

Hendrik Schoen

Abwägung

— URN: urn:nbn:de: 0156-5599025



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

— 19 bis 29

Aus:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

— Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

Abwägung

Gliederung

- 1 Grundlagen
- 2 Elemente des Abwägungsgebotes und korrespondierende Abwägungsfehler
- 3 Fehlerfolgen

Literatur

Das Abwägungsgebot stellt die zentrale Grenze der planerischen Gestaltungsfreiheit dar. Es beansprucht in der gesamten Raumplanung Geltung und verlangt vom jeweiligen Entscheidungsträger, dass er alle nach Lage der Dinge relevanten Belange in die Abwägung einstellt, die Bedeutung der betroffenen Belange nicht verkennt und schließlich zwischen den Belangen einen Ausgleich schafft, der zur Gewichtigkeit einzelner Belange nicht außer Verhältnis steht.

1 Grundlagen

Die Abwägung verschiedener Rechtsgüter bei einer Kollision unterschiedlicher Interessen ist in der Rechtsanwendung gang und gäbe (vgl. Larenz/Canaris 1995: 223 ff.). Besondere Bedeutung erlangt die Abwägung im Bereich der \triangleright *Raumplanung*, da die nur weitmaschigen gesetzlichen Bindungen den Rechtsanwender hier dazu zwingen, Interessenskonflikte in großem Umfang selbst zu lösen.

1.1 Abwägung als rechtsstaatliches Gebot

Nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung trägt das Abwägungsgebot in einer für planerische Entscheidungen spezifischen Weise dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung und ist in diesem Sinne als „rechtsstaatliches Abwägungsgebot“ unmittelbar verfassungsrechtlich gesichert (BVerfG, Beschluss vom 11.11.2002, Az. 1 BvR 218/99, DVBl 2003, 192/193; BVerwG, Urteil vom 14.02.1975, Az. IV C 21.74, BVerwGE 48, 56/63). Wegen seiner rechtsstaatlichen Verankerung beansprucht es somit auch dann Geltung, wenn es an einer einfachgesetzlichen Normierung fehlt (Stelkens/Bonk/Sachs 2014: § 74, Rn. 54). Aktuell enthalten allerdings alle Fachgesetze im Bereich der \triangleright *Raumplanung* Abwägungsklauseln, die dem Entscheidungsträger – bei unterschiedlichen Formulierungen im Detail – aufgeben, bei der Aufstellung der Pläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Im Einzelnen finden sich Abwägungsklauseln für die Raumordnungsplanung (\triangleright *Raumordnung*) in § 7 Abs. 2 S. 1 Hs. 1 Raumordnungsgesetz (ROG), für die \triangleright *Bauleitplanung* in § 1 Abs. 7 Baugesetzbuch (BauGB) und für die Fachplanungen (\triangleright *Fachplanungen, raumwirksame*; siehe auch \triangleright *Planfeststellung*) z. B. in § 17 S. 2 Fernstraßengesetz (FStrG) oder § 18 S. 2 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG). Für vorbereitende Fachplanungen, insbesondere Linienbestimmungsverfahren, existieren ebenfalls ausdrückliche Abwägungsklauseln (§ 16 Abs. 2 S. 1 FStrG; § 13 Abs. 1 S. 2 Wasserstraßengesetz (WaStrG)), die allerdings auf das Gebot der Abwägung öffentlicher Belange beschränkt sind.

1.2 Abwägungsgebot als Grenze planerischer Gestaltungsfreiheit

Die Funktion der Abwägung als rechtsstaatliches Gebot bedingt, dass man sich das Wesen der \triangleright *Planung* und die Struktur planungsrechtlicher Normen vergegenwärtigt. Das Bundesverwaltungsgericht geht insoweit davon aus, dass mit der Befugnis zur Planung zwangsläufig eine planerische Gestaltungsfreiheit verbunden sein muss (BVerwG, Urteil vom 12.12.1969, Az. IV C 105.66, BVerwGE 34, 301/304; BVerwGE 48, 56/59). Anders als bei der Eingriffs- und Leistungsverwaltung, für die eine in Tatbestand und Rechtsfolge gegliederte, sogenannte konditionale Struktur der zu vollziehenden Normen („Wenn ..., dann ...“) charakteristisch ist, herrscht also zumindest für die räumliche Gesamtplanung (Raumordnungsplanung, \triangleright *Bauleitplanung*) eine sogenannte finale Normstruktur vor (kritisch für den Bereich der \triangleright *Planfeststellung* Schoen 2003). Der Gesetzgeber formuliert hier im Wesentlichen (nur) grundlegende Zielstellungen (vgl. z. B. § 1 Abs. 5 BauGB) und überlässt die Umsetzung dieser Ziele im Ausgangspunkt der Gestaltungsfreiheit der Planerinnen und Planer. Die Planung stellt in erster Linie einen schöpferischen, kreativen Akt dar, mit dem Recht geschaffen wird. Erst in zweiter Linie handelt es sich um Gesetzesanwendung.

