

Martin Kment

Rechtsschutz in der Planung

S. 1963 bis 1974

URN: urn:nbn:de: 0156-55991838



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>

Rechtsschutz in der Planung

Gliederung

- 1 Rechtsschutzgewährleistung – ein Gebot des Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes
 - 2 Rechtsschutz gegen Bebauungspläne
 - 3 Rechtsschutz gegen Flächennutzungs- sowie Raumordnungspläne
- Literatur

Der Beitrag zeigt inhaltlich die verschiedenen Möglichkeiten des Rechtsschutzes in der Planung auf. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung und Rechtsnatur der jeweiligen Pläne ist zwischen dem Rechtsschutz gegen Bebauungspläne, gegen Flächennutzungspläne sowie gegen Raumordnungspläne zu unterscheiden. Das Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO bildet dabei die zentrale Rechtsschutzmöglichkeit.

1 Rechtsschutzgewährleistung – ein Gebot des Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes

Nach Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes (GG) steht jedermann der Rechtsweg offen, wenn und soweit er durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird. Dabei ist sowohl der Zugang zum Gericht als auch die Effektivität der gerichtlichen Kontrolle (BVerfG, Beschluss vom 29.10.1975, Az. 2 BvR 630/73, NJW 1976, 141/141) garantiert.

Dieses Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz wird auch im Bereich der hoheitlichen \triangleright *Planung* gewährleistet. Führt eine Planung als Akt öffentlicher Gewalt (vgl. Maunz/Dürig 2016: Art. 19 Abs. 4, Rn. 70) zu einer Verletzung subjektiver Rechte, besteht für alle Planbetroffenen die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung. Dies gilt auch für die von einer Planung betroffene Nachbargemeinde, insbesondere hinsichtlich einer möglichen Verletzung ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechts aus Art. 28 Abs. 2 GG (s. Abschnitt 2.2) (\triangleright *Kommunale Selbstverwaltung*).

Die gerichtliche Kontrolle umfasst das Resultat der Planung, mithin den jeweiligen Plan bzw. die darauf beruhenden Planungsmaßnahmen (zur Unterscheidung Planung – Plan vgl. Maurer 2011: 440). Die Art des Verfahrens und der Umfang der Überprüfung durch ein Gericht beurteilen sich anhand der inhaltlichen Ausgestaltung der planerischen Vorgaben und der Rechtsnatur des Plans. Letztere bestimmt dabei insbesondere die statthafte Klageart sowie das zuständige Gericht. Aus diesem Grund ist zwischen dem Rechtsschutz gegen Bebauungspläne (s. Abschnitt 2), gegen Flächennutzungspläne sowie gegen Raumordnungspläne (s. Abschnitt 3) zu differenzieren.

2 Rechtsschutz gegen Bebauungspläne

Der \triangleright *Bebauungsplan* wird nach § 10 Abs. 1 des Baugesetzbuches (BauGB) als gemeindliche Satzung erlassen und entfaltet als Rechtsnorm damit normativ verbindliche Wirkung gegenüber jedermann.

2.1 Arten des Rechtsschutzes

Normenkontrolle nach § 47 der Verwaltungsgerichtsordnung

Den zentralen Rechtsbehelf gegen einen Bebauungsplan stellt die prinzipale Normenkontrolle nach § 47 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) dar. Sie hat eine doppelte Funktion und verbindet objektive Rechtsbeanstandung sowie subjektiven Rechtsschutz (BVerwG, Beschluss vom 20.08.1991, Az. 4 NB 3/91, NVwZ 1992, 567/568). Dies bedeutet, dass das Oberverwaltungsgericht nach Überwinden der Zulässigkeitsschwelle den Bebauungsplan unabhängig von der subjektiven Rechtsbetroffenheit des Antragstellers anhand aller zu beachtenden Rechtsvorschriften zu überprüfen hat. Kommt das Gericht zu der Überzeugung, dass der Bebauungsplan ungültig ist, so erklärt es ihn für unwirksam. Diese Entscheidung ist nach § 47 Abs. 5 S. 2 VwGO allgemeinverbindlich und entfaltet Wirkung gegenüber jedermann (sogenannte „Inter-omnes-Wirkung“).

Nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO ist das Normenkontrollverfahren bundeseinheitlich statthaft gegen Satzungen, die nach den Vorschriften des BauGB erlassen worden sind, daher auch gegen Bebauungspläne. Normenkontrollfähig ist lediglich ein bereits durch Bekanntmachung nach § 10 Abs. 3 BauGB in Kraft getretener Bebauungsplan, nicht dagegen Bebauungsplanentwürfe (vgl. Kopp/Schenke 2016: § 47, Rn. 22).

