

NOMOSKOMMENTAR

Kment [Hrsg.]

Raumordnungsgesetz mit Landesplanungsrecht



Nomos

NOMOSKOMMENTAR

Prof. Dr. Martin Kment, LL.M. (Cambridge) [Hrsg.]

Raumordnungsgesetz mit Landesplanungsrecht

VRiVG Prof. Dr. Andreas Dietz, Verwaltungsgericht Augsburg | **Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner**, LL.M., Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn | **Prof. Dr. Kurt Faßbender**, Universität Leipzig | **Prof. Dr. Klaus Joachim Grigoleit**, Technische Universität Dortmund | **Prof. Dr. Susan Grotefels**, Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster | **Prof. Dr. Gerd Hager**, Regionalverband Mittlerer Oberrhein, Karlsruher Institut für Technologie | **Prof. Dr. Ekkehard Hofmann**, Universität Trier | **Prof. Dr. Martin Kment**, LL.M., Universität Augsburg | **Dr. Boas Kümper**, Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster | **Dr. Tom Pleiner**, University of California, Los Angeles Law School (UCLA) | **Prof. Dr. Stephanie Schiedermaier**, Universität Leipzig | **PD Dr. Mathias Schubert**, Universität Rostock



Nomos

Zitervorschlag: *Bearbeiter*, in: Kment, ROG § ... Rn. ...

Paragrafen ohne Gesetzesangabe sind solche des ROG.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-2592-2

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

Vorwort

Die Raumordnung spielt eine Schlüsselrolle bei der Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland und all ihrer Teilräume. Dort wirkt sie als verwaltungsrechtliches Instrument der Gesamtplanung auf höchster Ebene und übt so auf die Bauleitplanung wie auch auf die einzelnen Fachplanungen maßgeblichen Einfluss aus. Trotz dieser wichtigen Funktion war die Raumordnung lange Zeit nicht im Fokus der juristischen Betrachtung. Dies lag im Wesentlichen auch darin begründet, dass der Gesetzgeber bis zum Jahr 1998 davon Abstand nahm, raumordnungsrechtliche Festlegungen zur Steuerung privater Vorhaben vorzuhalten. Erst mit der Ausdehnung der Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung auf den baurechtlichen Außenbereich hat das Raumordnungsrecht seine aktuelle Blüte erreicht. Insbesondere im Zusammenhang mit der Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsprojekten, Infrastrukturvorhaben und Windkraftanlagen hat die Raumordnungsplanung in jüngerer Zeit auf sich aufmerksam gemacht.

Das bisherige rechtliche Gerüst der Raumplanung, das Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008, hatte seit seinem (teilweisen) Inkrafttreten zum Jahreswechsel 2009 nur marginale Änderungen erfahren und sich als solide und beständige Rechtsgrundlage erwiesen. Man darf es daher sicherlich als einschneidendes Ereignis bezeichnen, dass sich der Gesetzgeber nunmehr dazu entschlossen hat, mit dem Gesetz zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften vom 23. Mai 2017 das Raumordnungsgesetz tiefgreifenden Veränderungen zu unterziehen. Der vorliegende Kommentar nimmt die Gesetzesänderung zum Anlass, eine grundlegende und ausführliche Erläuterung der modifizierten Rechtslage vorzulegen. Er möchte einen Beitrag leisten, die neuen wie auch bekannten Norminhalte des Raumordnungsgesetzes besser zu erfassen, um so alle staatlichen Stellen, Kommunen, Juristen, Planer, Vorhabenträger und alle sonst raumordnungsrechtlich Interessierten kompetent bei Ihren Entscheidungen und Sachfragen zu beraten. Dabei bleibt der Kommentar nicht bei der Erläuterung des ROG-Stammgesetzes stehen, sondern erstreckt die Betrachtung auch auf die jeweils tangierten Regelungen der verschiedenen Landesplanungsgesetze, die aufgrund der grundgesetzlich verbürgten Befugnis der Länder, im Bereich des Raumordnungsrechts abweichendes Landesrecht zu erlassen, besondere Relevanz genießen. Dem interessierten Leser dieses Kommentars wird außerdem nicht verborgen bleiben, dass auch innerhalb des Kommentarwerks hart um Positionen gerungen wird; gerade bei thematischen Überschneidungen kann es durchaus zu unterschiedlichen Auffassungen der Bearbeiterinnen und Bearbeiter zu einzelnen Sachthemen kommen. Diese Heterogenität ist zum einen Ausdruck der Eigenverantwortlichkeit der Autorinnen und Autoren für ihre Bearbeitung und bringt zum anderen meine Überzeugung zum Ausdruck, dass der Wettstreit der Argumente nicht durch den Herausgeber entschieden werden sollte, sondern den wissenschaftlichen Diskurs nährt.

Für den Kommentar konnten 12 Autorinnen und Autoren mit wissenschaftlicher und praktischer Expertise aus allen Bereichen des Raumordnungsrechts gewonnen werden. Das erfahrene Autorenteam bündelt die Kompetenz aus behördlicher Praxis, richterlicher Entscheidungsfindung und universitärer Forschung. Der breit gefächerte Erfahrungsschatz war von großer Hilfe, um die verschiedenen Bereiche des Raumordnungsgesetzes sachgerecht aufzubereiten. Den Autorinnen und Autoren gebührt an erster Stelle herzlicher Dank für ihre engagierte Mitwirkung, mit der sie die wesentliche Grundlage des Kommentars gelegt haben. Ebenso sei dem NOMOS Verlag gedankt, insbesondere Herrn Prof. Dr. Johannes Rux und Herrn Dr. Peter Schmidt für eine vorzügliche verlegerische Betreuung. Schließlich ist den Mitarbeitern meines Lehrstuhls für die unermüdliche Einsatzbereitschaft zu danken. Ausdrücklich hervorzuheben ist dabei mein Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Herr Stefan Wirth, der sich durch sein Engagement und seine Sorgfalt besonders verdient gemacht hat.