Das Abwägungsgebot hat nun die Aufgabe, die planerische Gestaltungsfreiheit im Interesse insgesamt ausgewogener und damit rechtsstaatlich verhältnismäßiger Konfliktlösungen zu begrenzen. Planerinnen und Planer sollen weder einseitig bestimmte Belange in den Vordergrund stellen noch sie vernachlässigen.

1.3 Weitere Grenzen der planerischen Gestaltungsfreiheit

Das Abwägungsgebot ist nicht die einzige Grenze der planerischen Gestaltungsfreiheit. Es wird flankiert durch das Gebot der Erforderlichkeit der Planung bzw. der Planrechtfertigung einerseits und die Notwendigkeit, die sogenannten zwingenden Rechtssätze zu beachten, andererseits.

Für die *Bauleitplanung* ist das Gebot der Erforderlichkeit in § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB verankert. Ihm wird Genüge getan, wenn ein Bauleitplan nach der planerischen Konzeption der Gemeinde erforderlich ist (BVerwG, Urteil vom 07.05.1971, Az. IV C 76.68, NJW 1971, 1626; Battis/Krautzberger/Löhr 2016: § 1, Rn. 26). Aus der Bindung an die planerische Konzeption der Gemeinde folgt, dass das Gebot der Erforderlichkeit nur eine recht schwache Schranke der planerischen Gestaltungsfreiheit darstellt. Verboten ist letztlich nur eine reine „Negativplanung“ oder „Verhinderungsplanung“, die durch keine planerische Konzeption getragen wird.

Für die Raumordnungsplanung (*Raumordnung*) findet sich das Gebot der Erforderlichkeit in § 2 Abs. 1 ROG. Danach sind die Grundsätze der Raumordnung durch Festlegungen in Raumordnungsplänen zu konkretisieren, wenn dies zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes erforderlich ist. Ebenso wie bei der Bauleitplanung hat das Gebot der Erforderlichkeit auch in der Raumordnungsplanung nur eine vergleichsweise geringe Bedeutung als Grenze der planerischen Gestaltungsfreiheit. So kann es einem Ziel der Raumordnung als Festlegung in einem Raumordnungsplan nur dann an der Erforderlichkeit fehlen, wenn seiner Verwirklichung auf unabsehbare Zeit rechtliche oder tatsächliche Hindernisse entgegenstehen (BVerwG, Beschluss vom 16.03.2006, Az. 4 BN 38/05, ZfBR 2006, 468 f.; Spannowsky/Runkel/Goppel 2010: § 7, Rn. 8).

Für die Fachplanungen firmiert das Gebot der Erforderlichkeit zumeist unter dem Terminus *Planrechtfertigung* (ständige Rechtsprechung seit BVerwGE 48, 56/60). Auch ohne eine ausdrückliche gesetzliche Normierung beansprucht dieses Erfordernis insbesondere bei einer *Planfeststellung* Geltung, da der Planfeststellungsbeschluss rechtsgestaltend in individuelle Rechtspositionen Dritter eingreift und somit auch angesichts der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG einer Rechtfertigung bedarf (BVerwGE 48, 56/59; BVerwG, Urteil vom 07.07.1978, Az. IV C 79.76, BVerwGE 56, 110/118). Dem Erfordernis der Planrechtfertigung wird Rechnung getragen, wenn die Planung den Zielsetzungen des Fachplanungsgesetzes dient und die mit dem konkreten Vorhaben verfolgten öffentlichen Interessen generell geeignet sind, etwa entgegenstehende Eigentumsrechte zu überwinden (BVerwG, Urteil vom 22.03.1985, Az. 4 C 15/83, BVerwGE 71, 166/168). Auch das Erfordernis der Planrechtfertigung stellt allerdings nur eine geringe Einschränkung der planerischen Gestaltungsfreiheit dar.

Von zwingenden Rechtssätzen kann man sprechen, wenn in einer höherrangigen Norm oder auf einer vorgelagerten Planungsebene Vorgaben gemacht werden, die in einer (nachfolgenden) Planung nicht im Wege der Abwägung überwunden werden dürfen (BVerwGE 71, 163/165; Dreier 1995: 125). Zwingende Rechtssätze gewährleisten also für die jeweilige Planungsebene ein rechtliches Minimum. Typische zwingende Rechtssätze in diesem Sinne sind z. B. die Gebote, die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen (§ 1 Abs. 4 BauGB) und bei sonstigen

Abwägung

raumbedeutsamen Planungen die Ziele der Raumordnung zu beachten (§ 4 Abs. 1 S. 1 ROG), die Gebote, den Bebauungsplan aus dem Flächennutzungsplan (§ 8 Abs. 2 S. 1 BauGB) und den Regionalplan aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet (§ 8 Abs. 2 S. 1 ROG) zu entwickeln, die Bindung an den Festsetzungskatalog des § 9 Abs. 1 BauGB für Bebauungspläne oder das Verbot höhengleicher Kreuzungen für den Bau von Bundesautobahnen (§ 1 Abs. 3 S. 1 FStrG).