Die Entscheidung über die Gültigkeit des Bebauungsplans setzt einen schriftlichen Antrag voraus, der entsprechend § 47 Abs. 5 S. 2 VwGO auf die Feststellung der Unwirksamkeit des Bebauungsplans gerichtet sein muss.

Antragsberechtigt sind nach § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO jede natürliche oder juristische Person sowie jede Behörde.

Natürliche und juristische Personen müssen dabei, um Popularklagen von nicht unmittelbar Betroffenen auszuschließen, zudem antragsbefugt sein. Dieses Antragsbefugnis setzt voraus, dass die Antragsteller durch den Bebauungsplan oder dessen Anwendung in ihren Rechten verletzt sind oder in absehbarer Zeit verletzt werden. Dabei genügt die Möglichkeit einer Rechtsverletzung (s. Abschnitt 2.2). Zu verneinen ist die Antragsbefugnis hingegen, wenn der Antragsteller lediglich nach § 47 Abs. 2a VwGO präkludierte Einwendungen geltend macht, also Einwendungen, die im Rahmen der öffentlichen Auslegung oder im Rahmen der Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit hätten geltend gemacht werden können, aber nicht oder nicht fristgerecht geltend gemacht wurden (s. Abschnitt 2.3).

Richtiger Antragsgegner ist nach § 47 Abs. 2 S. 2 VwGO diejenige Körperschaft, die die Rechtsvorschrift erlassen hat, im Fall eines Bebauungsplans daher die planende Gemeinde selbst.

Der Normenkontrollantrag ist nach § 47 Abs. 2 S.1 VwGO auf ein Jahr nach Bekanntgabe des Bebauungsplans befristet. Da diese Jahresfrist eine echte Ausschlussfrist darstellt, ist eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand nach § 60 VwGO nicht möglich (vgl. Kopp/Schenke 2016: § 47, Rn. 83).

Neben der Antragsbefugnis ist zudem ein allgemeines Rechtsschutzbedürfnis erforderlich. Ein solches ist bei Rechtsvorschriften grundsätzlich zu bejahen, wenn eine Rechtsverletzung des Antragstellers durch die Feststellung der Unwirksamkeit der angegriffenen Norm verhindert, beseitigt oder gemildert werden kann. Dagegen fehlt es, wenn die Rechtsstellung des Antragstellers durch die Erklärung der Unwirksamkeit der Vorschrift nicht verbessert werden kann und die Inanspruchnahme des Gerichts daher als nutzlos erscheint (BVerwG, Beschluss vom 09.02.1989, Az. 4 NB 1/89, NVwZ 1989, 653/653).

Der Normenkontrollantrag ist begründet, wenn der zu überprüfende Bebauungsplan gegen zwingendes höherrangiges Recht verstößt, daher rechtsfehlerhaft ist und dieser Fehler zur Unwirksamkeit des Plans führt.

Aufgrund des Charakters des Normenkontrollverfahrens als objektives Rechtsbeanstandungsverfahren ist der Prüfungsmaßstab des Oberverwaltungsgerichts – wie bereits angesprochen – nicht auf Vorschriften beschränkt, die dem Antragsteller subjektive Rechte verleihen. Maßstab ist grundsätzlich Landes- und Bundesrecht, einschließlich des Grundgesetzes.

Rechtsschutz in der Planung

Hinsichtlich eines Bebauungsplans kommt prinzipiell jede Verletzung höherrangigen Rechts in Betracht, insbesondere Verstöße gegen die Vorschriften des BauGB bezüglich formeller Anforderungen im Rahmen des Aufstellungsverfahrens nach §§ 2 ff. BauGB sowie bezüglich des materiell-rechtlichen Inhalts des Plans (vgl. Battis 2014: 213).

Der Bebauungsplan ist darüber hinaus auch anhand von primärem und sekundärem Europarecht zu überprüfen. Die Entscheidung des Gerichts im Sinne des § 47 Abs. 5 S. 2 VwGO ist bei einer unionsrechtswidrigen Norm jedoch auf die Feststellung ihrer Unanwendbarkeit zu beschränken (vgl. Kopp/Schenke 2016: § 47, Rn. 99).

