

Willy Spannowsky  
**Planungsrecht**

S. 1749 bis 1759

URN: urn:nbn:de: 0156-55991622



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

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>

# Planungsrecht

## Gliederung

- 1 Schnittmenge zwischen korrelierenden öffentlichen Aufgaben
- 2 Recht im Raumplanungssystem
- 3 Raumplanung im Rechtssystem
- 4 Planverwirklichung

Literatur

Planungsrecht bezieht sich auf ein vielseitiges Spektrum öffentlicher Aufgaben mit vielfältigen Wechselbeziehungen, in dem Recht Leitungs-, Inhaltsbestimmungs-, Stabilitäts- und Kontrollfunktionen und Planung entwicklungsperspektivische Gestaltungs-, Konkretisierungs- und Koordinierungsfunktionen erfüllt. Raumpläne entfalten, soweit sie normative Festlegungen enthalten, rechtsgestaltende Wirkung.

# 1 Schnittmenge zwischen korrelierenden öffentlichen Aufgaben

---

## 1.1 Öffentliche Aufgaben kraft gesetzlicher Aufgabenzuweisungen

Das Planungsrecht beschreibt den öffentlich-rechtlich geprägten Ordnungsrahmen, das Beziehungsgefüge und die Wirkungszusammenhänge, die zwischen den öffentlichen Aufgaben Planung und Recht bestehen (Schmidt-Aßmann 2004: 332, 2005: 784). Im staatlichen Aufgabenspektrum gibt es zur Verfolgung verschiedener öffentlicher Aufgabenzwecke eine Reihe von Plänen, z. B. die Finanz- und Haushaltspläne, die Rahmenpläne der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ sowie den planerischen Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Das mit dem Begriff des Planungsrechts umrissene Beziehungsgefüge war bisher im Wesentlichen auf die Aufgabenfelder des Raumplanungsrechts fokussiert. Dieses Beziehungsgefüge hat eine Akzentverschiebung erfahren, weil der umweltplanerischen Dimension (▷ *Umweltplanung*) infolge rechtlicher Entwicklungen im Bereich des Umwelt- und Energierechts (▷ *Energiepolitik*) mehr Gewicht beigemessen worden ist. Wachsende Bedeutung erlangen in neuerer Zeit zudem die Umweltfachplanungen, die der EU-rechtlich zugewiesenen Aufgabe der Konkretisierung von Umweltbelangen und Anforderungen in Bezug auf die Umweltvorsorge dienen. Ihre raumplanungsinternen, abwägungsdirigierenden Steuerungswirkungen sind im Verhältnis zu den gesamträumlichen Planungen und zur Infrastrukturfachplanung (▷ *Fachplanungen, raumwirksame*) aufgrund richtliniengeleiteter Vorgaben des EU-Rechts intensiviert worden (vgl. z. B. die raumbezogenen Anforderungen der Richtlinie 2007/60/EG über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (▷ *Hochwasserschutz*), der Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa sowie der Richtlinie 2002/49/EG über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (▷ *Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung*)).

Für die unter dem Begriff der ▷ *Raumplanung* zusammengefassten Planungen ist kennzeichnend, dass sie sich nicht wie andere Formen staatlicher Planung lediglich auf die Funktion der „Selbstfestlegung eigenen künftigen Verhaltens“ (Roellecke 1994: 1024) oder auf die „Festlegung von Entscheidungsprämissen für künftige Entscheidungen“ (Luhmann 1975: 67) beziehen. Im Kern erfüllen Raumpläne vielmehr selbst Rechtsetzungs- und Rechtsgestaltungsfunktionen oder lösen entsprechend der ihnen zugewiesenen rechtlichen Steuerungsfunktion zumindest Rechtsfolgen aus. Rechtliche Zuweisungen von raumrelevanten Planungsaufgaben (▷ *Öffentlicher Raum*) finden sich nicht mehr nur auf staatlicher Ebene, sondern zunehmend auch auf zwischenstaatlicher Ebene und im Recht der Europäischen Union (▷ *Europäische Union*), wo verschiedene Typen europäischer Verbundplanungen (Rung 2013) in Gestalt eines arbeitsteilig entwickelten europäischen Biotopverbundnetzes, einer gestuften Programmplanung im Bereich der EU-Strukturfondspolitik und eines Förderbeitrags zum Ausbau Transeuropäischer Netze entstanden sind (Spannowsky 2013a: 59).