Fehlt es einer Planung an der Erforderlichkeit bzw. Planrechtfertigung oder ist die Planung nicht mit zwingenden Rechtssätzen vereinbar, so sind die Grenzen der planerischen Gestaltungsfreiheit überschritten und die Planung erweist sich als unzulässig. Der Eintritt in eine Abwägung ist in diesen Fällen nicht mehr erforderlich.

1.4 Abwägungsgebot und Verfahrensrecht

Das Abwägungsgebot hat in allen Bereichen der *Raumplanung* einen materiell-rechtlichen Charakter. Dies bedeutet in erster Linie, dass der schlussendlich in Kraft tretende Plan als Ergebnis der Planung abgewogen sein muss. In dem Plan muss sich ein zulässiges Abwägungsergebnis widerspiegeln. Gleichzeitig hat die Abwägung aber auch einen prozesshaften Charakter, da das Abwägungsgebot nicht nur Vorgaben für den Inhalt des Planes macht, sondern auch die Art und Weise der Entscheidungsfindung strukturiert. Die Planerin oder der Planer muss gleichsam in einem „inneren“ Verfahren die verschiedenen Phasen des Abwägungsvorganges durchlaufen.

Der Abwägungsvorgang als „inneres“ Verfahren ist zu unterscheiden vom „äußeren“ Verfahren (vgl. Erbguth 2006: 489; Schoen 2010: 85) in Gestalt der *Beteiligung* der Öffentlichkeit (vgl. z. B. § 3 BauGB; § 10 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 ROG; § 73 Abs. 4 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)) und der Träger öffentlicher Belange (vgl. z. B. § 4 BauGB; § 10 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 ROG; § 73 Abs. 3a VwVfG). Die Beteiligungsvorschriften sind mit dem Abwägungsvorgang zwar insoweit verbunden, als sie der Gewinnung des Abwägungsmaterials dienen, sie geben jedoch selbst keine Antwort auf die Frage, wie mit dem gewonnenen Abwägungsmaterial umzugehen ist. Für die Verwertung der Erkenntnisse der Beteiligungsverfahren bleibt das materiell-rechtliche Abwägungsgebot maßgeblich, sodass § 2 Abs. 3 BauGB, der die Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials formal dem „äußeren“ Verfahren zuordnet (sogenannte Verfahrensgrundnorm; vgl. Deutscher Bundestag 2003: 42), insoweit als bloße Fiktion angesehen werden muss (Schoen 2010: 87 f.).

2 Elemente des Abwägungsgebotes und korrespondierende Abwägungsfehler

Die Fachgesetze beschränken sich auf die Aussage, dass eine Abwägung überhaupt stattzufinden hat. So sind nach § 1 Abs. 7 BauGB „bei der Aufstellung der Bauleitpläne [...] die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen“. Als Grenze der planerischen Gestaltungsfreiheit erweist sich diese Formulierung als wenig aussagekräftig, da zwar der Gegenstand der Abwägung („Belange“) benannt wird, der Inhalt bzw. die Art und Weise der Abwägung aber nur mit dem Wörtchen „gerecht“ beschrieben wird.

Angesichts der gesetzgeberischen Zurückhaltung ist es die Rechtsprechung, die dem Abwägungsgebot Struktur und Inhalt gegeben hat. Das Bundesverwaltungsgericht hat den Inhalt des Abwägungsgebotes zunächst für den Bereich der *Bauleitplanung* dahingehend konkretisiert, dass (1) eine Abwägung überhaupt stattfinden muss, (2) in die Abwägung einzustellen ist, was

nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss, (3) die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange nicht verkannt werden darf und (4) der Ausgleich zwischen den öffentlichen und privaten Belangen nicht in einer Weise vorgenommen werden darf, dass der Ausgleich zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (BVerwGE 34, 301/309). Später wurde diese Rechtsprechung dann auf den Bereich der Fachplanungen (BVerwGE 48, 56/63 f.; BVerwGE 56, 110/122 f.) übertragen und auch im Bereich der Raumordnungsplanung beansprucht sie Geltung (vgl. BVerwG, Beschluss vom 20.08.1992, Az. 4 NB 20/91, BVerwGE 90, 329/333).

