

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XVII
Literaturverzeichnis	XVIII
Kapitel 1: Einleitung	24
A. Themeneinführung	24
B. Gegenstand und Gang der Untersuchung	27
Kapitel 2: Grundlagen	30
A. Die Abwägungsabschichtungsklausel im Gefüge der Raumplanung .	30
I. Das Gefüge der Planungsebenen	30
II. Raumordnungsplanung.....	31
1. Die unterschiedlichen Ebenen der Raumordnungspläne	31
2. Inhaltliche Gestaltung der Raumordnungspläne	32
III. Bauleitplanung.....	33
IV. Abgrenzung der Raumordnungsplanung von der Bauleitplanung.....	33
V. Der unbeplante Bereich	34
B. Die Ziele der Raumordnung und ihre Bedeutung für die Zulässigkeit privater Vorhaben	36
I. Die Ziele der Raumordnung.....	36
1. Die Merkmale der Ziele der Raumordnung.....	36
a. Textliche oder zeichnerische Festlegung in Raumordnungsplänen.....	36
b. Verbindliche Vorgaben.....	37
c. Zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes.....	37
d. Räumlich und sachlich bestimmt oder bestimmbar	38
e. Durch den Träger der Raumordnung abschließend abgewogen.....	38
aa. Träger der Raumordnung	38
bb. Grundsätzliche Anforderungen an eine abschließende Abwägung	39
cc. Konflikt einer abschließenden Abwägung mit dem Rahmencharakter der Raumordnungsplanung.....	39
dd. Runkel: Differenzierung zwischen Zielkern und Zielrahmen ...	40
ee. Offene Fragen bei der Differenzierung zwischen Zielkern und Zielrahmen	41
2. Rechtsnatur der Ziele der Raumordnung.....	45
3. Die Abgrenzung der Ziele der Raumordnung zu den anderen Erfordernissen der Raumordnung	46

Inhaltsverzeichnis

a. Ziele der Raumordnung und Grundsätze der Raumordnung	46
b. Ziele der Raumordnung und sonstige Erfordernisse der Raumordnung	47
II. Die Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung gegenüber Privaten ..	47
1. Die Bindung öffentlicher Stellen bei der Zulässigkeit privater Vorhaben	48
a. Direkte Bindung nach § 4 Abs.1 S.1 Nr.3 ROG	48
b. Direkte Bindung nach § 4 Abs.3 ROG	49
c. Bindung nach Maßgabe der Fachgesetze, § 4 Abs.2 ROG	49
d. Weitergehende Bindungswirkung in Fachgesetzen, § 4 Abs.1 S.3 ROG	50
2. Die Bindung Privater als Adressat der Ziele der Raumordnung, § 4 Abs.1 S.2 ROG	51
3. Die Raumordnungsklauseln des § 35 BauGB	51
a. Die Zielbindungsklausel, § 35 Abs.3 S.2 Halbs.1 BauGB	52
b. Die Abwägungsabschichtungsklausel, § 35 Abs.3 S.2 Halbs.2 BauGB	52
c. Der Planvorbehalt, § 35 Abs.3 S.3 BauGB	53
C. Die Bedeutung der Windenergie in Raumordnung und Genehmigungspraxis	53
I. Die Privilegierung von Windenergievorhaben im Außenbereich	54
II. Konfliktpotenzial der Windenergienutzung in Planungs- und Genehmigungspraxis	56
III. Anforderungen bundesverwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung zur Vermeidung einer „Verhinderungsplanung“ zulasten der Windenergie ..	57
IV. Windenergieanlagen im Genehmigungsverfahren: Das immissionschutzrechtliche Genehmigungsverfahren und seine Unterschiede zu § 35 BauGB	58
1. Unterschiede des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens zu § 35 BauGB	59
2. Bedeutung für die Abwägungsabschichtungsklausel	60
Kapitel 3: Inhalt und Rechtsfolge der Abwägungsabschichtungsklausel	62
A. Inhaltliche Untersuchung der Abwägungsabschichtungsklausel	62
I. Tatbestandsmerkmale der Abwägungsabschichtungsklausel	62
1. Raumbedeutsame Vorhaben	62
a. Raumbedeutsamkeit im Allgemeinen	62

