes inhaltlich zu präzisieren, ist wenig ertragreich. Werden Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung behandelt, wird zumeist lediglich der Gesetzestext wiederholt

Gubelt / Muckel Fälle zum Bau- und Raumordnungsrecht, 5. Auflage, S. 177f.;  
Finkelburg / Ortloff Öffentliches Baurecht, Bd. 1, 5. Auflage, S. 24; Brohm,  
Wilfried Öffentliches Baurecht, § 36 Rn.6; Koch, Hans-Joachim / Hendl,  
Reinhard Baurecht, 2. Auflage, 3. Teil III, Rn. 10ff.; Stürer, Bernhard Hdb. Des  
Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Auflage, Rn. 144f.

Werden über den Gesetzestext hinaus Aussagen zum zulässigen Inhalt von Zielen und Grundsätzen gemacht, sind diese durchweg unscharf. So wird z. B. geraten, die schwierige Abgrenzung zwischen Zielen und Grundsätzen der Raumordnung über eine „objektive Betrachtung nach den gesetzlichen Kriterien vorzunehmen.

Peine, Franz-Joseph Öffentliches Baurecht, 4. Auflage, Rn. 232.

Auch wird versucht, den zulässigen Inhalt von Zielfestlegungen negativ zu bestimmen, indem an die Verbindlichkeit angeknüpft wird: Entsprechend den Verbindlichkeitsregelungen des Raumordnungsgesetzes ist die Gemeinde strikt an die raumordnerischen Zielentscheidungen gebunden. Sie kann sie nicht im Wege der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB überwinden,

Finkelburg / Ortloff Öffentliches Baurecht, § 5 III 1., S. 29 f.

sondern ist gem. § 1 Abs. 4 BauGB an das Gebot zur dauerhaften materiellen Übereinstimmung der Bauleitplanung mit den Zielen der Raumordnung gebunden.

Finkelburg / Ortloff Öffentliches Baurecht, § 5 III 1., S. 30 zitiert: VGH Mannheim, BRS 36 Nr. 1.

Wegen der gemeindlichen Planungshoheit wird daran anschließend vertreten, dass es nicht zulässig sei, in Raumordnungsplänen rein städtebauliche Ziele niederzulegen.

Ähnlich Stür, Bernhard Hdb. Des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Auflage, Rn. 144f.; Finkelburg / Ortloff Öffentliches Baurecht, § 5 III 1., S. 29 zitiert: OVG Saarlouis, BRS 24 Nr. 7.

Dieser Versuch der inhaltlichen - wenn auch negativen - Bestimmung von Zielen der Raumordnung verlagert das Problem ersichtlich auf die Ebene der städtebaulichen Belange, löst es aber nicht.

Im Übrigen halten sich Aussagen zum materiellen Inhalt von Erfordernissen der Raumordnung - insbesondere von Zielen - entsprechend den normativen Vorbildern auf hohem Abstraktionsniveau. Man findet die Aussage, dass Ziele der Raumordnung für die städtebauliche Planung Rahmenbedingungen darstellen,

Finkelburg / Ortloff Öffentliches Baurecht, § 5 III 1., S. 29 zitiert BVerwGE 90, 329 = BRS 54 Nr. 12 = NVwZ 1993, 167.

dass sie auf der Ebene der Bauleitplanung der Verfeinerung und Ausdifferenzierung bedürfen oder dass die Größe des Spielraums bei der Ausdifferenzierung von dem Konkretisierungsgrad der raumordnerischen Ziele und ihrer inhaltlichen Dichte abhängt.

Finkelburg / Ortloff Öffentliches Baurecht, § 5 III 1., S. 29.

Eine inhaltliche Aussage zum zulässigen materiellen Gehalt einzelner Ziele wird hierdurch kaum geleistet.

b) Rechtsprechung zum zulässigen Inhalt von Zielen der Raumordnung und zum Verhältnis zwischen Raumordnung und Fachplanung

Auch eine exemplarische Auswertung der einschlägigen Rechtsprechung fördert nur sehr begrenzt präzise Aussagen zum zulässigen Inhalt von Zielen der Raumordnung und zu deren Verhältnis zur Fachplanung zutage.

Klarheit besteht zunächst darüber, dass Ziele der Raumordnung – entsprechend ihrem Konkretisierungsgrad – das Ergebnis einer umfassenden Abwägung sein müssen:

„Den Zielen der Raumordnung und Landesplanung kommt ... nach § 5 Abs. 2 Satz 1 ROG die Funktion zu, räumlich und sachlich die zur Verwirklichung der Grundsätze nach § 2 ROG notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. In ihnen spiegelt sich bereits eine Abwägung zwischen den durch die Grundsätze verkörpert unterschiedlichen raumordnerischen Belange wider. Sie sind anders als die Grundsätze nicht bloß Maßstab, sondern als räumliche und sachliche Konkretisierung der Entwicklung des Planungsraumes das Ergebnis landesplanerischer Abwägung. Hat bereits auf der Stufe der Landesplanung eine überörtliche

und überfachliche gesamtplanerische Interessenabwägung und Konfliktklärung stattgefunden, so ist es systemgerecht, wenn § 1 Abs. 4 BauGB die Bindungswirkungen der landesplanerischen Letztentscheidung, in der das Ergebnis dieses Prozesses seinen Niederschlag gefunden hat, in dem durch fortlaufende Konkretisierung von oben nach unten gekennzeichneten mehrstufigen Planungsgefüge, in das die gemeindliche Bauleitplanung eingebettet ist, auf die Gemeinde als Träger der örtlichen Planungshoheit erstreckt. Die planerischen Vorgaben, die hieraus abzuleiten sind, lassen sich nicht auf dem Umwege über § 1 Abs. 5 BauGB relativieren.“ (BVerwG, Beschluss vom 20. August 1992 - 4 NB 20.91, DVBl. 1992, 1438 = NVwZ 1993, 167 = ZfBR 1992, 280 = BVerwGE 90, 329 = BRS 54 Nr. 12)

Die Frage, ob und inwieweit bei der raumplanerischen Abwägung – trotz ihrer fehlenden Bindungswirkung gegenüber Privaten - auch bereits private Belange einzustellen sind, hat die Rechtsprechung z.B. im Zusammenhang mit der Ausweisung von Standorten für Windenergieanlagen beschäftigt:

„In die Abwägung sind alle öffentlichen und privaten Belange einzustellen, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene (Landes- oder Regionalplanung) erkennbar und von Bedeutung sind (vgl. § 7 Abs. 7 Satz 2 ROG 1998). Bei der Festlegung von Vorranggebieten mit Ausschlusswirkung für die Windenergienutzung gehören zum Abwägungsmaterial auch die privaten Belange der Eigentümer von zur Windenergienutzung geeigneten Flächen. Die Aufgaben der Raumordnung als einer zusammenfassenden, übergeordneten Planung, ihre weiträumige Sichtweise und ihr Rahmencharakter berechtigen den Planungsträger allerdings dazu, das Privatinteresse an der Nutzung der Windenergie auf geeigneten Flächen im Planungsraum verallgemeinernd zu unterstellen und als typisierte Größe in die Abwägung einzustellen.“ (VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 9.6.2005 - 3 S 1545/04)

Was den für die Abwägung relevanten Untersuchungsrahmen im Hinblick auf die in Betracht kommenden Standorte angeht, so findet sich in der Rechtsprechung folgende Aussage:

„Die Abwägung aller beachtlichen Belange muss sich auf die positiv festgelegten und die ausgeschlossenen Standorte erstrecken.“ (VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 9.6.2005 - 3 S 1545/04)

Anerkannt ist, dass Raumordnungspläne die im Rahmen der Fachplanung vorzunehmende Abwägung zumindest teilweise vorwegnehmen kann:

„Dies bedeutet, dass das in die Abwägung einzustellende Abwägungsmaterial je nach Grad der Konkretheit der raumordnungsrechtlichen Zielbestimmung in unterschiedlichem Maße einzelne Belange zusammenfassend und vergrößert darstellen darf. Umgekehrt bedeutet dies aber auch, dass bei einer abschließenden konkreten raumordnungsrechtlichen Zielsetzung, die für die Fachplanung verbindliche Ausschlusswirkungen hervorruft, die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials und der Abwägungsvorgang selbst sich den Anforderungen an die Abwägung bei Fachplanungen annähert. Das Maß der Abwägung muss daher für die einzelnen raumordnerischen Festlegungen jeweils konkret ermittelt werden .... Die Festlegung der Vorrangstandorte und der Ausschlussgebiete im angefochtenen Raumordnungsplan sind daher Ziele der Raumordnung in dem

Sinne, dass damit verbindlich Standortentscheidungen getroffen werden, welche die Fachbehörde binden und dieser keine Entscheidungsspielräume mehr einräumen.“ (VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 9.6.2005 - 3 S 1545/04)

Ob und inwieweit nachfolgende Fachplanungsentscheidungen – unter der Voraussetzung, dass eine entsprechende Abwägung stattgefunden hat - durch Ziele der Raumordnung determiniert werden, entscheiden die zuständigen Raumplanungsbehörden selbst:

Der Plangeber kann es, je nach den planerischen Bedürfnissen, damit bewenden lassen, bei der Formulierung des Planziels Zurückhaltung zu üben und damit den planerischen Spielraum der nachfolgenden Planungsebene schonen.“ (Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 6.6.2005, 10 D 148/04.NE)

Aus der Perspektive eines privaten Grundstücksbetroffenen, der gegen einen durch die Landes- oder Regionalplanung determinierten Planfeststellungsbeschluss klagt, wird allerdings auch die nur begrenzte – weil auf die Abwägung generalisierter privater Interessen beschränkte – Reichweite der Raumordnungspläne gegenüber der nachfolgenden Fachplanung betont:

„Die Beachtung der Ziele nach § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG beschränkt sich auf das Ergebnis der Abwägung der Grundsätze der Raumordnung, lässt aber die sonstigen in der Abwägung im Rahmen der Planfeststellung zu berücksichtigenden öffentlichen und privaten Belange unberührt. "Abschließend" abgewogen (§ 3 Nr. 2 ROG) sind nur die Grundsätze der Raumordnung. Ob die Abwägung darüber hinaus auf private Belange erstreckt werden kann, um auch insoweit zu einer abschließenden Abwägung und strikten Verbindlichkeit zu gelangen, bedarf keiner Erörterung .... Ein anderes Verständnis der "abschließenden" Abwägung hätte zur Folge, dass auf der Stufe der Regionalplanung, die vor der wesensmäßig ebenfalls zur Planung bestimmten Planfeststellung liegt, nicht abdingbare Festlegungen für Private getroffen würden, obwohl im Rahmen der Regionalplanung ein abwägender Interessenausgleich unter Einbeziehung der privaten Belange und eine hierauf bezogene Beteiligung Privater nicht stattgefunden haben. Das wäre in den Konsequenzen verfehlt, weil dadurch der Sache nach der Abwägungsanspruch des privaten Betroffenen und sein Beteiligungsrecht durch ein "Heraufheben" der Planungsentscheidung auf eine höhere Planungsebene vollständig ausgehöhlt und nicht lediglich auf der Stufe der letztverbindlichen Entscheidung verortet würde“. (VG Düsseldorf, Entscheidung v. 8.1.2004, Az. 4 K 4709/02)

Angesprochen ist damit das Problem, dass die Landesplanung einerseits abschließend abgewogene Ziele enthält, die von der der nachfolgenden Planfeststellung oder Bauleitplanung strikt zu beachten sind, dass die Landesplanung andererseits aber weder nach ihrem Abwägungsmaterial (Grundsätze) noch nach ihrem Verfahren die Funktion erfüllen soll und kann, private Belange Einzelner aufzugreifen und in der Abwägungsentscheidung zu berücksichtigen. Als „Ausweg“ aus dieser insbesondere im Hinblick auf den Rechtsschutz einzelner (Grundstücks-)Betroffener seit langem als problematisch angesehenen Diskrepanz zwischen Verbindlichkeit und Anfechtbarkeit von Zielen der Raumordnung

S. dazu auch noch unten D. II. 2. d) zum Rechtsschutz eines Luftverkehrsunternehmens gegen ein Nachtflugverbot im Planfeststellungsbeschluss, das auf einer verbindlichen Festlegung im LEP beruht.

geht die Rechtsprechung z.B. im Hinblick auf eine durch die Landesplanung als Ziel vorge-



gebene Straßentrasse davon aus, dass

„durch die Zielfestsetzung für das Verfahren der Planfeststellung der Straße Trassenalternativen nicht aus dem Abwägungsprogramm abgeschichtet werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Januar 2003 - 4 CN 8.01 -, NVwZ 2003, 730 ; Bay. Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 15. Juli 2002 - Vf.10-VII-00). Die endgültige Entscheidung über die Trassenführung wird erst im Planfeststellungsverfahren unter Einbeziehung der privaten Belange Betroffener getroffen.“ (VG Düsseldorf, Entscheidung v. 8.1.2004, Az. 4 K 4709/02)

Diese Aussage kann aber nicht als Beschränkung des zulässigen Inhalts von landesplanerischen Zielen verstanden werden, weil anderenfalls eine verbindliche Standortentscheidung für ein planfeststellungsbedürftiges Vorhaben im Wege der Landesplanung unmöglich gemacht würde. Vielmehr ist die erwähnte Rechtsprechung im Hinblick auf den Rechtsschutz Betroffener lediglich so zu verstehen, dass im Rahmen des nachfolgenden Rechtsschutzes gegen den Planfeststellungsbeschluss die verbindlichen Festlegungen der Landes- und Regionalplanung der gerichtlichen Kontrolle nicht entzogen sind. Im Ergebnis führt dies zu einer Inzidentkontrolle des LEP oder eines Regionalplans im Rahmen des Rechtsschutzes gegen den nachfolgenden Planfeststellungsbeschluss – unabhängig davon, welche Fragen mit welcher Präzision bereits landesplanerisch entschieden wurden und welche Fragen tatsächlich noch dem Abwägungsspielraum der Planfeststellungsbehörde überlassen wurden.

c) Insbesondere die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 15.7.2002

Soweit ersichtlich hat sich in der bisherigen Rechtsprechung vor allem der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 15.7.2002

Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung v. 15.7.2002, Az. Vf.10-VII-00, Vf.12-VII-00

mit der Frage auseinandergesetzt, ob und inwieweit Ziele der Raumordnung in den Bereich der Fachplanung übergreifen dürfen. In der Entscheidung ging es um die die Festlegung des Standortes für ein konkretes Verkehrsprojekt (Bundesstraße) als Ziel der Raumordnung im Landesentwicklungsprogramm.

„Die Auffassung, derartige Fachplanungen würden von der Aufgabenstellung der Raumordnung umfasst, ..., erscheint vertretbar .... Die überörtliche Raumbedeutsamkeit (§ 3 Nr. 6 ROG) ist bei Fernstraßenplanungen zumeist besonders ausgeprägt, weil sie in erheblichem Maß Raum beanspruchen und die räumliche Entwicklung des betroffenen Gebiets beeinflussen. Auch aus § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 Buchst. a und Abs. 3 Satz 2 ROG können Anhaltspunkte dafür entnommen werden, dass Maßnahmen der Verkehrsinfrastruktur und Darstellungen in Fachplänen des Verkehrsrechts in Raumordnungspläne aufgenommen und durch Ziele der Raumordnung gesichert werden können. Als Ergebnis dieser Auffassung ist festzuhalten, dass "die Integration der Verkehrswegeplanung in die Raumordnung sowie die Koordinierung mit dieser Fachplanung eine Aufgabe der Raumordnung ist" (vgl. Spannowsky, UPR 2000, 418, 421). Die Raumordnung ist dabei ihrem Entwicklungsauftrag entsprechend auch zur selbstständigen Festlegung landesentwicklungspolitisch bedeutsamer Infrastrukturvorhaben als Ziel der Raumordnung befugt (so Goppel, DVBl. 2000, 86, 88 und UPR 2000, 431 ff.).

Das angegriffene Ziel der Raumordnung enthält - anders als bei den übrigen Au-

tobahnstrecken - ... eine Festlegung auf die Trassenführung .... Der Verfassungsgerichtshof hat mehrfach entschieden, dass die Festlegung einzelner raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen Gegenstand normativer Entscheidungen im Rahmen der Landesplanung sein kann (vgl. VerfGH 37, 59/70; 40, 94/104; jeweils zu Standortplanungen für kerntechnische Anlagen). Für die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums kommt es bei dem Lückenschluss der A 94 zwischen München und Ampfing ausschlaggebend auf die Wahl der seit langem in Streit befindlichen Trasse an.

... Bei einer weiten Auslegung des in § 3 Nr. 2 ROG festgelegten Inhalts des Begriffs "Ziele der Raumordnung" gehören hierzu nicht nur Festlegungen, die sich unmittelbar auf den Raum beziehen, sondern auch Aussagen zu Priorität und zeitlicher Realisierung einzelner Projekte. Denn auch die Rangeinstufung einzelner Projekte und die Reihenfolge ihrer zeitlichen Verwirklichung können zumindest mittelbar auf die Entwicklung des Raums Einfluss haben. ...

... Es ist ein Wesensmerkmal der Raumordnungsplanung, auf weitere Konkretisierung in nachfolgenden Planungen angelegt zu sein (vgl. BVerwGE 90, 329 /334), während die konkrete Trasse erst durch die Planfeststellung nach § 17 FStrG festgelegt wird. Dies hindert jedoch nicht, auf einer vorausgehenden Planungsstufe die Trassenführung im Allgemeinen zu bestimmen.“

Speziell zum Verhältnis zwischen Raumordnung und Fachplanung heißt es in der Entscheidung:

„Ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip lässt sich nicht mit dem Vorbringen begründen, das angegriffene Ziel der Raumordnung greife in die Fachplanungskompetenz des Bundes für den Fernstraßenbau ein und sei deshalb unwirksam.

Unstreitig ist, dass sich Raumordnungspläne und in ihnen festgelegte Ziele der Raumordnung auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen beziehen können, die Gegenstand der Fachplanung sind. Die Raumordnung ist zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des Raums; sie ist übergeordnet, weil sie überörtliche Planung ist und weil sie vielfältige Fachplanungen zusammenfasst und aufeinander abstimmt (BVerfGE 3, 407, 425). Der Abstimmungsauftrag der Raumordnungsplanung nach § 1 Abs. 1 ROG, Art. 1 Abs. 1 BayLplG überlagert grundsätzlich den Zuständigkeitsbereich der Fachplanung durch den gesamtträumlichen Entwicklungs-, Ordnungs- und Sicherheitsauftrag. Insoweit ist die Raumordnungsplanung den Fachplanungen übergeordnet (vgl. Runkel, in: Bielenberg/Erbguth/Runkel (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, RdNr. 118 f. zu K § 3; Gruber, DÖV 1995, 488, 489; Ernst, DVBl. 1982, 495; Ihmels, DÖV 1982, 598, 599). Die Fachplanungen, soweit sie raumbedeutsam sind, sind nach § 4 Abs. 1 ROG grundsätzlich an die Ziele der Raumordnung gebunden. Aus dem Auftrag der zusammenfassenden und übergeordneten Planung ergeben sich aber auch Zuständigkeitsgrenzen gegenüber den Fachplanungen. Die Raumordnungsplanung darf keine Ersatzfachplanung betreiben, sondern muss sich auf ihre Gesamtplanungskompetenz beschränken (vgl. Runkel, a.a.O., RdNr. 120 zu K § 3; Gruber, DÖV 1995, 488 /489; Ernst, DVBl 1982, 495 ). Raumordnung und Landesplanung koordinieren die raumbeeinflussende Tätigkeit der fachlichen Stellen mit Blick auf eine möglichst ausgeglichene Ordnung des Gesamtraums. Rege-

lungen der Raumordnung treffen aber keine fachlichen Entscheidungen mit unmittelbarer Verbindlichkeit und unter Ausschluss weiterer Verwaltungsverfahren (vgl. VerfGH 40, 94, 104 f.).

... Auch Straßenplanungen können zu Zielen der Raumordnung gemacht werden; Aufgabe der Raumordnung ist es aber nicht, Fachplanung zu betreiben (vgl. Ronellenfitsch, a.a.O., Rdnr. 41 zu § 16; Rinke, in: Kodal (Hrsg.), Straßenrecht, 6. Aufl. 1999, Rdnrn. 14 ff. zu Kapitel 32; Goppel, DVBl. 2000, 86, 87 f. und UPR 2000, 431 f; Spannowsky, UPR 2000, 418, 421). Die Aufgabenbereiche von Raumordnung und fachlicher Planung von Bundesverkehrswegen überschneiden sich, soweit die Entwicklung des Raums maßgebend von der Entwicklung der Verkehrsnetze abhängt. Aus der oben beschriebenen Aufgabe der Raumordnung und Landesplanung (§ 1 Abs. 1 Satz 1 ROG, Art. 1 Abs. 1 BayLplG) folgt, dass die Integration der Verkehrswegeplanung in die Raumordnung eine Aufgabe der Raumordnung ist (vgl. Spannowsky, UPR 2000, 418, 421; ebenso Goppel, UPR 2000, 431, 432). Handelt die Raumordnung in diesem Aufgabenbereich, bewegt sie sich auch bei Aufstellung von fachplanerischen Zielen in ihrem verfassungsrechtlich (Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 GG) vorgegebenen Kompetenzbereich. Die Grenze für die Aufstellung fachlicher Ziele ist für die Raumordnung dort zu ziehen, wo bei objektiver Betrachtung das fachliche Problem keiner Einordnung in ein raumordnerisches Gesamtkonzept bedarf (vgl. Goppel, UPR 2000, 431, 432).

Die auf der Planungsebene der Grob- und Feintrassierung bedeutsamen Ziele der Raumordnung sind unstreitig dem Aufgabenbereich der Raumordnung zuzurechnen.“

### **III. Lärmschutz als Gegenstand und Inhalt der luftverkehrsrechtlichen Fachplanung**

Die raumbezogene Fachplanung ist von der räumlichen Gesamtplanung zu unterscheiden, zu deren Kategorie in systematischer Hinsicht die Raumordnungsplanung gehört. Die räumliche Fachplanung stellt das Handlungsinstrument der fachlichen (sektoralen) Raumgestaltung dar. Sie ist dementsprechend auf die förmlich-planerische Gestaltung des Raumes vornehmlich unter einem besonderen Sachgesichtspunkt gerichtet. Bei näherer Betrachtung untergliedert sie sich in dreifacher Weise, und zwar in die Planfeststellungen (einschließlich Plangenehmigungen), die Schutzgebietsfestsetzungen sowie die sonstigen räumlichen Fachplanungen. Bei den Planfeststellungen (einschließlich Plangenehmigungen) handelt es sich um die Aufstellung verbindlicher Pläne zur Errichtung spezieller Anlagen (z.B. Straßen, Flugplätze, Abfalldeponien). Die Schutzgebietsfestsetzungen sind dadurch gekennzeichnet, dass bestimmte territoriale Bereiche förmlich ausgewiesen werden, für die besondere Regelungen vor allem hinsichtlich der Bodennutzung gelten sollen. Sie werden daher auch als Nutzungsregelungen bezeichnet (z.B. Wasserschutzgebiete, Naturschutzgebiete, militärische Schutzbereiche). Zu den sonstigen räumlichen Fachplanungen gehören alle raumbezogenen hoheitlichen Planungen, die der Wahrnehmung spezieller Fachbelange dienen, ohne sich den Planfeststellungen oder den Schutzgebietsfestsetzungen zuordnen zu lassen (Landschaftsplanung, Schulentwicklungsplanung, Krankenhausbedarfsplanung, Abfallwirtschaftsplanung, Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung).

ge, § 1, Rn. 16 ff.

So ist der Fluglärm in der fachplanerischen Abwägung im luftverkehrsrechtlichen Verfahren durch die Planfeststellungsbehörde im Rahmen des Abwägungsgebots zu beachten. Dazu gehört auch die Ermittlung und zutreffende Bewertung des entstehenden Fluglärms. Der Schutz vor Fluglärm ist sowohl bei der luftverkehrsrechtlichen Genehmigung nach § 6 LuftVG als auch bei der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung oder der luftverkehrsrechtlichen Plangenehmigung nach § 8 LuftVG angemessen zu berücksichtigen. Die Planfeststellungsbehörde hat grundsätzlich im Rahmen ihrer planerischen Gestaltungsfreiheit nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden, welche Maßnahmen zur Bewältigung des Lärmschutzes getroffen werden sollen.

Stüer/Probstfeld, Die Planfeststellung, 2003, S. 286 unter Verweis auf BVerwG, Urt. v. 29.1.1991 – Az.: 4 C 51.89 – BVerwGE 87, 332 = NVwZ-RR 1991, 601 = DÖV 1991, 853 – Flughafen München II.

Abwägungserheblich ist jede Lärmbelastung, die nicht nur als geringfügig angesehen werden kann.

Stüer/Probstfeld, Die Planfeststellung, 2003, S. 286 unter Verweis auf BVerwG, Urt. v. 29.1.1991 – Az.: 4 C 51.89 – BVerwGE 87, 332 = NVwZ-RR 1991, 601 = DÖV 1991, 853 – Flughafen München II.

Dem Lärmschutz und – im Hinblick auf den Naturhaushalt – dem Geländeverbrauch kommen für die Abwägung besondere Bedeutung zu. Nach § 9 Abs. 2 LuftVG sind dem Unternehmer im Planfeststellungsbeschluss die Errichtung und Unterhaltung der Anlagen aufzuerlegen, die für das öffentliche Wohl oder zur Sicherung der Benutzung der benachbarten Grundstücke gegen Gefahren oder Nachteile notwendig sind. Notwendig im Sinne von § 9 Abs. 2 LuftVG sind solche Schutzmaßnahmen durch den Unternehmer jedoch nur dann, wenn die Planfeststellungsbehörde sich auf der Grundlage einer fehlerfreien Abwägung nicht in der Lage sieht, die Problembewältigung durch eigene planerische Gestaltung des Flughafens einschließlich seines Betriebs zu leisten. Ist der Fluglärm durch Einschränkungen des Flugbetriebs zu begrenzen, darf die Planfeststellungsbehörde dem Flughafenunternehmer auch betriebsregelnde Maßnahmen auferlegen.

BVerwG, Urt. v. 30.5.1984 – 4 C 58.81 – BVerwGE 69, 256 = UPR 1984, 378 = DVBl. 1984, 1075 = NVwZ 1984, 718 = Hoppe/Stüer, Die Rechtsprechung zum Bauplanungsrecht, 1995, Rn. 1171 – Flughafen München II; Stüer/Probstfeld, Die Planfeststellung, 2003, S. 286 und 289.

So sind auch die Betriebszeiten eines Flugplatzes, d. h. auch deren wesentliche Änderung genehmigungspflichtig nach § 6 LuftVG.

OVG Bremen, DVBl. 1994, 767 = DÖV 1994, 354; Giemulla, in: ders./Schmid (Hg.), Luftverkehrsgesetz, Loseblattsammlung, Stand: Juni 2004, § 6, Rn. 8.

Die Planfeststellungsbehörde hat grundsätzlich im Rahmen ihrer planerischen Gestaltungsfreiheit nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden, welche Maßnahmen zur Bewältigung des Lärmschutzes getroffen werden sollen.

BVerwG, Urt. v. 29.1.1991 – 4 C 51.89 – BVerwGE 87, 332 = NVwZ-RR 1991, 601 = DÖV 1991, 853 – Flughafen München II.

Eine weitere Einschränkung der planerischen Gestaltungsfreiheit der Planfeststellungsbehörde sieht § 29b Abs. 1 Satz 2 LuftVG vor. Hiernach ist besondere Rücksicht auf die Nachtruhe der Bevölkerung zu nehmen, was der Zulassung eines allgemein am Verkehrsbedarf orientierten, schrankenlosen nächtlichen Flugbetriebs entgegensteht.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts

Zur Startbahn West in Frankfurt: BVerwG, Urt. v. 7.7.1978 – IV C 79.76 – BVerwGE 56, 110 = DVBl. 1984, 845; zum Flughafen München II: BVerwG, Urt. v. 30.5.1984 – 4 C 58.81 – BVerwGE 69, 256 = DVBl. 1984, 1075; Urt. v. 5.12.1986 – 4 C 13.85 – BVerwGE 75, 214 = DVBl. 1987, 573 = NVwZ 1987, 578; BVerwG, Urt. v. 29.1.1991 – 4 C 51.89 – BVerwGE 87, 332 = DVBl. 1991, 1143 = NVwZ-RR 1991, 601

ist zwischen der grundsätzlichen Einstufung des Flughafens und den einzelnen Betriebsregelungen zu unterscheiden. Steht die Zulässigkeit des Verkehrsflughafens bestandskräftig fest, weil entsprechende Klagen gegen den Planfeststellungsbeschluss zurückgewiesen worden sind, darf nicht über Betriebseinschränkungen diese Funktion des internationalen Verkehrsflughafens wieder infrage gestellt werden. Zudem können – wie bereits zuvor angemerkt – durch Schutzauflagen nach § 9 Abs. 2 LuftVG dem Unternehmer keine Lärmkontingente vorgeschrieben werden. Dies gilt auch für ein Nachtflugverbot für einen bereits durch Teilurteil als rechtmäßig angesehenen internationalen Verkehrsflughafen. Ein Nachtflugverbot oder ein eingeschränkter Nachtbetrieb kann aber das Ergebnis einer Abwägung nach § 8 LuftVG im Rahmen des Planfeststellungsbeschlusses sein.