## 1.2 Raumplanung zwischen öffentlicher Aufgabenverantwortung und Rechtspflicht

Der Raumordnungsplanung (▷ *Raumordnung*) ist die Entwicklung (▷ *Raumentwicklung*), Sicherung und Ordnung des Gesamtraums und seiner Teilräume als öffentliche Aufgabe zugewiesen (§ 1 Abs. 1 Raumordnungsgesetz (ROG)) und der städtebaulichen Planung die Steuerung der baulichen und sonstigen Nutzung der Grundstücke in einer Gemeinde (§ 1 Abs. 1 und 2 Baugesetzbuch (BauGB)). Mit dem darin zum Ausdruck kommenden, für den Bereich des Raumordnungs- und Bauplanungsrechts (▷ *Raumordnungsrecht*; ▷ *Baurecht*) rechtlich verankerten Grundsatz der Planmäßigkeit korrespondiert die Aufgabenverantwortung für die gesamträumliche Planung (auf Bundesebene für die Raumordnungsplanung vgl. § 1 Abs. 1 i. V. m. § 17 Abs. 1 bis 3 ROG) und unter bestimmten Voraussetzungen auch Planungspflichten (bezüglich der Raumordnungspläne der Länder gemäß § 8 Abs. 1 S. 1 ROG und bezüglich der Regionalpläne gemäß § 8 Abs. 2 S. 1 ROG (▷ *Regionalplanung*) sowie bezüglich der Bauleitpläne gemäß § 1 Abs. 3 BauGB (▷ *Bauleitplanung*)).

## 1.3 Aufgabenimmanente rechtlich zugewiesene Konkretisierungs-, Koordinierungs- und Integrationsfunktionen der gesamträumlichen Pläne

Zu den Elementen, die der rechtlichen Aufgabenzuweisung der Raumordnungs- und Bauleitpläne als gesamträumliche Pläne innewohnen, gehört die fortschreitende Konkretisierung und Verdichtung der entwicklungs- und nutzungsrelevanten räumlichen Planungsaussagen, also von gesamträumlichen zu teilräumlichen, zu gemeindegebiets-, standort- und grundstücks- sowie projekt- und vorhabenbezogenen Planungsaussagen. Diese wird ergänzt durch Koordinierungs- und Integrationsfunktionen, welche die gesamträumlichen Pläne in Bezug auf verschiedene raumrelevante Entwicklungs- und Nutzungsinteressen erfüllen müssen. Die Funktionsfähigkeit des integral und koordinierend auf Nachhaltigkeit angelegten, hierarchisch gegliederten räumlichen Planungssystems setzt voraus, dass alle Planungsträger der gesamträumlichen Planung die ihnen zugewiesene öffentliche Aufgabe funktionsadäquat entsprechend der jeweiligen gesetzlichen Aufgabenzuweisungsnorm wahrnehmen.

## 1.4 Verflechtungen zwischen verschiedenen Raumplanungen und rechtliche Konkurrenzlösungen

Inkompatibilität zwischen den Raumplanungen wird rechtlich gesteuert vermieden oder aufgelöst: im vertikalen hierarchischen Verhältnis zwischen der Raumordnung und der städtebaulichen Planung nach dem ▷ *Gegenstromprinzip* (§ 1 Abs. 3 ROG), im Verhältnis zwischen städtebaulichen Plänen und Fachplanungen mit den Rechtswirkungen der ▷ *Planfeststellung* auf der Basis ordnender Kollisionsnormen (§§ 38 und 7 BauGB), auf der Ebene der Raumordnung teilweise auf der Basis differenzierter ordnender Prioritätsfestlegungen (z. B. § 15 Abs. 1 S. 2 Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG)) und teilweise planinhaltlich geleitet durch das ausgleichende Abwägungsgebot (§ 16 Abs. 2 S. 1 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) und § 7 Abs. 2 i. V. m. § 8 Abs. 5 Nr. 3, Abs. 7 ROG; ▷ *Abwägung*), im horizontalen Verhältnis der städtebaulichen Planungen benachbarter Gemeinden untereinander aufgrund des interkommunalen Abstimmungsgebots (§ 2 Abs. 2

S. 1 BauGB) sowie im Verhältnis zwischen den gesamtäumlichen Plänen und der Infrastrukturfachplanung einerseits sowie der Umweltfachplanung andererseits grundsätzlich aufgrund des Abwägungsgebots (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 7g BauGB sowie § 7 Abs. 2 und § 8 Abs. 5 Nr. 3 ROG).