Inhaltsverzeichnis

b. Die Beschränkung der Abwägungsabschichtungsklausel auf raumbedeutsame Vorhaben.....	63
c. Die Raumbedeutsamkeit von Windenergieanlagen.....	64
2. Privilegierte Vorhaben.....	64
3. Öffentliche Belange	65
4. Darstellung als Ziele der Raumordnung	67
a. Vorhabensdarstellung in Zielen der Raumordnung.....	67
b. Anforderungen an die Ziele der Raumordnung i.R.d. § 35 Abs.3 S.2 Halbs.2 BauGB	68
c. Windenergie: Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete als Ziele der Raumordnung	70
aa. Vorranggebiete, § 8 Abs.7 S.1 Nr.1 ROG	70
bb. Vorbehaltsgebiete, § 8 Abs.7 S.1 Nr.2 ROG.....	71
cc. Eignungsgebiete, § 8 Abs.7 S.1 Nr.3 ROG	72
dd. Gebietsfestsetzungen i.S.d. § 8 Abs.7 S.1 ROG im Rahmen der Abwägungsabschichtungsklausel.....	73
d. Zwischenergebnis	73
5. Abwägung auf Raumordnungsebene	73
II. Ergebnis.....	74
B. Ergänzende Untersuchung durch Auslegung des § 35 Abs.3 S.2 Halbs.2 BauGB	74
I. Angewandte Auslegungsmethoden	74
II. Historische Auslegung	74
1. Historische Entwicklung der Abwägungsabschichtungsklausel	75
a. Ziele der Raumordnung im BBauGB vor 1986	75
b. Urteil des BVerwG vom 20.01.1984	75
c. Novellierung des BBauGB im Jahr 1986.....	76
d. Entwicklung nach 1986	78
2. Historische Entwicklung der Windenergie in § 35 BauGB.....	79
3. Auslegung der historischen Entwicklung.....	80
a. Abwägungsabschichtungsklausel.....	80
b. Windenergie	81
III. Systematische Auslegung.....	81
1. Äußere Systematik: Ziele der Raumordnung innerhalb des Städtebaurechts (§§ 29 ff. BauGB)	81
a. Ziele der Raumordnung im Geltungsbereich eines Bebauungs-	

Inhaltsverzeichnis

plans, § 30 BauGB	82
b. Unbeplanter Innenbereich, § 34 BauGB	83
c. Ergebnis der Auslegung der äußeren Systematik	83
2. Innere Systematik: Die Abwägungsabschichtungsklausel im Gefüge des § 35 BauGB	84
a. Die Abwägungsabschichtungsklausel innerhalb des § 35 Abs.3 BauGB	84
b. Das Verhältnis von § 35 Abs.3 S.2 Halbs.1 und Halbs.2 BauGB	85
aa. Gemeinsamkeiten zwischen Zielbindungs- und Abwägungs- abschichtungsklausel	85
bb. Unterschiede zwischen Zielbindungs- und Abwägungs- abschichtungsklausel	86
c. Ergebnis der inneren Systematik	86
IV. Teleologische Auslegung	87
1. Zweck der Verwaltungsvereinfachung	87
2. Zweck der Stärkung von Zielen der Raumordnung	89
V. Ergebnis der ergänzenden Auslegung	90
C. Rechtsfolge der Abwägungsabschichtungsklausel	91
I. Klarstellungswirkung oder tatsächliche Abschichtungswirkung	91
1. Früherer Meinungsstand in der Literatur	91
2. Heutiger Meinungsstand	92
3. Ergebnis	93
II. Zielbeachtenspflicht für die Entscheidung des Genehmigungsbehörde	95
1. Historische Entwicklung als Indiz für Zielbeachtenspflicht	95
2. Systematische Stellung als Indiz für Zielbeachtenspflicht	96
3. Wortlaut der Abwägungsabschichtungsklausel	96
4. Ergebnis	97
III. Auswirkungen auf das gemeindliche Einvernehmen, § 36 BauGB	97
IV. Ergebnis für die Rechtsfolge	98
D. Fazit zum Inhalt und zur Rechtsfolge der Abwägungsabschichtungs- klausel	98
Kapitel 4: Die Reichweite der Abwägungsabschichtungsklausel	101
A. Begrenzung der Reichweite in Hinblick auf die raumordnerische Abwägung	101
I. Beschränkung der Abwägungsabschichtungsklausel „soweit“ abgewogen wurde	102