2.1 Belange als Gegenstand der Abwägung

Der Begriff *Belang* ist allgemein mit dem Begriff des Interesses gleichzusetzen und daher weit zu fassen (Hoppe/Bönker/Grotefels 2010: § 7, Rn. 5). So umfasst der Begriff des privaten Belanges nicht nur die sich aus dem Eigentum oder anderen verfassungsrechtlichen Positionen ergebenden Interessen, sondern er geht über die grundrechtlichen Schutzbereiche hinaus (vgl. BVerwG, Beschluss vom 09.11.1979, Az. 4 N 1/78 u. a., BVerwGE 59, 87/101). Entsprechend kann das Interesse an der Aufrechterhaltung einer bestimmten Wohn- oder Verkehrslage ebenso erfasst sein wie das Bestreben eines Unternehmers, seinen Betrieb zu erweitern oder umzustellen (vgl. Battis/Krautberger/Löhr 2016: § 1, Rn. 109).

Der Begriff der öffentlichen Belange umfasst alle Interessen der Allgemeinheit, die durch die Planung berührt sein können. Jeweils nicht abschließende Aufzählungen von im Wesentlichen öffentlichen Belangen enthalten für die *Bauleitplanung* der § 1 Abs. 5 und Abs. 6 BauGB (sogenannte Planungsziele und Planungsleitlinien) und für die Raumordnungsplanung der § 2 Abs. 2 ROG (Grundsätze der Raumordnung). Für den Bereich der Fachplanungen existieren entsprechende Kataloge nicht.

2.2 Abwägungserfordernis und Abwägungsausfall

Die zur Abwägung verpflichtete Stelle kann die ihr eingeräumte planerische Gestaltungsfreiheit nicht erkennen oder gar bewusst ignorieren. Findet eine Abwägung dann nicht statt, kann man von einem Abwägungsausfall sprechen. Denkbar ist dies z. B. dann, wenn der Planungsträger ein bestimmtes Vorhaben unbedingt ermöglichen möchte und er aus diesem Grunde entgegenstehende Belange erst gar nicht ermittelt bzw. ausblendet (vgl. BVerwG, Urteil vom 05.07.1974, Az. IV C 50.72, BVerwGE 45, 309/315 ff.).

2.3 Einstellungsgebot und Abwägungsdefizit

Zur Vermeidung eines sogenannten Abwägungsdefizits ist der Planungsträger verpflichtet, alle Belange in die Abwägung einzustellen, die nach Lage der Dinge in sie einzustellen sind. Die Frage, ob ein Belang in diesem Sinne abwägungsrelevant ist, kann dabei zumindest im Ansatz in eine rechtliche und eine tatsächliche Komponente aufgliedert werden:

In rechtlicher Hinsicht muss sich der Belang in der konkreten Situation als generell schutzwürdig und mehr als geringwertig erweisen (BVerwGE 59, 87/99). Das Kriterium der Schutzwürdigkeit führt zur Ausgrenzung aller Belange, die ihrerseits mit einem rechtlichen Mangel behaftet sind (Schoen 2010: 98). Mit dem Erfordernis des Überschreitens einer Geringwertigkeitsschwelle wird

der Planungsträger von der Befassung mit solchen Belangen befreit, die objektiv nur eine marginale Bedeutung haben.

Bei der Beurteilung der Abwägungsrelevanz sind zudem die ebenenspezifischen Rechtswirkungen der jeweiligen Planung zu berücksichtigen. So trifft der Raumordnungsplan im Regelfall noch keine parzellenscharfen Aussagen zur zulässigen Bodennutzung, sodass hier private Belange häufig ohne Bedeutung bleiben. Die für die Linienbestimmungsverfahren geltenden Abwägungsklauseln (§ 16 Abs. 2 S. 1 FStrG; § 13 Abs. 1 S. 2 WaStrG) beschränken das Abwägungsgebot sogar von vornherein auf öffentliche Belange.

In tatsächlicher Hinsicht setzt die Abwägungsrelevanz eines Belanges seine Betroffenheit voraus. Diese ist anzunehmen, wenn durch die Realisierung des Planes auf den Belang mehr als geringfügig positiv oder negativ Einfluss genommen wird und diese Einflussnahme bei der Entscheidung über den Plan auch erkennbar ist.

Aus dem Umstand, dass für die Beurteilung der Betroffenheit die künftigen Auswirkungen des Planes maßgeblich sind, folgt zwangsläufig die Notwendigkeit von Prognoseentscheidungen (▷ *Prognose*). Allerdings liegt ein Prognosefehler und damit ein Abwägungsdefizit im Hinblick auf das Einstellungsgebot nicht schon dann vor, wenn die tatsächliche Entwicklung von der prognostizierten Entwicklung abweicht. Von einem Prognosefehler ist vielmehr nur auszugehen, wenn die Prognosegrundlage unvollständig war oder das Prognoseergebnis nicht in einer der Materie angemessenen und methodisch einwandfreien Weise erarbeitet wurde (BVerwGE 56, 110/121).