Stüer/Probstfeld, Planfeststellung, 2003, Rn. 471.

Die Behörde wird allerdings in diesen Möglichkeiten eingeschränkt, soweit die Planfeststellungsbeschlüsse bestandskräftig sind. Ist allerdings – wie im vorliegenden Fall – ein durchgreifender Flughafenausbau mit einer weiteren Start- und Landebahn beabsichtigt, steht auch der vorhandene Betrieb einschließlich seines konkreten Widmungsumfangs auf dem Prüfstand. Die Planfeststellungsbehörde hat daher im Rahmen der Abwägung auch den vorhandenen Betrieb zu berücksichtigen und in eine Gesamtbetrachtung einzutreten. Dies gilt vor allem dann, wenn sich Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Ausbauteilen ergeben und der Flughafen nach der beabsichtigten Erweiterung als Einheit erscheint. Die Planfeststellungsbehörde ist im Rahmen dieser Abwägung auch nicht daran gehindert, die bisherige Widmung zu konkretisieren, zu verändern oder einzuschränken.

Der Schutz vor Fluglärm als Genehmigungsvoraussetzung im Sinne von § 6 LuftVG ist durch § 15 Nr. 1 des Gesetzes zum Schutze gegen Fluglärm vom 30.3.1971 (BGBl. I, S. 282) in das LuftVG aufgenommen worden. Vor dieser gesetzlichen Neuregelung war der Schutz vor Fluglärm innerhalb der in § 6 Abs. 2 Satz 2 LuftVG genannten Voraussetzung „Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ zu berücksichtigen. Im Genehmigungsverfahren für einen Flughafen sind vom Antragsteller gem. § 40 Abs. 1 Nr. 10 LuftVZO Gutachten eines technischen Sachverständigen über das Ausmaß des Lärms, der in der Umgebung des Flughafens zu berücksichtigen ist, und eines medizinischen Sachverständigen über die Auswirkung dieses Lärms auf die Bevölkerung vorzulegen; außerdem ist gem. § 32b LuftVG die Lärmschutzkommission zu beteiligen.

Zu den Erscheinungsformen des aktiven Lärmschutzes zählen unter anderem die Verkehrsbeschränkungen auf Flugplätzen, also Nachtflugbeschränkungen, und die Planung und Anlage eines Flugplatzes, so bei der Standortwahl (Lage zu dicht besiedelten Räumen), bei der Richtung und Dimensionierung des Start- und Landebahnsystems. Diese beiden Maßnahmetypen sind im Genehmigungsverfahren nach § 6 LuftVG zu beachten und können in der Genehmigung als – anlagen- und betriebsbezogene – Beschränkungen, insbesondere Auflagen und Auflagenvorbehalte, wirksam werden.

Giemulla, in: ders./Schmid (Hg.), Luftverkehrsgesetz, Loseblattsammlung, Stand: Juni 2004, § 6, Rn. 15c, 27.

#### **IV. Überschneidungen von Raumordnung und Fachplanung**

Die bisherige Übersicht über Gegenstände und Inhalte der Raumordnungspläne einerseits und der Fachplanung andererseits legt bereits nahe, dass zwischen diesen beiden Bereichen offensichtlich Überschneidungen bestehen, die verfassungsrechtlich hinzunehmen sind. So werden denn auch in Rechtsprechung und Literatur Überschneidungsbereiche von Raumordnung und Fachplanung ausdrücklich anerkannt. Sowohl in der Rechtsprechung als auch in der Literatur ist anerkannt, dass auf der Ebene der hochstufigen Landesplanung – wie dem Landesentwicklungsplan – bereits fachplanerische Aussagen getroffen werden können.

##### **1. Rechtsprechung**

So weist der Hessische Verwaltungsgerichtshof in einer Entscheidung

Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urt. v. 16.8.2002 – Az.: 4 N 455/02 – NVwZ 2003, 229

aus dem Jahr 2002 ausdrücklich darauf hin, dass zwar Ziele im Landesentwicklungsplan auf den nachgeordneten Planungsstufen grundsätzlich noch einer Verfeinerung und Ausdifferenzierung zugänglich sind. Anschließend heißt es jedoch:

Je nachdem, ob ein Ziel eine eher geringe inhaltliche Dichte aufweist, die Raum für eine Mehrzahl von Handlungsalternativen lässt, oder durch eine hohe Aussagegarfe gekennzeichnet ist, die der nachfolgenden Planung enge Grenzen setzt, entfaltet es schwächere oder stärkere Rechtswirkungen.“ (Hessischer Verwaltungsgerichtshof, NVwZ 2003, 229, 230).

In diesem Urteil zum LEP Hessen 2000 scheiterte das verbindliche Ziel eines Flughafenausbaus nicht etwa an einem unzulässigen Übergriff in die Fachplanung (rechtliches Verbot einer Nullvariante als Ergebnis des Planfeststellungsverfahrens), sondern lediglich an der unterbliebenen Abwägung. Dies zeigt, dass in der Abwägung der Ziele des Landesentwicklungsplans Gesichtspunkte wie der Fluglärm bei einem Flughafenausbau Berücksichtigung finden können und unter der Voraussetzung, dass der LEP einen Ausbau verbindlich vorgibt, auch Berücksichtigung finden müssen. Der Schutz vor Fluglärm kann danach sowohl auf der Fachplanungsebene (Planfeststellungsbeschluss und Betriebsgenehmigung) als auch auf der landesplanerischen Ebene im Rahmen der Abwägung zum Landesentwicklungsplan eine Rolle spielen. Auch zeigt die Entscheidungsbegründung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs, dass eine strenge und unflexible Einhaltung der verschiedenen Planungsstufen nicht zwingend ist. Die nachfolgenden Planungsebenen können durch eine Entscheidung auf einer höheren Ebene gebunden werden, ohne dass ihnen noch ein Abwägungsspielraum verbleibt, wenn auf der höheren Ebene eine entsprechende umfassende Abwägung stattgefunden hat.

Auch in der bereits zitierten Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes finden sich deutliche Hinweise, die für eine Überschneidung der Sachbereiche „Raumordnung“ und „Fachplanung“ sprechen. So wird unter Bezugnahme auf Stimmen in der Literatur festgehalten, dass

"die Integration der Verkehrswegeplanung in die Raumordnung sowie die Koordinierung mit dieser Fachplanung eine Aufgabe der Raumordnung ist" (vgl. Spannowsky, UPR 2000, 418 /421). Die Raumordnung ist dabei ihrem Entwicklungsauftrag entsprechend auch zur selbstständigen Festlegung landesentwicklungspolitisch bedeutsamer Infrastrukturvorhaben als Ziel der Raumord-

nung befugt (so Goppel, DVBl. 2000, 86, 88 und UPR 2000, 431 ff.).“

Es sei unstrittig, dass

„sich Raumordnungspläne und in ihnen festgelegte Ziele der Raumordnung auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen beziehen können, die Gegenstand der Fachplanung sind. ... Der Abstimmungsauftrag der Raumordnungsplanung nach § 1 Abs. 1 ROG, Art. 1 Abs. 1 BayLplG überlagert grundsätzlich den Zuständigkeitsbereich der Fachplanung durch den gesamträumlichen Entwicklungs-, Ordnungs- und Sicherungsauftrag. Insoweit ist die Raumordnungsplanung den Fachplanungen übergeordnet (vgl. Runkel, in: Bielenberg/Erbguth/Runkel (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, RdNr. 118 f. zu K § 3; Gruber, DÖV 1995, 488, 489; Ernst, DVBl. 1982, 495; Ihmels, DÖV 1982, 598, 599).“ (Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Az.: Vf.10-VII-00, Vf.12-VII-00, Entscheidung vom 15.7.2002)

## 2. Literatur

Insbesondere Goppel geht von Überschneidungsbereichen bei den Sachbereichen der „Raumordnung“ und der „Fachplanung“ aus. Folgende Ausführungen sind besonders hervorzuheben:

„Fachordnungen sind der Raumordnung insoweit zugänglich, als sie das Merkmal der überörtlichen Raumbedeutsamkeit erfüllen (vgl. §§ 1 Abs. 1, 3 Nr. 6 ROG. Die überörtliche Raumbedeutsamkeit ist angesichts der Raumbeanspruchung, aber auch wegen deren positiven wie negativen Auswirkungen auf den Raum bei Verkehrsvorhaben zumeist besonders ausgeprägt. Die Befassung der Raumordnung mit raumbedeutsamen Verkehrsvorhaben erfolgt in sämtlichen, diesen Aufgabenfeldern zugeordneten Instrumenten. So im Raumordnungsverfahren bei der Überprüfung des konkreten Einzelverkehrsprojektes auf seine Raum- und Umweltverträglichkeit in den Programmen und Plänen (...).“ (Goppel, DVBl. 2000, 86)

„Die Raumordnung hat (...) die Aufgabe der zusammenfassenden, übergeordneten Planung und Ordnung eines Raumes, indem sie die vielfältigen Fachplanungen zusammenfasst und aufeinander abstimmt. Die Planung erschöpft sich dabei nicht in einem bestimmten methodischen Vorgehen, sondern ist vielmehr materiell als die Entwicklung und Ordnung räumlicher Strukturen im Sinne der grundgesetzlichen Werte zu verstehen (vgl. Goppel, Funktionen und Grenzen der Raumordnung und Landesplanung, in: Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), S. 94 ff.). Somit leitet sich neben dem Koordinierungsauftrag auch der Ordnungs- und Entwicklungsauftrag unmittelbar aus Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 GG ab. Dieser grundgesetzliche Entwicklungsauftrag ist ausdrücklich in § 1 Abs. 1 ROG verankert. Er lässt sich aber auch aus den in § 2 Abs. 2 ROG enthaltenen Grundsätzen entnehmen, deren Konkretisierung ebenfalls von der Aufgabenstellung des § 1 Abs. 1 ROG umfasst wird. Danach dient die Raumordnung nicht bloß der Sicherung des Bestandes und lediglich der Anpassung an die Entwicklung, sondern soll gerade auch neue Entwicklungsprozesse anregen (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 1, Nr. 3, Nr. 6, Nr. 7, Nr. 8, Nr. 10 ROG; Bielenberg/Erbguth/Söfker, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes

und der Länder, J 610, Rdnr. 27). Da Grundsätze gerade auch fachliche Aussagen treffen, kommt dem Grundsätzeekatalog des § 2 Abs. 2 ROG zusätzlich auch eine legitimierende – natürlich ggf. auch einschränkende – Wirkung für Festlegungen der Raumordnung gegenüber Fachplanungen zu. In der Aufgabenstellung des § 1 Abs. 1 ROG selbst liegt damit der unausweichliche Fachbezug der Raumordnung. Zudem sieht das Raumordnungsgesetz in § 7 Abs. 3 ROG als Soll-Inhalt von Raumordnungsplänen die Koordination und Abstimmung fachplanerischer Konzeptionen vor. So kann die Raumordnung Aussagen in Fachplänen, die zur Aufnahme in Raumordnungsplänen geeignet und zur Koordinierung von Raumansprüchen erforderlich sind, nach eigener Abwägung durch Ziele oder Grundsätze sichern. Der Raumordnung ist somit eine eigene wesensnotwendige und selbstständige Fachkompetenz eigen, die es ihr ermöglicht, fachliche Ziele in Raumordnungsplänen nicht nur als Ergebnis der Koordination der verschiedenen fachlichen Ansprüche an den Raum, sondern auch im Zuge ihres Entwicklungsauftrags aus eigener Kompetenz aufzustellen. (...) Parallel zu der Problematik des sogenannten Durchgriffs landesplanerischer Festlegungen auf Gebietsteile innerhalb einer Gemeinde können Ziele der Raumordnung aber im Einzelfall, insbesondere bei zwingenden landesplanerischen Notwendigkeiten, den Planungsspielraum über das normale Maß hinaus einschränken.“ (Goppel, DVBl. 2000, 86, 87).

„Die Grenze im Rahmen der Aufstellung fachlicher Ziele der Raumordnung ist allein dort zu ziehen, wo bei objektiver Betrachtung das fachliche Problem keiner Einordnung in ein raumordnerisches Gesamtkonzept bedarf.“ (Gruber, DÖV 1995, 488, 490 m. w. N.; Goppel, DVBl. 2000, 86, 88).

„Das bezüglich der Regelungskompetenz der Raumordnung gegenüber der Fachplanung generell Gesagte gilt gleichermaßen für projektbezogene Ziele. Die Festlegung raumrelevanter Projekte betrifft den wesentlichen Inhalt der Fachplanung, der in besonderer Weise der räumlichen Koordinierung bedarf. Dies betrifft sowohl das „Ob“ einzelner Projekte, dem erhebliche Bedeutung sowohl hinsichtlich des Ordnungs- wie des Entwicklungsauftrags (vgl. § 1 Abs. 1 ROG) zukommt, als auch deren gegenseitige Abstimmung. Will die Raumordnung ihrem dargetanen Koordinierungsauftrag sachgerecht nachkommen, kann sie daher projektbezogene Ziele, insbesondere zu Verkehrsvorhaben, nicht außen vor lassen. (...) Diese aus dem Selbstverständnis der Raumordnung und ihres Koordinierungsauftrages abzuleitende Position lässt sich im übrigen etwa für den Fachbereich des Verkehrs aus § 7 Abs. 3 ROG abzuleiten, wo ausdrücklich von „Darstellungen“ in Fachplanungen des Verkehrsrechts gesprochen wird, die den Festlegungen in Raumordnungsplänen zugänglich sein sollen, und die typischer Weise als Darstellungen von Verkehrsprojekten zu verstehen sein werden. Die Raumordnung ist dabei nicht auf bloße Sicherung von Verkehrsstrassen beschränkt, sondern gerade ihrem Entwicklungsauftrag entsprechend auch zur selbstständigen Festlegung landesentwicklungspolitisch bedeutsamer Infrastrukturvorhaben als Ziel der Raumordnung befugt. (...) § 3 Nr. 2 ROG macht zur Voraussetzung eines Ziels der Raumordnung dessen textliche oder zeichnerische Festlegung in Raumordnungsplänen der Landes- oder Regionalplanung, die räumliche und sachliche Bestimmtheit oder Bestimmbarkeit, sowie die zugrunde liegende abschließende Abwägung. Da sich das Selbstverständnis eines Plans



grundsätzlich eher im noch flexiblen, generalisierten Vorfeld des konkreten Projekts verankert sehen dürfte, müssen sich die üblichen generellen konzeptionellen Festlegungen vor allem am Kriterium der Bestimmtheit bzw. Bestimmbarkeit sowie dem Erfordernis der abschließenden Abwägung messen lassen. Demgegenüber stellen projektbezogene Ziele einerseits zwar die Ausnahme dar, andererseits aber entsprechen sie weit mehr der Legaldefinition und damit dem Anforderungskatalog des § 3 Nr. 2 ROG. Dies gilt sowohl für das Erfordernis der textlichen und zeichnerischen Festlegung, die naturgemäß bei einem projektbezogenen Ziel ebenfalls wesentlich näher liegt als bei einem generellen konzeptionellen. (...) Darüber hinaus müssen sich Projektziele nicht auf Aussagen zu Fachplanungen der Länder beschränken. § 7 Abs. 1 ROG weist den Ländern schlechthin die Aufgabe zu, die Grundsätze der Raumordnung nach Maßgabe der Leitvorstellungen und des Gegenstromprinzips des § 1 Abs. 2 und 3 für den jeweiligen Planungsraum und einen regelmäßig mittelfristigen Zeitraum durch Raumordnungspläne zu konkretisieren. Eine sachliche Begrenzung ist dabei nicht festgelegt. Der Bund ist deshalb dann an die Ziele gebunden, wenn er in einem Bereich die Planungskompetenz hat. Hier zeigt sich die im Raumordnungsgesetz selbst vorgesehene Wirkung der Ziele der Raumordnung „nach oben“, §§ 3 Nr. 5, 4 Abs. 1 ROG (vgl. Erbguth, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Rdnr. 342; ders., BayVBl. 1981, 577, 579). Was die Möglichkeit des Bundes angeht, Zielen der Raumordnung, die ihn als Fachplanungsträger betreffen, im Rahmen des § 5 ROG zu widersprechen, so tangiert dieser Widerspruch nicht die Rechtmäßigkeit und damit Zulässigkeit derartiger Ziele, sondern nur deren Bindungswirkung gegenüber dem jeweiligen Fachplanungsträger, vgl. § 5 Abs. 3 ROG.“ (Goppel, DVBl. 2000, 86, 88 f.; ähnlich Goppel in UPR 2000, 431, 432)

## V. Zwischenergebnis

Ein Grundsatz, dass „betriebsbezogene“ Festlegungen in Raumordnungsplänen wie dem LEP nicht enthalten sein dürfen, lässt sich weder dem Grundgesetz noch dem Raumordnungsgesetz des Bundes oder dem Hessischen Landesplanungsgesetz entnehmen. Vielmehr zeigt eine genauere Analyse des Verhältnisses von Raumordnung und Fachplanung, dass es zwischen diesen beiden Materien zwangsläufige Überschneidungsbereiche gibt, die im Sinne eines Vorrangs der Raumordnung aufzulösen sind, weil diese anderenfalls ihre Funktion nicht erfüllen kann. Die Grenze für zulässige Gegenstände von Zielen der Raumordnung folgt allerdings aus Aufgabe und Funktion der Raumordnung, die sich insbesondere mit Hilfe der Grundsätze des § 2 ROG konkretisieren lässt. Zum Gegenstand von Zielen der Raumordnung dürfen auf Landesebene (LEP) nur solche Raumnutzungen gemacht werden, durch die die in § 2 ROG genannten Grundsätze berührt und Konflikte zwischen diesen ausgelöst werden. Nach demselben Maßstab ist die Frage zu beantworten, wie konkret und detailliert die Festlegung durch Ziele der Raumordnung erfolgen darf. Diese „Regelungsintensität“ bemisst sich danach, ob die Zielfestlegung bestimmt und geeignet ist, einen Konflikt auf der landesplanerischen Ebene auszugleichen. Eine äußerste Grenze ergibt sich aus dem Gesichtspunkt des „Formenmissbrauchs“ in dem Sinne, dass der LEP keine Festlegungen treffen darf, die sich nach Gegenstand und Detailgenauigkeit als Umgehung oder Ersetzung der Planfeststellung darstellen. Jenseits dieser Grenzen ist die Frage, ob und in wel-

chem Umfang die Landesplanung der Fachplanung vorgreifen soll, Sache verwaltungspolitischer Zweckmäßigkeitserwägungen.

## **D. Folgerungen für Festlegungen zum Schutz vor nächtlichem Fluglärm im LEP Hessen**

Vor dem Hintergrund der dargestellten allgemeinen rechtlichen Maßstäbe ist der Ergänzungsvorschlag des RDF zu würdigen.

### **I. Der Ergänzungsvorschlag des RDF**

#### **1. Inhalt**

Im Rahmen des Verfahrens zur Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 wird - wie bereits dargestellt - die Aufnahme eines zusätzlichen Ziels von dem Regionalen Dialogforum angeregt. Durch den Vorsitzenden des Regionalen Dialogforums wurde folgende Formulierung vorgeschlagen:

„Bei der zukünftigen Entwicklung des Flughafens sowie bei den Planungen der regionalen und örtlichen Ebene ist darauf zu achten, dass die Belastung durch nächtlichen Fluglärm und die Zahl der Betroffenen auf ein Minimum beschränkt sein wird. Besonderes Augenmerk ist auf den Schutz in einer nächtlichen Kernzeit zu legen.“

#### **2. Zum Aussagegehalt und zu den rechtlichen Wirkungen des vorgeschlagenen Ziels**

In der Formulierung unterscheidet sich der Vorschlag von der im geltenden LEP Hessen 2000 bereits enthaltenen Fassung. Wenn es im geltenden und insoweit auch durch das Änderungsverfahren nicht betroffenen LEP Hessen 2000 heißt, dass bei der Erweiterung über das bestehende Start- und Landebahnssystem hinaus

„auf die Nachtruhe der Bevölkerung in besonderem Maße Rücksicht zu nehmen“

ist, so erweist sich der Vorschlag als differenzierter, weil er einerseits auf den nächtlichen Fluglärm als solchen und andererseits auf die Zahl der Betroffenen Bezug nimmt und darüber hinaus ein Minimierungsgebot enthält. Allerdings geht der Vorschlag mit den Formulierungen

„...ist darauf zu achten“

und

„Besonderes Augenmerk ist auf ... zu legen“

bereits nach allgemeinem Sprachgebrauch im Hinblick auf seinen Verbindlichkeitsanspruch nur unwesentlich über die im LEP bereits enthaltene „Rücksichtnahme“ hinaus.

Unabhängig von einem möglicherweise unterschiedlichen Verbindlichkeitsanspruch aus der Perspektive des allgemeinen Sprachgebrauchs kommt es für die rechtliche Wirkung der vorgeschlagenen Formulierung darauf an, welche Bindungswirkung im Sinne des § 4 ROG sie erzeugt. Nach dem oben dargestellten System des Raumordnungsrechts und nach der dazu vorliegenden Rechtsprechung

S. dazu die Auszüge im Anhang.

kommt dabei eine – strikte – Pflicht zur Beachtung gem. § 4 Abs. 1 ROG in Betracht, wenn es sich um ein ausreichend konkret und verbindlich formuliertes Ziel handelt. Wenn diese Voraussetzungen nicht vorliegen, bleibt nur die Qualifikation als Grundsatz, der gem. § 4 Abs. 2 ROG lediglich „zu berücksichtigen“ ist.

Der VGH Kassel hatte in seinem Urteil zum LEP Hessen 2000 die erwähnte Formulierung, wonach

„auf die Nachtruhe der Bevölkerung in besonderem Maße Rücksicht zu nehmen“

ist, als

„bloße Absichtserklärung“

eingestuft, die nicht geeignet sei,

„irgendwelche Anpassungs- oder Beachtungspflichten ... auszulösen“.

Verständlich wird diese Einstufung vor dem Hintergrund der klaren raumordnungsrechtlichen Unterscheidung zwischen – zu beachtenden – Zielen und – nur zu berücksichtigenden – Grundsätzen. „Berücksichtigung“ im Sinne dieser Unterscheidung bedeutet im Ergebnis, dass öffentliche Stellen und im vorliegenden Fall vor allem die Planfeststellungsbehörde im Rahmen der von ihnen vorzunehmenden Abwägung zu dem Ergebnis gelangen kann, dass anderen – entgegenstehenden – Belangen ein höheres Gewicht zukommt als dem Schutz vor nächtlichem Fluglärm. Eine Berücksichtigungspflicht führt rechtlich also nur dazu, dass die verpflichtete öffentliche Stelle den Gesichtspunkt in Betracht ziehen muss, ohne dass das Ergebnis des Abwägungs- oder Entscheidungsprozesses durch die Berücksichtigungspflicht in irgendeiner Weise determiniert würde. Diese letztgenannte Wirkung im Sinne einer Pflicht, den Belang des Schutzes vor Fluglärm in der Nachtzeit im Rahmen der Abwägung in Betracht zu ziehen, stellt allerdings keinen relevanten Unterschied zur Rechtslage ohne eine solche Festlegung dar. Denn bei einer Flughafenerweiterung gehört der Schutz vor Lärm insbesondere zur Nachtzeit ohnehin zu den zentralen Belangen, die in der Abwägung zwingend zu berücksichtigen sind.

Vor dem Hintergrund der zuvor dargestellten Anforderungen der Rechtsprechung an die Formulierung von Zielen kann die vorgeschlagene Formulierung nur als Grundsatz eingestuft werden. In den Worten des VGH Kassel fehlt der vorgeschlagenen Formulierung nämlich die „Handlungsanweisung, was ... geschehen soll und was zu unterbleiben hat“.

Aus rechtlicher Sicht bleibt deshalb festzuhalten, dass der Vorschlag nicht über das hinausgeht, was bereits im geltenden LEP Hessen 2000 zur Frage des Schutzes vor nächtlichem Fluglärm enthalten ist.

## **II. Rechtlich zulässige Alternativen**

Eine ursprünglich durch das Regionale Dialogforum Flughafen Frankfurt ins Auge gefasste Zielformulierung, welche konkret das Nachtflugverbot zeitgenau bestimmte, wurde wegen des Hinweises, „betriebliche Regelungen“ könnten nicht Inhalt des Landesentwicklungsplans sein, fallen gelassen. Nach den zuvor entwickelten Ergebnissen enthält das geltende Recht einen solchen Grundsatz jedoch nicht. Als Bestätigung dieser Auffassung und zugleich als Orientierungshilfe für mögliche Formulierungen eines den Schutz vor nächtlichem Fluglärm betreffenden Zieles sollen hier exemplarisch einige Inhalte von Landes-

Raumordnungsplänen herangezogen werden.

### **1. Fachplanungs- und betriebsbezogene Ziele in Landes-Raumordnungsplänen**

Als Beispiele für Festlegungen in der Landesplanung werden im Folgenden der Landesentwicklungsplan Hessen 2000, der Landesentwicklungsplan Sachsen 2003 und der Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002 herangezogen. Die zitierten Beispiele vermitteln einen Eindruck von der Praxis der Landesplanung, ihren fachplanungs- und „betriebsbezogenen“ Festlegungen und dokumentieren damit zugleich die der Praxis zugrundeliegende Rechtsauffassung zum oben erörterten Verhältnis von Raumordnung und Fachplanung.

#### a) Landesentwicklungsplan Hessen 2000

Zielfestlegungen, die sich als zumindest auch betriebsbezogene Aussagen darstellen, finden sich etwa unter 8.2.1. Grundwasser

„Die durch intensive Landnutzungen hervorgerufenen Gefährdungen des Grundwassers sind zu verhindern,“

„Sanierungsmaßnahmen sind stets so durchzuführen, dass die Schadstoffe nicht lediglich in ein anderes Medium (Luft, Boden) verlagert werden.

Um Schäden (...) zu verhindern, muss (...) eine umweltgerechte Grundwasserbewirtschaftung (...) sichergestellt werden,“

Ähnliche Festlegungen sind unter 8.2.2. Oberirdische Gewässer

„Die Oberflächengewässer sind so zu bewirtschaften, dass der Zustand mäßiger Belastung (Güteklasse II) nicht überschritten wird.“

sowie unter 11.1 Energiebereitstellung

„Standorte bestehender Kraftwerke (...) sind unter der Maßgabe einer nachfolgenden Anwendung von Erzeugungstechniken mit hoher Energieeffizienz und geringer Emission klimaschädlicher Gase landes- und regionalplanerisch zu sichern“

zu finden.

Festlegungen, die eine konkrete Anweisung zum Ausbau bestimmter Vorhaben enthalten, sind insbesondere unter 7.1. Schienenverkehr zu finden:

„(...) Im Personenverkehr und Gütertransport sind umfangreiche investive Maßnahmen zu planen und zu realisieren“,

was im Folgenden konkretisiert wird mit den Festlegungen

„(...) (Die) ICE-Neubaustrecke ist fertig zu stellen (...)“,

„Die Strecke (europäische Hochgeschwindigkeitsstrecke) ist zwischen Frankfurt und Fulda auch viergleisig auszubauen“,

„Die Trennung von Nah- und Fernverkehr auf dieser Nord-Süd-Verbindung in der Rhein-Main-Region (ist) durch viergleisigen Ausbau (...) zu realisieren“  
sowie

„(Es) ist eine ICE-Neubaustrecke (Frankfurt-Darmstadt-Mannheim) (...) zu planen und zu realisieren.“

Ähnliche Festlegungen sind auch enthalten unter 7.3.1 Straßenverkehr:

„die Anschlüsse (...) Kassel sowie des KV-Terminals Mailsfeld-Beiseförth an die A7 sind vordringlich zu realisieren“ und

„Das Netz der Fernradwege und der überörtlichen Radverkehrsanlagen ist entsprechend dem fortzuschreibenden Radwegerahmenplan fertig zu stellen.“

b) Landesentwicklungsplan Sachsen 2003

Realisierungsziele mit betriebsbezogenen Aspekten enthält der Landesentwicklungsplan Sachsen 2003 unter anderem bei Z.10.3

„ Die Schieneninfrastruktur (...) ist durch Elektrifizierung und geeignete Ausbau- oder Neubaumaßnahmen vorrangig für den Personenverkehr (...) auszubauen, dass sie für eine Geschwindigkeit von mindestens 160 km/h geeignet ist. Vorrangig für den Güterverkehr ist die Streck Hoyerswerda - Horka (...) so auszubauen und zu elektrifizieren, dass sie für eine Geschwindigkeit von etwa 160 km/h geeignet ist.