Inhaltsverzeichnis

1. Eingang des Belangs in die raumordnerische Abwägung	102
a. Die raumordnerische Abwägung in Bezug auf flächenbezogene, vorhabenbezogene und standortbezogene Belange	103
aa. Flächenbezogene und vorhabenbezogene Belange	103
bb. Standortbezogene Belange.....	104
cc. Fazit.....	106
b. Überprüfung anhand der Planbegründung.....	106
2. Die erforderliche Prüfungstiefe der Abwägung.....	106
a. Maßstab der Literatur an den Umfang der Abwägung	107
b. Maßstab der Rechtsprechung an den Umfang der Abwägung	107
aa. OVG Lüneburg	107
bb. OVG Koblenz	108
cc. VG Ansbach.....	110
dd. VG Stuttgart.....	110
ee. Fazit zur verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung.....	111
c. Kritik und eigene Bewertung.....	111
aa. Abschließende Abwägung nicht erforderlich	112
bb. Abwägung in der für das Genehmigungsverfahren erforderlichen Tiefe nicht erforderlich.....	113
cc. Eigene Bewertung: Abwägung ohne Konkretisierungsspielraum notwendig	115
3. Auswirkungen einer Änderung der tatsächlichen Umstände.....	117
4. Ergebnis.....	119
II. Beschränkung der Abwägungsabsichtungsklausel aus allgemeinen rechtlichen Anforderungen.....	120
1. Anforderungen an die planerische Abwägung	120
a. Die für die Bauleitplanung entwickelte Abwägungsdogmatik	121
b. Besonderheiten der Abwägung bei Raumordnungsplänen	121
2. Verwerfung rechtswidriger Ziele der Raumordnung durch die Genehmigungsbehörde?	122
a. Meinungsstand zur Normverwerfungskompetenz im Baurecht	123

Inhaltsverzeichnis

aa. Auffassung des BVerwG	123
bb. Auffassung der oberverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung	124
cc. Auffassung im Schrifttum	125
dd. Eigene Bewertung: Nichtanwendungskompetenz der Behörde	126
b. Übertragbarkeit der Grundsätze zur Normverwerfungskompetenz auf Ziele der Raumordnung	127
c. Fazit für die Reichweite der Abwägungsabschichtungsklausel	128
III. Zusammenfassung zur raumordnerischen Abwägung und Ergebnis für die Reichweite der Abwägungsabschichtungsklausel	128
B. Beschränkung der Reichweite bei in Aufstellung befindlichen Zielen der Raumordnung	131
I. Rechtsnatur und Bindungswirkung der in Aufstellung befindlichen Ziele der Raumordnung	132
II. In Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung im Rahmen des § 35 BauGB	133
1. Berücksichtigung als unbenannter öffentlicher Belang	133
III. Konfliktpotenzial im Rahmen der Abwägungsabschichtungsklausel	135
IV. Möglichkeiten zur Sicherung der in Aufstellung befindlichen Ziele der Raumordnung	136
V. Ergebnis zur Reichweite der Abwägungsabschichtungsklausel bei in Aufstellung befindlichen Zielen der Raumordnung	137
C. Die Reichweite der Abwägungsabschichtungsklausel im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren und in „Nebenverfahren“	138
I. Problemeinführung	138
II. Erstreckung der Abwägungsabschichtungsklausel auf die immissionsschutzrechtliche Genehmigungsentscheidung	140
1. Gesetzeszweck als Indiz für eine Erstreckung auf das immissionsschutzrechtliche Verfahren	140
2. Historie als Indiz gegen eine Erstreckung auf das immissionsschutzrechtliche Verfahren	140
3. Mangelnde Abwägungsbefugnis der Immissionsschutzbehörde als Indiz gegen eine Erstreckung auf das immissionsschutzrechtliche Verfahren	141
4. Ergebnis	142
III. Erstreckung der Abwägungsabschichtungsklausel auf Nebenverfahren	143
1. Grundsatz: Geltung nur im Rahmen des Entgegenstehens öffentlicher	