## 2 Recht im Raumplanungssystem

---

### 2.1 Rechtlich geprägter Ordnungs-, Organisations-, Verfahrens- und Kontrollrahmen der Raumplanung

Raumplanung ist als administrative Handlungsform von der Ordnungsfunktion des Verwaltungsrechts geprägt. Rechtlich festgelegt sind die Aufgabenzuweisung, deren Organisationsrahmen sowie deren instrumenteller und prozeduraler Rahmen. Vor dem Hintergrund des Grundrechtsschutzes (Art. 1 Abs. 3 Grundgesetz (GG)) und wegen der Bindung des Verwaltungshandelns an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG) gibt das Recht in Bezug auf Raumpläne, die selbst eine rechtliche Steuerungswirkung entfalten, zudem die Reichweite der Bindungs- und Gestaltungswirkungen vor und legt die möglichen Planinhalte und rechtlichen Planungsgrenzen sowie den Kontrollrahmen fest (▷ *Verfassungsrechtliche Grundlagen der Raumplanung*).

Das EU-Recht nimmt unmittelbar zur Verfolgung umweltpolitischer Zwecke in verfahrensmäßiger, aber auch in inhaltlicher Hinsicht sowohl durch umweltplanerische als auch risikovorsorgende Anforderungen (▷ *Risikomanagement*) in Gestalt von Standardisierungen und räumlichen Abstands- und Handlungsanforderungen Einfluss auf die mitgliedstaatlichen Raumplanungssysteme (Spannowsky 1998: 161; Jarass 1999: 661). Das EU-Recht wirkt darauf auch mittelbar ein: im Rahmen der EU-Strukturfondspolitik (▷ *Regionale Wirtschaftspolitik*) zur Verfolgung strukturpolitischer Zwecke mit regional-, stadt- und projektbezogener Entwicklungsperspektive (z. B. die Förderung regionalpolitischer Maßnahmen) und im Rahmen der EU-Beihilfenaufsicht zur Verfolgung wettbewerbspolitischer Zielsetzungen.

### 2.2 Grundsatz der Planmäßigkeit und gesetzliche Planersatzregelungen

Die Raumentwicklung erfolgt, soweit dafür im Hinblick auf die Zulassung von Vorhaben nutzungssteuernde planerische Vorentscheidungen oder Planungsentscheidungen erforderlich sind, auf der Basis von gestuften Raumplanungen, die eine rationale, situationsadäquate und raumbezogene Nutzungssteuerung gewährleisten sollen. Bei der Verwirklichung raumbedeutsamer Planungen oder Maßnahmen, wie z. B. von fachplanerisch geleiteten Infrastrukturvorhaben oder von städtebaulichen Projekten, deren Verwirklichung auf der Basis städtebaulicher Pläne angestrebt wird, müssen die Raumverträglichkeit und die Willkürfreiheit durch Planmäßigkeit für eine Vielzahl von Einzelentscheidungen durch öffentliche Planung in einem gestuften Planungssystem situationsbezogen sichergestellt werden. Wo dies der Fall ist, gehen § 1 Abs. 1 ROG und § 1 Abs. 1 und 2 BauGB sowie die verschiedenen für planfeststellungsbedürftige Vorhaben geltenden Fachplanungsgesetze vom Grundsatz der Planmäßigkeit aus (z. B. §§ 18 ff. Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG); § 8 Luftverkehrsgesetz (LuftVG); § 14 Abs. 1 Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG);

§ 17 FStrG; § 31 Abs. 2 S. 1 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG); § 11a Energiewirtschaftsgesetz (EnWG); § 20 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) und weitere bundes- und landesrechtliche Regelungen). Dies bedeutet, dass die Zulassungsentscheidung über solche raumbedeutsamen Vorhaben bzw. Projekte mit einer Planungsentscheidung vorbereitet und dabei die auftretenden Nutzungskonflikte zum Ausgleich gebracht werden.