Eine Einschränkung des Prüfungsmaßstabs enthält § 47 Abs. 3 VwGO. Danach prüft das Oberverwaltungsgericht die Vereinbarkeit einer Rechtsvorschrift mit Landesrecht nicht, soweit gesetzlich vorgesehen ist, dass diese ausschließlich durch das Landesverfassungsgericht überprüft wird (vgl. Art. 98 S. 4 der Verfassung des Freistaates Bayern und Art. 132 der Verfassung des Landes Hessen).

Legt die Rechtmäßigkeitsprüfung Verstöße gegen höherrangiges Recht offen, führt dies grundsätzlich zur Unwirksamkeit des gesamten Bebauungsplans. Ausnahmsweise ist nach dem Grundsatz der Teilnichtigkeit hinsichtlich einzelner Festsetzungen eine Teilunwirksamkeit des Plans denkbar.

Einstweiliger Rechtsschutz gegen Bebauungspläne wird über § 47 Abs. 6 VwGO gewährt.

Inzidente Rechtsschutzmöglichkeiten

Daneben unterliegt der Bebauungsplan der Inzidenzkontrolle in allen gerichtlichen Verfahren, deren Entscheidung von seiner Gültigkeit abhängt. Diese mittelbare Prüfung des Bebauungsplans betrifft insbesondere Nachbarklagen, Klagen auf Erteilung einer Baugenehmigung oder Klagen, die sich gegen die Ausübung des Vorkaufsrechts im Sinne des § 28 BauGB und gegen Maßnahmen der Enteignung nach §§ 85 ff. BauGB richten (vgl. Finkelnburg/Ortloff/Kment 2017: § 8, Rn. 53). Die Überprüfung des Bebauungsplans als Rechtsnorm ist die Voraussetzung für die Entscheidung in der eigentlichen Sache. Eine Entscheidung des Gerichts in diesen Verfahren entfaltet im Gegensatz zu einer Normenkontrollentscheidung nach § 47 Abs. 5 S. 2 VwGO lediglich Wirkungen zwischen den Parteien (sogenannte „Inter-partes-Wirkung“).

Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz nach Art. 93 I Nr. 4a GG

Grundsätzlich können Bebauungspläne als Akt öffentlicher Gewalt auch Gegenstände einer Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG sein, da ein Eingriff in Art. 14 Abs. 1 GG nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann. Die Verfassungsbeschwerde ist jedoch gegenüber anderen Rechtsbehelfen grundsätzlich subsidiär und kann erst nach Erschöpfung des Rechtswegs im Sinne des § 90 Abs. 2 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG) erhoben werden (BVerfG, Beschluss vom 14.05.1985, Az. 2 BvR 397/82, 2 BvR 398/82, 2 BvR 399/82, NJW 1985, 2315/2316); folglich ist ein Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO vorrangig durchzuführen.

Anderweitiger Rechtsschutz

Eine vorbeugende Unterlassungsklage gegen in Aufstellung befindliche Bebauungspläne kommt nur in äußerst seltenen Ausnahmefällen in Betracht. Eine Klage auf Aufstellung eines Bebauungsplans ist hingegen bereits gemäß § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB unzulässig.

2.2 Besonderheiten der Rechtsschutzbefugnis

Um Rechtsschutz gegen einen Bebauungsplan im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens erlangen zu können, muss der Antragsteller antragsbefugt sein. Nach § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO ist zwischen der Antragsbefugnis natürlicher oder juristischer Personen und der Antragsbefugnis von Behörden zu differenzieren.

Antragsbefugnis natürlicher und juristischer Personen

Antragsbefugt sind nach § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO natürliche und juristische Personen, die geltend machen, durch den Bebauungsplan oder dessen Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Voraussetzung ist die Möglichkeit einer eigenen Rechtsverletzung des Antragstellers im Sinne einer Beeinträchtigung von subjektiven Rechten. Auf eine solche kann sich grundsätzlich der Eigentümer eines im Plangebiet liegenden Grundstücks im Hinblick auf Art. 14 Abs. 1 GG berufen, wenn die planungsrechtliche Situation durch den Bebauungsplan unmittelbar zu seinem Nachteil verändert oder beeinträchtigt wird (BVerwG, Urteil vom 10.03.1998, Az. 4 CN 6/97, NVwZ 1998, 732/732 f.); die bloße Belegenheit des Grundstücks im Geltungsbereich eines Bebauungsplans allein begründet jedoch noch keine Antragsbefugnis (BVerwG, Beschluss vom 22.08.2000, Az. 4 BN 38/00, NVwZ 2000, 1413/1413). Diese Grundsätze gelten ebenfalls für eigentumsähnlich Berechtigte, wie den Inhaber eines Erbbaurechts oder einen Nießbrauchsberechtigten.