Belange.....	143
2. Ausweitung der Abwägungsabschichtungsklausel auf Nebenverfahren.....	143
a. Notwendigkeit einer analogen Anwendung in Hinblick auf die Vergleichbarkeit der Sachverhalte.....	144
aa. Kein sachlicher Grund für die Beschränkung der Positivwirkung.....	144
bb. Bindung der Gemeinden an die Abwägungsabschichtung.....	146
b. Fehlende planwidrige Regelungslücke: Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung gegenüber privaten Vorhaben, § 4 Abs.2 ROG..	147
c. Ergebnis für die analoge Anwendung der Abwägungsabschichtungsklausel.....	149
3. Anderweitige Durchsetzung der auf bauplanungsrechtlicher Ebene geltenden Abwägungsabschichtung.....	150
IV. Ergebnis hinsichtlich einer etwaigen Reichweite der Abwägungsabschichtungsklausel im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren sowie in Nebenverfahren.....	151
V. Auswirkungen der begrenzten Reichweite auf die Genehmigungspraxis von Windenergieanlagen.....	152
D. Die Reichweite der Abwägungsabschichtungsklausel bei Kollision mit § 35 Abs.3 S.3 BauGB.....	154
I. Problemeinführung.....	154
II. Das Aufeinandertreffen von Abwägungsabschichtungsklausel und Planvorbehalt.....	155
1. Widerspruch von Raumordnungs- und Flächennutzungsplan in räumlicher Hinsicht.....	155
2. Widerspruch von Raumordnungs- und Flächennutzungsplan in zeitlicher Hinsicht.....	156
3. Ergebnis des Aufeinandertreffens: Widerspruch der Rechtsfolgen der beiden Regelungen.....	157
III. Lösungsansätze zum Widerspruch von Abwägungsabschichtungsklausel und Planvorbehalt in Hinblick auf die zeitliche Überschneidung der Mehr-Ebenen-Planung.....	157
1. Das Verhältnis von Raumordnung und Bauleitplanung.....	158
a. Anpassungspflicht, § 1 Abs.4 BauGB.....	158
b. Gegenstromprinzip, § 1 Abs.3 ROG.....	159
2. Lösung des Widerspruchs durch Anpassungspflicht und Gegenstromprinzip?.....	160
3. Bedeutung für die Abwägungsabschichtungsklausel.....	161