Im (...) Korridor IV ist eine Hochgeschwindigkeitsstrecke für ein Geschwindigkeitsniveau von mindestens 300 km/h zu realisieren. Als System dafür sollen die Rad-Schiene-Technik oder die Magnetbahntechnik in Betracht gezogen werden. Im Falle der Austragung der Olympischen Sommerspiele 2012 in Sachsen ist eine Hochgeschwindigkeitsstrecke unter Einbindung von Leipzig vorzugsweise in der Magnetbahntechnik vorzusehen.“

Insbesondere vergleichbar mit der ehemaligen Festlegung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 ist die Festlegung des Landesentwicklungsplans Sachsen auf S. 79 Z.10.10

„Der Verkehrsflughafen Leipzig-Halle ist für die interkontinentalen Luftverkehr weiter auszubauen. Die flughafenbetrieblichen Voraussetzungen, insbesondere für den Luftfrachtverkehr, sind durch die Optimierung des Start- und Landebahnsystems und die Bereitstellung der erforderlichen Abfertigungseinrichtungen zu schaffen.“

Betriebslenkende sowie realisierungsanleitende Zielfestlegungen sind auch auf S. 88, Z.13.4

„Eine dezentrale Abwasserentsorgung mit Kleinkläranlagen soll dort erhalten oder errichtet werden, wo der Anschluss an einen zentrale Abwasseranlage wirtschaftlich unzumutbar ist und die Erfordernisse des Gewässerschutzes und Zielsetzungen der Wirtschafts- und Siedlungsentwicklung nicht entgegenstehen.“

zu finden.

c) Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg

Betriebsorientierte Aussagen in Form von Zielfestlegungen sind enthalten auf S. 32 unter 4.1.4 Z

„Innerhalb der Fernverkehrsnetze sind der Schienenverkehr und die Binnenschifffahrt entsprechend ihrer großen Transportkapazität, relativen Umweltfreundlichkeit und möglichen Entlastungswirkung für hoch belastete Verkehrskorridore nachdrücklich zu stärken,“

auf S. 35 unter 4.1.16

„Beim Ausbau der Verkehrsinfrastruktur in den verkehrlich hoch belasteten Verdichtungsräumen ist den Verkehrsträgern mit hoher Kapazität im Personen- und Gütertransport Vorrang einzuräumen,“

auf S. 36f. unter 4.2.2 Z

„Zur langfristigen Sicherung der Energieversorgung ist auf einen sparsamen Verbrauch fossiler Energieträger, eine verstärkte Nutzung regenerativer Energie sowie auf den Einsatz moderner Anlagen und Technologien mit hohem Wirkungsgrad hinzuwirken. Einen umweltverträgliche Energiegewinnung, eine preisgünstige und umweltgerechte Versorgung der Bevölkerung und die energiewirtschaftlichen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Wirtschaft sind sicherzustellen,“

auf S. 39 unter 4.3.1 Z

„In allen Teilräumen des Landes ist eine ausreichende Versorgung mit Trink- und Nutzwasser sicherzustellen. Nutzungswürdige Vorkommen sind planerisch zu sichern und sparsam zu bewirtschaften, Trinkwassereinzugsgebiete großräumig zu schützen und für die Versorgung geeignete ortsnahe Vorkommen vorrangig zu nutzen,“

auf S. 39 unter 4.3.2 Z

„Grundwasser ist als natürliche Ressource flächendeckend vor nachteiliger Beeinflussung zu sichern, Grundwasserempfindliche Gebiete sind durch standortangepasste Nutzungen und weiter gehende Auflagen besonders zu schützen. Zur Sicherung des Wasserschatzes ist Grundwasser so zu nutzen, dass seine ökologische Funktion erhalten bleibt und die Neubildung nicht überschritten wird.“

und auf S. 42 unter 4.4.3 Z

„Geeignete Entsorgungsstandorte sind frühzeitig im Rahmen der Regionalplanung zu sichern. Die Wirtschaftlichkeit der Abfallentsorgung ist durch regionale Kooperation und Optimierung der Einzugsgebiete sicherzustellen.“

zu finden. Realisierungsanleitende Zielfestlegungen hingegen lassen sich auf S. 57f. unter 6.2.2.1 Z

„Besondere regionale Entwicklungsaufgaben für (...) Stuttgart sind (...) die Errichtung und der Betrieb der Landesmesse (...).“

auf S. 61f unter 6.2.3.1 Z:

„Besondere regionale Entwicklungsaufgaben für den Rhein-Neckar-Raum sind (...) die Verwirklichung der Hochgeschwindigkeitsstrecke der Bahn von Mannheim nach Frankfurt (...), die zügige Realisierung der Rhein-Neckar-S-Bahn und des Projekts 21.“

auf S. 62 unter 6.2.3.2 Z:

„(...) Besondere regionale Entwicklungsaufgaben (...) sind (...) die Realisierung des Projekts Neue Messe Karlsruhe, die weitere Umsetzung des Konversionsprojekts Baden-Airport und Baden-Airpark (...).“

und neben einer auch betriebsregelnden Festlegung auf S. 65f. unter 6.2.4 Z

„Regionale Entwicklungsaufgaben sind (...) der Aufbau einer schnellen Schiffsverbindung zwischen Friedrichshafen und Konstanz (...).“

## **2. Zulässigkeit eines verbindlichen Nachtflugverbotes als Ziel im LEP**

Die genannten Beispiele ausgewählter Landes-Raumordnungspläne zeigen zweierlei: Zum einen sind sie Beleg für die oben bereits gewonnene Erkenntnis, dass die Raumordnung unausweichlich und zulässigerweise in Regelungsbereiche übergreifen muss und tatsächlich

übergreift, die Gegenstand spezieller bundes- oder landesgesetzlicher Vorschriften sind. Dazu gehören auch und insbesondere Fragen, die typischerweise Gegenstand der Planfeststellung oder anlagenbezogener Genehmigungsverfahren sind. Zum anderen zeigt sich, dass die „Regelungsdichte“ oder „Festlegungsgenauigkeit“ einzelner Ziele in Landes-Raumordnungsplänen vom Einzelfall, insbesondere von der landesweiten Bedeutung des konkreten Projektes abhängt. Mangels präziser gesetzlicher Grenzen für punktuelle Detail-Festlegungen fällt es in den Konkretisierungsbefugnis der zuständigen Planungsbehörden, diese Grenze im Einzelfall zu bestimmen.

a) Standortfrage

Der Überschneidungsbereich zwischen Raumordnung und Fachplanung zeigt sich am deutlichsten bei der genauen räumlichen Lokalisierung eines raumbeanspruchenden Vorhabens. Die genaue Lage eines Vorhabens im Raum ist eine zentrale – wenn nicht sogar die wichtigste – Frage, die durch die Fachplanung zu beantworten ist. Wenn nun die Landes- oder Regionalplanung den Standort für ein Vorhaben durch ein Ziel mehr oder weniger genau determiniert, indem sie einen Standort verbindlich vorgibt oder indem sie nur einen Standort freihält und auf diese Weise eine Fachplanung an anderer Stelle verunmöglicht, so nimmt sie unausweichlich einen Teil des fachplanungsrechtlichen Entscheidungsgehaltes vorweg.

b) Lärmwirkungen eines Flughafens als landesplanerisch abwägungserheblicher Belang (Konfliktbewältigung)

Bei der Flughafenneu- oder –ausbauplanung gehört zu diesem durch die Raumordnung vorwegnehmbaren Teil der Fachplanungsentscheidung auch die Frage des Schutzes vor Fluglärm. Dies folgt daraus, dass die Raumverträglichkeit des Neu- oder Ausbaustandortes nicht ohne die Lärmwirkungen insbesondere im Hinblick auf bestehende oder zukünftige Wohngebiete beurteilt werden kann. Denn zu den durch den LEP zu konkretisierenden Grundsätzen des § 2 ROG gehört u.a. auch die Aufgabe, die Infrastruktur mit der Siedlungsstruktur in Einklang zu bringen (Ziff. 4), den Schutz der Allgemeinheit vor Lärm sicherzustellen (Ziff. 8 am Ende) und dem Wohnbedarf der Bevölkerung Rechnung zu tragen (Ziff. 11). Dabei kann es auf der Ebene eines landesweiten Raumordnungsplans selbstverständlich nicht um die parzellenscharfe – einzelne Gebäude oder Grundstücke betreffende – Ermittlung, Bewertung und Lösung des Konflikts zwischen den öffentlichen (Verkehrs-)Interessen einerseits und dem Lärmschutz einzelner Betroffener gehen. In einer aggregierten Form, die dem Konkretisierungs- und Genauigkeitsgrad des LEP im Allgemeinen und der konkreten Standortentscheidung im Besonderen entspricht, kann und muss aber der durch einen Flughafenstandort ausgelöste Konflikt zwischen Lärmschutz einerseits und den für einen Ausbau sprechenden Belange andererseits „ausgeglichen“ werden.

Vgl. die ausdrückliche Formulierung in § 1 Abs. 1 Satz 2 Ziff. 1 ROG: „Dabei sind ... die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen“.

Dieser Verpflichtung kommt der vorliegende Entwurf für eine Änderung des LEP Hessen 2000 vom 23. Mai 2005 auch nach, indem er in den Vergleich und in die Bewertung der Standort-Varianten (IV.7.2.) die Lärmwirkungen (Siedlungsbeschränkungsbereiche) an zentraler Stelle einbezieht und dabei von der „Annahme“ ausgeht, dass „geplante Flugbewegungen“ innerhalb des „Zeitraums von 23:00 Uhr bis 5:00 Uhr“ nicht stattfinden (IV.1.).

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Entscheidung über den Standort und die Entscheidung über eine zeitliche Benutzungsbeschränkung funktionale Äquivalente darstellen. Beide Faktoren haben entscheidenden Einfluss auf Umfang und Wirkung des von dem Flughafen



ausgehenden Lärms. Anders formuliert: Zu den theoretisch landesplanerisch entscheidbaren Varianten gehören nicht nur die untersuchten und bewerteten Standortvarianten, sondern auch die auf den jeweiligen Standort bezogenen Varianten (1) mit Nachtflugverbot, (2) ohne Nachtflugverbot oder (3) mit eingeschränktem Nachtflugverbot. Allerdings wurden die Varianten (2) und (3) ausweislich der „Annahme“ in Ziff. IV.1 nicht untersucht und bewertet.

c) Folgen für den vorliegenden LEP-Änderungsentwurf: Verstoß gegen das Gebot der Konfliktbewältigung

Dies führt dazu, dass der vorliegende Änderungsentwurf an einer Diskrepanz zwischen der aus der Begründung ersichtlichen Abwägung einerseits und dem Inhalt der Festlegungen andererseits leidet. Obwohl der gesamten Abwägung ein Nachtflugverbot zugrunde gelegt wurde, lassen die Festlegungen auch eine Variante ohne Nachtflugverbot zu. Der Änderungsentwurf schafft bzw. verschärft mit der Standortentscheidung also einen Konflikt, dessen Lösung er der nachfolgenden Planfeststellung überlässt, obwohl er diesen Konflikt bereits zum Gegenstand der eigenen Abwägung gemacht und sich im Rahmen der Abwägung auch für bestimmte Konfliktlösungsmöglichkeiten entschieden hatte. Der Änderungsentwurf lässt also die erforderliche Lösung von Konflikten vermissen, die er selbst planerisch hervorgerufen hat und zu deren planerischer Bewältigung er durch die Aufnahme verbindlicher Ziele auch in der Lage ist.

Zum planungsrechtlichen Gebot der Konfliktbewältigung als Konkretisierung des Abwägungsgebotes s. nur BVerwGE 47, 144 (155 f.); BVerwG DVBl. 1987, 1273 (1275); DÖV 1995, 33.

Nach den Maßstäben, die sich insbesondere aus dem Urteil des VGH Kassel vom 16.8.2002 ergeben, führt dies zur Abwägungsfehlerhaftigkeit und damit zur Nichtigkeit der LEP-Änderung, wenn das zugrundegelegte Nachtflugverbot keine Aufnahme in die Festlegungen findet.

Zur Klarstellung sei darauf hingewiesen, dass die Landesplanung im Allgemeinen und der LEP im Besonderen keineswegs verpflichtet ist, im Zusammenhang mit Standortentscheidungen für Flughäfen oder andere Verkehrsinfrastrukturvorhaben zugleich auch verbindliche Vorgaben zur Bewältigung der Lärmproblematik (Nachtflugverbot, Geschwindigkeitsbeschränkungen etc.) zu treffen. Solche Festlegungen lassen sich insbesondere dadurch vermeiden, dass die Landesplanung sich auf die Freihaltung verschiedener Standorte beschränkt und der nachfolgenden Planfeststellung sowohl die Entscheidung über den endgültigen Standort als auch – in Abhängigkeit von und in engem Zusammenhang mit der Standortfrage – über eventuelle Betriebsbeschränkungen überlässt. Selbst wenn die Landesplanung sich – wie im vorliegenden Fall – für einen einzigen Standort entscheidet, muss damit nicht zwangsläufig die Lösung der Lärmproblematik verbunden werden. Die Landesplanung könnte auch in diesem Fall die Frage von Nachtflugverboten oder –beschränkungen der nachfolgenden Planfeststellung überlassen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die landesplanerische Abwägung den festgelegten Standort auch unter der Voraussetzung für raumverträglich erachtet, dass die spätere Planfeststellung keine solchen Beschränkungen festsetzt. An dieser Voraussetzung fehlt es im vorliegenden Fall.

Die Fehlerfreiheit und damit die Wirksamkeit des vorliegenden Änderungsentwurfs lässt sich also nur dadurch herstellen, dass die „Planungsvoraussetzung“ zum Nachtflugverbot mit dem Inhalt, mit dem sie in die Abwägung Eingang gefunden hat, als landesplanerische Festlegung mit derselben Verbindlichkeit ausgestattet wird wie die Standortentscheidung.

Die Grenze einer formenmissbräuchlichen Fachplanung im Gewand der Landesplanung würde eine solche verbindliche Festlegung eines Nachtflugverbotes im LEP nicht überschreiten, wenn sie sich auf einen Ausgleich des auf der Ebene der Landesplanung auftretenden Konfliktes beschränkt und alle weiteren Details der nachfolgenden Planfeststellung überlässt.

d) Zur Frage der zulässigen Konkretisierungsgenauigkeit eines Nachtflugverbotes als Ziel

Aus den bisherigen Überlegungen folgt, dass das Nachtflugverbot mit genau dem Inhalt (keine geplanten Flugbewegungen innerhalb des Zeitraumes von 23:00 bis 5:00 Uhr) als Ziel des LEP aufgenommen werden muss, mit dem es ausweislich der Begründung zur LEP-Änderung Eingang in die Abwägung gefunden hat.

Die Aufnahme eines Nachtflugverbotes als verbindliches Ziel müsste allerdings ihrerseits abwägungsfehlerfrei sein. Zweifel daran könnten deshalb bestehen, weil im LEP-Änderungsverfahren nicht alle Gesichtspunkte, die für und gegen ein Nachtflugverbot in einzelnen Ausnahmefällen sprechen, ermittelt, bewertet und abgewogen wurden. Solche Ausnahmegründe könnten insbesondere von einzelnen Luftverkehrsunternehmen geltend gemacht werden. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Luftverkehrsunternehmen nicht zu den im Rahmen des LEP-Verfahrens anhörungsberechtigten Stellen im Sinne des § 8 Abs. 3 HLPG gehören. Diese Verfahrensregelung ist Folge des Umstandes, dass es die Landesplanung nur mit generalisierten oder aggregierten Interessen und Belangen zu tun hat und auch nur auf dieser Generalisierungsebene die auftretenden Konflikte zu einem Ausgleich zu bringen hat. Die Belange der Luftverkehrsunternehmen werden deshalb auf der Ebene der Landesplanung – quasi stellvertretend – von den „Aufgabenträgern in den Bereichen Verkehr“ (§ 8 Abs. 3 Ziff. 8 HLPG) wahrgenommen. Bei der Standortentscheidung für einen Flughafen - einschließlich der damit verbundenen Betriebsbeschränkungen - durch die Landesplanung befinden sich die Luftverkehrsunternehmen insoweit in keiner anderen Position als Schienen- oder Straßentransportunternehmen bei der landesplanerischen Entscheidung über andere Verkehrsinfrastrukturvorhaben. Auch private Eigentümer, deren Grundstücke durch den LEP „in Anspruch genommen“ werden, sind im LEP-Verfahren nicht anzuhören und ihre konkreten Individualrechte sind landesplanerisch nicht abwägungsrelevant. Die in diesem Zusammenhang in der Literatur seit langem diskutierte Rechtsschutzlücke, die aus den Vorfestlegungen der Raumordnungspläne und der Unmöglichkeit resultiert, diese Vorfestlegungen im Rahmen des Rechtsschutzes gegen einen nachfolgenden Planfeststellungsbeschluss erneut einer umfassenden Kontrolle zu unterziehen,

Vgl. dazu nur Steinberg/Berg/Wickel, Fachplanung, 3. Aufl. 2000, S. 469 ff.

existiert dagegen in der hier vorliegenden Konstellation nicht. Weder im europäischen noch im deutschen Recht ist nämlich ein Rechtsanspruch von Luftverkehrsunternehmen auf Bereitstellung oder auf staatliche Zulassung von Start- und Landekapazitäten zur Nachtzeit ersichtlich. Was im vorliegenden Fall allerdings unabhängig von Rechtsansprüchen der Luftverkehrsunternehmen bleibt, ist eine „Lücke“ im Planungssystem. Sie besteht darin, dass einzelne Gründe, die für eine Ausnahme vom Verbot planmäßiger Flüge zwischen 23:00 und 5:00 Uhr sprechen mögen, im LEP-Verfahren nur begrenzt – nämlich im Falle ihrer Geltendmachung durch die Anhörungsberechtigten nach § 8 Abs. 3 HLPG – Berücksichtigung finden können und auch im nachfolgenden Planfeststellungsverfahren wegen der Bindung der Planfeststellungsbehörde an die Ziele des LEP nicht mehr in die Abwägung einbezogen werden können. Diese „Lücke“ ist aber in einem System gestufter Planung unaus-

weichlich und wird – wie bereits erwähnt – selbst in Fällen der Betroffenheit in Grundrechten hingenommen.

Deshalb ist die Landesregierung rechtlich nicht gehindert, als verbindliches Ziel ein Verbot planmäßiger Flugbewegungen zwischen 23:00 und 5:00 Uhr in den LEP aufzunehmen. Aus rechtlicher Sicht bleibt es also bei der Anforderung, dass das Nachtflugverbot mit derselben „Strenge“ oder „Offenheit“ für Ausnahmen als Ziel formuliert werden kann und muss, mit der es auch im Rahmen der Abwägung Berücksichtigung gefunden hat.

### **3. Vorschläge für die Formulierung eines LEP-Ziels zum Nachtflugverbot**

Die rechtlich zulässige und auf der Grundlage der konkreten Abwägung, die der vorliegende Änderungsentwurf vorgenommen hat, sogar gebotene Formulierung eines Ziels zum Nachtflugverbot hat sich daran zu orientieren, was genau Gegenstand der Abwägung im Änderungsverfahren war.

Sucht man zur Erfüllung dieser Aufgabe nach einer konkreten Formulierung für ein Ziel, so würde es sich zunächst anbieten, den Änderungsentwurf „beim Wort“ zu nehmen und genau die Formulierung als Ziel zu übernehmen, die der Änderungsentwurf als Planungsvoraussetzung ausdrücklich enthält. Auf dieser Grundlage könnte eine Formulierung – als Satz 2 des unter III.1 (Z) vorgesehenen Plansatzes - wie folgt lauten:

*Wird auf den ausgewiesenen Flächen eine neue Landebahn planfestgestellt, ist sicherzustellen, dass geplante Flugbewegungen innerhalb des Zeitraumes von 23:00 Uhr bis 5:00 Uhr nicht stattfinden. (Vorschlag 1)*

Diese Formulierung genügt ersichtlich am genauesten der Anforderung, die Voraussetzungen der landesplanerischen Abwägung möglichst präzise abzubilden und in ein verbindliches Ziel umzusetzen. Sie hätte für die nachfolgende Planfeststellung zur Konsequenz, dass zwischen 23:00 und 5:00 Uhr nur ungeplante Flugbewegungen zugelassen werden dürfen. Auch aus der Perspektive einer möglichen gerichtlichen Kontrolle liegt es nahe, die zuständigen Planungsbehörden insoweit an der Formulierung festzuhalten, die sie selbst in der Begründung des LEP niedergelegt haben. Danach bedeutet das Kriterium der „geplanten“ Flugbewegungen bereits eine Öffnung für ungeplante Ausnahmen.

Allerdings orientiert sich der Vorschlag 1 in erster Linie an der im Änderungsentwurf enthaltenen Formulierung unter IV.1. Eine genauere Analyse der weiteren Begründung lässt – soweit ersichtlich - nicht erkennen, dass tatsächlich alle Gesichtspunkte und alle Details zu eventuell begründeten Ausnahmen von dem angenommenen Nachtflugverbot

Hinweise auf solche begründeten Ausnahmen könnten sich aus dem Vorbringen der Luftverkehrsunternehmen im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens ergeben.

berücksichtigt und abgewogen wurden. Insoweit könnte die Formulierung unter „IV.1 Planungsvoraussetzungen“ über das hinausgehen, was aus der Begründung an Abwägungsgesichtspunkten ersichtlich ist. Diese aus der Begründung ersichtliche Abwägung, die noch nicht alle Details eines Nachtflugverbotes enthält, stellt auch keinen rechtlicher Mangel des Änderungsentwurfs dar, weil sich der LEP auf eine generalisierte Abwägung der betroffenen Belange (Grundsätze) zu beschränken hat. Einzelne (wirtschaftliche, technische etc.) Gesichtspunkte, die insbesondere aus der Sicht einzelner Luftverkehrsunternehmen gegen ein Nachtflugverbot bzw. für bestimmte Ausnahmen sprechen mögen, sind nicht notwendiger Bestandteil einer landesplanerischen Abwägung.

Vor diesem Hintergrund besteht Anlass für die Annahme, dass der Vorschlag 1 insofern „ü-

ber das Ziel hinausschießt“ als die Genauigkeit und Striktheit des Nachtflugverbotes über das hinausgeht, was tatsächlich abgewogen wurde. Die Aufgabe bei der Formulierung eines „weicheren“ Zieles zum Thema Nachtflugverbot läge bei Zugrundelegung dieser Annahme also darin, die Konkretisierungsgenauigkeit der vorgenommenen Abwägung genauer abzubilden.

Eine solche Flexibilisierung des Nachtflugverbotes könnte dadurch erreicht werden, dass im Hinblick auf einzelne (in der landesplanerischen Abwägung bislang noch nicht enthaltene) Gründe, die für eine ausnahmsweise Zulassung von geplanten Nachtflügen sprechen, der Planfeststellungsbehörde die Befugnis für die Zulassung von Ausnahmen eingeräumt wird. Eine entsprechende Formulierung könnte lauten:

*Wird auf den ausgewiesenen Flächen eine neue Landebahn planfestgestellt, ist sicherzustellen, dass geplante Flugbewegungen innerhalb des Zeitraumes von 23:00 Uhr bis 5:00 Uhr nicht stattfinden. Ausnahmen für [besonders begründete Einzelfälle] können durch die Planfeststellung zugelassen werden (Vorschlag 1a)*

Der offensichtliche Nachteil dieser Flexibilisierung liegt darin, dass die Voraussetzungen und Grenzen für die Zulassung von Ausnahmen im Einzelfall nicht genau definiert sind. Ein Ansatz zur Bewältigung dieses Problems könnte in Folgendem liegen: Die dem LEP-Änderungsentwurf zugrunde liegende Abwägung der Lärmauswirkungen hat als Bezugspunkt die Auswirkungen der verschiedenen Varianten auf den Umfang der potenziellen Siedlungsbeschränkungsbereiche (IV. 7.2.2 der Begründung, S. 29 ff.). Diese Siedlungsbeschränkungsbereiche sind definiert durch 60 dB(A)-Isophone.

So die Begründung des LEP-Änderungsentwurfs auf S. 29, während nach Ziff. 4.1.2. des LEP 2000 ein Isophonenlinie mit höchstens 62 dB (A) Dauerschallpegel gilt.

Die Minimalanforderung an spätere – im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens zugelassene - Ausnahmen von dem Nachtflugverbot, das der LEP-Änderungsentwurf seiner Abwägung zugrunde gelegt hat, bestünde dann darin, dass die Grenzen der Siedlungsbeschränkungsbereiche - 60 dB(A)-Isophone - durch Ausnahmen vom Nachtflugverbot nicht in landesplanerisch relevanter Weise

Durch diese Einschränkung wird Bezug genommen auf den Maßstab der Landesplanung, der durch die zeichnerische Darstellung der Isophone nur solche Veränderungen als relevant erscheinen lässt, die zeichnerisch darstell- und erkennbar sind.

verändert werden. Ob auf diese Weise nach der Fluglärmleitlinie des Länderausschusses für Immissionsschutz, der offenbar die Grundlage der entsprechenden Berechnungen bildet, eine ausreichende Begrenzung möglicher Ausnahmen von dem Nachtflugverbot erzielt wird, hängt von den Berechnungsmethoden der Isophone ab und kann hier nicht beurteilt werden.

Eine entsprechende Formulierung könnte lauten:

*Wird auf den ausgewiesenen Flächen eine neue Landebahn planfestgestellt, ist (durch geeignete betriebliche Regelungen) sicherzustellen, dass durch geplante Flugbewegungen die Siedlungsbeschränkungsbereiche (...[Spezifizierung]) nicht in landesplanerisch relevanter Weise verändert (vergrößert) werden. (Vorschlag 2)*

Der genaue Inhalt und damit die Bindungswirkung der Formulierung nach Vorschlag 2 hängen ersichtlich von den Einzelheiten ab, nach denen die Siedlungsbeschränkungsbereiche be-

stimmt werden. Wenn etwa die Isophon-Ermittlungsmethoden nur auf die Gesamtzahl der Flugbewegungen pro Jahr Bezug nehmen, nicht zwischen Tag- und Nachtzeit differenzieren oder nur einen geringfügigen „Nachtzuschlag“ enthalten, bleibt der Vorschlag 2 ersichtlich deutlich hinter einem Verbot planmäßiger Flugbewegungen zwischen 23:00 und 5:00 Uhr zurück.