Für Personen, die sich hinsichtlich ihrer Antragsbefugnis nicht auf Art. 14 Abs. 1 GG berufen können, vermittelt § 1 Abs. 7 BauGB ein subjektives Recht auf gerechte *Abwägung* der eigenen abwägungserheblichen Belange. Dies gilt auch dann, wenn der Bebauungsplan lediglich Nachbargrundstücke betrifft oder das eigene Grundstück außerhalb des Plangebiets liegt.

Vom weiten Verständnis des § 1 Abs. 7 BauGB profitieren schließlich obligatorisch Berechtigte (Mieter oder Pächter), die unabhängig davon antragsbefugt sein können, ob das von ihnen genutzte Grundstück innerhalb oder außerhalb des Bebauungsplangebiets liegt. Ihre schutzwürdigen privaten Interessen müssen in die Abwägung einfließen (BVerwG, Urteil vom 05.11.1999, Az. 4 CN 3/99, NVwZ 2000, 806/806; BVerwG, Urteil vom 21.10.1999, Az. 4 CN 1/98, NVwZ 2000, 807/807).

Zu verneinen ist die Antragsbefugnis dagegen in Fällen, in denen lediglich nach § 47 Abs. 2a VwGO präkludierte Einwendungen erhoben werden (s. Abschnitte 2.1 und 2.3).

Antragsbefugnis von Behörden

Antragsbefugt ist nach § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO auch jede Behörde. Im Gegensatz zu natürlichen oder juristischen Personen können Behörden ein Normenkontrollverfahren betreiben, ohne die Möglichkeit einer Verletzung subjektiver Rechte darlegen zu müssen. Voraussetzung für die Überprüfung einer Vorschrift nach § 47 VwGO ist jedoch ein allgemeines Rechtsschutzbedürfnis der Behörde. Ein solches ist gegeben, wenn die Behörde mit der Ausführung der Norm befasst ist

Rechtsschutz in der Planung

(BVerwG, Beschluss vom 15.03.1989, Az. 4 NB 10/88, NVwZ 1989, 654/655) oder die Vorschrift bei der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben zu beachten hat.

Antragsbefugnis von Gemeinden

Im Rahmen von § 47 VwGO können auch Nachbargemeinden antragsbefugt sein.

Kommt eine Antragsbefugnis in ihrer Funktion als Behörde nicht in Betracht, gewährt die Planungshoheit im Sinne des § 2 Abs. 1 BauGB – als Ausfluss des Selbstverwaltungsrechts nach Art. 28 Abs. 2 GG (▷ *Verfassungsrechtliche Grundlagen der Raumplanung*) – der Gemeinde ein eigenes subjektives Recht. Auf eine Verletzung von Grundrechten kann sie sich als juristische Person des öffentlichen Rechts hingegen nicht stützen.

Die Planungshoheit einer Gemeinde ist auf ihr Gemeindegebiet begrenzt. Gleichwohl können im Grenzbereich zu einer Nachbargemeinde unterschiedliche Planungsinteressen kollidieren. Das interkommunale Abstimmungsgebot nach § 2 Abs. 2 BauGB sieht für diese Fälle einen inhaltlichen Ausgleich der widerstreitenden Planungskonzeptionen vor (vgl. Jarass/Kment 2017: § 2, Rn. 28).

Eine Verletzung dieses Abstimmungsgebots liegt vor, wenn eine Gemeinde bei der Aufstellung ihres Bebauungsplans die Belange der Nachbargemeinde nicht hinreichend berücksichtigt hat (BVerwG, Beschluss vom 09.05.1994, Az. 4NB 18/94, NVwZ 1995, 266/266). Dabei kann sich eine Nachbargemeinde nach § 2 Abs. 2 S. 2 BauGB auch auf die ihr durch Ziele der Raumordnung zugewiesenen Funktionen sowie auf Auswirkungen auf ihre zentralen Versorgungsbereiche berufen. Für das Vorliegen einer Rechtsverletzung der benachbarten Gemeinde genügt es, wenn sich aus dem angegriffenen Bebauungsplan gewichtige Auswirkungen auf deren städtebauliche Ordnung oder Entwicklung ergeben oder solche zu erwarten sind (BVerwG, Urteil vom 15.12.1989, Az. 4 C 36/86, NVwZ 1990, 464/465). Damit Gemeinden im Hinblick auf private Betroffene gleichwertigen Schutz genießen, sind nachbargemeindliche Belange nach neuerer Rechtsprechung bereits dann zu berücksichtigen, wenn sie mehr als geringfügig betroffen sind (BVerwG, Urteil vom 01.08.2002, Az. 4 C 5/01, NVwZ 2003, 86/87).