Im Übrigen gilt, dass das „was die planende Stelle nicht ‚sieht‘, und was sie nach den gegebenen Umständen auch nicht zu ‚sehen‘ braucht, [...] von ihr bei der Abwägung nicht berücksichtigt werden [kann] und [...] von ihr auch nicht berücksichtigt zu werden [braucht]“ (BVerwGE 59, 87/103). Die Einbußen, die das Erfordernis der Erkennbarkeit für unberücksichtigte öffentliche oder private Belange mit sich bringen kann, lassen sich mit den Beteiligungsvorschriften rechtfertigen, die dem Träger des Belanges insoweit nicht nur eine Mitwirkungsmöglichkeit einräumen, sondern ihm auch eine Mitwirkungslast aufbürden.

Für die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials sind nicht nur die Auswirkungen der favorisierten Planung maßgeblich, sondern es sind auch solche Planungsalternativen zu ermitteln und in die Abwägung einzustellen, die eine geringere Beeinträchtigung öffentlicher und privater Belange naheliegend erscheinen lassen (BVerwG, Urteil vom 22.03.1985, Az. 4 C 15/83, BVerwGE 71, 166/172) bzw. die sich aufdrängen (BVerwG, Beschluss vom 14.05.1996, Az. 7 NB 3/95, BVerwGE 101, 166/174). Die Pflicht zur Alternativenprüfung entfällt, wenn entsprechende Überlegungen bereits auf einer vorangegangenen Planungsebene angestellt wurden und insoweit für die nachfolgende Planungsebene Bindungswirkungen entfalten (vgl. Schoen 2003: 280 ff.).

2.4 Gewichtungsgebot und Abwägungsfehleinschätzung

Die planende Stelle ist ferner gehalten, sich die Bedeutung des als abwägungsrelevant erkannten Belanges zu vergegenwärtigen. Sie muss jedem Belang das ihm nach den rechtlichen Vorgaben und tatsächlichen Gegebenheiten objektiv zukommende Gewicht beimessen (Hoppe/Bönker/Grotefels 2010: § 7, Rn. 60). Eine Missachtung dieses Gewichtungsgebotes führt zu einer sogenannten Abwägungsfehleinschätzung.

Die Bemessung des objektiven Gewichtes der Belange kann sich als äußerst schwierig erweisen. Während sich nämlich die Wertigkeit eines Grundstückes oder eines Gebäudes noch recht gut in Gestalt des materiellen Verkehrswertes ausdrücken lässt, fehlt es an einer entsprechend klaren Bezugsgröße z. B. hinsichtlich der Belange des Umweltschutzes (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB und § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG) oder der sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB). Letztlich kann die Wertigkeit eines Belanges nur anhand einer Einzelfallprüfung beurteilt werden.

Im Ausgangspunkt ist bei der Beurteilung der Wertigkeit der Belange von einer Gleichrangigkeit der öffentlichen und der privaten Belange auszugehen (BVerwG, Urteil vom 01.11.1974, Az. IV C 38.71, DVBl 1975, 492). Allerdings gibt es vereinzelt gesetzliche Gewichtungsvorgaben, die die generelle Bedeutung bestimmter Belange normativ erhöhen. Als Beispiele sind hier der Trennungsgrundsatz des § 50 S. 1 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) und der Vorrang der Innenentwicklung in § 1a Abs. 2 Hs. 2 BauGB zu nennen. Anders als die zwingenden Rechtssätze vermitteln diese gesetzlichen Gewichtungsvorgaben dem in Rede stehenden Belang jedoch keinen absoluten, vom Einzelfall unabhängigen Schutz. Vielmehr kann auch der durch eine gesetzliche Gewichtungsvorgabe gestärkte Belang im Wege der Abwägung überwunden werden, wenn ihm andere Belange von hohem Gewicht gegenüberstehen (BVerwG, Urteil vom 28.01.1999, Az. 4 CN 5/98, BVerwGE 108, 248/253). Letztlich steigern sich in diesen Konstellationen (nur) die auf dem Planungsträger lastenden Argumentations- und Begründungspflichten (Jarass 2015: § 50, Rn. 30a; Wahl/Dreier 1999: 617).

Neben der Wertigkeit der Belange ist im Rahmen des Gewichtungsgebotes der Grad ihrer Betroffenheit zu bestimmen. Auch hier gilt, dass es an verallgemeinerungsfähigen Maßstäben, die die Intensität der Betroffenheit eines Belanges messbar machen können, weitgehend fehlt. Hier ist ebenso eine weitreichende Einzelfallprüfung angezeigt.