Denkbar wäre auch eine Integration der vom RDF bislang vorgeschlagenen Formulierung in den Vorschlag 2:

*Wird auf den ausgewiesenen Flächen eine neue Landebahn planfestgestellt, ist darauf zu achten, dass die Belastung durch nächtlichen Fluglärm und die Zahl der Betroffenen auf ein Minimum beschränkt sein wird. Besonderes Augenmerk ist auf den Schutz in einer nächtlichen Kernzeit zu legen. Es ist (durch geeignete betriebliche Regelungen) sicherzustellen, dass durch geplante Flugbewegungen die Siedlungsbeschränkungsbereiche (...[Spezifizierung]) nicht in landesplanerisch relevanter Weise verändert (vergrößert) werden. (Vorschlag 2a)*

Schließlich könnte die Grenze für die Zulassung von Ausnahmen nach Vorschlag 1a durch eine Kombination mit Vorschlag 2 präzisiert werden:

*Wird auf den ausgewiesenen Flächen eine neue Landebahn planfestgestellt, ist sicherzustellen, dass geplante Flugbewegungen innerhalb des Zeitraumes von 23:00 Uhr bis 5:00 Uhr nicht stattfinden. Ausnahmen für [besonders begründete Einzelfälle] können durch die Planfeststellung zugelassen werden. Dabei muss sichergestellt sein, dass durch geplante Flugbewegungen die Siedlungsbeschränkungsbereiche (...[Spezifizierung]) nicht in landesplanerisch relevanter Weise verändert (vergrößert) werden. (Vorschlag 3)*

## **E. Verfahrensrechtliche Konsequenzen einer Änderung des vorliegenden LEP-Entwurfs**

Zu prüfen ist, ob die Berücksichtigung des vom RDF vorgeschlagenen zusätzlichen Ziels oder die Berücksichtigung der hier vorgeschlagenen – weitergehenden – Ziele verfahrensrechtliche Konsequenzen hätte. Diese könnten darin liegen, dass vor der Feststellung der LEP-Änderung durch die Landesregierung eine erneute Anhörung der von der Änderung berührten Stellen (§ 8 Abs. 3 HLPG)

Der von der Landesregierung gebilligte Entwurf des Landesentwicklungsplans wird dem Landtag zur Kenntnisnahme zugeleitet. Die oberste Landesplanungsbehörde leitet den Entwurf zugleich den nachfolgenden Stellen zur Stellungnahme innerhalb von drei Monaten zu:

1. dem Bund, den benachbarten Ländern und dem Raumordnungsverband Rhein-Neckar,
2. den kommunalen Gebietskörperschaften und ihren Spitzenverbänden, dem Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main sowie dem Zweckverband Raum Kassel,
3. den Regionalversammlungen,
4. den Organisationen der Wirtschaft und den Gewerkschaften,
5. den nach dem Bundesnaturschutzgesetz anerkannten Naturschutzverbänden,
6. dem Integrationsbeirat,
7. der Landesarbeitsgemeinschaft der hessischen Frauenbeauftragten,
8. den Aufgabenträgern in den Bereichen Verkehr sowie Ver- und Entsorgung,
9. allen sonstigen Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgaben von den Festlegungen des Landesentwicklungsplans in besonderem Maße berührt werden.

erforderlich ist.

Der rechtliche Maßstab für die Beantwortung dieser Frage ergibt sich aus § 8 Abs. 4 Satz 2 HPLG, der auf Änderungen des LEP gem. § 8 Abs. 7 HPLG entsprechende Anwendung findet. § 8 Abs. 4 hat folgenden Wortlaut:

Die Landesregierung stellt den Landesentwicklungsplan unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Anhörung nach Abs. 3 mit Zustimmung des Landtags durch Rechtsverordnung fest. Ist wegen erheblicher Änderungen des Entwurfs zuvor eine erneute Anhörung der von den Änderungen berührten Stellen nach Abs. 3 erforderlich, so dauert diese einen Monat.

Es kommt also darauf an, ob die Vorschläge zur Ergänzung des Änderungsentwurfs im Sinne dieser Vorschrift „erheblich“ sind.

Für den Ergänzungsvorschlag des RDF ist dies bereits deshalb zu verneinen, weil er – wie gezeigt – in seinen rechtserheblichen Wirkungen nicht über die fortgeltenden Festlegungen des LEP 2000 hinausgeht.

Was die hier vorgeschlagenen Ergänzungen angeht, so ist folgendes zu berücksichtigen. Ausweislich der Begründung (IV.1 Planungsvoraussetzungen) des Änderungsentwurfs ist

die Frage des Nachtflugverbotes kein „neues Thema“ des LEP-Änderungsverfahrens. Gegenstand der hier vorgeschlagenen Ergänzungen ist lediglich eine Veränderung der rechtlichen Qualität und Verbindlichkeit eines Nachtflugverbotes. Die Frage, zu der die anhörsberechtigten Stellen sich im Rahmen einer erneuten Anhörung äußern könnten, wäre also die, ob und in welchen Grenzen ein Nachtflugverbot zum Inhalt eines landesplanerischen Zieles gemacht werden kann oder ob es – wie bislang geschehen - nur in die Begründung der LEP-Änderung aufgenommen werden kann. Dies ist eine Rechtsfrage, deren Beantwortung in den Verantwortungsbereich der obersten Landesplanungsbehörde und der Landesregierung fällt. Das Anhörungsverfahren nach § 8 Abs. 3 HLPG hat nicht die Funktion, Rechtsfragen zu klären. Es soll vielmehr der Ermittlung und Bewertung der für den LEP relevanten abwägungserheblichen Belange dienen. Zu diesen Belangen gehörte offensichtlich auch der Schutz vor nächtlichem Fluglärm. Der Entwurf macht dies an hervorgehobener Stelle deutlich, indem er unter „IV.1 Planungsvoraussetzungen“ das zeitlich präzierte Nachtflugverbot erwähnt. Alle anhörsberechtigten Stellen hatten deshalb Anlass und Gelegenheit, zu den mit einem Nachtflugverbot zusammenhängenden Fragen Stellung zu nehmen.

Folglich würde auch die Aufnahme des hier vorgeschlagenen Ziels keine erneute Anhörung erforderlich machen.

## **F. Zusammenfassung der Ergebnisse des Gutachtens in Thesen**

1. Betriebliche Beschränkungen der Nutzung eines Flughafens (insbesondere ein Nachtflugverbot) gehören zum zulässigen Inhalt von Raumordnungsplänen im Allgemeinen und des LEP Hessen im Besonderen. Sie können auch in der Gestalt verbindlicher „Ziele der Raumordnung“ festgelegt werden, die für die nachfolgende Planfeststellung verbindlich sind. Solche Betriebsbeschränkungen müssen dazu bestimmt und geeignet sein, auf der jeweiligen landesplanerischen Konkretisierungsstufe den Konflikt zwischen den Belangen, die für den (Aus-)Bau eines Flughafens sprechen, und dem Schutz der Allgemeinheit vor Lärm (§ 2 Ziff. 8 ROG) auszugleichen. Einen Grundsatz, dass „betriebsbezogene“ Festlegungen in Raumordnungsplänen nicht enthalten sein dürfen, lässt sich weder dem Grundgesetz noch dem Raumordnungsgesetz des Bundes oder dem Hessischen Landesplanungsgesetz entnehmen. Raumordnung und Fachplanung überschneiden sich vielmehr zwangsläufig.

2. Die Grenze für zulässige Gegenstände von Zielen der Raumordnung folgt allerdings aus Aufgabe und Funktion der Raumordnung, die sich insbesondere mit Hilfe der Grundsätze des § 2 ROG konkretisieren lässt. Zum Gegenstand von Zielen der Raumordnung dürfen auf Landesebene (LEP) nur solche Raumnutzungen gemacht werden, durch die die in § 2 ROG genannten Grundsätze berührt und Konflikte zwischen diesen ausgelöst werden. Eine äußerste Grenze ergibt sich weiter aus dem Gesichtspunkt des „Formenmissbrauchs“ in dem Sinne, dass der LEP keine Festlegungen treffen darf, die sich nach Gegenstand und Detailgenauigkeit als Umgehung oder Ersetzung der Planfeststellung darstellen. Jenseits dieser Grenzen ist die Frage, ob und in welchem Umfang die Landesplanung der Fachplanung vorgreifen soll, Sache verwaltungspolitischer Zweckmäßigkeitserwägungen der zuständigen Planungsbehörden.

3. Der vorliegende Entwurf für eine Änderung des LEP Hessen 2000 nimmt – insoweit rechtlich zulässig – einen wesentlichen Teil der nachfolgenden Planfeststellung vorweg, indem er eine verbindliche Standortentscheidung zugunsten der Variante Nordwest trifft. Zwar handelt es sich dabei formal nur um eine „Freihalteplanung“ zur „Sicherung der langfristigen Entwicklungsmöglichkeiten des Flughafens“ (Ziff. III.1 des Änderungsentwurfs). Mangels landesplanerischer Sicherung anderer Standorte handelt es sich dabei in der Sache aber um eine endgültige Standortentscheidung, die lediglich unter dem Vorbehalt steht, dass es überhaupt zu einer Flughafenerweiterung kommt.

4. Der Standortentscheidung zugunsten der Variante Nordwest im Änderungsentwurf liegt als „Planungsvoraussetzung“ die Annahme zugrunde, dass planmäßige Flugbewegungen innerhalb des Zeitraumes von 23:00 bis 5:00 Uhr nicht stattfinden (Ziff. IV.1 des Änderungsentwurfs). Allerdings wird diese „Planungsvoraussetzung“ nicht mit der gleichen Verbindlichkeit ausgestattet (Ziel der Raumordnung) wie die Standortentscheidung, obwohl diese Standortentscheidung und das Nachtflugverbot als funktionale Äquivalente bei der Bewältigung des Lärmproblems in einem untrennbaren planerischen Zusammenhang stehen. Diese Diskrepanz zwischen der Abwägung und dem Inhalt der Festlegungen ist rechtlich als Abwägungsmangel einzustufen (Verstoß gegen das Gebot der Konfliktbewältigung). Dieser



rechtliche Mangel macht es wahrscheinlich, dass der VGH Kassel auch den geänderten LEP für nichtig erklären wird, wenn auch nur eine der betroffenen Gemeinden einen entsprechenden Normenkontrollantrag gegen die Änderung des LEP stellt. Zur Beseitigung dieses Mangels ist es erforderlich, das bislang nur als „Planungsvoraussetzung“ aufgenommene Nachtflugverbot mit der gleichen Verbindlichkeit wie die Standortentscheidung (als Ziel der Raumordnung) in die Änderung des LEP aufzunehmen.

5. Die durch den Vorsitzenden des Regionalen Dialogforums vorgeschlagene Ergänzung des vorliegenden Entwurfs zur Änderung des LEP Hessen 2000 („Bei der zukünftigen Entwicklung des Flughafens sowie bei den Planungen der regionalen und örtlichen Ebene ist darauf zu achten, dass die Belastung durch nächtlichen Fluglärm und die Zahl der Betroffenen auf ein Minimum beschränkt sein wird. Besonderes Augenmerk ist auf den Schutz in einer nächtlichen Kernzeit zu legen.“) ist rechtlich zwar nicht zu beanstanden. Allerdings geht sie im Hinblick auf ihre rechtliche Verbindlichkeit für die nachfolgende Planfeststellung nicht über das hinaus, was bereits im geltenden LEP Hessen 2000 zur Frage des Schutzes vor nächtlichem Fluglärm enthalten ist. Weil sie für die Planfeststellungsbehörde keine Verbindlichkeit im Sinne einer Beachtungspflicht besitzt, kann sie auch nicht den zuvor dargelegten rechtlichen Mangel des vorliegenden Entwurfs beheben.

6. Rechtlich zulässig und aus den genannten Gründen sogar geboten ist also eine Ergänzung des Entwurfs, die das Nachtflugverbot als Ziel in die „Festlegungen“ aufnimmt. Für die Formulierung eines solchen Ziels kommt zum einen eine enge Anlehnung an die „Planungsvoraussetzung“ unter IV.1 des Änderungsentwurfs in Betracht, die der Planfeststellungsbehörde keinen Spielraum lassen würde für die Zulassung geplanter Flüge zwischen 23:00 und 5:00 Uhr (Vorschlag 1). Als Alternative kommt eine Zielformulierung in Betracht, die die Zulassung geplanter Nachtflüge durch die Planfeststellungsbehörde nur insoweit ausschließt, als dadurch die im LEP-Änderungsverfahren zugrunde gelegten Siedlungsbeschränkungsbereiche in landesplanerisch relevanter Weise vergrößert werden (Vorschlag 2). Darüber hinaus sind Varianten dieser beiden Vorschläge sowie eine Kombination beider Varianten (Variante 3) in Betracht zu ziehen. Die Entscheidung zwischen diesen Vorschlägen hat sich aus rechtlicher Sicht daran zu orientieren, was ausweislich der Begründung der LEP-Änderung die „wirkliche“ Grundlage der Abwägung zugunsten der Variante Nordwest ist. Wenn die letztlich hierfür zuständige Landesregierung ihre landesplanerische Abwägung zugunsten der Variante Nordwest unter der Voraussetzung treffen will, dass geplante Flugbewegungen zwischen 23:00 und 5:00 Uhr nicht stattfinden, so kann und muss sie diese Voraussetzung auch durch die Formulierung eines entsprechenden Ziels festlegen.

7. Die Aufnahme eines solchen Ziels in den vorliegenden Änderungsentwurf würde keine erneute Anhörung erforderlich machen, weil es sich nicht um eine „erhebliche Änderung“ des Entwurfs handelt.

Frankfurt am Main, den 8.5.2006

(Prof. Dr. Georg Hermes)

## **Anhang (Rechtsprechung in Auszügen)**

### **Auszüge aus der Rechtsprechung betreffend zulässige Inhalte von Zielen der Raumordnung und betreffend das Verhältnis von Raumordnung und Fachplanung**

#### **1. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss v. 9.12.2005, Az. 8 S 1754/05:**

Die Beschwerdeführer halten den Plansatz 2.7.2 der Teiländerung 2002 des Regionalplans für unwirksam, weil er dem Landesentwicklungsplan widerspreche. Sie werfen dem Verwaltungsgericht vor, es habe mit seiner Feststellung, der Gesetzgeber gestatte „unter der Voraussetzung, dass die im Landesentwicklungsplan enthaltenen **Ziele der Raumordnung** in ihrer Grundaussage unangetastet bleiben,“ nicht nur Verfeinerungen, sondern auch Regelungen, die mit den Formulierungen des Landesentwicklungsplans nicht vollständig übereinstimmen, verkannt, dass **Ziele der Raumordnung in ihrer Gesamtheit (und nicht nur hinsichtlich ihrer Grundaussage) absolute Verbindlichkeit beanspruchten**. Im vorliegenden Fall sei der Antragsgegner deshalb an die strukturelle Zielvorgabe des Landesentwicklungsplans gebunden gewesen, dass unter bestimmten Voraussetzungen Einzelhandelsgroßprojekte ausnahmsweise auch in Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion zugelassen werden könnten. Dem vermag der Senat aber nicht zu folgen. Denn die Formulierung in Plansatz 3.3.7 des Landesentwicklungsplans 2002 (LEP 2002), dass bei Vorliegen der dort genannten Besonderheiten eine Abweichung von dem an sich vorgegebenen **Ziel**, solche Vorhaben in der Regel nur in Ober-, Mittel- und Unterzentren zuzulassen, „in Betracht“ komme, zeigt, dass der **nachfolgenden Planungsebene ein Ausformungsspielraum** gelassen wird, von dem regelhaft vorgegebenen Ziel abzuweichen. Denn wenn - wie die Antragstellerin und die Beigeladene meinen - dadurch auch verbindlich hätte festgelegt werden sollen, dass in allen Regionalplänen Abweichungen vorgesehen werden müssen, wenn die in Plansatz 3.3.7 des LEP 2002 aufgeführten Voraussetzungen vorliegen, so hätte dies zwingender formuliert werden müssen. Vielmehr deutet alles darauf hin, dass die Auffassung des Antragsgegners zutrifft, das Vorliegen der in diesem Plansatz aufgeführten Besonderheiten eröffne erst den planerischen Spielraum des Regionalplaners, weil er eben erst dann eine Abweichung überhaupt „in Betracht“ ziehen darf. Im Übrigen hat der Antragsgegner - worauf das Verwaltungsgericht zutreffend hingewiesen hat - von dieser Ausnahmebestimmung Gebrauch gemacht und in Plansatz 2.7.2 der Teiländerung 2002 des Regionalplans Einzelhandelsgroßprojekte zugelassen, sofern sie keine überörtlichen Wirkungen entfalten. Er hat damit gerade von dem Abweichungsgrund der gebotenen Sicherung der Grundversorgung Gebrauch gemacht, was im Übrigen auch die Antragstellerin an anderer Stelle (S. 11 ihres Schriftsatzes vom 2.9.2005) einräumt.

#### **2. Niedersächsisches Obergerverwaltungsgericht, Urt. v. 1.9.2005, Az. 1 LC 107/05:**

Kommen die im LROP 2002 festgesetzten **Ziele der Raumordnung** auch im vorliegenden Verfahren zur Geltung, bedarf es keiner abschließenden Entscheidung, ob der streitigen Genehmigung der 26. Änderung auch bereits die im LROP 1994 festgesetzten Plansätze als Ziele der Raumordnung entgegenstehen. Diese Frage stand zuvor bei den Beteiligten im Mittelpunkt der raumordnungsrechtlichen Auseinandersetzung. Sie waren letztlich auch die Ursache für das im Flächennutzungsplanänderungsverfahren erstellte Rechtsgutachten Hop-

pe aus dem Jahr 1998, dem Niederschlag raumordnungsrechtlicher Erwägungen im Allgemeinen Teil des Abwägungsprotokolls, dem Folge-/Gegen-Gutachten Spannowsky vom 31. August 1999 sowie den gerade in dieser Zeit festzustellenden umfangreichen Auseinandersetzungen in Literatur und Rechtsprechung. **Unter der Überschrift „Ziele der Raumordnung“ enthält Ziff. C 1.6 04 LROP 1994 die folgenden Plansätze:**

„Umfang und Zweckbestimmung von Einzelhandelsgroßprojekten haben der jeweiligen Stufe der Zentralen Orte zu entsprechen. Durch solche Projekte dürfen ausgeglichene Versorgungsstrukturen nicht wesentlich beeinträchtigt werden.“

Im Regelungszusammenhang mit dieser Festsetzung stehen die weiteren, unter **„Ziele der Raumordnung zur allgemeinen Entwicklung des Landes“ angeführten Bestimmungen des LROP 1994 Teil I:**

„Zentrale Orte, zentralörtliche Funktionen, Standorte mit besonderen Funktionen

Die Entwicklung der Siedlungsstruktur ist auf das zentralörtliche System auszurichten. Zentrale Orte sind als Standorte innerhalb der Gemeinden mit zentralörtlichen Funktionen festzulegen und so zu bestimmen, dass in allen Teilen des Landes die zentralen Einrichtungen entsprechend dem Bedarf in zumutbarer Entfernung angeboten werden.

Es ist von folgender zentralörtlicher Stufung auszugehen:

- Oberzentren
- Mittelzentren
- Grundzentren.

Oberzentren sind Braunschweig, Göttingen, Hannover, Hildesheim, Lüneburg, Oldenburg (Oldenburg), Osnabrück und Wilhelmshaven.

Hamburg, Harburg, Bremen, Bremerhaven, Kassel und Enschede haben für das niedersächsische Umland oberzentrale Bedeutung.

Mittelzentren können oberzentrale Teilfunktionen erfüllen, wenn sie aufgrund ihrer räumlichen Lage und Ausstattung mit zentralen Einrichtungen Teilversorgungsaufgaben für ein benachbartes Oberzentrum übernehmen sollen.

Oberzentrale Teilfunktionen erfüllen Salzgitter und Wolfsburg.

Die Festlegung von Mittelzentren erfolgt im Teil II des Landes-Raumordnungsprogramms. Grundzentren werden in den Regionalen Raumordnungsprogrammen festgelegt.

Es sind bereitzustellen:

- in Oberzentren zentrale Einrichtungen und Angebote für den spezialisierten höheren Bedarf,
- in Mittelzentren zentrale Einrichtungen und Angebote für den gehobenen Bedarf,
- in Grundzentren zentrale Einrichtungen und Angebote für den allgemeinen, täglichen Grundbedarf.

Zentrale Orte höherer Stufe haben zugleich auch die Versorgungsaufgabe nachrangiger Zentraler Orte zu erfüllen. Zwischen benachbarten Zentralen Orten gleicher Stufe ist eine Aufgabenteilung möglich.“

In den Erläuterungen zu Teil II, Ziff. C 1.6 des LROP 1994, Seite 122 wird dazu angeführt, dass sich das System der Zentralen Orte, seit es 1968 mit einer Entschließung des MRKO in die Raumordnung des Bundes und der Länder eingeführt wurde, auch in Niedersachsen als bedeutendes und sachgerechtes Instrument der Daseinsvorsorge bewährt habe. Auch mit

der Neuaufstellung des LROP seien die an verschiedenen Stellen des Programms verankerten, auf das zentralörtliche System ausgerichteten **Ziele** den veränderten Versorgungsbedingungen und -ansprüchen angepasst worden. Gerade zu der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe ist sodann auf Seite 123 erläutert:

„Besondere Probleme haben sich in den letzten Jahren bei der Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben in solchen Gemeinden ergeben, die aufgrund ihrer zentralörtlichen Bedeutung als Standort für derartige Einrichtungen völlig ungeeignet sind, aber über Flächen im Geltungsbereich von Bebauungsplänen nach der Baunutzungsverordnung (BauN-VO 1962) für Misch-, Gewerbe- oder Industriegebiete verfügen.

Das **Raumordnungsziel C 1.3 03** aus dem LROP 1982 wurde sinngemäß unter Berücksichtigung der Entschließung des Landtages vom 20.3.1986 (LT-Drs. 10/5706) übernommen; um weiteren städtebaulichen oder raumordnerischen Fehlentwicklungen entgegenzuwirken, muss im Einzelfall entschieden werden, ob es unter Anwendung des § 17 NROG oder des § 1 Abs. 3 BauGB gegebenenfalls mit Hilfe der Kommunalaufsicht auch gegen den Willen der Gemeinden durchgesetzt werden muss.

Das Innenministerium hat im Runderlass vom 23.3.1986 zur raumordnerischen Beurteilung von Einzelhandelsgroßprojekten (NdsMBI. S. 291) die bereits vorhandenen raumordnerischen Instrumente mit dem Ziel präzisiert, welche Beeinträchtigungen der Versorgung der Bevölkerung durch die Entstehung großflächiger Einzelhandelsbetriebe an räumlich ungeeigneten Standorte verhindern zu helfen.“

In seinem Urteil vom 30. März 2000 ( 1 K 2491/98 - ZfBR 2000, 573 = BRS 63 Nr. 63 = NSt-N 2000, 193 = UPR 2000, 396 ) hat sich der Senat mit dem in C 1.6 04 LROP II 1994 festgesetzten Plansatz wie folgt auseinandergesetzt:

„Satz 1 enthält nach Auffassung des Senats ebenfalls noch **kein hinreichend bestimmtes „Ziel“**, welches der Antragsgegnerin bei ihren bauplanerischen Entscheidungen gemäß § 1 Abs. 4 BauGB **verbindlich als Letztentscheidung** vorgegeben wäre. Dafür ist diese Vorschrift für sich allein betrachtet zu wenig bestimmt gefasst. **Konkrete Folgerungen, mit welchem Ziel die Einzelhandelsgroßprojekte noch „der jeweiligen Stufe der Zentralen Orte zu entsprechen“ haben, ergeben sich erst in Verbindung mit Satz 2 dieser Vorschrift.** (...)

Diese Formulierung hat der Senat in seiner weiteren Entscheidung vom 31. Oktober 2000 (1 M 3407/00 - NSt-N 2001, 159 = NdsRpfl. 2001, 277) weitgehend wörtlich übernommen und in seinem Leitsatz zusammengefasst, **dass die Aussagen des LROP zu den Einzelhandelsprojekten nur Programmsätze und keine verbindlichen Ziele der Raumordnung darstellen.** Entsprechendes gilt für die - dritte - Entscheidung des Senats vom 21. Februar 2002 (1 MN 4128/01 - NSt-N 2000, 162 = NordÖR 2002, 433 (LS) = NdsMBI. 2002, 339 (LS)), mit der die Senatsrechtsprechung zu der Aussage- bzw. Bindungskraft des Plansatzes Ziff. C 1.6 04 aufrechterhalten worden ist. Die aus den angeführten Entscheidungen von der Stadt Soltau und dem Träger des geplanten Designer-Outlet-Centers Soltau gezogene Schlussfolgerung, dass damit - auch heute noch - eine gefestigte und gewissermaßen weiterhin absolut verbindliche Rechtsprechung des Senats zur Einstufung von Ziff. C 1.6 04 lediglich als ein der **Abwägung zugänglicher Programmsatz bzw. Grundsatz der Raumordnung** vorliegt, ist gleichwohl nicht zu folgen. Dies hat der Senat in seinen zeitlich sich anschließenden Beschlüssen vom 7. März 2002 (1 MN 3976/01 - BRS 65 Nr. 39, in-soweit nicht abgedruckt in NdsRpfl. 2002, 303) und vom 11. März 2002 (1 MN 30/02 und 1 MN 15/02 ) wie folgt angesprochen:

„In seiner bisherigen Rechtsprechung hat der Senat angenommen, namentlich in C 1.6 04 des Landesraumordnungsprogramms, Teil II (v. 18.7.1994, GVBl. S. 317 - LROP II -, durch die Verordnung vom 19.3.1998, GVBl. 270 insoweit nicht verändert) sei ein solches „Ziel“ nicht bestimmt worden. Der Senat lässt unentschieden, ob an dieser Auffassung angesichts der eingehenden Zweifel festgehalten werden kann, welche die Antragstellerin (hier insbesondere mit Schriftsatz vom 23.2.2002) geäußert hat.“ (...)

Als ältere Entscheidung wird in diesem Zusammenhang das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Bautzen vom 26. Mai 1993 - 1 S 68/93 -, LKV 1994, 116 ) angeführt. Danach stellt die Zulassung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben und Einkaufszentren nur in Orten mit zentralörtlicher Funktion nach dem entsprechenden Raumordnungsprogramm von Sachsen ein **Ziel der Raumordnung und Landesplanung** im Sinne von § 1 Abs. 4 BauGB dar. Eine gegensätzliche Aussage hat wiederum das Oberverwaltungsgericht Brandenburg (Beschl. v. 26.3.2001 - 3 B 113/00 -, DVBl. 2001, 1298 und Urt. v. 5.11.2003 - 3 D 23/00.NE -, DVBl. 2004, 259) getroffen, in dem es u.a. dem Tatbestandsmerkmal der „Zentrenverträglichkeit“ in dem Landesentwicklungsplan Brandenburg/Berlin die **erforderliche Bestimmtheit** abgesprochen hat, dies offensichtlich wiederum gegen das Votum von Erbguth, NVwZ 2000, 969 (973).

Die vom Senat insoweit lediglich angesprochene, dagegen keineswegs abschließend entschiedene Streitfrage kann offen bleiben, da der Genehmigung der 26. Änderung des Flächennutzungsplanes der Stadt Soltau - wie bereits oben aufgezeigt - der Plansatz C 1.6 03 Satz 11 LROP II 2002 entgegensteht.

Die bisherige Ziff. C 1.6 04 LROP II 1994 hat durch das LROP 2002 nunmehr unter C 1.6 03 die folgende Fassung erhalten:

„Neue Flächen für den großflächigen Einzelhandel sind den jeweiligen Zentralen Orten zuzuordnen. Der Umfang neuer Flächen bestimmt sich aus dem zentralörtlichen Versorgungspotenzial, den vorhandenen Versorgungseinrichtungen und der innergemeindlichen Zentrenstruktur.

Die Ausweisung neuer Flächen für den großflächigen Einzelhandel ist interkommunal abzustimmen.

Die Ausweisung neuer Flächen für den großflächigen Einzelhandel sowie die Errichtung und Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten mit innenstadtrelevanten Kernsortimenten sind grundsätzlich nur an städtebaulich integrierten Standorten zulässig. Sie sind in das ÖPNV-Netz einzubinden.

Verkaufsfläche und Warensortiment von Einzelhandelsgroßprojekten im Sinne des § 11 Abs. 3 der Baunutzungsverordnung müssen der zentralörtlichen Versorgungsfunktion und dem Verflechtungsbereich des jeweiligen Zentralen Ortes entsprechen. Ausgeglichene Versorgungsstrukturen und deren Verwirklichung, die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte und integrierter Versorgungsstandorte sowie die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung dürfen nicht wesentlich beeinträchtigt werden.

Die Träger der Regionalplanung können in den Regionalen Raumordnungsprogrammen im Einzelfall Standorte für den großflächigen Einzelhandel jenseits der Grenze des privilegierten Zentrums in einem benachbarten Mittel- oder Grundzentrum festlegen, wenn damit den Anforderungen der Sätze 3 bis 7 in gleicher Weise entsprochen wird wie bei einer Lage innerhalb des Gemeindegebiets des privilegierten Zentrums; dies gilt nicht für die in den Sätzen 11 und 12 geregelten Vorhaben.