Wo die Zulässigkeit von Vorhaben (▷ *Zulässigkeit von Vorhaben im Baurecht*) anknüpfend an den tatsächlich vorhandenen Bestand für eine unbestimmte Vielzahl gleichartiger Fallgestaltungen unabhängig von einer planerischen Verfeinerung beurteilt werden kann, kann die vorhabenbezogene Zulässigkeitsbeurteilung unter Durchbrechung des Grundsatzes der Planmäßigkeit planersetzend bzw. planähnlich über differenzierte gesetzliche Zulässigkeitstatbestände gelenkt werden, in denen die Zulässigkeitsbeurteilung von bestimmten gesetzlichen Voraussetzungen abhängig gemacht wird (vgl. § 34 Abs. 1 bis 3 und § 35 Abs. 1 bis 4 BauGB). Erweiterungen des Anwendungsbereichs der §§ 34 und 35 BauGB führen tendenziell zu einer Abweichung vom Grundsatz der Planmäßigkeit.

## 2.3 Rechtliche Sicherungsfunktionen

Damit die spätere Planverwirklichung nicht schon im Entstehungsprozess der Pläne vereitelt wird, sieht das Planungsrecht folgende gesetzliche Sicherungsvorkehrungen vor: das Raumordnungsrecht eine vorgezogene beschränkte Bindungswirkung von in Aufstellung befindlichen Zielen der Raumordnung als Abwägungsbelange und die Möglichkeit einer Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen gemäß § 14 Abs. 2 S. 1 ROG (▷ *Untersagung in der Raumordnung*), das Städtebaurecht die Veränderungssperre gemäß § 14 BauGB und das Zurückstellen von Baugesuchen gemäß § 15 BauGB (▷ *Planverwirklichung im Städtebau*) und das Fachplanungsrecht entsprechende, speziell geregelte Veränderungssperren (vgl. z. B. § 9a FStrG; § 15 WaStrG und § 19 AEG). Bei den förmlichen städtebaulichen Sanierungs- und den städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen bedarf es zur Herbeiführung der rechtlichen Sicherungsfunktion keiner gesonderten Satzung im Sinne des § 14 BauGB. Vielmehr werden die Rechtsfolgen in förmlich festgelegten Sanierungs- bzw. Entwicklungsgebieten kraft Gesetzes ausgelöst (vgl. § 144 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 169 Abs. 1 Nr. 3 BauGB).

## 3 Raumplanung im Rechtssystem

---

### 3.1 Raumpläne und ihre Rechtsetzungs-, Rechtsgestaltungs- und Rechtsfolgenfunktionen

Der Rechtscharakter der verschiedenen Pläne im Bereich der Raumplanung hängt davon ab, ob und inwieweit sie einen Verbindlichkeitsgrad bezüglich der Festlegung von Zielbestimmungen aufweisen und ob und inwieweit ihnen rechtlich die Funktion zugeordnet ist, Rechtsverhältnisse mit Drittwirkungen und mehrpoligen Außenwirkungen umzugestalten.

Raumpläne sind im Rechtssystem administrative Handlungsformen, denen die situations- und raumbezogene Aufgabe der vorbereitenden oder verbindlichen Rechtsgestaltung mit unterschiedlicher Zwecksetzung und Steuerungswirkung zugewiesen ist. Sie wirken als Planungsakte

rechtsgestaltend, soweit sie als Inhalts- und Schrankenbestimmungen das Eigentum ausgestalten, Nutzungskonflikte zum Ausgleich bringen, die Sozialbindung konkretisieren und dabei auch Drittbelastungen auslösen können.