2.5 Ausgleichsgebot und Abwägungsdisproportionalität

Schließlich ist zwischen den Belangen ein Ausgleich vorzunehmen, der zur objektiven Wichtigkeit einzelner Belange nicht außer Verhältnis steht. Dabei ist es unumgänglich und ohne Weiteres legitim, dass sich der Planungsträger bei der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung des anderen Belanges entscheidet. Erst dort, „wo einer der beteiligten Belange in geradezu unvertretbarer Weise zu kurz kommt, [...], wo das Verhältnis zwischen ihm und dem Planinhalt auch bei Berücksichtigung planerischer Gestaltungsfreiheit und aller sonstigen Gegebenheiten nicht mehr aufgeht“ (BVerwGE 45, 309/317), kann eine Abwägungsdisproportionalität angenommen werden.

Beim Ausgleich der Belange ist der Grundsatz der planerischen Konfliktbewältigung zu beachten. Dieser verlangt, dass einer Planung zurechenbare Konflikte mit dieser Planung selbst gelöst werden müssen und nicht auf ein nachfolgendes Planungs- oder Genehmigungsverfahren verlagert werden dürfen, es sei denn, der Planungsträger legt in einer vorausschauenden Betrachtung nachvollziehbar dar, dass eine spätere sachgerechte Lösung sichergestellt und der noch offene Konflikt letztlich bewältigt werden kann (vgl. BVerwG, Urteil vom 26.05.2004, Az. 9 A 6.03, BVerwGE 121, 57/66 f.). Bei der Konfliktlösung muss allerdings die Kompetenzordnung gewahrt werden. Insbesondere müssen die Träger der Raumordnungsplanung mangels eigener bodenrechtlicher

Kompetenzen (> *Bodenrecht*) nachfolgenden Bauleit- und Fachplanungen eigene Gestaltungsspielräume belassen (BVerwGE 90, 329/334). Die Träger der Raumordnungsplanung dürfen hier die übergeordneten und überörtlichen Konflikte nur in Gestalt von gebietsscharfen Festlegungen lösen, parzellenscharfe Festlegungen sind ihnen hingegen grundsätzlich verboten.

3 Fehlerfolgen

Die Komplexität des Abwägungsgebotes bringt eine gewisse Fehleranfälligkeit mit sich. Gleichzeitig liegt auf der Hand, dass im Interesse einer rechtssicheren Planung nicht jeder Abwägungsmangel zwangsläufig zur Aufhebung oder gar Nichtigkeit des Planes führen sollte. Der Gesetzgeber und die Rechtsprechung haben daher ein recht komplexes Regelungssystem entwickelt, das sowohl dem Interesse an der Erhaltung des fehlerhaften Planes als auch dem Rechtsschutzinteresse des Planbetroffenen Rechnung zu tragen versucht.

3.1 Planerhaltung bei Abwägungsmängeln

Für Planungen mit rechtsnormativem Charakter folgt aus einer Verletzung von verfahrens- oder materiell-rechtlichen Anforderungen grundsätzlich eine Nichtigkeit; Planungsentscheidungen mit Verwaltungsaktcharakter – wie z. B. ein Planfeststellungsbeschluss – sind prinzipiell anfechtbar. Allerdings haben sich in der Raumplanung bei Abwägungsmängeln diese regelmäßigen Folgen einer Rechtsverletzung teilweise in ihr Gegenteil verkehrt, indem dort Abwägungsmängel zum Teil für gänzlich unbeachtlich erklärt werden (§ 12 Abs. 3 S. 2 ROG; § 214 Abs. 3 S. 2 BauGB; § 75 Abs. 1a S. 1 VwVfG), ihre Beachtlichkeit von der Einhaltung einer Rügefrist abhängig gemacht wird (§ 12 Abs. 5 S. 1 Nr. 3 ROG; § 215 Abs. 1 Nr. 3 BauGB) oder die Möglichkeit einer Heilung der Mängel in einem ergänzenden Verfahren eröffnet ist (§ 12 Abs. 6 ROG; § 214 Abs. 4 BauGB; § 75 Abs. 1a S. 2 Alt. 2 VwVfG).