Einzelhandelsgroßprojekte mit nicht innenstadtrelevanten Kernsortimenten (wie Möbelmärkte, Bau- und Heimwerkermärkte, Gartencenter, Automärkte) sind grundsätzlich auch außerhalb der städtebaulich integrierten Lagen an verkehrlich gut erreichbaren Standorten im baulichen Zusammenhang mit dem Siedlungsbereich des jeweiligen Zentralen Ortes zulässig. Dabei sind nicht mehr als 10 vom Hundert und maximal 700 m<sup>2</sup> der Verkaufsfläche für innenstadtrelevante Randsortimente zulässig.

Hersteller-Direktverkaufszentren sind Einzelhandelsgroßprojekte und aufgrund ihrer besonderen Ausprägung und Funktion nur in Oberzentren an städtebaulich integrierten Standorten zulässig. Dies gilt auch für Erscheinungsformen des Handels in Verbindung mit Freizeit-, Kultur- und sonstigen Dienstleistungen, die in ihren Auswirkungen Hersteller-Direktverkaufszentren vergleichbar sind.

Zur Verbesserung der Grundlagen für regionalbedeutsame Standortentscheidungen von Einzelhandelsprojekten sollen regional abgestimmte Konzepte erstellt werden.“

**Durch eine diesen Plansätzen beigefügte Fußnote ist angemerkt, dass es sich - bis auf den Plansatz 13 - um - durch Fettdruck näher gekennzeichnete - Ziele der Raumordnung im Sinne von § 3 Nr. 2 des Raumordnungsgesetzes des Bundes handelt.**

Dabei bedarf es keiner Entscheidung, welche der unter Ziff. 03 insgesamt aufgenommenen einzelnen Regelungen dem geplanten Vorhaben entgegenstehen. Es stellt sich z.B. die Frage, ob ein 20.000 m<sup>2</sup> großes Designer-Outlet-Center einem Mittelzentrum wie Soltau entsprechend seiner Bedeutung als Zentralem Ort zugeordnet werden kann (Plansatz 1). Problematisch erscheint weiter, ob sich ein Projekt mit einer Verkaufsfläche von 20.000 m<sup>2</sup> aus dem zentralörtlichen Versorgungspotenzial, den vorhandenen Versorgungseinrichtungen und der gemeindlichen Zentrenstruktur von Soltau bestimmen lässt (Plansatz 2). Plansatz 4 stellt die Forderung der Ausweisung neuer Flächen für den großflächigen Einzelhandel nur an städtebaulich integrierten Standorten auf. Nach Plansatz 5 sind diese in das ÖPNV-Netz einzubinden. Offen kann auch bleiben, ob das geplante Vorhaben der zentralörtlichen Versorgungsfunktion und dem Verflechtungsbereich des jeweiligen Zentralen Ortes entspricht (Plansatz 6) und ob durch das Vorhaben nicht ausgeglichene Versorgungsstrukturen und deren Verwirklichung, die Funktionsfähigkeit von Zentralen Orten und von integrierten Versorgungsstandorten sowie die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung wesentlich beeinträchtigt werden (Plansatz 7). Diese raumordnungsrechtlichen Fragen bedürfen keiner weiteren Klärung angesichts der für Hersteller-Direktverkaufszentren in Satz 11 getroffenen Sonderregelung. Danach ist die raumordnungsrechtliche Zulässigkeit derartiger Einzelhandelsgroßprojekte von ihrer besonderen Ausprägung und Funktion an zwei Voraussetzungen gebunden: Sie sind - erstens - nur in Oberzentren und - zweitens - nur an städtebaulich integrierten Standorten zulässig. Dass das geplante Designer-Outlet-Center Soltau mit einer Verkaufsfläche von 20.000 m<sup>2</sup> danach raumordnungsrechtlich unzulässig ist, bedarf keiner weiteren Begründung. Die Unvereinbarkeit des Vorhabens mit diesem Plansatz wird - soweit ersichtlich - auch weder von der Stadt Soltau noch vom Vorhabenträger konkret in Zweifel gezogen. Bei Soltau handelt es sich nach den entsprechenden Vorgaben unter C 1.6 01 LROP II 1994 um ein Mittelzentrum und nicht um ein Oberzentrum. Mit der Ansiedlung im Ortsteil Harber von Soltau in unmittelbarer Nähe zur Autobahnauffahrt Soltau-Ost kann auch nicht von einem integrierten Standort ausgegangen werden. Bei städtebaulich integrierten Standorten handelt es sich nur um solche, die in einem engen, jedenfalls in einem näheren räumlichen und funktionalen Zusammenhang mit den zentralen Einkaufs- und Dienstleistungsbereichen der Standortgemeinde stehen. Darüber hinaus sind diese Standorte in das ÖPNV-Netz einzubinden.

**Der Senat bewertet Satz 11 auch als ein der planerischen Abwägung nicht zugängliches Ziel der Raumordnung entsprechend den Vorgaben der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts** (dazu in letzter Zeit nur BVerwG, Urt. v. 15.5.2003 - 4 CN 9.01 -, DVBl. 2003, 1456 = NVwZ 2003, 1263 = ZfBR 2003, 776 = BauR 2003, 1679 = BVerwGE 118, 181 = BRS 66 Nr. 4; Urt. v. 17.9.2003 - 4 C 14.01 -, DVBl. 2004, 239 = ZfBR 2004, 171 = NVwZ 2004, 220 = BauR 2004, 443 = BVerwGE 119, 25 = BRS 66 Nr. 1). Ein erklärtes Ziel der Änderung des Landesraumordnungsprogrammes Niedersachsen 1994 durch die Änderungsverordnung vom 28. November 2002 ist - neben den Regelungen zur Steuerung von Tierhaltungsanlagen und zur Sicherung von Rohstoffgewinnungsflächen - die raumordnungsrechtliche Steuerung von Einzelhandelsgroßprojekten. Den LT-Drs. 14/3380, Seite 17 ff. sind u.a. die folgenden Erwägungen des Gesetz- bzw. Verordnungsgebers zu entnehmen:

„Der klein- und mittelständische Einzelhandel in Deutschland ist vielfachen Änderungen und Trends unterworfen. Neben der zunehmenden Filialisierung und der Tendenz zu immer größerflächigen Einzelhandelsformen hat der Drang zu Standorten auf der sog. „Grünen Wiese“ die Versorgungsstrukturen und Wettbewerbsbedingungen in den Zentren negativ beeinflusst. Diese anhaltenden Entwicklungen sowie das Auftreten neuer Vertriebsformen (Factory-Outlet-Center, Urban-Entertainment-Center, E-commerce) erhöhen den Druck auf die traditionellen Handelsstrukturen und lassen dabei den Handelsstandort „Innenstadt“ zunehmend in Bedrängnis geraten.

Leitvorstellung der Raumordnung ist ein attraktiver und funktionsfähiger Handelsplatz „Innenstadt“. Planungen im großflächigen Einzelhandel sind daran zu messen, inwieweit sie sich auf die Funktionsfähigkeit von Innenstädten, Stadtteilzentren und Ortskernen auswirken. Zwei wesentliche Beurteilungskriterien sind dabei

- die Lage in oder die räumliche Zuordnung zur Innenstadt, zu Stadtteilzentren oder Ortskernen sowie
- das Verkaufs- oder Angebotssortiment.

Einzelhandelsgroßprojekte mit innenstadtrelevanten Kernsortimenten sind grundsätzlich nur an städtebaulich integrierten Standorten zentrenverträglich zu gestalten.

Die Raumordnung unterstützt städtebauliche Programme und Aktivitäten zur Vitalisierung der Innenstädte und fordert die Bereitschaft der Kommunen ein, die Innenstädte in ihrer Vielfalt, Lebendigkeit und Attraktivität - insbesondere auch für den Einzelhandel - zu erhalten und weiterzuentwickeln. Dazu gehören neben der Bereitstellung von Ansiedlungsflächen für den Einzelhandel in zentralen Lagen eine gute Erreichbarkeit mit einem leistungsfähigen ÖPNV sowie ein attraktives Parkmanagement für den individuellen Verkehr. Zu mehr Chancengleichheit zwischen innerstädtischen Zentren und der „Grünen Wiese“ können auch kundenfreundlichere Ladenöffnungszeiten zugunsten der City-Lagen beitragen. Für die notwendige Bündelung der verschiedenen Strategien und Maßnahmen zur Stärkung der Innenstädte und ihrer Einzelhandelsfunktionen bieten sich als kooperative Ansätze Einzelhandelskonzepte sowie das City- und Stadtmarketing an.

Hersteller-Direktverkaufszentren sind die aktuellste Form einer umfassenden Entwicklung im Handel und Freizeitsektor zu immer größeren Einkaufs- und Erlebniszentren. Die Ansiedlungssuche richten sich vorrangig auf Standorte auf der „Grünen Wiese“ in der Nähe von Autobahnanschlüssen oder -raststätten, in der Nähe touristischer Zentren sowie in Zwischenlagen von großen Verdichtungsräumen. Dorthin sollen Käuferschichten aus einem Einzugsbereich von bis zu 200 km oder bis zu zwei Autostunden angezogen werden. Zur

Attraktivitätssteigerung werden die Zentren durch Gastgewerbe, Freizeiteinrichtungen und traditionellen Einzelhandel abgerundet.

Durch eine solche Entwicklung von Hersteller-Direktverkaufszentren zwischen den Oberzentren auf der „Grünen Wiese“ fände eine räumliche Umlenkung des Handels in isolierte künstliche Zentren statt, die zu Lasten

- des innerstädtischen, noch überwiegend mittelständisch strukturierten Einzelhandels, insbesondere des Fachhandels, in den Mittel- und Oberzentren und
- der Innenstädte als Einkaufs-, Kultur- und Erlebnismittelpunkt der städtischen und ländlichen Bevölkerung gehen würden.

Darüber hinaus bestehen gegen solche Standorte erhebliche Bedenken wegen des hohen zusätzlichen Pkw-Verkehrsaufkommens und der Zersiedelung der Landschaft.

Angesichts der besonderen Ausprägung von Hersteller-Direktverkaufszentren, ihren zentrenrelevanten Sortimentsstruktur und der Reichweite ihres Einzugsbereichs kommen für solche Vorhaben nur Standorte in Oberzentren in Betracht. Die Vorhaben dürfen eine städteverträgliche Größe nicht überschreiten und sind an städtebaulich integrierten Standorten anzusiedeln. Soweit künftig Hersteller-Direktverkaufszentren auch in geringerer Größe und Sortimentsbreite betrieben werden sollten, käme als Standort auch ein Mittelzentrum mit oberzentralen Teilfunktionen in Frage.“

Diese Erwägungen tragen die raumordnerische Entscheidung des Verordnungsgebers für die Zulässigkeit der Ansiedlung von Hersteller-Direktverkaufszentren nur in Oberzentren an städtebaulich integrierten Standorten.

Der Senat geht entgegen den von der Stadt Soltau vorgetragenen Gesichtspunkten von einer verfahrensrechtlich und materiell-rechtlich nicht zu beanstandenden Abwägungsentscheidung des Verordnungsgebers aus.

Dies gilt zunächst insoweit, als die Stadt Soltau in § 6 Abs. 4 Satz 1 des Niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung (NROG) vom 18. Mai 2001 (GVBl. S. 301) eine unzureichende Ermächtigungsgrundlage rügt. Diese Auffassung teilt der Senat nicht. Zwar ist zutreffend, dass diese Vorschrift zunächst nur regelt, dass die Landesregierung Teil II des Landes-Raumordnungsprogramms als Verordnung beschließt und gerade in dieser im LROP II 2002 als Ermächtigungsgrundlage angeführten Bestimmung weitere Einzelheiten bzw. Konkretisierungen von möglichen raumordnungsrechtlichen Regelungsinhalten nicht erwähnt bzw. umschrieben sind. Es ist aber verfehlt, § 6 Abs. 4 Satz 1 NROG nur isoliert für sich zu betrachten. Seine Anführung als Ermächtigungsgrundlage ist vielmehr im Zusammenhang mit weiteren Vorschriften des NROG bzw. des Raumordnungsgesetzes des Bundes (ROG) zu sehen. Nach § 1 Abs. 1 NROG soll die Raumordnung die nachhaltige Entwicklung des Landes und seiner Teile unter Beachtung der naturräumlichen und sonstigen Gegebenheiten und unter Berücksichtigung der Anforderungen zur Sicherung des Schutzes, der Pflege und der Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen sowie der sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernisse in einer Weise fördern, die der Gesamtheit und dem Einzelnen am besten dient. Nach Abs. 2 dieser Bestimmung ist Aufgabe der Landesplanung die Aufstellung von Raumordnungsplänen sowie die Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen. Dabei sind die Entwicklungsmöglichkeiten des Landes und seiner Teilräume sowie die unterschiedlichen fachlichen Belange unter Beachtung der dauerhaften Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen gegeneinander abzuwägen und miteinander in Einklang zu bringen. **Gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 sind die Grundsätze gemäß § 2 Abs. 3 des Raumordnungsgesetzes (ROG) und die Ziele der Raumord-**



**nung in Raumordnungsplänen (Landes-Raumordnungsprogramm/Regionale Raumordnungsprogramme) in beschreibender und zeichnerischer Darstellung festzulegen. In Raumordnungsplänen sind Ziele als solche zu kennzeichnen. Ziele der Raumordnung werden auch in § 5 Abs. 2 und Abs. 3 NROG angesprochen.** Für die Landesplanung maßgebliche Grundsätze der Raumordnung werden sodann umfänglich in § 2 Abs. 2 Nr. 1 bis 15 ROG aufgelistet. Darunter zählt namentlich das System leistungsfähiger Zentraler Orte als Träger teilräumlicher Entwicklung (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 6 ROG ). Die Gesamtsicht der angeführten Bestimmungen lässt Zweifel an einer hinreichenden Ermächtigungsgrundlage nicht zu.

Der Senat teilt auch nicht die vorgetragenen Bedenken an einer vermeintlich räumlich und sachlich nicht hinreichend bestimmten Festlegung. Das NROG spricht von „raumbedeutsamen“ Planungen (§§ 1 Abs. 2 Satz 1, 2 Abs. 2 NROG). Der Senat hat keine Zweifel daran, dass Hersteller-Direktverkaufszentren jedenfalls ab einer bestimmten Größenordnung eine derartige Raumbedeutsamkeit zukommt. Weist ein Hersteller-Direktverkaufszentrum - wie hier - eine Verkaufsfläche von 20.000 m<sup>2</sup> auf, ist die Schwelle der Raumbedeutsamkeit eindeutig überschritten. Dies vermitteln auch die im Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan angeführten Einzugsbereiche. Soweit die Auffassung vertreten wird, dass aus dem Wort „räumlich“ zugleich folge, dass ein LROP auch nur bestimmte Flächenteile eines Landes erfassen dürfe, gibt dies schon der im NROG verwendete Begriff der Raumbedeutsamkeit nicht her. Es mag sein, dass sich bestimmte raumbedeutsame Planungen häufig, möglicherweise sogar in der Vielzahl der Fälle, auf bestimmte örtliche Gegebenheiten stützen wie etwa die mit dem LROP 2002 auch gesicherten Rohstoffvorkommen. Es gibt aber auch raumordnungsrechtliche Erscheinungsformen, die abstrakt gewissermaßen flächendeckend auftreten können und deswegen auch einer abstrakten landesweiten Regelung zugänglich sind bzw. sein müssen. Dazu zählt auch die Steuerung von großflächigen Hersteller-Direktverkaufszentren.

Der Senat erkennt auch keinen unvereinbaren Widerspruch zu der in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleisteten Planungshoheit der Gemeinden. **Die rechtlichen Vorgaben, insbesondere die von den Beteiligten mit unterschiedlicher Gewichtung angeführte sog. Stufenfolge bzw. Planungshierarchie, ist vom Bundesverwaltungsgericht in seinem Grundsatzbeschluss vom 20. August 1992 ( 4 NB 20.91 - DVBl. 1992, 1438 = NVwZ 1993, 167 = ZfBR 1992, 280 = BVerwGE 90, 329 = BRS 54 Nr. 12) wie folgt umschrieben worden:**

„Das BauGB bestimmt in §1 BauGB die Bauleitplanung zum zentralen städtebaulichen Gestaltungsinstrument. Hierin erschöpft sich die räumliche Planung zur Ordnung der Bodennutzung jedoch nicht. Die vielfältigen Raumnutzungsansprüche bedürfen einer Abstimmung auf verschiedenen Ebenen. **Das Raumplanungsrecht umfasst eine Abfolge von Planungsentscheidungen auf Bundes- und auf Landesebene mit fortschreitender Verdichtung der Regelungen auf Landes- und Regionalebene bis hin zu konkreten Festlegungen auf Gemeindeebene.** In dieses mehrstufige System räumlicher Gesamtplanung ist die gemeindliche Bauleitplanung als der Bundesraumordnung sowie der Landes- und der Regionalplanung nachgeordnete unterste Ebene der Planungshierarchie eingebunden. Jeder der einzelnen Planungsstufen kommt die Aufgabe zu, die verschiedenen Fachinteressen, die auf dieser Stufe zusammentreffen, zu koordinieren. In vertikaler Hinsicht wird nach der gesetzlichen Konzeption eine Harmonisierung dadurch sichergestellt, dass die jeweilige Planungsebene die auf der vorgelagerten Stufe ebenenspezifisch aggregierten Belange in ihre eigene Planung aufzunehmen hat. **Den Zielen der Raumordnung und Landesplanung**

kommt hierbei nach § 5 Abs. 2 Satz 1 ROG die Funktion zu, räumlich und sachlich die zur Verwirklichung der Grundsätze nach § 2 ROG notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. In ihnen spiegelt sich bereits eine Abwägung zwischen den durch die Grundsätze verkörperten unterschiedlichen raumordnerischen Belange wider. Sie sind anders als die Grundsätze nicht bloß Maßstab, sondern als räumliche und sachliche Konkretisierung der Entwicklung des Planungsraumes das Ergebnis landesplanerischer Abwägung. Hat bereits auf der Stufe der Landesplanung eine überörtliche und überfachliche gesamtplanerische Interessenabwägung und Konfliktklärung stattgefunden, so ist es systemgerecht, wenn § 1 Abs. 4 BauGB die Bindungswirkungen der landesplanerischen Letztentscheidung, in der das Ergebnis dieses Prozesses seinen Niederschlag gefunden hat, in dem durch fortlaufende Konkretisierung von oben nach unten gekennzeichneten mehrstufigen Planungsgefüge, in das die gemeindliche Bauleitplanung eingebettet ist, auf die Gemeinde als Träger der örtlichen Planungshoheit erstreckt. Die planerischen Vorgaben, die hieraus abzuleiten sind, lassen sich nicht auf dem Umwege über § 1 Abs. 5 BauGB relativieren.

### 3. BVerwG, Beschluss v. 15.7.2005, Az. 9 VR 43/04:

Ziel der Raumordnung ist hier das unter 3.6.3.2.Z Nr. 2.c) des LEP-LSA 1999 textlich näher ausformulierte Ziel, eine "leistungsfähige Nordharzverbindung" zu bauen "mit dem Ziel der Erschließung des gesamten Nordharzraumes und der Verbindung der am Rande dieses Mittelgebirges aufgereihten Zentralen Orte höherer Stufe untereinander" und mit anderen Regionen Deutschlands, "zugleich" (so der nachfolgende Satz) mit dem Ziel, "eine verkehrswirksame Umfahrung des Harzes und damit dessen angestrebte Entlastung vom Durchgangsverkehr" zu erreichen. Gemäß Ziff. 5 des LEP-LSA 1999 ist neben dieser "beschreibenden Darstellung" die dem Gesetz als Anlage beigefügte "kartographische Darstellung von Zielen der Raumordnung" zu beachten. Darin war ursprünglich vorgesehen, die geplante B 6 n im Bereich von Quedlinburg auf einer südlich der Stadt verlaufenden Trasse zu führen, die teilweise bereits abgestimmt war, teilweise aber noch näherer Abstimmung bedurfte. Gegenstand und Ergebnis des Zielabweichungsverfahrens ist eine Abweichung allein "von der in der zeichnerischen Darstellung festgelegten Trassenführung" südlich von Quedlinburg (vgl. den Erlass vom 5. Dezember 2000, S. 4). Nur von dieser Zielfestlegung wird abgewichen. Das in der textlichen Beschreibung ausformulierte Ziel, eine leistungsfähige Nordharzverbindung mit Entlastungsfunktion und überregionaler Bedeutung zu schaffen, bleibt dagegen unverändert. Danach werden die Grundzüge der Planung von der Abweichung hier nicht berührt. Der Erlass vom 5. Dezember 2000 (S. 5 oben) entnimmt "die Grundzüge der Planung des LEP hinsichtlich der maßgeblichen verkehrlichen Belange" den Ziff. 3.1.3.Z, 3.4.Z, 3.5.2.Z, 3.6.1.4.Z und 3.6.1.5.Z sowie dem Abschnitt 3.6.3. "Straßennetz" des LEP. Dort sind u.a. eine Verbesserung der Voraussetzungen für eine funktions- und bedarfsgerechte Ausstattung der Städte und Gemeinden (3.1.3.Z), insbesondere eine Verbesserung der Verkehrserschließung und -bedienung in Ausrichtung auf die Zentralen Orte, die Festlegung von Vorrangstandorten für landesbedeutsame Verkehrsanlagen (3.4.Z), das besondere Gewicht der Belange des Tourismus im dafür festgelegten Vorranggebiet Harz (3.5.Z), eine Verbindung der Zentralen Orte durch regionale und überregionale Verkehrsnetze (3.6.1.4.Z) und die Einbindung der landesbedeutsamen Vorrang- und Schwerpunktstandorte für bestimmte Industrie- und Gewerbebranchen in regionale und überregionale Verkehrsnetze (3.6.1.5.Z) sowie das allgemein umschriebene Ziel der Sicherung und Weiterentwicklung des vorhandenen Straßennetzes als infrastrukturelle Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes und seiner

Teilräume (3.6.3. "Straßennetz") einschließlich der (bereits oben wiedergegebenen) **textlichen Umschreibung des Ziels** einer leistungsfähigen Nordharzverbindung genannt. Es ist nicht zu beanstanden, wenn der Erlass in diesen (abstrakteren) Zielsetzungen die Grundzüge der Landesentwicklungsplanung für diesen Bereich erkennt.

#### **4. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urt. v. 9.6.2005, Az. 3 S 1545/04:**

Eine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist im vorliegenden Fall nicht gegeben, denn die Ausweisung von Vorrangstandorten für Windenergieanlagen hat zum einen überregionale Bedeutung, und wirkt sich auch außerhalb des Planungsgebiets einer Gemeinde aus. Zum anderen hat bereits der Bundesgesetzgeber in § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB vorgesehen, dass auch der Regionalplanung das Recht eingeräumt wird, durch verbindliche Festlegungen mit Zielwirkung die Ausschlusswirkung für das übrige Plangebiet zu bewirken. Da diese Wirkung durch die Festlegung von Vorbehaltsgebieten nicht erreicht werden kann, kann es dem Landesgesetzgeber nicht verwehrt sein, von vornherein den Regionalverbänden die Aufgabe zuzuweisen, bei ihrer Planung nur Vorrang- und Ausschlussgebiete festzulegen. Im Übrigen zeigt auch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu Regionalplänen, in denen Vorbehalts-, Vorrang- und Ausschlussgebiete festgelegt wurden, die Schwierigkeiten auf, in diesen Fällen die Frage zu beurteilen, ob in dem entsprechenden Planungsraum der Windkraft die von der Rechtsprechung geforderte Chance eingeräumt wurde und Standorte ausgewiesen wurden, die substantiell von einigem Gewicht sind. Im Übrigen werden durch die Regelung des § 11 Abs. 3 Nr. 11 LplG n.F. lediglich raumbedeutsame Anlagen erfasst. Für sonstige Anlagen verbleibt es bei der Planungshoheit der Gemeinde.

Auch im Hinblick auf Art. 12 und 14 Abs. 1 Satz 1 GG ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt. Hierzu hat das Bundesverwaltungsgericht in seinen Entscheidungen vom 17.12.2002 und 13.3.2003 (4 C 15.01, NVwZ 2003, 733 und 4 C 4.02, NVwZ 2003, 738) bereits festgehalten, dass der Gesetzgeber den raumordnerischen Konzentrationsentscheidungen mit der Regelung in § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB über ihren raumordnungsrechtlichen Wirkungsbereich hinaus die Bindungskraft von Vorschriften verleiht, die Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG näher bestimmen. **In die Abwägung sind alle öffentlichen und privaten Belange einzustellen, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene (Landes- oder Regionalplanung) erkennbar und von Bedeutung sind (vgl. § 7 Abs. 7 Satz 2 ROG 1998).** Bei der Festlegung von Vorranggebieten mit Ausschlusswirkung für die Windenergienutzung gehören zum Abwägungsmaterial auch die privaten Belange der Eigentümer von zur Windenergienutzung geeigneten Flächen. **Die Aufgaben der Raumordnung als einer zusammenfassenden, übergeordneten Planung, ihre weiträumige Sichtweise und ihr Rahmencharakter berechtigen den Planungsträger allerdings dazu, das Privatinteresse an der Nutzung der Windenergie auf geeigneten Flächen im Planungsraum verallgemeinernd zu unterstellen und als typisierte Größe in die Abwägung einzustellen.** Dabei darf der Träger der Regionalplanung berücksichtigen, dass die Privatnützigkeit der Flächen, die von der Ausschlusswirkung der Konzentrationsentscheidung erfasst werden, zwar eingeschränkt, aber nicht beseitigt wird. Ein Eigentümer muss es grundsätzlich hinnehmen, dass ihm eine möglicherweise rentablere Nutzung seines Grundstücks verwehrt wird. Art. 14 Abs. 1 GG schützt nicht die einträglichste Nutzung des Eigentums (BVerfGE 100, 226, 242 f.). Die Ausschlusswirkung der in einem Regionalplan festgelegten Vorranggebiete steht einem gebietsexternen Windenergievorhaben überdies nicht strikt und unabdingbar, sondern nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB (nur) "in der Regel" entgegen. Der Planungsvorbehalt steht also unter einem gesetzlichen

"Ausnahmevorbehalt", der die Möglichkeit zur Abweichung in atypischen Einzelfällen eröffnet (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 17.12.2002, a.a.O.) Dieser "Ausnahmevorbehalt" stellt ein Korrektiv dar, das unverhältnismäßigen (unzumutbaren) Beschränkungen des Grundeigentümers in Sonderfällen vorbeugt, ohne dass die Grundzüge der Planung in Frage gestellt werden. Diese Grundsätze berechtigen auch vorliegend den Landesgesetzgeber, den Regionalverbänden die Pflicht zur Planung aufzuerlegen mit der Vorgabe, nur Vorrang- und Ausschlussgebiete festzulegen.

**Die Festlegung der Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung als Ziele der Raumordnung genügt auch dem für Ziele der Raumordnung geltenden Gebot der Erforderlichkeit** ( BVerwG, Beschluss vom 7.2.2005 - 4 BN 1.05 -; vgl. auch BVerwGE 118, 181 <187, 189>, Gaentzsch, in: Berliner Komm. zum BauGB, § 1 RdNr. 32, 35; Gierke/Brügelmann, BauGB, § 1 RdNr. 381). Zu § 1 Abs. 3 BauGB hat das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 17.12.2002 (a.a.O.) ausgeführt, dass der Gesetzgeber mit dem Tatbestandsmerkmal der Erforderlichkeit u.a. eine Planungsschranke für den Fall aufgerichtet habe, dass sich eine Planung als nicht vollzugsfähig erweise, weil ihr auf unabsehbare Zeit unüberwindbare rechtliche oder tatsächliche Hindernisse im Wege stehen. § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB setzt eine Darstellung voraus, bei der eine positive Standortzuweisung mit einer Ausschlusswirkung für das übrige Gemeindegebiet verknüpft wird. Das mit dieser Regelung verfolgte Ziel wird von vornherein verfehlt, wenn die Fläche, die für die vorgesehene Nutzung zur Verfügung stehen soll, aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen für eine Windenergienutzung schlechthin ungeeignet ist. **Anders als Bauleitpläne müssen Ziele der Raumordnung nicht aus städtebaulichen Gründen (§ 1 Abs. 3 BauGB), sondern aus überörtlichen Raumordnungsinteressen erforderlich sein.** Auch ihnen fehlt jedoch die Erforderlichkeit, wenn ihrer Verwirklichung auf unabsehbare Zeit rechtliche oder tatsächliche Hindernisse entgegenstehen (BVerwG, Beschluss vom 7.2.2005, a.a.O.). Die windenergiebezogene Teilfortschreibung des angefochtenen Regionalplans erfüllt auch die rechtlichen Anforderungen an **Ziele der Raumordnung** im Sinne von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB , die das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 17. Dezember 2002 (a.a.O.) aufgestellt hat.