Grundsätzlich finden Umweltfachplanungen, die der Konkretisierung der Umweltvorsorgebelange und der staatlichen Schutzpflichten dienen, in der nachfolgenden förmlichen Planung lediglich als Abwägungsbelange mit unterschiedlicher Gewichtung ihren Niederschlag (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 7b und g BauGB sowie § 7 Abs. 2 und § 9 Abs. 4 ROG). Eine Ausnahme bildet die Hochwasserschutzplanung, die in Kombination mit der Ausweisung eines Überschwemmungsgebiets die weiterreichende Rechtsfolge eines limitierten Planungs- und Bauverbots mit wasserrechtlichem Erlaubnisvorbehalt auslöst (vgl. § 78 Wasserhaushaltsgesetz (WHG)). Infrastrukturfachpläne, für die nach verfahrensrechtlicher Maßgabe der §§ 73 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) bzw. einschlägigen Fachgesetzen (vgl. z. B. § 17 FStrG; §§ 18 ff. AEG; § 11a EnWG; § 8 LuftVG; § 31 Abs. 2 S. 1 KrW-/AbfG; § 14 Abs. 1 WaStrG; § 20 UVPg und ähnlichen bundes- und landesrechtlichen Regelungen) ein Planfeststellungsverfahren oder eine Plangenehmigung vorgesehen ist, werden in der für die Beurteilung von Einzelfällen zugeschnittenen Rechtsform eines Verwaltungsakts aufgestellt, da es sich um die Planung raumbedeutsamer Einzelvorhaben handelt. Demgegenüber werden Bebauungspläne (▷ *Bebauungsplan*) und städtebauliche Satzungen als Planungsnormen in Kraft gesetzt, weil durch diese Pläne der Rahmen für die Beurteilung der Zulässigkeit für eine Vielzahl von Fällen festgelegt wird. Raumordnungspläne weisen in Gestalt von Zielen der Raumordnung unabhängig davon, ob ihnen in formeller Hinsicht gesetzlich Normcharakter zugewiesen ist, Rechtsnormqualität auf (BVerwG, Urteil vom 20.11.2003, Az. 4 CN 6.03, BVerwGE 119, 217 ff.). Obwohl Raumordnungspläne grundsätzlich unmittelbar nur für raumbedeutsame Planungen Bindungswirkung entfalten, folgt dies daraus, dass sie immerhin, soweit sie Vorentscheidungen bezüglich der räumlichen Nutzungsmöglichkeiten zum Gegenstand haben, über Raumordnungsklauseln (vgl. § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB) oder über die den Vorhabenzulassungsentscheidungen vorgeschalteten städtebaulichen Pläne oder über planfeststellungs- oder genehmigungsbedürftige Infrastrukturpläne indirekt die Eigentumsverhältnisse beeinflussen. Dies gilt bezüglich der normativen Rechtswirkung im Anwendungsbereich des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB auch für Flächennutzungspläne (▷ *Flächennutzungsplan*).

Der Rechtsschutz gegenüber Raumplanungen hängt von der Rechtsnatur der jeweiligen Pläne ab (▷ *Rechtsschutz in der Planung*).

### 3.2 Planungsnormen und ihre normative Steuerungsfunktion

Soweit Pläne normative Festlegungen enthalten, fallen die rechtliche und die planerische Steuerungsfunktion in dem Produkt des rechtlich geleiteten Planungsverfahrens, dem rechtsgestaltenden Plan, zusammen. Die in die Form einer Rechtsnorm gegossene Planung erhebt einen normativen Beachtungsanspruch in Bezug auf die Befolgung der verbindlichen Festlegungen bzw. Festsetzungen. Die der Planung zugeordneten Konkretisierungs-, Koordinierungs-, Gestaltungs-, Flexibilitäts- und situativen Differenzierungsfunktionen sind in diesem Fall mit der normativen Leitungs-, Inhaltsbestimmungs- und Stabilitätsfunktion des Rechts zu Planungsnormen verschmolzen. Planungsnormen sind allerdings in ihrem Geltungsanspruch und in ihrer Steuerungs- und Bindungswirkung im Vergleich zu Rechtsnormen eingeschränkt. In dem auf Verfeinerung angelegten, hierarchisch strukturierten Raumplanungssystem (BVerwG, Urteil vom 20.08.1992, Az. 4 NB 20.91, BVerwGE 90, 329 ff.) ist nicht Konformität wie im Verhältnis zwischen Rechtsnormen

gefordert. Stattdessen stellen Entwicklungsgebote (vgl. § 8 Abs. 2 S. 1 ROG und § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB) oder Anpassungspflichten (§ 1 Abs. 4 BauGB) die Kompatibilität von Plänen mit höherstufigen Plänen sicher. Der in der rechtsgestaltenden Planung auftretende Widerstreit zwischen Kontinuität und Flexibilität (Breuer 1976: 189; Spannowsky 1996: 1022), zwischen einer in die Zukunft wirkenden Verlässlichkeit und der Notwendigkeit, Veränderungen der realen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, wird zum einen durch eine größere Revisibilität und zum anderen durch gesetzlich vorgesehene Flexibilisierungsmechanismen sichergestellt (Schmidt-Aßmann 1995: 17). So treten im Verhältnis zu Planungsnormen höherstufiger Planung Kompatibilitätsanforderungen (s. § 1 Abs. 4 BauGB) an die Stelle von Konformitätsanforderungen, die das Verhältnis von höherrangigem Recht zu nachrangigerem Recht bestimmen (Lebreton 1991: 491). Außerdem räumt der Gesetzgeber planerische Flexibilisierungs- und Änderungsmöglichkeiten in größerem Umfang ein (s. die verfahrensmäßigen Erleichterungen bei Planänderungen gemäß §§ 13, 13a BauGB und die Zulassung von begrenzten Abweichungsmöglichkeiten gemäß §§ 21, 6 Abs. 2 ROG und entsprechenden landesplanungsgesetzlichen Vorschriften sowie gemäß § 31 BauGB).