Inhaltsverzeichnis

IV. Fazit	162
E. Fazit zur Reichweite der Abwägungsabschichtungsklausel und den damit verbundenen Folgen für die Genehmigungspraxis bei Windenergieanlagen.....	163
I. Einschränkung durch die raumordnerische Abwägung.....	164
II. Keine Anwendung bei in Aufstellung befindlichen Zielen der Raumordnung.....	165
III. Geltung der Abwägungsabschichtungsklausel allein im Rahmen der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit	166
IV. Anwendungsvorrang der Abwägungsabschichtungsklausel bei Widerspruch mit dem Planvorbehalt	167
V. Bedeutung für die Planungs- und Genehmigungspraxis von Windenergieanlagen	168
Kapitel 5: Rechtsmissbräuchliches Verhalten in der Planungs- und Genehmigungspraxis im Zusammenhang mit der Abwägungsabschichtungsklausel.....	170
A. Problemeinführung	170
I. Die Beteiligung im Planverfahren auf Raumordnungsebene	170
II. Die unterbliebene oder unvollständige Beteiligung im Planverfahren	172
B. Der Grundsatz von Treu und Glauben	174
I. Herkunft des Grundsatzes von Treu und Glauben: Zivilrecht.....	174
1. Unzulässige Rechtsausübung.....	174
2. Widersprüchliches Verhalten	175
3. Verwirkung von Rechten	175
II. Der Grundsatz von Treu und Glauben im Verwaltungsrecht.....	176
1. Anwendbarkeit.....	176
2. Fallgruppen des Grundsatzes von Treu und Glauben im Verwaltungsrecht.....	177
a. Unzulässige Rechtsausübung	177
b. Widersprüchliches Verhalten	177
c. Verwirkung.....	178
C. Der Grundsatz von Treu und Glauben im Zusammenhang mit Raumordnungsplanung und Abwägungsabschichtung.....	179
I. Verstoß gegen Treu und Glauben durch eine an der Planaufstellung	

Inhaltsverzeichnis

beteiligte Gemeinde	180
1. Einführung in die Problemstellung.....	180
2. Unzulässige Rechtsausübung	181
3. Widersprüchliches Verhalten	182
a. VG Gießen und VGH Kassel zum widersprüchlichen Verhalten	183
b. OVG Brandenburg zum widersprüchlichen Verhalten	184
c. VG Augsburg zum widersprüchlichen Verhalten im Zusammen- hang mit Windkonzentrationszonen	186
d. Ergebnis.....	188
e. Folgen: Möglichkeit einer Ersetzung des gemeindlichen Ein- vernehmens?	188
4. Verwirkung.....	189
5. Ergebnis.....	192
II. Verstoß gegen Treu und Glauben am Beispiel einer an der Planauf- stellung zu beteiligenden Behörde	192
1. Einführung in die Problemstellung.....	192
2. Unzulässige Rechtsausübung	194
3. Widersprüchliches Verhalten	195
a. OVG Koblenz zum widersprüchlichen Verhalten.....	196
b. Kritik an der Entscheidung des OVG Koblenz	197
c. Ergebnis	198
4. Verwirkung.....	199
5. Ergebnis.....	200
III. Folgen einer unterbliebenen Geltendmachung abwägungserheblicher Belange für die Abwägungsabschichtungsklausel	200
D. Fazit zum rechtsmissbräuchlichen Verhalten im Zusammenhang mit der Abwägungsabschichtungsklausel	201
Kapitel 6: Zusammenfassung und Bewertung	204
A. Inhalt und Rechtsfolge der Abwägungsabschichtungsklausel.....	204
I. Inhalt der Abwägungsabschichtungsklausel.....	204
II. Rechtsfolge der Abwägungsabschichtungsklausel	205
B. Reichweite der Abwägungsabschichtungsklausel in Hinblick auf die raumordnerische Abwägung	206
I. Besondere Anforderungen an die raumordnerische Abwägung.....	206
II. Allgemeine Anforderungen an die raumordnerische Abwägung.....	209
C. Reichweite der Abwägungsabschichtungsklausel bei in Aufstellung	

Inhaltsverzeichnis

befindlichen Zielen der Raumordnung	210
D. Reichweite der Abwägungsabschichtungsklausel im immissions- schutzrechtlichen Genehmigungsverfahren sowie in Nebenverfahren	210
I. Geltung im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren	211
II. Geltung in Nebenverfahren.....	211
E. Reichweite der Abwägungsabschichtungsklausel bei gleichzeitigem Vorliegen des Planvorbehalts	213
F. Tatsächliche vorhabenfördernde Wirkung der Abwägungs- abschichtungsklausel zugunsten von Windenergieanlagen	214
G. Probleme des Rechtsmissbrauchs im Zusammenhang mit der Ab- wägungsabschichtungsklausel	216