Danach bedingen die negative und die positive Komponente der festgelegten Konzentrationszonen einander. Der Ausschluss der Anlagen auf Teilen des Plangebiets lässt sich nach der Wertung des Gesetzgebers nur rechtfertigen, wenn der Plan sicherstellt, dass sich die betroffenen Vorhaben an anderer Stelle gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzen. **Dem Plan muss daher ein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept zugrunde liegen, das den allgemeinen Anforderungen des planungsrechtlichen Abwägungsgebots gerecht wird. Die Abwägung aller beachtlichen Belange muss sich auf die positiv festgelegten und die ausgeschlossenen Standorte erstrecken.** Eine normative Gewichtungsvorgabe, der zufolge ein Planungsträger der Windenergienutzung im Sinne einer speziellen Förderungspflicht bestmöglich Rechnung zu tragen hat, ist der gesetzlichen Regelung nicht zu entnehmen. Eine gezielte (rein negative) "Verhinderungsplanung" ist dem Plangeber jedoch verwehrt. Er muss die Entscheidung des Gesetzgebers, Windenergieanlagen im Außenbereich zu privilegieren ( § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB n.F.), beachten und für die Windenergienutzung im Plangebiet in substantieller Weise Raum schaffen. Nur auf diese Weise kann er den Vorwurf einer unzulässigen „Negativplanung“ entkräften. Wo die Grenze zur unzulässigen „Negativplanung“ verläuft, lässt sich nicht abstrakt bestimmen. Ob diese Grenze überschritten ist, kann nur angesichts der tatsächlichen Verhältnisse im jeweiligen Planungsraum entschieden werden. Dabei kann die Sperrung eines oder mehrerer Außenbe-

reiche für die Windenergienutzung aus Sicht des Regionalplans, welcher der großräumigen Entwicklung verpflichtet ist, gerechtfertigt sein, um die Errichtung von Windkraftanlagen im Planungsraum zu steuern. Eine "Verhinderungsplanung" liegt nicht schon dann vor, wenn die Festlegung von Konzentrationsflächen im Ergebnis zu einer Art Kontingentierung der Anlagenstandorte führt.

Dabei sind **Abwägungen bei der Erstellung von Raumordnungsplänen an ähnlichen Maßstäben zu messen wie Abwägungen in der Bauleitplanung**. Es muss überhaupt eine Abwägung stattfinden, es ist an Belangen einzustellen, was nach Lage der Dinge zu berücksichtigen ist, diese Belange sind zu gewichten und gegeneinander abzuwägen. Bei der Aufstellung eines Raumordnungsplanes müssen sowohl die betroffenen gemeindlichen Planungsbelange eingestellt wie auch die Belange betroffener Privater in der Abwägung berücksichtigt werden. **Mit welcher Detailgenauigkeit diese Belange in die Abwägung einzustellen sind, hängt davon ab, ob ein Plansatz strikte Bindungswirkung haben wird oder ob bei seiner Anwendung Nachkorrekturen möglich sind.** Eine solche strikte Bindung kommt insbesondere für die Negativwirkung von Raumordnungszielen über § 35 Abs. 3 Satz 2, 1. HS. BauGB in Betracht (vgl. hierzu OVG Greifswald, Urteil vom 7.9.2000, NVwZ-RR 2001, 565 ; OVG Lüneburg, Urteil vom 28.10.2004, NVwZ-RR 2005, 162 ). **Dies bedeutet, dass das in die Abwägung einzustellende Abwägungsmaterial je nach Grad der Konkretheit der raumordnungsrechtlichen Zielbestimmung in unterschiedlichem Maße einzelne Belange zusammenfassend und vergrößert darstellen darf. Umgekehrt bedeutet dies aber auch, dass bei einer abschließenden konkreten raumordnungsrechtlichen Zielsetzung, die für die Fachplanung verbindliche Ausschlusswirkungen hervorruft, die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials und der Abwägungsvorgang selbst sich den Anforderungen an die Abwägung bei Fachplanungen annähert. Das Maß der Abwägung muss daher für die einzelnen raumordnerischen Festlegungen jeweils konkret ermittelt werden (OVG Greifswald, Urteil vom 7.9.2000, a.a.O.). § 3 Nr. 2 ROG n.F. enthält eine Definition der Ziele der Raumordnung, wonach es sich dabei um verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes handelt.** Die Festlegung der Vorrangstandorte und der Ausschlussgebiete im angefochtenen Raumordnungsplan sind daher **Ziele der Raumordnung** in dem Sinne, dass damit verbindlich Standortentscheidungen getroffen werden, welche die **Fachbehörde binden und dieser keine Entscheidungsspielräume mehr einräumen.**

##### **5. Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 6.6.2005, 10 D 148/04.NE:**

**Was als ein Ziel im Sinne des Raumordnungsrechts anzusehen ist, wird durch das Bundes-Raumordnungsgesetz - ROG - bestimmt. Ob eine Planaussage Zielqualität hat, ist allein vom Bundesrecht her zu beurteilen** (vgl. BVerwG, Urteil v. 18. September 2003 - 4 CN 20.02 -, BVerwGE 119, 54 = BRS 66 Nr. 5). Nach der Begriffsbestimmung des § 3 Nr. 2 ROG sind **Ziele der Raumordnung** verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung oder Sicherung des Raums. **Den Zielen kommt die Funktion zu, räumlich und sachlich die zur Verwirklichung der Grundsätze der Raumordnung notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. In ihnen spiegelt sich bereits eine landesplanerische Abwägung zwischen den durch die Grundsätze der**

**Raumordnung ( § 3 Nr. 3 ROG ) verkörpernten unterschiedlichen raumordnerischen Belangen wider.** Einer weiteren Abwägung auf einer nachgeordneten Planungsstufe sind sie nicht zugänglich. Die planerischen Vorgaben, die sich ihnen entnehmen lassen, sind verbindlich. **Dem für eine Zielfestlegung charakteristischen Erfordernis abschließender Abwägung ist genügt, wenn die Planaussage auf der landesplanerischen Ebene keiner Ergänzung mehr bedarf.** Der Plangeber kann es, je nach den planerischen Bedürfnissen, damit bewenden lassen, bei der Formulierung des Planziels **Zurückhaltung zu üben und damit den planerischen Spielraum der nachfolgenden Planungsebene schonen.** Von einer Zielfestlegung kann allerdings keine Rede mehr sein, wenn die Planaussage eine so geringe Dichte aufweist, dass sie die abschließende Abwägung noch nicht vorwegnimmt.

**Erfüllt eine landesplanerische Regelung nicht die vorbeschriebenen inhaltlichen Voraussetzungen, so ist sie kein Ziel der Raumordnung.** Anders lautende Bekundungen des Plangebers vermögen eine Planaussage nicht zu einem Ziel erstarken zu lassen (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. September 2003 - 4 CN 20.02 -, a.a.O). Die Ziele der Raumordnung werden in Nordrhein-Westfalen gem. § 11 LPIG NRW (§ 12 LPIG NRW in der Fassung vom 3. Mai 2005, GV NRW, S. 430) im Landesentwicklungsprogramm, im Landesentwicklungsplan, in Gebietsentwicklungsplänen (heute Regionalplänen) und in Braunkohleplänen dargestellt. Der 3. Änderung des Bebauungsplans Nr. 275 A steht danach kein Ziel der Raumordnung entgegen, weil die nachfolgend zu prüfenden Regelungen entweder keine bindenden Planungsvorgaben beinhalten oder weil die Planänderung der jeweiligen Vorgabe entspricht. Gem. § 24 Abs. 3 LEPro NRW sollen Kerngebiete sowie Sondergebiete für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe nur ausgewiesen werden, soweit die in ihnen zulässigen Nutzungen nach Art, Lage und Umfang der angestrebten zentralörtlichen Gliederung sowie der in diesem Rahmen zu sichernden Versorgung der Bevölkerung entsprechen und wenn sie räumlich und funktional den Siedlungsschwerpunkten zugeordnet sind. Diese Vorschrift enthält entgegen der bisherigen Rechtsprechung des erkennenden Gerichts **keine Ziele der Raumordnung**, an die die Bebauungsplanung der Antragsgegnerin im Sinne des § 1 Abs. 4 BauGB anzupassen war (vgl. zur bisherigen Rspr.: OVG NRW, Urteil vom 22. Juni 1998 - 7a D 108/96.NE -, BRS 60 Nr. 1, Urteil vom 11. Januar 1999 - 7 A 2377/96 -, BRS 62 Nr. 39, Urteil vom 6. April 2000 - 7a D 132/ 97.NE -, nicht veröffentlicht und Urteil vom 7. Dezember 2000 - 7a D 60/99.NE -, BRS 63 Nr. 34). **Ziele der Raumordnung können nur Festlegungen sein, die verbindliche Vorgaben enthalten.** Von der einzelnen Zielaussage verlangt der Grundsatz der Rechtsklarheit eine Formulierung, die dem Verbindlichkeitsanspruch gerecht wird. Die Festlegung muss daher strikt formuliert werden. Ferner muss sie bestimmt oder bestimmbar und abschließend vom Plangeber abgewogen sein. Verbindliche **Ziele der Raumordnung** im vorbeschriebenen Sinne sind üblicherweise durch zwingende Formulierungen **als Mussvorschriften ausgestaltet.**

Der im III. Abschnitt des Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm - LEPro) unter der Überschrift "Allgemeine Ziele der Raumordnung und Landesplanung für Sachbereiche" enthaltene § 24 Abs. 3 LEPro NRW ist hingegen als Soll-Vorschrift formuliert. Das Wort "soll" bedeutet - so auch die bisherige Rechtsprechung zu § 24 Abs. 3 LEPro NRW - dass die daran anknüpfende Rechtsfolge als "grundsätzlich" bzw. als "in der Regel" verbindlich anzunehmen ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 2. Juli 1992 - 5 C 39.90 -, BVerwGE 90, 275 = DVBl 1992, 1487 (zur Auslegung einer Soll-Vorschrift im verwaltungsrechtlichen Sinne); Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2004, § 7 Rn 11 (S. 136); vgl. zur bisherigen Rechtsprechung zu § 24 Abs. 3 LEPro NRW: OVG NRW, Ur-

teile vom 22. Juni 1998 - 7a D 108/96.NE -, vom 11. Januar 1999 - 7 A 2377/96 -, vom 6. April 2000 - 7a D 132/97.NE und vom 7. Dezember 2000 - 7a D 60/99.NE -, jeweils a.a.O.).

Soweit Soll-Vorschriften im verwaltungsrechtlichen Sinne dahin ausgelegt werden, dass bei Vorliegen von Umständen, die den Fall als atypisch erscheinen lassen, die Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen anders verfahren darf als im Gesetz vorgesehen, ist dieser Ansatz - entgegen der zitierten bisherigen Rechtsprechung des erkennenden Gerichts - auf Soll-Vorschriften im Raumordnungsrecht nicht übertragbar. Mit dem Merkmal der Atypizität sind entgegen der für Ziele der Raumordnung zu fordernden Letztverbindlichkeit die Fallgestaltungen, bei denen die Regelvorgaben der Vorschrift nicht gelten sollen, nicht hinreichend bestimmt oder bestimmbar beschrieben. Für Zielabweichungen sieht der Gesetzgeber im Raumordnungsrecht ein besonderes Zielabweichungsverfahren in §§ 11 und 23 Abs. 2 ROG bzw. § 24 LPIG NRW n.F. vor. Mit diesem Verfahren hat er auf der Ebene der Raumordnung die planungsrechtliche Befreiungsvorschrift des § 31 Abs. 2 BauGB nachgebildet mit der Folge, dass atypische Fälle in diesem eigens dafür geschaffenen raumordnerischen Zielabweichungsverfahren zu lösen sind. Von der Befreiungslage zu unterscheiden sind vorhersehbare Abweichungslagen, die der Normgeber erkennen und als Ausnahmen mitregeln kann. Nur wenn in einem solchen Fall auch die mitgeregelte Ausnahme hinreichend bestimmt oder bestimmbar ist, kann die Vorschrift Zielcharakter haben und die durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistete Planungshoheit der Gemeinde "im Rahmen der Gesetze", die den rechtsstaatlichen Anforderungen genügen müssen, einschränken.

Für die Auslegung von Soll-Vorschriften im Raumordnungsrecht folgt der Senat der teilweise in der obergerichtlichen Rechtsprechung und Literatur vertretenen Auffassung, wonach auch diese Vorschriften eine Regel-Ausnahme-Struktur aufweisen und auf sie die Grundsätze anzuwenden sind, die das Bundesverwaltungsgericht zur Bestimmung des Ziel- bzw. Grundsatzcharakters derartiger raumordnungsrechtlicher Normen mit Regel-Ausnahme-Struktur entwickelt hat (vgl. zu landesplanerischen Bestimmungen mit Regel-Ausnahme-Struktur: BVerwG, Urteile vom 18. September 2003 - 4 CN 20.02 -, BVerwGE 119, 54 = BRS 66 Nr. 5 und vom 17. September 2003 - 4 C 14/01 -, BRS 66 Nr. 1; ferner: BayVGH, Urteil vom 19. April 2004 - 15 B 99. 2605 - BauR 2005, 63 (zur Anwendung der Rechtsprechung des BVerwG auf eine raumordnerische Soll-Vorschrift); Rojahn, in: Jarass (Hrsg.), Interkommunale Abstimmung in der Bauleitplanung, Münster 2003, S. 31 (34); Hoppe, Stehen die "Ziele der Raumordnung" in der Form von Soll-Zielen vor dem Aus?, DVBl. 2004, 478). Demnach können auch Plansätze, die eine Regel-Ausnahme-Struktur aufweisen, die Merkmale einer verbindlichen Vorgabe im Sinne des § 3 Nr. 2 ROG erfüllen. Macht der Plangeber von der Möglichkeit Gebrauch, den Verbindlichkeitsanspruch seiner Planungsaussage dadurch zu relativieren, dass er selbst Ausnahmen formuliert, wird damit die abschließende Abwägung nicht ohne weiteres auf eine andere Stelle verlagert. Vielmehr ist es dem Plangeber grundsätzlich unbenommen, selber zu bestimmen, wie weit die Steuerungswirkung reichen soll, mit der von ihm geschaffene Ziele Beachtung beanspruchen. **Die Merkmale einer verbindlichen Vorgabe erreichen solche Plansätze allerdings nur, wenn der Plangeber neben den Regel- auch die Ausnahmeveraussetzungen mit hinreichender tatbestandlicher Bestimmtheit oder doch wenigstens Bestimmbarkeit selbst festlegt, so dass der planenden Gemeinde die Identifizierung eines raumordnerischen Ausnahmefalls ermöglicht wird.** In einem solchen Fall handelt es sich um verbindliche Aussagen, die nach Maßgabe ihrer - beschränkten - Reichweite der planerischen Disposition nachgeordneter Planungsträger entzogen sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 18.

September 2003 - 4 CN 20.02 -, a.a.O). Soll-Vorschriften im Raumordnungsrecht können demnach verbindliche Regelungen im Sinne von Zielen enthalten, wenn für vorhersehbare Fallgestaltungen, die nicht der Zielbindung unterliegen sollen, Ausnahmen räumlicher und sachlicher Art bestimmt werden oder jedenfalls bestimmbar sind. Unvorhersehbare, atypische Fallgestaltungen bleiben dem Zielabweichungsverfahren überlassen (vgl. auch Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Kommentar, Bd. II, Stand: September 2004, K § 3 Rn 23 – 27). Unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen scheidet § 24 Abs. 3 LEPro NRW als verbindliche Vorgabe aus, weil die Planaussage den Anforderungen an das Bestimmtheitsgebot weder im Hinblick auf die im Gesetz enthaltenen Voraussetzungen des Regelfalles, noch im Hinblick auf die Voraussetzungen der Ausnahmefälle gerecht wird. Hinsichtlich des Regelfalles konkretisiert die Vorschrift nicht hinreichend, wann die Nutzungen der angestrebten zentralörtlichen Gliederung und der Sicherung der jeweiligen Versorgungsaufgabe "entsprechen". Es bleibt unklar, ob etwa von der Versorgungsaufgabe der zentralörtlichen Stufe für ihren Verflechtungsbereich auszugehen oder ob insoweit allein auf das Gemeindegebiet des jeweiligen zentralen Ortes abzustellen ist. Es gibt keine Bestimmungsmerkmale dafür, welche Zentralitätsstufe eine Gemeinde aufweisen muss, um von einer Übereinstimmung zwischen einem geplanten Einzelhandelsvorhaben bestimmter Größenordnung und der Belegenheitsgemeinde sprechen zu können (vgl. Hoppe, "Ziele der Raumordnung" (§ 3 Nr. 2 ROG 1998) und "Allgemeine Ziele der Raumordnung und Landesplanung" im Landesentwicklungsprogramm - LEPro - des Landes Nordrhein-Westfalen, NWVBl 1998, 461 (465 f)).

(...)

**Ziele der Raumordnung**, die der 3. Änderung des Bebauungsplans Nr. 275 A entgegenstehen, ergeben sich ferner - entgegen der Ansicht der Antragstellerin - nicht aus dem Plansatz B I.2.2 des Landesentwicklungsplans (LEP 1995). Danach soll die siedlungsräumliche Schwerpunktbildung von Wohnungen und Arbeitsstätten in Verbindung mit zentralörtlichen Einrichtungen im Sinne des § 7 LEPro NRW auf der Grundlage der zentralörtlichen Gliederung angestrebt und innergemeindlich auf Siedlungsschwerpunkte gemäß § 6 LEPro NRW ausgerichtet werden. Der Plansatz weist als Soll-Vorschrift - wie § 24 Abs. 3 LEPro NRW - eine Regel-Ausnahme-Struktur auf. Eine verbindliche Vorgabe im Sinne eines Ziels der Raumordnung enthält der Plansatz danach nicht, weil er den an ein solches Ziel zu stellenden Anforderungen des Bestimmtheitsgebots nicht gerecht wird. Unklar ist bereits, was mit "zentralörtlichen Einrichtungen" im Sinne von § 7 LEPro NRW gemeint ist. Insbesondere vermag der Senat nicht zu erkennen, ob auch Kerngebiete, die nach § 1 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit Abs. 2 und § 7 BauNVO im Bebauungsplan als Baugebiet festgesetzt werden können und von ihrer gesetzlich vorgegebenen Struktur her auch die Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben jeglicher Größenordnung zu einem Einkaufszentrum ermöglichen, als "zentralörtliche Einrichtungen" entsprechend § 7 LEPro NRW zu verstehen sind. Darüber hinaus enthält der Plansatz keinerlei Anhaltspunkte dafür, welches die Voraussetzungen für eine Ausnahme von einer strikten Anwendung sein sollen.

(...)

Die auf der Grundlage des § 20 LPlG NRW erfolgte landesplanerische Stellungnahme, stellt selbst kein Ziel der Raumordnung dar. Die landesplanerische Stellungnahme schließt lediglich das Zielanpassungsverfahren ab, trifft aber keine verbindliche Aussage über die Genehmigungsfähigkeit eines Bauleitplans. Sie ist als schlicht hoheitliches Handeln einzuordnen und nicht als Verwaltungsakt zu qualifizieren. Der feststellende Gehalt einer negativen Stel-



lungnahme erschöpft sich in einer Aussage über das Planungsrisiko, das bei einem Festhalten der planenden Gemeinde an den beabsichtigten Festsetzungen beziehungsweise Darstellungen besteht. Insoweit hat die landesplanerische Stellungnahme Hinweis- und Warncharakter. Wie die negative Stellungnahme das Risiko, dass die Genehmigungsbehörde eine Genehmigung des Flächennutzungsplans nicht erteilt, vergrößert, verringert die positive Stellungnahme das Risiko (vgl. König/Zekl, Rechtsqualität und gerichtliche Überprüfbarkeit der landesplanerischen Stellungnahme nach § 20 LPlG NW, NWVBl. 1999, 334).

Der GEP 99 enthält im Übrigen - auch unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich erfolgten Änderungen - kein Ziel der Raumordnung, das der hier streitigen 3. Änderung des Bebauungsplans Nr. 275 A entgegensteht. Einschlägig sind hier die in Kapitel 1.2 unter Ziel 4 (Sätze 1 - 3) formulierten Vorgaben. Diese haben folgenden Wortlaut: (1) Gebiete für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige Handelsbetriebe im Sinne von § 11 Abs. 3 BauNVO dürfen nur in Allgemeinen Siedlungsbereichen geplant werden. (2) Ein Vorhaben entspricht der zentralörtlichen Versorgungsfunktion, wenn die Kaufkraftbindung der zu erwartenden Nutzung den Versorgungsbereich des Standorts nicht wesentlich überschreitet. (3) Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe, insbesondere mit zentrenrelevanten Sortimenten, sind dem bauleitplanerisch dargestellten Siedlungsschwerpunkten räumlich und funktional zuzuordnen. Während die Vorgaben in den Sätzen 1 und 3 Ziele der Raumordnung beinhalten, stellt Satz 2 keine bindende Planungsvorgabe und folglich kein Ziel der Raumordnung dar. Satz 1 entspricht den Anforderungen an ein raumordnerisches Ziel. Wo sich die angesprochenen allgemeinen Siedlungsbereiche befinden, ist durch zeichnerische Darstellung festgelegt. An der Eindeutigkeit und Bestimmtheit dieser Aussage ist nicht zu zweifeln. Ob die Planungsvorgabe allerdings auch die Planung von Kerngebieten einschränkt, in denen - wie hier - umfangreiche Geschossflächen für Einzelhandel vorgesehen sind, ist fraglich, denn die Rede ist - was die Planung von Baugebieten angeht - nur von "Gebieten für Einkaufszentren". Dieser Begriff kommt in der Baunutzungsverordnung nur als denkbare Zweckbestimmung für ein Sondergebiet gem. § 11 Abs. 1 BauNVO vor. In jedem Fall steht der streitigen Bebauungsplanänderung die Zielbestimmung nicht entgegen. Der Änderungsbereich liegt in einem durch die zeichnerischen Festsetzungen des GEP 99 festgelegten Allgemeinen Siedlungsbereiches. Satz 2 beinhaltet letztlich eine Konkretisierung des § 24 Abs. 3 LEPro NRW. Als eigenständiges Ziel scheidet die Planaussage von vornherein aus, weil sie in Form einer Begriffsbestimmung oder Erläuterung gefasst ist und keine Vorgabe darstellt an der sich der Planadressat - das heißt der nachgeordnete Planungsträger - im Hinblick auf ein bestimmtes Ergebnis orientieren kann. Insbesondere enthält der Satz 2 keine Handlungsanweisung im Sinne eines Ge- oder Verbotes. Sofern man § 24 Abs. 3 LEPro NRW, dessen Konkretisierung der Satz 2 offenkundig dient, in den Satz hineinlesen wollte, würde dieser gleichwohl nicht zum Ziel erstarken. Die Regel-Ausnahme-Struktur des § 24 Abs. 3 LEPro NRW würde durch das "Hineinlesen" nicht verändert. Die Konkretisierung durch Satz 2 beträfe aber nur den Regelfall des § 24 Abs. 3 LEPro NRW, ohne dass - wie oben ausgeführt - der Ausnahmefall bestimmbar wäre. Eine verbindliche Vorgabe im Sinne eines Ziels der Raumordnung wird mit Satz 2 schließlich auch deswegen nicht formuliert, weil sein Inhalt nicht ausreichend bestimmt ist. Unklar bleibt nicht nur, was genau der Versorgungsbereich für ein Mittelzentrum ist, der nach § 22 Abs. 2 Satz 2 LEPro NRW als Nah- und Mittelbereich um jedes Mittel- und Oberzentrum zur Deckung der Grundversorgung und des gehobenen Bedarfs beschrieben wird. Unklar bleibt ebenso, ab wann die Kaufkraftbindung der zu erwartenden Nutzung den Versorgungsbereich des Standorts wesentlich überschreitet. Ungeklärt bleibt ferner, ob es

auf die vorhandene Kaufkraft innerhalb des Versorgungsbereichs insgesamt ankommt, oder nur auf die vermutete Kaufkraft für bestimmte Sortimente oder Sortimentsgruppen und ob insoweit auf das Vorhaben isoliert oder auf den gesamten Einzelhandel in der Gemeinde abzustellen ist. Der Wortlaut von Satz 2 gibt für die Auslegung nichts her. Die nachfolgende Erläuterung ist nicht eindeutig. Sie stellt zunächst darauf ab, dass von dem geplanten Einzelhandelsvorhaben keine Auswirkungen ausgehen dürfen, die zu einem für die Nachbargemeinden schädigenden Kaufkraft- und Umsatzabfluss führen. Auf der anderen Seite erschließt sich aus dem nachfolgend beschriebenen landesplanerischen Verfahren, dass es auf die Frage schädlicher Auswirkungen nur dann ankommen soll, wenn für die von dem Vorhaben ausgehende Kaufkraftbindung im Versorgungsbereich die notwendige Kaufkraft nicht vorhanden ist bzw. wenn sich Zweifel im Hinblick auf das Vorhandensein der notwendigen Kaufkraft ergeben. In einer für das Verständnis von Satz 2 abgegebenen schriftlichen Stellungnahme des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen (MURL-Referat VI A 6) vom 23. Mai 1997 heißt es: "Durch diesen Zusatz soll auch im Hinblick auf die spätere Erläuterung deutlich gemacht werden, dass sich die Orientierung an der zentralörtlichen Gliederung in erster Linie nicht danach richtet, ob konkret durch Gutachten nachgewiesen wird, dass in benachbarten Städten keine konkrete Beeinträchtigung zu erwarten ist, sondern zunächst allein darauf abgestellt wird, ob für das geplante Vorhaben in dem Versorgungsbereich die notwendige Kaufkraft vorhanden ist. Ist dies der Fall, ist für die landesplanerische Beurteilung nicht von Bedeutung, welche Auswirkungen dies konkret auf die Nachbargemeinden hat. Diese sind hinzunehmen." **Gegen den Zielcharakter des Satzes 2 spricht ferner, dass insoweit keine abschließende Abwägung stattgefunden hat. Aus § 3 Nr. 2 ROG folgt, dass Ziele der Raumordnung einen Abwägungsprozess durchlaufen haben. In ihnen spiegelt sich eine Abwägung zwischen den durch die Grundsätze der Raumordnung verkörperten unterschiedlichen raumordnerischen Belangen wider. Sie sind anders als die Grundsätze nicht bloß Maßstab, sondern als räumliche und sachliche Konkretisierung der Entwicklung des Planungsraumes das Ergebnis landesplanerischer Abwägung** (vgl. BVerwG, Beschluss vom 20. August 1992 - 4 NB 20.91 -, BRS 54 Nr. 12). Fehlt es an der abschließenden Abwägung einer Planaussage, ist diese Planaussage kein Ziel der Raumordnung. Von einer abschließenden Abwägung auf der Ebene der Regionalplanung kann dann nicht ausgegangen werden, wenn im Abwägungsprozess die raumbedeutsamen Gegebenheiten, die im konkreten Fall auch bestimmte Grundsätze der Raumordnung zu relativieren vermögen, nicht hinreichend gewürdigt worden sind. Die Beurteilung der Frage, ob ein Einkaufszentrum oder ein großflächiges Einzelhandelsvorhaben der zentralörtlichen Versorgungsfunktion entspricht, das heißt ob die Kaufkraftbindung der zu erwartenden Nutzung den Versorgungsbereich des Standorts wesentlich überschreitet, hätte hier auf der Ebene der Regionalplanung einer konkreten Ermittlung und Berücksichtigung örtlicher Besonderheiten bedurft. Soweit in Satz 2 auf die "zentralörtliche Gliederung" und auf den "Versorgungsbereich" abgestellt wird, handelt es sich um die bereits in § 22 Abs. 2 LEPro NRW benannten abstrakten Begriffe. Ausweislich des einschlägigen Abwägungsmaterials fehlt es jedoch an jeglicher Auseinandersetzung dazu, ob die Beschreibung des Versorgungsbereichs in § 22 Abs. 2 LEPro NRW auf zentrale Orte in einem Ballungsraum übertragbar ist und wenn nein, wo genau der Versorgungsbereich für einen zentralen Ort innerhalb eines Ballungsraumes liegt.