### 3.3 Verfahren der Raumplanung im rechtlichen Ordnungsrahmen

Je nach dem Grad der Rechtsgestaltungswirkung der Pläne ist für die Planungsverfahren eine mehr oder weniger intensive Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung (▷ *Öffentlichkeitsbeteiligung*) vorgesehen (vgl. bezüglich der Bauleitplanung §§ 3 bis 4a BauGB, bezüglich der Raumordnungsplanung §§ 10, 11 ROG, bezüglich der planfeststellungsbedürftigen Fachpläne § 73 VwVfG i. V. m. den entsprechenden fachgesetzlichen Spezialvorschriften und die entsprechenden Vorschriften bezüglich der unterschiedlichen Umweltfachplanungen, z. B. §§ 46a, 51 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)). Die Planungsverfahren der gesamtäumlichen Planung und der planfeststellungsbedürftigen Fachpläne gewährleisten einen prozeduralen Grundrechtsschutz (Schmidt-Preuß 1992: 37 ff.) und eine rechtsstaatskonforme Planung (vgl. Erbguth 2005: 241, 2010: 1 ff.).

### 3.4 Planrechtfertigung und Abwägung – Nahtstellen zwischen Planung und Recht

Neben dem Erfordernis der Planrechtfertigung kommen dem Abwägungsgebot vor allem aufgrund der damit verbundenen Handlungsnormen, welche den Abwägungsvorgang regeln, und den Kontrollnormen, welche der Wahrung der rechtlichen Grenzen dienen, eine zentrale Rolle im Rahmen der richterlichen Kontrolle und im Hinblick auf die Bestandskraft der Pläne zu. Das Abwägungsgebot wird selbst über Planungsziele, Planungsleitlinien, Planungsgrundsätze und Optimierungsgebote sowie gesetzliche Funktionszuordnungen und Gewichtungsvorgaben gesteuert (zum Abwägungsgebot vgl. Hoppe 2010: § 7). Die Abwägung ist Herzstück der rechtsförmlichen Planung, beeinflusst den Inhalt und das Planungsergebnis (vgl. Spannowsky 2006: 89 ff.; Söfker 2010: 53 ff.) und ist deshalb die Nahtstelle des Planungsrechts in der Schnittmenge zwischen Planung und Recht.



### 3.5 Planrechtfertigung und Abwägungsrelevanz informeller Planungen

Von den verbindlichen Rechtsnormen, die selbst rechtliche Steuerungswirkung entfalten, unterscheiden sich die informellen Pläne. Bei informellen Plänen (▷ *Informelle Planung*) ist der Entstehungsprozess nicht in einen normativ geregelten verfahrensrechtlichen Rahmen gezwängt. Sie bedürfen aber der Rechtfertigung durch einen öffentlichen Zweck und können unter bestimmten Voraussetzungen Abwägungsrelevanz für nachfolgende Planungen erlangen sowie deren Inhalte beeinflussen. Soll informelle Planung rechtliche Bindungswirkungen erzeugen, entstehen diese nur unter bestimmten, gesetzlich geregelten Voraussetzungen. Gemäß § 26 ROG entfalten von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) verabschiedete Leitbilder Rechtswirkungen nur, wenn diese strategisch-programmatischen und kooperativ erzeugten Planaussagen entweder ihren Niederschlag in nachfolgenden förmlichen Raumordnungsplänen des Bundes und der Länder finden oder bei der Realisierung raumrelevanter Maßnahmen berücksichtigt werden, zumal sie nicht einmal zu den in der Abwägung zu berücksichtigenden sonstigen Erfordernissen der Raumordnung gehören (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 4 Abs. 1 S. 1 ROG). In einer nachfolgenden städtebaulichen Planung sind dagegen informelle Pläne gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB als Abwägungsbelange zu berücksichtigen, wenn die Gemeinde die Ergebnisse beschlossen hat. Informelle städtebauliche Planungen können demzufolge im Falle ihrer Nichtbeachtung zu Abwägungsmängeln führen und die Schlüssigkeit des planerischen Gesamtkonzepts infrage stellen. Sie können daher im Rahmen der Rechtskontrolle indirekte Bedeutung erlangen (Uechtritz 2010: 69 ff.).