Vorwort

Die Erstkommentierung eines Gesetzeswerks in diesem Umfang weist zwangsläufig Fehler und Mängel auf. Deshalb freue ich mich über Anregungen und Kritik, die mich per E-Mail (martin.kment@jura.uni-augsburg.de) oder auf dem Postweg (Prof. Dr. Martin Kment, Juristische Fakultät der Universität Augsburg, Universitätsstraße 24, 86159 Augsburg) erreichen. Rechtsprechung und Literatur befinden sich auf dem (veröffentlichten) Stand vom 1. Januar 2018.

Augsburg, im März 2018

Martin Kment

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Bearbeiterverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	11

Teil 1 Grundlagen

A. Einleitung	19
B. Gesetzgebungskompetenzen	38
C. Rechtsschutz	53
D. Europäisches Raumordnungsrecht	71

Teil 2 Kommentierung

Abschnitt 1 Allgemeine Vorschriften

§ 1 Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung	93
§ 2 Grundsätze der Raumordnung	103
§ 3 Begriffsbestimmungen	134
§ 4 Bindungswirkung der Erfordernisse der Raumordnung	188
§ 5 Beschränkung der Bindungswirkung nach § 4	239
§ 6 Ausnahmen und Zielabweichung	263
§ 7 Allgemeine Vorschriften über Raumordnungspläne	297
§ 8 Umweltprüfung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen	327
§ 9 Beteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen	372
§ 10 Bekanntmachung von Raumordnungsplänen; Bereithaltung von Raumordnungsplänen und von Unterlagen	394
§ 11 Planerhaltung	406
§ 12 Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen	448

Abschnitt 2 Raumordnung in den Ländern

§ 13 Landesweite Raumordnungspläne, Regionalpläne und regionale Flächennutzungspläne ...	470
§ 14 Raumordnerische Zusammenarbeit	521
§ 15 Raumordnungsverfahren	533
§ 16 Beschleunigtes Raumordnungsverfahren; Absehen von Raumordnungsverfahren	566

Abschnitt 3 Raumordnung im Bund

§ 17 Raumordnungspläne für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone und für den Gesamtraum	575
§ 18 Beteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen des Bundes	602
§ 19 Zielabweichung bei Raumordnungsplänen des Bundes	604
§ 20 Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen bei Raumordnungsplänen des Bundes	610
§ 21 Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen	614
§ 22 Zuständigkeiten des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung	622
§ 23 Beirat für Raumentwicklung	626

Abschnitt 4
Ergänzende Vorschriften und Schlussvorschriften

§ 24	Zusammenarbeit von Bund und Ländern	633
§ 25	Beteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen der Nachbarstaaten	642
§ 26	Gebühren und Auslagen	652
§ 27	Anwendungsvorschrift für die Raumordnung in den Ländern	653

Anlagen

Anlage 1 (zu § 8 Abs. 1)	661
Anlage 2 (zu § 8 Abs. 2)	661

Landesplanungsgesetze

Baden-Württemberg	663
Bayern	685
Berlin/Brandenburg	701
Hessen	711
Mecklenburg-Vorpommern	721
Niedersachsen	732
Nordrhein-Westfalen	741
Rheinland-Pfalz	759
Saarland	772
Sachsen	778
Sachsen-Anhalt	789
Schleswig-Holstein	802
Thüringen	814
Stichwortverzeichnis	823

Bearbeiterverzeichnis

apl. Prof. Dr. Andreas Dietz

Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Augsburg, außerplanmäßiger Professor an der Universität Augsburg

Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner, LL.M.

Direktor des Instituts für das Recht der Wasser- und Entsorgungswirtschaft und Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Prof. Dr. Kurt Faßbender

Geschäftsführender Direktor des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht und Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Umwelt- und Planungsrecht an der Universität Leipzig

Prof. Dr. Klaus Joachim Grigoleit

Leiter des Fachgebiets Raumplanungs- und Umweltrecht an der Technischen Universität Dortmund

Prof. Dr. Susan Grotefels

Geschäftsführerin des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster

Prof. Dr. Gerd Hager

Direktor des Regionalverbands Mittlerer Oberrhein, Karlsruher Institut für Technologie

Prof. Dr. Ekkehard Hofmann

Direktor des Instituts für Umwelt- und Technikrecht (IUTR) und Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Umweltrecht an der Universität Trier

Prof. Dr. Martin Kment, LL.M. (Cambridge)

Geschäftsführender Direktor des Instituts für Umweltrecht und Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht, Umweltrecht und Planungsrecht an der Universität Augsburg

Dr. Boas Kümper

Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster

Dr. Tom Pleiner

University of California Los Angeles Law School (UCLA)

Prof. Dr. Stefanie Schiedermaier

Inhaberin des Lehrstuhls für Europarecht, Völkerrecht und Öffentliches Recht an der Universität Leipzig

PD Dr. Mathias Schubert

Referent im Wissenschaftlichen Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtags, Privatdozent an der Universität Rostock