#### **6. BVerwG, Beschluss v. 17.6.2004, Az. 4 BN 5/04:**

Der Senat hat im Urteil vom 20. November 2003 - BVerwG 4 CN 6.03 - (NVwZ 2004, 614) klargestellt, dass Ziele der Raumordnung Rechtsvorschriften im Sinne des § 47 Abs. 1

Nr. 2 VwGO sind, die unabhängig davon der Normenkontrolle unterliegen, welche Rechtsform der Landesgesetzgeber für den Raumordnungsplan vorsieht, in dem sie enthalten sind. **Der Bundesgesetzgeber definiert Zielfestlegungen in § 3 Nr. 2 ROG einheitlich für die Raumordnung im Bund und in den Ländern als verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, die nach § 4 Abs. 1 ROG von öffentlichen Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu "beachten" sind und für Gemeinden nach § 1 Abs. 4 BauGB eine Anpassungspflicht auslösen.** Durch ihren **Verbindlichkeitsanspruch** heben sie sich deutlich von den Grundsätzen der Raumordnung ab, die nach § 3 Nr. 3 ROG als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu dienen bestimmt sind. Mit dieser Zweiteilung stellt der Gesetzgeber klar, dass Ziele und Grundsätze der Raumordnung unterschiedlichen Normierungskategorien zuzuordnen sind (vgl. BVerwG, Beschluss vom 20. August 1992 - BVerwG 4 NB 20.91 - BVerwGE 90, 329). Den Zielen kommt die Funktion zu, räumlich und sachlich die zur Verwirklichung der Grundsätze der Raumordnung notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. In ihnen spiegelt sich bereits eine Abwägung zwischen den durch die Grundsätze verkörperten unterschiedlichen raumordnerischen Belangen wider. Sie sind anders als die Grundsätze nicht bloß Maßstab, sondern als räumliche und sachliche Konkretisierung der Entwicklung und Sicherung des Planungsraums das Ergebnis landesplanerischer Abwägung. Einer weiteren Abwägung auf einer nachgeordneten Planungsstufe sind sie nicht zugänglich. Dagegen erschöpft sich die Bedeutung von Grundsätzen der Raumordnung darin, dass sie Belange bezeichnen, die in nachfolgenden Planungsentscheidungen als Abwägungsposten zu Buche schlagen. Im Gegensatz zu Zielen der Raumordnung äußert sich ihre rechtliche Wirkung ebenso wie bei sonstigen Erfordernissen der Raumordnung im Sinne des § 3 Nr. 4 ROG, etwa den Ergebnissen eines Raumordnungsverfahrens (vgl. hierzu BVerwG, Beschluss vom 30. August 1995 - BVerwG 4 B 86.95 - Buchholz 406.13 § 6 a ROG a.F. Nr. 1), nach § 4 Abs. 2 ROG lediglich darin, dass sie bei nachfolgenden Abwägungsentscheidungen nach Maßgabe der hierfür geltenden Vorschriften zu "berücksichtigen" sind. Welche Bedeutung und welches Gewicht ihnen hierbei zukommen, lässt sich nicht abstrakt im Voraus bestimmen. Ob sie sich im Rahmen der Bauleitplanung durchsetzen, hängt von der konkreten Planungssituation ab. Das Ergebnis der gemeindlichen Planung wird durch sie in keiner Weise vorgeprägt. Sie sind als einer von zahlreichen potentiellen öffentlichen Belangen Teil des jeweiligen Abwägungsmaterials. Soweit gewichtigere andere Belange dies rechtfertigen, sind sie im Wege der Abwägung überwindbar.

#### **7. VG Düsseldorf, Entscheidung v. 8.1.2004, Az. 4 K 4709/02:**

Kennzeichnendes Merkmal eines **Ziels der Raumordnung** ist sein materieller Gehalt als eine **verbindliche Vorgabe in Form einer räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegung.** Diese Definition des § 3 Nr. 2 ROG lehnt sich an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu früheren Fassungen des Raumordnungsgesetzes (vgl. BVerwG, Beschluss vom 7. März 2002 - 4 BN 60.01 -, NVwZ 2002, 869, Beschluss vom 20. August 1992 - 4 NB 20.91 -, BVerwGE 90, 329) und stimmt mit den in dieser Rechtsprechung entwickelten Kriterien inhaltlich überein. Der Verbindlichkeitsanspruch eines Ziels hinsichtlich der Beurteilung eines Einzelvorhabens bedingt eine hinreichende Konkretisierung eines bestimmten Zwecks für einen bestimmten Bereich.

Im Rahmen einer Planfeststellung für ein Vorhaben mit überörtlicher Bedeutung, bei der nach dem Vorstehenden eine Raumordnungsklausel nicht zur Anwendung gelangt, geht das Korrektiv notwendig in das Gebot planerischer Abwägung ein. **Die Beachtung der Ziele nach § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG beschränkt sich auf das Ergebnis der Abwägung der Grundsätze der Raumordnung, lässt aber die sonstigen in der Abwägung im Rahmen der Planfeststellung zu berücksichtigenden öffentlichen und privaten Belange unberührt.** "Abschließend" abgewogen (§ 3 Nr. 2 ROG) sind nur die Grundsätze der Raumordnung. Ob die Abwägung darüber hinaus auf private Belange erstreckt werden kann, um auch insoweit zu einer abschließenden Abwägung und strikten Verbindlichkeit zu gelangen, bedarf keiner Erörterung, weil der GEP 1999 von einer solchen Planungskompetenz jedenfalls keinen Gebrauch gemacht hat. **Ein anderes Verständnis der "abschließenden" Abwägung hätte zur Folge, dass auf der Stufe der Regionalplanung, die vor der wesensmäßig ebenfalls zur Planung bestimmten Planfeststellung liegt, nicht abdingbare Festlegungen für Private getroffen würden, obwohl im Rahmen der Regionalplanung ein abwägender Interessenausgleich unter Einbeziehung der privaten Belange und eine hierauf bezogene Beteiligung Privater nicht stattgefunden haben. Das wäre in den Konsequenzen verfehlt, weil dadurch der Sache nach der Abwägungsanspruch des privaten Betroffenen und sein Beteiligungsrecht durch ein "Heraufheben" der Planungsentscheidung auf eine höhere Planungsebene vollständig ausgehöhlt und nicht lediglich auf der Stufe der letztverbindlichen Entscheidung verortet würde. Dementsprechend ist in der Rechtsprechung bezogen auf eine als Ziel der Regionalplanung festgelegte Straßentrasse anerkannt, dass durch die Zielfestsetzung für das Verfahren der Planfeststellung der Straße Trassenalternativen nicht aus dem Abwägungsprogramm abgeschichtet werden** (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Januar 2003 - 4 CN 8.01 -, NVwZ 2003, 730 ; Bay. Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 15. Juli 2002 - Vf.10-VII-00).

**Die endgültige Entscheidung über die Trassenführung wird erst im Planfeststellungsverfahren unter Einbeziehung der privaten Belange Betroffener getroffen. Für den privaten Dritten handelt es sich insofern um Belange im Rahmen einer Anfechtungssituation gegen einen Planfeststellungsbeschluss.** Für die hier in Rede stehende Verpflichtungssituation unter Überwindung der Negativausweisung durch ein Ziel der Raumordnung gilt nichts anderes. Auch diesbezüglich ist maßgeblich, dass die Zielaussage jedenfalls in der Regel nicht auf einer abwägenden Überwindung entgegenstehender privater Belange beruht und diese Belange somit durch die Regionalplanung nicht endgültig abgeschnitten werden.

#### **8. Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urt. v. 16.8.2002, Az. 4 N 455/02:**

Eine Bindungswirkung ergibt sich aber unmittelbar bundesrechtlich aus § 5 Abs. 4 i.V.m. § 4 Abs. 5 ROG a.F. (jetzt § 4 Abs. 1 ROG i.V.m. § 3 Nr. 2 und Nr. 5 ROG). Diese Vorschriften gehören nicht lediglich zum Rahmenrecht, sondern gelten unmittelbar, ohne einer weiteren landesrechtlichen Umsetzung zu bedürfen. Nach § 5 Abs. 4 ROG a.F. sind Ziele der Raumordnung von den in § 4 Abs. 5 ROG a.F. genannten Stellen bei Planungen und allen sonstigen Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflusst wird, zu beachten. Zu den in § 4 Abs. 5 ROG a.F. genannten Stellen gehören u. a. die Gemeinden, also auch die Antragstellerin. **Ziele der Raumordnung sind verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogene textliche oder zeichnerische Festsetzungen in Raumord-**

**nungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums (vgl. jetzt die Legaldefinition in § 3 Nr. 2 ROG).** Entgegen der in der mündlichen Verhandlung geäußerten Meinung des Antragsgegners lässt sich aus § 5 Abs. 2 Satz 2 ROG a.F. nicht entnehmen, dass die Länder befugt waren, landesrechtlich über eine Anpassungspflicht der Gemeinden an Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu befinden. Vielmehr ist in § 5 Abs. 4 i.V.m. § 4 Abs. 5 ROG a.F. die Pflicht der Gemeinden, Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu beachten, abschließend geregelt. § 5 Abs. 2 Satz 2 ROG a.F. erlegt den Trägern der Raumordnungs- und Landesplanung lediglich die Pflicht auf, die betroffenen Gemeinden bei der Aufstellung der Ziele zu beteiligen. Soweit in dieser Vorschrift vorausgesetzt wird, dass es auch Gemeinden gibt, für die keine Anpassungspflicht durch eine Zielfestsetzung begründet wird, beruht dies auf dem selbstverständlichen Umstand, dass viele Gemeinden durch zahlreiche landesplanerische Zielfestsetzungen etwa schon aus geographischen Gründen gar nicht betroffen sein können und daher an dieser Zielaufstellung auch nicht zu beteiligen sind. Dementsprechend bezieht sich die in § 5 Abs. 2 Satz 2 letzter Halbsatz ROG a.F. enthaltene Ermächtigung, "das Nähere" durch Landesrecht zu bestimmen, lediglich auf die Art und Weise der Beteiligung anpassungspflichtiger Gemeinden, nicht aber auf die Frage, ob überhaupt eine Anpassungspflicht begründet wird. Daher ist die Antragsbefugnis der Antragstellerin hier zu bejahen, da sie hinreichend substantiiert darlegt, durch Zielfestsetzungen im Landesentwicklungsplan in eigenen Rechten verletzt zu sein; denn es erscheint als möglich, dass jedenfalls die mit dem Vermerk "Z" **bezeichneten Planaussagen unter Nr. 7.4. sowie die beiden Einführungssätze zu Nr. 7.4. als Ziele im Sinne des § 3 Nr. 2 ROG anzusehen sind und gemäß § 5 Abs. 4 ROG a.F. die Antragstellerin binden.** Eine ebenfalls mögliche objektive Rechtswidrigkeit der genannten Zielfestsetzungen kann die Antragstellerin bei der Ausübung ihres planerischen Ermessens etwa bei der Aufstellung von Bebauungsplänen beeinträchtigen (§ 1 Abs. 4 BauGB). Es erscheint daher möglich, dass die Antragstellerin in ihrer rechtlich geschützten Planungshoheit gemäß Art. 28 Abs. 2 GG verletzt wird. Eine derartige Rechtsverletzung erscheint auch in absehbarer Zeit als möglich, da die Antragstellerin vorgetragen hat, über hinreichend verfestigte Planvorstellungen zu verfügen. Der Landesentwicklungsplan enthält unter der Nr. 7.4. eine nicht ordnungsgemäß abgewogene Zielfestlegung. **Nach § 3 Nr. 2 ROG sind Ziele der Raumordnung verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes.** Auch wenn diese Legaldefinition auf die hier zu beurteilende Rechtsverordnung noch keine Anwendung findet, weil mit der Einleitung bzw. Aufstellung der Verordnung vor dem 1. Januar 1998 begonnen worden ist (vgl. § 23 Abs. 1 ROG ) und eine Legaldefinition in der früheren Fassung des Raumordnungsgesetzes nicht existierte, so war der entsprechende Rechtsbegriff bereits durch die Rechtsprechung (insbesondere BVerwG, Beschluss v. 20.08.1992 - 4 NB 20.91 - BVerwGE 90, 329 ) in diesem Sinn verstanden worden. **Dabei ist zu beachten, dass der LEP, auf der obersten Stufe der Landesplanung angesiedelt, notwendigerweise nur Grundsatzentscheidungen treffen kann. Die landesplanerische Letztentscheidung beruht auf einem Ausgleich spezifisch landesplanerischer Konflikte und auf einer Abwägung landesplanerischer Gesichtspunkte. Sie bietet Lösungen, die auf landesplanerischer Ebene keiner Ergänzung mehr bedürfen, auf der nachgeordneten Planungsstufe jedoch grundsätzlich noch einer Verfeinerung und Ausdifferenzierung zugänglich sind (BVerwG, a.a.O., S. 334). Eine weitere Ausfüllungsmöglichkeit oder -bedürftigkeit landesplanerischer Festsetzungen steht der Annahme der gegebenen Zielqualität fraglicher Plan-**

**aussagen nicht entgegen.** Je nachdem, ob ein **Ziel** eine **eher geringe inhaltliche Dichte** aufweist, die Raum für eine Mehrzahl von Handlungsalternativen lässt, oder durch eine **hohe Aussageschärfe** gekennzeichnet ist, die der nachfolgenden Planung enge Grenzen setzt, entfaltet es schwächere oder stärkere Rechtswirkungen. Diese relative Offenheit der ziel förmigen Vorgaben ändert indes nichts daran, dass die untergeordneten Planungsträger an die Ziele landesplanerischer Letztentscheidungen strikt gebunden sind (BVerwG, a.a.O.). **Um die Zielqualität einer Festlegung im Raumordnungsplan zu gewährleisten, muss mit hinreichender Sicherheit ermittelbar sein, auf welchen Teilraum, Bereich oder Standort sich eine Festlegung bezieht. Hinzu kommen muss eine Handlungsanweisung, was hinsichtlich dieses Sachbereichs geschehen soll und was zu unterbleiben hat. Für den Zieladressaten muss ermittelbar sein, hinsichtlich welcher der von ihm zu verantwortenden raumbedeutsamen fachlichen Gestaltungsbereiche im Sinne raumbedeutsamer Planungen oder Maßnahmen welches Tun oder Unterlassen gefordert wird** (Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Komm., Rdnr. 31 und 32 zu § 3 ROG und von der Heide, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz (Hrsg.), Raumordnung in Bund und Ländern, Komm., Rdnr. 14 zu § 3 ROG). Soweit in § 3 Nr. 2 ROG weiter normiert ist, dass es sich um eine abschließend abgewogene Festsetzung handeln muss, bedeutet dies, dass es sich um eine Entscheidung handelt, die keiner weiteren Abwägung auf unteren Planungsstufen mehr zugänglich sein soll (ein Abwägungsmangel stellt nicht den Charakter als Zielfestsetzung, sondern deren Rechtmäßigkeit in Frage; ebenso OVG Brandenburg, Urteil v. 24.08.2001 - 3 D 4/99.NE -). Gemessen an diesem Maßstab enthält Nr. 7.4. des LEP teilweise eine von der Antragstellerin zu beachtende Zielfestsetzung. Für die Gemeinden verbindliche Zielfestsetzungen im LEP werden nicht dadurch ausgeschlossen, dass in Nr. 1.2. Abs. 3 LEP ausgeführt wird, der Landesgesetzgeber habe von der im Raumordnungsgesetz vorgesehenen Bindungswirkung gegenüber den Kommunen keinen Gebrauch gemacht. Wie bereits oben ausgeführt, war die Zielbindung der Gemeinden an im LEP festgesetzte "verbindliche Vorgaben" bundesrechtlich in § 5 Abs. 4 i.V.m. § 4 ROG a. F. abschließend geregelt. Diese Vorschriften galten unmittelbar und bedurften keiner landesrechtlichen Transformation. Eine ausdrückliche Entlassung aus der Zielbindung enthält § 5 Abs. 7 HLPG nicht. Das Schweigen der landesrechtlichen Regelung zur Zielgebundenheit der Gemeinden kann bei bundesrechtskonformer Auslegung ebenfalls nicht als Entlassung der Gemeinden aus der raumordnungsrechtlichen Zielbindung verstanden werden, da § 5 Abs. 4 ROG a. F. nicht abbedungen werden kann. Die dem widersprechende Aussage in Nr. 1.2. Abs. 3 Satz 1 LEP verstößt gegen § 5 Abs. 4 ROG a. F. und ist daher nichtig (ebenso Runkel, a.a.O., Rdnr. 6 zu § 4). Im Übrigen ist den Aussagen in Nr. 1.2.LEP (insbesondere in Abs. 1) aber zu entnehmen, dass sich der Ordnungsgeber an die Begrifflichkeit des Raumordnungsgesetzes anlehnt und bewusst und gewollt im Landesentwicklungsplan verbindliche Vorgaben im Sinne von § 6 Abs. 3 HLPG und damit **Ziele** im Sinne von § 3 Nr. 2 ROG festgesetzt hat. Denn in Nr. 1.2. Abs. 3 Satz 2 wird ausdrücklich ausgeführt, dass **Fachbehörden** und Regionalplanung "**verbindliche Vorgaben**" des LEP "zu beachten" haben und dass diese Festsetzungen "einer Abwägung nicht mehr zugänglich sind".

Nr. 7.4. LEP enthält in der Sache nur teilweise verbindliche Vorgaben, also Ziele der Raumordnung im Sinne von § 3 Nr. 2 ROG. Die ersten beiden Sätze, die Nr. 7.4. LEP einleiten, enthalten lediglich allgemeine programmatische Aussagen zur Erhaltung und Stärkung des Stellenwertes des Flughafens Frankfurt/Main und zu Gunsten der Ergebnisse des Mediationsverfahrens. Konkrete Entscheidungen für bestimmte Maßnahmen oder auch eine

strikte Bindung an die Ergebnisse des Mediationsverfahrens sind damit nicht verbunden. **Entsprechendes gilt für Nr. 7.4. LEP Abs. 2 Sätze 1, 3, 4, 5 und 6. Auch insoweit handelt es sich um bloße Absichtserklärungen, die nicht geeignet sind, irgendwelche Anpassungs- oder Beachtenspflichten der Antragstellerin auszulösen.** Die Antragstellerin macht dies auch selbst gar nicht geltend. Etwas anderes gilt jedoch für den Satz: "Hierzu ist eine Erweiterung über das bestehende Start- und Landesbahnsystem hinaus zu planen und zu realisieren". Dieser Satz enthält **für die nachgeordneten Planungsstufen konkrete Vorgaben** und löst teilweise bereits auch Beachtenspflichten seitens der Antragstellerin aus. Zuerst ist von Bedeutung, dass durch diesen Satz erstmals seit der Errichtung der Startbahn West die Beschränkung des Betriebs des Frankfurter Flughafens auf das vorhandene Gelände in Frage gestellt wird. Damit wird allerdings zunächst nur die bislang bestehende Schranke für nachfolgende Planungsebene geöffnet. Die bloße Aufhebung der Festschreibung des Status quo würde für sich genommen lediglich eine Öffnung für weitergehende Überlegungen darstellen, ohne selbst ein Ziel darzustellen. Im Hinblick auf den übrigen Text in Nr. 7.4. ergibt sich aus dem hier untersuchten Satz noch die weitere (negative) Aussage, dass neue Kapazitäten nicht etwa durch einen zweiten internationalen Flughafen in Hessen gewonnen werden sollen. Auch diese Planaussage löst **keine Beachtenspflichten** für die Antragstellerinnen aus. Der darüber hinaus festgesetzte konkrete Auftrag zur Planung einer Erweiterung des Flughafens am vorgesehenen Standort löst dagegen bereits eine Beachtenspflicht der Antragstellerin aus. Denn bereits das Gebot zur Planung einer Erweiterung schließt eine "Nullvariante" aus. Daher muss die Antragstellerin mindestens damit rechnen, dass die für sie günstigste der derzeit diskutierten 3 Planungsvarianten nicht mehr in Frage gestellt werden darf. **Da die Antragstellerin nach ihrem vom Antragsgegner nicht substantiiert bestrittenen Vorbringen auch bei der für sie günstigsten Ausbauvariante mit einer Zunahme von siedlungsrelevantem Lärm in ihrem Gebiet rechnen muss, ist sie verpflichtet, diesen Umstand bei ihren eigenen Planungen und Maßnahmen zu beachten.** Dies gilt erst recht im Hinblick auf die letzten drei Worte des hier untersuchten Satzes, der einen Auftrag zur Realisierung der Erweiterung enthält. Durch diese Worte ist eindeutig festgelegt, dass die nachfolgenden Planungsstufen nicht zu einer Nullvariante führen dürfen und dass alle etwa entgegenstehenden Belange unter allen Umständen überwunden werden müssen. Damit ist bereits eine landesplanerische Letztentscheidung getroffen, die allen öffentlichen Stellen eine verbindliche Vorgabe im Sinne von § 3 Nr. 2 ROG gibt. Dementsprechend hat auch das Obergericht für das Land Brandenburg (a.a.O.) die Planaussagen im gemeinsamen Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg/Berlin, wonach das dortige Flughafensystem aus einem einzigen Verkehrsflughafen am Standort Berlin-Schönefeld bestehen solle, bereits als Zielbindung im Sinne von § 3 Nr. 2 ROG angesehen.

**9. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung v. 15.7.2002, Az. Vf.10-VII-00, Vf.12-VII-00:**

**Nach § 3 Nr. 2 ROG sind Ziele der Raumordnung verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums.** Das vom Gesetzgeber eingefügte neue Ziel konkretisiert das in B X 4.1 schon bisher enthaltene Ziel, dass im Bundesfernstraßennetz Lücken geschlossen werden, notwendige Netzergänzungen erfolgen und hochbelastete Bundesfernstraßen erweitert werden. In dem von den Antragstellern angegriffenen Teil benennt es (neben anderen) die A 94 München-

Simbach-Pocking als eine der im Autobahnnetz bestehenden und wegen ihrer herausragenden Bedeutung zu schließenden Lücken. **Die Festlegung konkreter Verkehrsprojekte als Ziele der Raumordnung im Landesentwicklungsprogramm fand sich bis dahin schon bei Projekten des Schienenverkehrs (Ziel B X 3.2).** Wie die Staatsregierung vorträgt, enthalten auch die Raumordnungspläne anderer Länder Ziele zu Verkehrswegen des Bundes.

**Die Auffassung, derartige Fachplanungen würden von der Aufgabenstellung der Raumordnung umfasst, die nach § 1 Abs. 1 ROG darin besteht, den Raum durch zusammenfassende übergeordnete Raumordnungspläne und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern, erscheint vertretbar; die angegriffene Norm ist damit unter dem Gesichtspunkt des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV nicht zu beanstanden.** Mit § 1 Abs. 1 ROG übereinstimmend umschreibt Art. 1 Abs. 1 BayLplG die Aufgabe der Landesplanung dahin, dass sie übergeordnete, überörtliche zusammenfassende und überörtliche fachliche Programme und Pläne aufzustellen und raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen der öffentlichen Planungsträger, darunter der Behörden des Bundes und sonstiger Planungsträger, mit den Erfordernissen der Raumordnung abzustimmen hat. Die **überörtliche Raumbedeutsamkeit** (§ 3 Nr. 6 ROG) ist bei Fernstraßenplanungen zumeist besonders ausgeprägt, weil sie in erheblichem Maß Raum beanspruchen und die räumliche Entwicklung des betroffenen Gebiets beeinflussen. Auch aus § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 Buchst. a und Abs. 3 Satz 2 ROG können Anhaltspunkte dafür entnommen werden, dass Maßnahmen der Verkehrsinfrastruktur und Darstellungen in Fachplänen des Verkehrsrechts in Raumordnungspläne aufgenommen und durch Ziele der Raumordnung gesichert werden können. **Als Ergebnis dieser Auffassung ist festzuhalten, dass "die Integration der Verkehrswegeplanung in die Raumordnung sowie die Koordinierung mit dieser Fachplanung eine Aufgabe der Raumordnung ist"** (vgl. Spannowsky, UPR 2000, 418, 421). **Die Raumordnung ist dabei ihrem Entwicklungsauftrag entsprechend auch zur selbstständigen Festlegung landesentwicklungspolitisch bedeutsamer Infrastrukturvorhaben als Ziel der Raumordnung befugt** (so Goppel, DVBl. 2000, 86, 88 und UPR 2000, 431 ff.).

Das angegriffene Ziel der Raumordnung enthält - anders als bei den übrigen Autobahnstrecken - bei der A 94 München-Simbach-Pocking eine Festlegung auf die Trassenführung über Dorfen. **Aus der Festlegung einer bestimmten Trasse lässt sich kein offenkundiger und schwerwiegender, besonders krasser Verstoß gegen § 3 Nr. 2 ROG herleiten. Der Verfassungsgerichtshof hat mehrfach entschieden, dass die Festlegung einzelner raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen Gegenstand normativer Entscheidungen im Rahmen der Landesplanung sein kann** (vgl. VerfGH 37, 59/70; 40, 94/104; jeweils zu Standortplanungen für kerntechnische Anlagen). Für die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums kommt es bei dem Lückenschluss der A 94 zwischen München und Ampfing ausschlaggebend auf die Wahl der seit langem in Streit befindlichen Trasse an.

Ein offenkundiger und schwerwiegender, besonders krasser Verstoß gegen das Raumordnungsrecht lässt sich nicht damit begründen, dass nach der angegriffenen Vorschrift Planung und Bau der Maßnahmen zur Schließung der Lücken im Autobahnnetz "zügig weiterzuführen" sind. Die Raumordnung soll unter anderem der Entwicklung des Landes dienen (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1, § 3 Nr. 2 ROG). **Bei einer weiten Auslegung des in § 3 Nr. 2 ROG festgelegten Inhalts des Begriffs "Ziele der Raumordnung" gehören hierzu nicht nur Festlegungen, die sich unmittelbar auf den Raum beziehen, sondern auch Aussagen zu Priorität und zeitlicher Realisierung einzelner Projekte.** Denn auch die Rangeinstu-



fung einzelner Projekte und die Reihenfolge ihrer zeitlichen Verwirklichung können zumindest **mittelbar auf die Entwicklung des Raums Einfluss haben**. Zudem ist es ein legitimes, letztlich durch den föderativen Aufbau gerechtfertigtes Anliegen eines Landes, seine raumordnerischen Vorstellungen gegenüber dem Bund zum Ausdruck zu bringen, auch wenn eine Bindung des Bundes an alle raumordnerischen Vorstellungen des Landes damit nicht einhergeht. Diese weite Auslegung des § 3 Nr. 2 ROG (Goppel, DVBl. 2000, 86, 89) erscheint jedenfalls vertretbar.

Unter dem in § 3 Nr. 2 ROG enthaltenen Erfordernis der textlichen oder zeichnerischen Festlegung und der räumlichen oder sachlichen Bestimmtheit oder Bestimmbarkeit des Ziels der Raumordnung bestehen keine Bedenken. Zutreffend weist Goppel (DVBl. 2000, 86, 88) darauf hin, dass projektbezogene Ziele diesen Erfordernissen eher gerecht werden als generell konzeptionelle Ziele. Die textliche Festlegung der Trassenführung über Dorfen knüpft - wie ausgeführt - an die Linienbestimmung durch den Bundesminister für Verkehr nach § 16 FStrG an, die nur eine Grobtrassierung darstellt. Gleichwohl ist sie hinreichend räumlich konkret. Eine weitergehende Konkretisierung ist im Landesentwicklungsprogramm nicht zu verlangen. **Es ist ein Wesensmerkmal der Raumordnungsplanung, auf weitere Konkretisierung in nachfolgenden Planungen angelegt zu sein** (vgl. BVerwGE 90, 329 /334), während die konkrete Trasse erst durch die Planfeststellung nach § 17 FStrG festgelegt wird. **Dies hindert jedoch nicht, auf einer vorausgehenden Planungsstufe die Trassenführung im Allgemeinen zu bestimmen**.

Ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip lässt sich nicht mit dem Vorbringen begründen, **das angegriffene Ziel der Raumordnung greife in die Fachplanungskompetenz des Bundes für den Fernstraßenbau ein und sei deshalb unwirksam**.