3.2 Rechtsschutz bei Abwägungsmängeln

Bei Raumordnungsplänen stellt sich unter Rechtsschutzgesichtspunkten (> *Rechtsschutz in der Planung*) das Problem, dass seine Festlegungen grundsätzlich keine unmittelbaren Rechtswirkungen gegenüber Privaten entfalten. Ein unmittelbarer Rechtsschutz gegen Raumordnungspläne der Länder (für Raumordnungspläne des Bundes vgl. Spannowsky/Runkel/Goppel 2010: § 4, Rn. 98 ff.) kommt daher vorrangig nur für Gemeinden und sonstige öffentliche Stellen in Betracht, die unmittelbar an die Ziele und Grundsätze der Raumordnung gebunden werden (> *Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung*). Möglich ist hier ein Normenkontrollantrag gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), wenn der Raumordnungsplan als Rechtsverordnung, Satzung oder Regelungswerk sui generis verabschiedet wurde und das Landesrecht die Normenkontrolle für Rechtsvorschriften, die im Rang unter den Landesgesetzen stehen, überhaupt eröffnet (Spannowsky/Runkel/Goppel 2010: § 4, Rn. 83 f.). Wird der Raumordnungsplan als förmliches Gesetz verabschiedet, kommt als prinzipale Rechtsschutzoption nur eine Kommunalverfassungsbeschwerde zum Bundes- oder Landesverfassungsgericht in Betracht (Spannowsky/Runkel/Goppel 2010: § 4, Rn. 93 f.).

Der Grundsatz, dass raumordnerische Festlegungen gegenüber Privaten keine unmittelbaren Rechtswirkungen entfalten, erfährt allerdings Durchbrechungen. So erfolgt eine gezielte Steuerung privater Vorhaben insbesondere dann, wenn die raumordnerische Festlegung eines Vorranggebietes z. B. für die Windenergienutzung oder den Kiesabbau derartige Nutzungen außerhalb des Vorranggebietes gemäß § 35 Abs. 3 S.3 Hs. 2 Alt. 2 BauGB ausschließt (VGH München, Urteil vom 08.12.2003, Az. 20 N 01.2612, ZfBR 2004, 276 f.). In solchen Fällen kommt bei Raumordnungsplänen der Länder, die im Rang unterhalb der Landesgesetze stehen, bei einer entsprechenden landesrechtlichen Öffnungsklausel ebenfalls ein Normenkontrollantrag in entsprechender Anwendung des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO in Betracht. Für die gemäß § 47 Abs. 2 S. 1 Hs. 1 VwGO insoweit erforderliche Antragsbefugnis muss der Antragsteller hinreichend substantiierte Tatsachen vortragen, die es zumindest möglich erscheinen lassen, dass er durch bestimmte Ziele des Raumordnungsplanes oder deren Anwendung in seinem Recht auf ordnungsgemäße Abwägung seiner Belange verletzt wird. Das wiederum setzt voraus, dass er einen eigenen Belang als verletzt benennt, der für die Abwägung überhaupt zu beachten war (BVerwG, Beschluss vom 13.11.2006, Az. 4 BN 18/06, NVwZ 2007, 229, Rn. 6).

Im Hinblick auf den unmittelbaren Rechtsschutz gegen Bauleitpläne (▷ *Bauleitplanung*) ist zu differenzieren. Gegen den ▷ *Bebauungsplan* ist ohne Weiteres die Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO statthaft, da der Bebauungsplan gemäß § 10 Abs. 1 BauGB von der Gemeinde als Satzung beschlossen wird. Der private Antragsteller ist hier – wie beim Rechtsschutz gegen Raumordnungspläne – im Sinne des § 47 Abs. 2 S. 1 Hs. 1 VwGO antragsbefugt, wenn sein substantiiertes Tatsachenvortrag es zumindest als möglich erscheinen lässt, dass er durch Festsetzungen des Bebauungsplanes in seinen Rechten verletzt ist. Es kommt also nur darauf an, dass eine Verletzung des Abwägungsgebotes nicht offensichtlich und eindeutig nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen ist (BVerwG, Urteil vom 24.09.1998, Az. 4 CN 2/98, BVerwGE 107, 215/217).

Schwieriger gestaltet sich die Rechtsschutzfrage beim ▷ *Flächennutzungsplan*, da er weder eine bestimmte Rechtsform aufweist noch im Grundsatz unmittelbare Außenrechtswirkungen entfaltet; der Flächennutzungsplan zielt primär auf eine Eigenbindung der Gemeinde ab (§ 8 Abs. 2 S.1 BauGB). Gleichwohl ist in der Rechtsprechung inzwischen anerkannt, dass eine entsprechende Anwendung des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO angezeigt ist, wenn im Flächennutzungsplan Konzentrationszonen für bestimmte Nutzungen dargestellt werden, die über § 35 Abs. 3 S.3 Hs. 2 Alt. 1 BauGB wie Festlegungen eines Bebauungsplanes wirken und auf diese Weise unmittelbaren Einfluss auf die Zulässigkeit von Bauvorhaben nehmen (BVerwG, Urteil vom 26.04.2007, Az. 4 CN 3/06, BVerwGE 128, 382/Rn. 10 ff.).