### 3.6 Planungsfehler und ihre Folgen im Rechtsschutzsystem

Die gesetzliche Fehlerfolgensystematik (▷ *Planungsfehler*) unterscheidet zwischen der Planung entgegenstehenden Rechtsverstößen, zwischen beachtlichen und unbeachtlichen Verfahrensfehlern, den Abwägungsvorgang betreffenden heilbaren Rechtsverstößen und sich auf das Abwägungsergebnis auswirkenden unheilbaren Rechtsverstößen (vgl. §§ 214, 215 BauGB und § 12 ROG). Diese Systematik zielt darauf, das Spannungsverhältnis zwischen Rechtmäßigkeitskontrolle und Rechtssicherheit auszugleichen und die verwaltungsgerichtliche Kontrolle zu begrenzen. Sie führt in der Praxis zu einer verzweigten Rechtskontrolle und komplexen verwaltungsgerichtlichen und verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzverfahren. Damit wird den unterschiedlichen Rechtsschutzansprüchen Rechnung getragen, die mit der Gewährleistung subjektiver und öffentlicher Interessen korrespondieren. Neben den Rechtsschutzmöglichkeiten der von der Planung betroffenen privaten Grundrechtsträger (Eigentümer und Dritte) und der Kommunen als Träger des verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltungsrechts (▷ *Kommunale Selbstverwaltung*) sowie anderer Hoheitsträger (Bund und Bundesländer) gewinnen auf der Basis des EU-rechtlich erweiterten Rechtsschutzes in neuerer Zeit auch Rechtsschutzmöglichkeiten von Umweltverbänden an Bedeutung.

## 4 Planverwirklichung

---

Das Planungsrecht im weiteren Sinne bezieht sich nicht nur auf die mit der Aufstellung von Plänen verbundenen diskursorganisierenden, prozessualen, regulatorischen und kontrollierenden Steuerungs- und Ordnungsfunktionen in den Wechselbeziehungen zwischen Planung und Recht. Da Planung hinsichtlich der Finalität ihrer Ausrichtung auf Verwirklichung angelegt ist, zielt es auch auf die Schnittmengen, die sich zwischen Planung und Recht in Bezug auf die Planverwirklichung im Städtebau ergeben. Insofern sind planakzessorische Instrumente vorhanden, die der Planverwirklichung dienen. Dazu gehören vor allem Entwicklungskonzepte und vertragliche Vereinbarungen gemäß § 13 ROG (▷ *Raumordnerischer Vertrag*), städtebauliche Verträge im Sinne von § 11 BauGB (▷ *Städtebaulicher Vertrag*), die Umlegung gemäß §§ 45 ff. BauGB (▷ *Bodenrecht*), die ▷ *Erschließung* gemäß §§ 123 ff. BauGB, die städtebaulichen Gebote gemäß §§ 175 ff. und die Enteignung gemäß §§ 85 ff. In den komplexen städtebaulichen Gesamtmaßnahmen der förmlichen städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen gemäß §§ 136 ff. BauGB und der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen gemäß §§ 165 ff. BauGB (▷ *Besonderes Städtebaurecht*) sind sämtliche Funktionen der Planung im weiteren Sinne sowie alle wesentlichen im Planungsspektrum verfügbaren Steuerungsmittel verknüpft. Diese Mittel reichen von der gebietsbezogenen, normativen Rahmensetzung mittels Satzung über die informelle und konzeptionelle Zielbestimmung, das Aufstellen verbindlicher städtebaulicher Pläne, die Auslösung rechtlicher Sicherheitsfunktionen bis hin zur Durchführung von Realisierungsmaßnahmen, wie Maßnahmen der Bodenordnung und Erschließung, sowie Aufgaben im Zusammenhang mit der Finanzierung solcher städtebaulichen Gesamtmaßnahmen (Spannowsky 2013b: 754).