**Unstreitig ist, dass sich Raumordnungspläne und in ihnen festgelegte Ziele der Raumordnung auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen beziehen können, die Gegenstand der Fachplanung sind**. Die Raumordnung ist zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des Raums; sie ist übergeordnet, weil sie überörtliche Planung ist und weil sie vielfältige Fachplanungen zusammenfasst und aufeinander abstimmt (BVerfGE 3, 407, 425). **Der Abstimmungsauftrag der Raumordnungsplanung nach § 1 Abs. 1 ROG, Art. 1 Abs. 1 BayLplG überlagert grundsätzlich den Zuständigkeitsbereich der Fachplanung durch den gesamträumlichen Entwicklungs-, Ordnungs- und Sicherheitsauftrag**. Insoweit ist die Raumordnungsplanung den Fachplanungen übergeordnet (vgl. Runkel, in: Bielenberg/Erbguth/Runkel (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, RdNr. 118 f. zu K § 3; Gruber, DÖV 1995, 488, 489; Ernst, DVBl. 1982, 495; Ihmels, DÖV 1982, 598, 599). Die Fachplanungen, soweit sie raumbedeutsam sind, sind nach § 4 Abs. 1 ROG grundsätzlich an die Ziele der Raumordnung gebunden. Aus dem Auftrag der zusammenfassenden und übergeordneten Planung ergeben sich aber auch Zuständigkeitsgrenzen gegenüber den Fachplanungen. **Die Raumordnungsplanung darf keine Ersatzfachplanung betreiben, sondern muss sich auf ihre Gesamtplanungskompetenz beschränken** (vgl. Runkel, a.a.O., RdNr. 120 zu K § 3; Gruber, DÖV 1995, 488 /489; Ernst, DVBl 1982, 495 ). Raumordnung und Landesplanung koordinieren die raumbeeinflussende Tätigkeit der fachlichen Stellen mit Blick auf eine möglichst ausgeglichene Ordnung des Gesamtraums. Regelungen der Raumordnung treffen aber keine fachlichen Entscheidungen mit unmittelbarer Verbindlichkeit und unter Ausschluss weiterer Verwaltungsverfahren (vgl. VerfGH 40, 94, 104 f.).

Diese Grundsätze gelten auch im Verhältnis zwischen der Raumordnung der Länder und der Fernstraßenplanung des Bundes. **Auch Straßenplanungen können zu Zielen der Raum-**

**ordnung gemacht werden;** Aufgabe der Raumordnung ist es aber nicht, Fachplanung zu betreiben (vgl. Ronellenfitsch, a.a.O., Rdnr. 41 zu § 16; Rinke, in: Kodal (Hrsg.), Straßenrecht, 6. Aufl. 1999, Rdnrn. 14 ff. zu Kapitel 32; Goppel, DVBl. 2000, 86, 87 f. und UPR 2000, 431 f.; Spannowsky, UPR 2000, 418, 421). Die Aufgabenbereiche von Raumordnung und fachlicher Planung von Bundesverkehrswegen überschneiden sich, soweit die Entwicklung des Raums maßgebend von der Entwicklung der Verkehrsnetze abhängt. Aus der oben beschriebenen Aufgabe der Raumordnung und Landesplanung (§ 1 Abs. 1 Satz 1 ROG, Art. 1 Abs. 1 BayLplG) folgt, dass die Integration der Verkehrswegeplanung in die Raumordnung eine Aufgabe der Raumordnung ist (vgl. Spannowsky, UPR 2000, 418, 421; ebenso Goppel, UPR 2000, 431, 432). Handelt die Raumordnung in diesem Aufgabenbereich, bewegt sie sich auch bei Aufstellung von fachplanerischen Zielen in ihrem verfassungsrechtlich (Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 GG) vorgegebenen Kompetenzbereich. **Die Grenze für die Aufstellung fachlicher Ziele ist für die Raumordnung dort zu ziehen, wo bei objektiver Betrachtung das fachliche Problem keiner Einordnung in ein raumordnerisches Gesamtkonzept bedarf** (vgl. Goppel, UPR 2000, 431, 432).

**Die auf der Planungsebene der Grob- und Feintrassierung bedeutsamen Ziele der Raumordnung sind unstreitig dem Aufgabenbereich der Raumordnung zuzurechnen.** Unterschiedlich beantwortet wird jedoch die Frage, ob von dieser kompetenzrechtlichen Aufgabenzuweisung für den Bereich der Raumordnung auch die Festlegung des Bedarfs, einer besonderen Dringlichkeit für die Verwirklichung der Maßnahmen und die zeitliche Vorgabe, dass Planung und Bau dieser Maßnahmen zügig weiterzuführen seien, gedeckt ist. Die Bedarfsfeststellung mit den ihr innewohnenden zeitlichen Vorgaben erfolgt durch den als Anlage zum Fernstraßenausbaugesetz erlassenen Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen (§ 1 Abs. 1 FStrAbG). Die Bedarfsfeststellung ist für die Linienbestimmung nach § 16 FStrG und für die Planfeststellung nach § 17 FStrG verbindlich (§ 1 Abs. 2 Satz 2 FStrAbG). Der Bedarfsplan enthält für die einzelnen darin enthaltenen Vorhaben eine gesetzlich begründete Planrechtfertigung; die gesetzgeberische Bedarfsentscheidung erstreckt sich auch auf den Bedarf als einen in die Abwägung einzustellenden Belang (vgl. BVerwGE 98, 339, 345; 100, 238, 254 f.; 100, 370, 384; 100, 388, 390). Dem durch den Bundesgesetzgeber festgelegten Bedarfsplan vorgelagert ist der Bundesverkehrswegeplan, der den langfristigen Bedarf der Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraßen untereinander abstimmt. Nach der Begründung des angegriffenen Gesetzes dient die Festlegung projektbezogener Ziele der Raumordnung im Landesentwicklungsprogramm der "planerischen Verfestigung von hervorragenden Infrastrukturvorhaben, die im Bundesverkehrswegeplan enthalten sind" (LT-Drs. 14/1968 S. 4). Dem liegt offenkundig die von Goppel ( DVBl. 2000, 86 ff.; UPR 2000, 431 ff.) vertretene Auffassung zugrunde, dass die Festlegung derartiger projektbezogener Ziele zu Verkehrsvorhaben des Bundes in Raumordnungsplänen zulässig ist und der Bund bei der Überarbeitung des Bundesverkehrswegeplans gemäß § 4 Abs. 1 ROG an diese Ziele gebunden ist, sofern er ihnen nicht im Rahmen des § 5 ROG widerspricht. Da der Bundesverkehrswegeplan zugleich die Grundlage für das Gesetz zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes darstelle, sei die Bundesregierung über die Bindung des Bundesverkehrswegeplans an die projektbezogenen Ziele gehindert, die in den Zielen verfestigten Verkehrsprojekte aus dem Bundesverkehrswegeplan und damit zugleich aus den Ausbaugesetzen herauszunehmen.

Demgegenüber vertritt Spannowsky in einem im Rahmen eines Forschungsprojekts des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen erstellten Gutachten (im Wesentlichen abgedruckt in UPR 2000, 418 ff.) die Auffassung, Festlegungen, die sich nicht

unmittelbar auf die raumstrukturelle und raumfunktionelle Steuerungsfunktion der Raumordnung bezögen, wie z.B. die Bedarfs- und Prioritätsfestlegung, die Zeitplanung und die Finanzierung bei Bundesfachplanungen, ließen sich nicht auf das Raumordnungsrecht stützen. Sie zählten zum Kernbereich der fachplanerischen Zuständigkeit des Bundes, der die Gesetzgebungskompetenz, die Verwaltungszuständigkeit und die Finanzverantwortung für den Bau und den Erhalt der Bundesverkehrswege besitze. Die Länder könnten deshalb im Bereich der Verkehrsinfrastrukturplanung durch die Festlegung von Zielen der Raumordnung keine Bindungswirkung für den Bund hinsichtlich der Bedarfs- und Prioritätsfestlegung sowie hinsichtlich des Zeitplans und der Finanzplanung auslösen. Wegen der Sperrwirkung der bundesgesetzlichen Zuständigkeit für die Bedarfsplanung im Fernstraßenausbaugesetz fehle den Ländern die Zuständigkeit zu derartigen Festlegungen (ähnlich Runkel, a.a.O., Rdnr. 76 zu K § 5 sowie RdNr. 124 zu K § 3).

**Die angegriffene Regelung ist nicht zwingend so auszulegen, dass kompetenzrechtliche Zweifel auftreten. Die als Ziel der Raumordnung festgelegte A 94 München-Simbach-Pocking ist nach der Gesetzgebung (LT-Drs. 14/1968 S. 4 und 7) mit der Trassenführung über Dorfen im Bundesverkehrswegeplan und im Bedarfsplan enthalten. Ihre Linie wurde vom Bundesminister für Verkehr gemäß § 16 FStrG bestimmt. Das raumordnerische Ziel tritt sonach inhaltlich nicht in Widerspruch mit den fachplanerischen Vorgaben des Bundes. Es ist unter dem Gesichtspunkt der Standortvorsorge zulässig, in einem Raumordnungsplan die gewünschte Trasse für eine Straße von solchen Raumnutzungen freizuhalten, die einer späteren Fachplanung entgegenstehen. Die betreffende Zielfestlegung (Trassenfestlegung) ermöglicht nach Art. 24 BayLplG - auch im gegenwärtigen Verfahrensstadium - die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen.** Ein solches Ziel bindet zwar nicht die Fachplanung, wohl aber die Träger anderer raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen (vgl. Runkel, a.a.O., RdNr. 124 zu K § 3 und RdNr. 76 zu K § 5). Dies steht nicht im Widerspruch zur Kompetenzordnung zwischen Bund und Ländern und fördert die den Bedarfsplänen entsprechende Projektverwirklichung (vgl. Spannowsky, UPR 2000, 418 /426).

Soweit die angegriffene Regelung Aussagen zum Bedarf, der Priorität und dem Zeitplan des Baus der Bundesfernstraße A 94 München-Simbach-Pocking trifft, können diese Aussagen - wie bereits im Zusammenhang mit § 3 Nr. 2 ROG dargelegt - als eine dem legitimen Interesse eines Landes entsprechende appellative Mitteilung der raumordnerischen Vorstellungen des Landes gegenüber dem Bund interpretiert werden. Bei dieser Auslegung würde zwar das Ziel des Gesetzgebers, durch die Festlegung projektbezogener Ziele der Raumordnung im Landesentwicklungsprogramm eine planerische Verfestigung von hervorragenden Infrastrukturvorhaben zu erreichen, die im Bundesverkehrswegeplan enthalten sind (vgl. LT-Drs. 14/1968 S. 4), jedenfalls nicht unmittelbar erreicht. Durch die mit der Zielfestlegung erreichte Standortvorsorge kann jedoch zur Verwirklichung des vom Bund nach wie vor geplanten Fernstraßenvorhabens beigetragen werden. Ferner kann der Gesetzgeber sein Ziel erreichen, Straße und Schiene, für die schon bisher konkrete Projekte als verbindliche raumordnerische Ziele im Landesentwicklungsprogramm festgeschrieben waren, im Landesentwicklungsprogramm nicht unterschiedlich zu behandeln (vgl. LT-Drs. 14/1968 S. 5).

**10. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urt. v. 18.5.1999, Az. 10 S 1443/97:** Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, denen auch ein privilegiertes Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB im dargelegten Sinne nicht "widersprechen" durfte, ergeben sich im Einzelnen aus dem Landesrecht. **Ausgehend von der damals geltenden bundesrechtli-**

**chen Rahmenvorschrift des § 5 Abs. 2 Satz 1 ROG a.F. waren Ziele der Raumordnung und Landesplanung als landesplanerische Letztentscheidungen die verbindlichen Festlegungen in den Plänen der Landesplanung, die räumlich und sachlich zur Ausgestaltung und Verwirklichung der Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung erforderlich waren und die auf ihrer Planungsebene keiner weiteren Abwägung zugängliche Festlegungen für konkrete Räume darstellten.** Sie mussten in Plänen enthalten sein, die das Landesplanungsrecht als typische Instrumente der Landesplanung bezeichnete. Im vorliegenden Fall widersprach das Abbauvorhaben im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Veränderungssperre zumindest der Zielaussage hinsichtlich eines Bereiches mit Vorrang für die Erholung im Regionalplan Franken vom 17.12.1980. Gegen die Rechtswirksamkeit dieses als Satzung erlassenen und von der obersten Landesplanungsbehörde für verbindlich erklärten Regionalplans sind Bedenken weder geltend gemacht noch ersichtlich (zum Inhalt vgl. Bekanntmachung des Innenministeriums Baden-Württemberg über die Genehmigung des Regionalplans Franken vom 15.12.1981, Staatsanzeiger für Baden-Württemberg 1982, S. 4 Nr. 12). Er wurde gem. §§ 28, 29 des damaligen Landesplanungsgesetzes (LplG) i.d.F. vom 25.7.1972 (GBl. 1972, 460 mit späteren Änderungen) in Übereinstimmung mit dem Landesentwicklungsplan vom 22.6.1971 (vgl. Nr. 3.3.4 dieses Plans, §§ 25 Abs. 1 Nr. 1 und 26 LplG 1972) als Instrument der Landesplanung erstellt und entsprach den rahmenrechtlichen Vorgaben des damals geltenden Bundesraumordnungsgesetzes (vgl. § 2 ROG a.F.). Der Regionalverband hat als Plangeber den sich aus §§ 28 und 29 LplG 1972 ergebenden gesetzlichen Ermächtigungsrahmen eingehalten und das ihm eingeräumte Rechtsetzungsermessen fehlerfrei ausgeübt. Dies gilt jedenfalls im Hinblick auf die Festlegung eines "Bereiches mit Vorrang für die Erholung" als Ziel der Raumordnung und Landesplanung, der ausweislich der Raumnutzungskarte 2 unstreitig auch das vorgesehene Abbaugelände erfasste.

Die Festlegung eines derartigen Bereiches mit Vorrang für die Erholung stellte nicht nur nach ihrer Bezeichnung im Regionalplan, sondern auch inhaltlich ein verbindliches Ziel der Raumordnung und Landesplanung dar. Derartige Ziele waren, wie nunmehr § 3 Nr. 2 ROG 1998 (BGBl. I 1997 S. 2081) als rahmenrechtliche Bestimmung ausdrücklich formuliert, bereits nach der damaligen Rechtslage verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums. Sie unterschieden sich von bloßen "Grundsätzen" der Raumordnung, die allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen enthielten (vgl. nunmehr § 3 Nr. 3 ROG 1998). **Ziele der Raumordnung waren und sind daher als letztverbindliche Entscheidungen auf ihrer - landesplanerischen - Planungsstufe keiner weiteren Abwägung mehr zugänglich.** Sie mussten nach dem rechtsstaatlichen Erfordernis der Normenklarheit hinreichend bestimmt sein. Dies erforderte Festlegungen, die so deutlich und konkret waren, dass sie vom Adressaten ohne weitere (landes-) planerische Entscheidungen umsetzbar waren (vgl. zum Bestimmtheitsgebot Schmidt-Aßmann, DÖV 1981, 237 ff., 239; Goppel, BayVBl. 1999, 331, 332; Angst/Kröner/Traulsen, Landesplanungsrecht für Baden-Württemberg, 2. Aufl., 1983, § 8 Rdnr. 4). Die gebotene Bestimmtheit einer Zielaussage schloss es allerdings nicht aus, dass diese Ausnahmen enthalten konnte und für nachfolgende Planungen oder Entscheidungen über die Zulassung von Einzelvorhaben Konkretisierungsspielräume offen ließ. Dies ergab sich bereits aus den Grenzen, die der Raumordnung und Landesplanung und damit dem Regionalverband Franken durch Art.

28 Abs. 2 Satz 1 GG gezogen waren. Die Zielaussage war daher zwar eine landesplanerische Letztentscheidung, tendenziell aber als verbindliche Vorgabe für weitere Konkretisierungen durch die örtliche Planung oder für Einzelzulassungen durch § 35 BauGB angelegt (vgl. BVerwG, Beschl. v. 20.8.1992, a.a.O., 1439f.).

Für das vorgesehene Abbaugelände hatte der Regionalverband Franken einen Bereich mit "Vorrang für die Erholung" als Ziel der Raumordnung und Landesplanung festgelegt. Unter Vorrangbereichen versteht man in den Raumordnungsplänen ausgewiesene Gebiete, in denen aufgrund der raumstrukturellen Erfordernisse eine bestimmte Aufgabe als Ziel der Landesplanung vorrangig vor anderen Aufgaben zu erfüllen ist und in denen alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen auf der örtlichen Ebene mit der vorrangigen Zweckbestimmung vereinbar sein müssen (vgl. BVerwG, Beschluß vom 20.8.1992, a.a.O.; Scheipers, Ziele der Raumordnung und Landesplanung aus Sicht der Gemeinden, 1995, S. 52 m.w.N.). Der Vorrang wird dadurch zum Ausdruck gebracht, dass mit Hilfe von Funktionsbestimmungen eine standortspezifische Nutzungsart gebietsweise privilegiert wird, ohne dass andere Nutzungen von vornherein ausgeschlossen werden. Welche Einschränkungen die vorrangige Nutzungsart für andere Arten der Raumnutzung mit sich bringt, hängt davon ab, welchen Stellenwert der Träger der Landesplanung der Vorrangssicherung einräumt. Er kann das Vorranggebiet einer dominanten Nutzung - also auch der Erholung - mit der Maßgabe vorbehalten, dass andere Nutzungen zwar nicht ausgeschlossen sind, aber nur dann zugelassen werden dürfen, wenn sie die vorrangige Nutzung nicht beeinträchtigen. Ein solcher absoluter Vorrang bewirkt, dass sich die weitere Entwicklung in dem fraglichen Bereich nicht mehr unter Abwägung aller denkbaren Raumansprüche, sondern nur noch in dem durch die Vorrangfunktion abgesteckten Nutzungsrahmen vollziehen darf. Sonstige Nutzungen sind also nur zulässig, wenn sie mit der Vorrangfunktion vereinbar sind. Demgegenüber sind bei lediglich "relativen" Vorranggebieten von vornherein mehrere Nutzungsarten nebeneinander zulässig, ohne dass eine landesplanerische Letztentscheidung vorliegen muss (vgl. Scheipers, a.a.O., S. 52).

Nach den vorstehenden Maßstäben hatte der Regionalverband Franken u.a. für das streitige Abbaugelände einen absoluten Vorrang für die Erholung als Ziel der Raumordnung und Landesplanung festgelegt. Er hatte im Plansatz Nr. 15.1.4 die Zielaussage getroffen, dass in Bereichen mit Vorrang für die Erholung, wie sie in der Raumnutzungskarte auch für das Abbaugelände dargestellt wurden, größere Besucherzahlen in einer schönen, natürlichen und gesunden Umgebung Erholung finden sollten. In der "Begründung und Erläuterung" ist u.a. ausgeführt, dass derartige Bereiche vor allem in Waldgebieten ausgewiesen sind und dass für ihre Festlegung Kriterien der natürlichen Eignung gelten wie Geländeform (Reliefunterschiede), Bioklima und Vegetationstyp, das Vorhandensein stehender oder fließender Gewässer sowie auch die Erreichbarkeit und Ausstattung und, damit in Verbindung stehend, die messbare Besucherhäufigkeit. In Bereichen mit Vorrang für die Erholung werden, wie es außerdem in der Begründung und Erläuterung heißt, die durch ihre Lage und natürliche Eignung sowie eine entsprechende Ausstattung qualifizierten Erholungsflächen zusammengefasst, auf die im Hinblick auf das Erholungsbedürfnis der Bevölkerung nicht verzichtet werden kann. Der Vorrang für die Erholung schließt danach andere Arten der Raumnutzung nicht aus; er bedeutet aber, wie es ausdrücklich heißt, dass bei jeder raumbedeutsamen Maßnahme in einem solchen Bereich auf die Belange der Erholung Rücksicht zu nehmen ist und dass im Konfliktfalle dem Erholungszweck des Bereichs größeres Gewicht zukommt als anderen Nutzungen.

**11. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urt. v. 28.3.1980, Az. VIII 1272/79:**  
 Der Grad der Verbindlichkeit der Ziele der Raumordnung und Landesplanung ist damit allerdings noch nicht festgelegt. Er ergibt sich aus dem Sinn und Zweck und dem systematisch-logischen Zusammenhang, in den die Anpassungspflicht auf der jeweiligen Planungsebene hineingestellt ist. Daraus folgt: Das Planungsrecht umfasst eine Abfolge von Raumordnungsregelungen auf Bundesebene und Landesebene mit fortschreitenden Verdichtungen der Regelungen auf Landesebene und Regionalebene bis hin zu konkreten Festlegungen auf Gemeindeebene durch grob strukturierte Grundsätze (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 bis 9 ROG; § 2 Abs. 3 ROG i.V.m. § 1 Abs. 2 Gesetz über die Verbindlichkeitserklärung des Landesentwicklungsplans), durch Verwirklichung der bundesrechtlichen Grundsätze in räumlich und sachlich konkretisierten Entscheidungen über die Entwicklung bestimmter Räume sowie in der Einleitung und Durchsetzung bestimmter Maßnahmen als Ziele der Raumordnung und Landesplanung (vgl. §§ 5 Abs. 2, 4 Abs. 3 ROG, § 1 Abs. 2 Gesetz über die Verbindlichkeitserklärung des Landesentwicklungsplans i.V.m. §§ 2 Abs. 3 und 3 Abs. 2 S. 4 ROG) und durch Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung und der landesrechtlichen Grundsätze in der Regionalplanung sowie in der Bauleitplanung und den fachlichen Entwicklungsplänen (vgl. §§ 5 Abs. 4 ROG, 1 Abs. 4 BBauG 1976, 1 Abs. 2 Gesetz über die Verbindlichkeitserklärung des Landesentwicklungsplans). Grundsätze - landesrechtliche und bundesrechtliche - enthalten Richtlinien für die großräumige - überörtliche, landesrechtliche Grundsätze auch für die örtliche Planung. Sie sind auf der jeweiligen Planungsebene, für die sie gelten, einer Abwägung zugänglich und können deshalb hinter andere, kollidierende Grundsätze zurückgesetzt werden. **Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung als Ergebnis der Abwägung der Grundsätze sind demgegenüber einer Abwägung durch den Adressaten, an den sie gerichtet sind, entzogen; die jeweilige Planungsebene hat sie als Ergebnis in ihre Planung einzustellen und zu befolgen in der Weise, dass alles zu unterlassen ist, was die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung vereiteln oder wesentlich beeinträchtigen könnte** (vgl. VGH Bad-Württ, Beschl v 21.12.1976, aaO). Aus der Abfolge all dieser Planungsentscheidungen auf Grund jeweils eigener Planungszuständigkeiten können auf der Ebene der Bauleitplanung, auf der letztlich alle Planungen dasselbe Gebiet erfassen und auf diesem umgesetzt werden, je nach der Schärfe der Ausformung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung Kollisionen und Zielkonflikte unvermeidbar werden. Derartige Konflikte und Kollisionen können und dürfen nur so bewältigt werden, dass das in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG gewährleistete Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden, zu dem die Bauleitplanung gehört, nicht angetastet wird (vgl. dazu VGH Bad.-Württ, Urt. v. 2.6.1967, ESVGH 18, 23 ; Gönnerwein, GemR 1963, S. 29). Ziele der Raumordnung und Landesplanung setzen daher der gemeindlichen Bauleitplanung einerseits lediglich einen materiellen - durch die örtliche Planung in eigener Verantwortung ausfüllbaren - Rahmen, innerhalb dem sich auch die Anpassungspflicht bewegt und in den sich die Bauleitplanung einfügen muss -, andererseits sind auch dann innerhalb dieses Rahmens nicht vermeidbare Kollisionen und Zielkonflikte, die sich aus besonders scharfen, im übergeordneten Interesse unbedingt erforderlichen Ausformungen der Ziele der Raumordnung und Landesplanung in Ausnahmefällen ergeben können, durch eine Abwägung der widerstreitenden überörtlichen und örtlichen Zielsetzungen so zu bewältigen, dass sowohl die Ziele der Raumordnung und Landesplanung als auch die Aufgaben der Bauleitplanung optimal verwirklicht werden können (BVerfG, Urt. v. 1.3.1979, NJW 1979, 699 (703)).

# Inhaltsverzeichnis

<b>A. Gutachtenauftrag</b>	<b>1</b>
<b>B. Überblick über den Stand der Planungen zur Erweiterung des Flughafens Frankfurt am Main</b>	<b>3</b>
<b>I. Mediation, Regionales Dialogforum</b>	<b>3</b>
<b>II. Planfeststellungsverfahren</b>	<b>3</b>
<b>III. Landesentwicklungsplan</b>	<b>5</b>
1. LEP 2000	5
2. Entscheidung des VGH Kassel vom 16.08.2002	6
3. Änderungsverfahren 2005/2006	7
4. Der Änderungsvorschlag (Nachtflugverbot)	8
<b>C. Das Verhältnis von Raumordnung und Fachplanung als Grenze für Inhalt und Gegenstand von Zielen</b>	<b>10</b>
<b>I. Gesetzgebungskompetenzverteilung</b>	<b>10</b>
1. Raumordnung	10
2. Fachplanung im Bereich des Luftverkehrs	12
<b>II. Bundes-Raumordnungsgesetz und Landesplanungsgesetz</b>	<b>13</b>
1. Vorgaben des ROG hinsichtlich des Inhalts von Raumordnungsplänen	14
2. Aussagen des Landesplanungsgesetzes hinsichtlich des Inhalts des Landesentwicklungsplans	18
3. Zwischenergebnis	20
4. Zur Konkretisierung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung in Literatur und Rechtsprechung	20
a) Literatur zum zulässigen Inhalt von Zielen der Raumordnung	20
b) Rechtsprechung zum zulässigen Inhalt von Zielen der Raumordnung und zum Verhältnis zwischen Raumordnung und Fachplanung	21
c) Insbesondere die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 15.7.2002	24
<b>III. Lärmschutz als Gegenstand und Inhalt der luftverkehrsrechtlichen Fachplanung</b>	<b>26</b>
<b>IV. Überschneidungen von Raumordnung und Fachplanung</b>	<b>29</b>
1. Rechtsprechung	29
2. Literatur	30
<b>V. Zwischenergebnis</b>	<b>32</b>
<b>D. Folgerungen für Festlegungen zum Schutz vor nächtlichem Fluglärm im LEP Hessen</b>	<b>34</b>
<b>I. Der Ergänzungsvorschlag des RDF</b>	<b>34</b>
1. Inhalt	34
2. Zum Aussagegehalt und zu den rechtlichen Wirkungen des vorgeschlagenen Ziels	34
<b>II. Rechtlich zulässige Alternativen</b>	<b>35</b>
1. Fachplanungs- und betriebsbezogene Ziele in Landes-Raumordnungsplänen	36
a) Landesentwicklungsplan Hessen 2000	36

b)	Landesentwicklungsplan Sachsen 2003 _____	37
c)	Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg _____	37
2.	Zulässigkeit eines verbindlichen Nachtflugverbotes als Ziel im LEP _____	38
a)	Standortfrage _____	39
b)	Lärmwirkungen eines Flughafens als landesplanerisch abwägungserheblicher Belang (Konfliktbewältigung) _____	39
c)	Folgen für den vorliegenden LEP-Änderungsentwurf: Verstoß gegen das Gebot der Konfliktbewältigung _____	40
d)	Zur Frage der zulässigen Konkretisierungsgenauigkeit eines Nachtflugverbotes als Ziel	41
3.	Vorschläge für die Formulierung eines LEP-Ziels zum Nachtflugverbot _____	42
<b><i>E. Verfahrensrechtliche Konsequenzen einer Änderung des vorliegenden LEP- Entwurfs</i></b> _____		<b>45</b>
<b><i>F. Zusammenfassung der Ergebnisse des Gutachtens in Thesen</i></b> _____		<b>47</b>
<b><i>Anhang (Rechtsprechung in Auszügen)</i></b> _____		<b>49</b>
1.	Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss v. 9.12.2005, Az. 8 S 1754/05: _____	49
2.	Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht, Urt. v. 1.9.2005, Az. 1 LC 107/05: _____	49
3.	BVerwG, Beschluss v. 15.7.2005, Az. 9 VR 43/04: _____	57
4.	Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urt. v. 9.6.2005, Az. 3 S 1545/04: _____	58
5.	Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 6.6.2005, 10 D 148/04.NE: _____	60
6.	BVerwG, Beschluss v. 17.6.2004, Az. 4 BN 5/04: _____	65
7.	VG Düsseldorf, Entscheidung v. 8.1.2004, Az. 4 K 4709/02: _____	66
8.	Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urt. v. 16.8.2002, Az. 4 N 455/02: _____	67
9.	Bay. Verfassungsgerichtshof, Entscheidung v. 15.7.2002, Az. Vf.10-VII-00, Vf.12-VII-00: _____	70
10.	Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urt. v. 18.5.1999, Az. 10 S 1443/97: _____	74
11.	Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urt. v. 28.3.1980, Az. VIII 1272/79: _____	77