Im Bereich der Fachplanung kommt Rechtsschutz vor allem gegen Planfeststellungsbeschlüsse (▷ *Planfeststellung*) in Betracht. Bei den Planfeststellungsbeschlüssen handelt es sich um Verwaltungsakte, sodass ihre Aufhebung gemäß § 42 Abs. 1 Hs. 1 VwGO mit der Anfechtungsklage begehrt werden kann. Die von § 42 Abs. 2 VwGO insoweit vorausgesetzte Klagebefugnis besteht, wenn der Vortrag des Klägers es möglich erscheinen lässt, dass er durch den Planfeststellungsbeschluss in seinem Recht auf gerechte Abwägung seiner eigenen Belange beeinträchtigt wird (BVerwGE 107, 313/322 f.). Zu beachten ist allerdings, dass die Planerhaltungsvorschriften einen Anspruch auf Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses in weiten Bereichen ausschließen. Häufig wird sich der Tenor der gerichtlichen Entscheidung daher auf die Verpflichtung des Vorhabenträgers beschränken, den Abwägungsmangel durch ergänzende Schutzauflagen oder in einem ergänzenden Verfahren zu beseitigen.

Abwägung

Die gerichtliche Überprüfung ist im Hinblick auf das Abwägungsgebot in allen Bereichen der *Raumplanung* auf die skizzierten Abwägungsmängel beschränkt. Das Gericht muss also die planerische Gestaltungsfreiheit des jeweiligen Planungsträgers respektieren und darf in keinem Fall eigene Zweckmäßigkeitserwägungen anstellen.

Literatur

- Battis, U.; Krautzberger, M.; Löhr, R.-P. (2016): Baugesetzbuch. Kommentar. München.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2003): Gesetzesentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Baugesetzbuches an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau). Drucksache 15/2250. Berlin.
- Dreier, J. (1995): Die normative Steuerung der planerischen Abwägung: Strikte Normen, generelle Planungsleitbegriffe, Planungsleitlinien und Optimierungsgebote. Berlin.
- Erbguth, W. (2006): Abwägung auf Abwegen? Allgemeines und Aktuelles. In: JZ – JuristenZeitung (10), 484-492.
- Hoppe, W.; Bönker, C.; Grotefels, S. (2010): Öffentliches Baurecht: Raumordnungsrecht, Städtebaurecht, Bauordnungsrecht. München.
- Jarass, H. D. (2015): Bundes-Immissionsschutzgesetz: Kommentar. München.
- Kopp, F. O.; Schenke, W.-R. (2013): Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar. München.
- Larenz, K.; Canaris, C.-W. (1995): Methodenlehre der Rechtswissenschaft. Heidelberg.
- Schoen, H. (2003): Die Planfeststellung zwischen Kontrollerlaubnis und Planungsentscheidung: Zur Dogmatik eines janusköpfigen Rechtsinstituts. Münster.
- Schoen, H. (2010): Interkommunale Abstimmung in der Bauleitplanung. Berlin.
- Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K. (2010): Raumordnungsgesetz (ROG): Kommentar. München.
- Stelkens, P.; Bonk, H. J.; Sachs, M. (2014): Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar. München.
- Wahl, R.; Dreier, J. (1999): Entwicklung des Fachplanungsrechts. In: NVwZ – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (6), 606-620.

Weiterführende Literatur

- Durner, W. (2005): Konflikte räumlicher Planungen: Verfassungs-, verwaltungs- und gemeinschaftsrechtliche Regeln für das Zusammentreffen konkurrierender planerischer Raumansprüche. Tübingen.
- Hoppe, W.; Just, J.-D. (1997): Zur Ausübung der planerischen Gestaltungsfreiheit bei der Planfeststellung und Plangenehmigung. In: DVBl – Deutsches Verwaltungsblatt (13), 789-802.

- Ibler, M. (1989): Die Schranken planerischer Gestaltungsfreiheit im Planfeststellungsrecht. Berlin.
- Jarass, H. D. (1999): Die materiellen Voraussetzungen der Planfeststellung in neuerer Sicht: Dogmatische Grundlagen und praktische Folgen, insb. im Verkehrswegebereich. In: DVBl – Deutsches Verwaltungsblatt (22), 1202-1211.
- Kment, M. (2002): Rechtsschutz im Hinblick auf Raumordnungspläne. Münster.
- Steinberg, R.; Wickel, M.; Müller, H. (2012): Fachplanung. Baden-Baden.
- Wiggers, C. (2003): Planerhaltung im Recht der Raumordnung: Zur Auslegung und Umsetzung von § 10 ROG. Münster.

Bearbeitungsstand: 11/2016