## Literatur

---

- Breuer, R. (1976): Die Bodennutzung im Konflikt zwischen Städtebau und Eigentumsgarantie. München.
- Erbguth, W. (2005): Phasenspezifischer oder konzentrierter Rechtsschutz? Anhand des Umwelt- und Planungsrechts, Art. 14 GG, § 35 Abs. 3 BauGB. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (3), 241-247.
- Erbguth, W. (2010): Abwägung als Wesensmerkmal rechtsstaatlicher Planung – Die Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips. In: Spannowsky, W.; Hofmeister, A. (Hrsg.) Die Abwägung – das Herzstück der städtebaulichen Planung. Berlin, 1-22.
- Hoppe, W. (2010): Das Abwägungsgebot. In: Hoppe, W.; Bönker, C.; Grotefels, S. (Hrsg.): Öffentliches Baurecht. München, § 7, Rn. 11 ff.
- Jarass, H. (1999): Wirkungen des EG-Rechts in den Bereichen der Raumordnung und des Städtebaus, Deutsche Öffentliche Verwaltung 52 (16), 661-669.
- Lebreton, J.-P. (1991): La compatibilité en droit de l'urbanisme. In: AJDA – L'actualité juridique droit administratif, 491-496.

## Planungsrecht

- Luhmann, N. (1975): Politische Planung. In: Luhmann, N. (Hrsg.): Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung. Opladen, 66-89.
- Roellecke, G. (1994): Der Rechtsbegriff der Planung. In: Die Öffentliche Verwaltung 47 (24), 1024-1031.
- Rung, C. (2013): Strukturen und Rechtsfragen europäischer Verbundplanungen. Tübingen.
- Schmidt-Aßmann, E. (1995): Planung als administrative Handlungsform und Rechtsinstitut. In: Berkemann, J.; Gaentzsch, G.; Halama, G.; Heeren, H.; Hien, E.; Lemmel H.-P. (Hrsg.): Planung und Plankontrolle: Entwicklungen im Bau- und Fachplanungsrecht. Otto Schlichter zum 65. Geburtstag. Köln, 3-25.
- Schmidt-Aßmann, E. (2004): Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Berlin.
- Schmidt-Aßmann, E. (2005): Planungsrecht. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 783-789.
- Schmidt-Preuß, M. (1992): Kollidierende Privatinteressen im Verwaltungsrecht. Berlin.
- Söfker, W. (2010): Planungsalternativen in der Abwägung. In: Spannowsky, W.; Hofmeister, A. (Hrsg.): Die Abwägung – das Herzstück der städtebaulichen Planung. Berlin, 53-62.
- Spannowsky, W. (1996): Der Planer als Rechtsgestalter. In: Die Öffentliche Verwaltung 49 (24), 1017-1028.
- Spannowsky, W. (1998): Die zunehmende Bedeutung des Rechts der Europäischen Gemeinschaft für die Regionalplanung, die Bauleitplanung und die Fachplanungen. In: UPR – Umwelt und Planungsrecht (5), 161-170.
- Spannowsky, W. (2006): Anforderungen an Alternativenprüfungen im Rahmen von Umweltprüfverfahren. In: Mitschang, S. (Hrsg.): Umweltprüfverfahren in der Stadt- und Regionalplanung. Frankfurt am Main, 89-106.
- Spannowsky, W. (2013a): Raumordnung in Europa. In: Krautzberger, M.; Rengeling, H.-W.; Saerbeck, K. (Hrsg.): Bau- und Fachplanungsrecht: Festschrift für Bernhard Stürer zum 65. Geburtstag. München, 59-78.
- Spannowsky, W. (2013b): Stadt- und Dorferneuerung im Zeichen der Innenentwicklung. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (8), 752-762.
- Uechtritz, M. (2010): Die Bedeutung informeller Planungen in der Abwägung. In: Spannowsky, W.; Hofmeister, A. (Hrsg.): Die Abwägung – das Herzstück der städtebaulichen Planung. Berlin, 69-86.

## Weiterführende Literatur

---

- Battis, U.; Söfker, W.; Stürer, B. (Hrsg.) (2008): Nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung: Festschrift für Michael Krautzberger zum 65. Geburtstag. München.
- Birk, H.-J. (2013): Schnittmengen zwischen Planung und Planverwirklichung im Städtebaurecht. München.

Di Fabio, U. (2000): Die Struktur von Planungsnormen. In: Erbguth, W.; Oebbecke, J.; Rengeling, H.-W.; Schulte, M. (Hrsg.): Planung: Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag. München, 75-96.

Krautzberger, M.; Rengeling, H.-W.; Saerbeck, K. (2013): Bau- und Fachplanungsrecht: Festschrift für Bernhard Stür zum 65. Geburtstag. München.

Bearbeitungsstand: 12/2016