Nicht berufen kann sich die Gemeinde hingegen auf Belange ihrer Gemeindeglieder oder andere allgemeine öffentliche Interessen.

Einstweiligen Rechtsschutz kann die Nachbargemeinde über § 47 Abs. 6 VwGO erreichen.

Ist der Bebauungsplan noch nicht erlassen, kann die Nachbargemeinde durch vorbeugende Feststellungs- oder Unterlassungsklage (VGH München, Urteil vom 04.09.1984, Az. 1 B 82 A.439, NVwZ 1985, 837/837) sowie durch eine einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO Rechtsschutz erlangen.

2.3 Fehlerbilder

Um einem Bebauungsplan größere „Bestandskraft“ zu verleihen, sind durch formelle Präklusionsvorschriften sowie durch den Grundsatz der Planerhaltung die Rügemöglichkeiten der Planbetroffenen unter bestimmten Voraussetzungen eingeschränkt.

Präklusion

Im Zusammenhang mit Bebauungsplänen sind insbesondere die formellen Präklusionsvorschriften des § 47 Abs. 2a VwGO und des § 4a Abs. 6 BauGB zu beachten.

Nach § 47 Abs. 2a VwGO ist ein Normenkontrollantrag einer natürlichen oder juristischen Person unzulässig, wenn diese ausschließlich Einwendungen geltend macht, die sie im Rahmen der öffentlichen Auslegung (§ 3 Abs. 2 BauGB) oder der Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit (§ 13 Abs. 2 Nr. 2 und § 13a Abs. 2 Nr. 1 BauGB) nicht oder verspätet geltend gemacht hat, aber hätte geltend machen können; auf diese Rechtsfolge muss im Rahmen der Beteiligung hingewiesen worden sein. Unionsrechtlich dürfte die Vorschrift des § 47 Abs. 2a VwGO erheblichen Bedenken ausgesetzt sein (EuGH, Urteil vom 15.10.2015, Rs. C-137/14, NVwZ 2015, 1665/1665 ff.; Kment 2016: 490 f.); der Gesetzgeber überdenkt daher aktuell die Streichung der Norm (BT-Drs. 18/9526).

Ein Eintritt der Präklusionswirkung setzt damit voraus, dass die Bekanntmachung der Auslegung fehlerfrei erfolgt ist und die Auslegung des Planentwurfs als solche ordnungsgemäß durchgeführt wurde. Zudem ist erforderlich, dass der Planbetroffene seine Einwendungen im Rahmen der Auslegung auch tatsächlich vorbringen konnte. Daran scheitert es, soweit die Gemeinde die Einwendungsmöglichkeiten nach § 4a Abs. 3 BauGB eingeschränkt hat. Die Präklusion tritt letztlich jedoch nur ein, wenn der Antragsteller seinen Normenkontrollantrag ausschließlich auf verspätet vorgebrachte Einwendungen stützt; macht er zumindest einen nicht präkludierten Belang geltend, so prüft das Oberverwaltungsgericht selbst solche Einwendungen, die nicht rechtzeitig erhoben wurden (BVerwG, Urteil vom 24.03.2010, Az. 4 CN 3/09, NVwZ 2010, 782/782).

Da § 47 Abs. 2a VwGO lediglich im Normenkontrollverfahren anwendbar ist, bleibt eine Geltendmachung von präkludierten Einwendungen im Rahmen einer inzidenten Kontrolle des Bebauungsplans zulässig (vgl. Kopp/Schenke 2016: § 47, Rn. 75a).

Im Gegensatz zu § 47 Abs. 2a VwGO enthält § 4a Abs. 6 BauGB eine formelle Präklusionsregelung für Stellungnahmen im Rahmen der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung (vgl. Jarass/Kment 2017: § 4a, Rn. 20 f.). Danach können im Verfahren der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung nicht rechtzeitig abgegebene Stellungnahmen bei der Beschlussfassung über einen Bebauungsplan unberücksichtigt bleiben, sofern die Gemeinde deren Inhalt nicht kannte und nicht hätte kennen müssen und dieser für die Rechtmäßigkeit des Plans nicht von Bedeutung ist. Soweit sich die Präklusionswirkung auf die Öffentlichkeitsbeteiligung erstrecken soll, muss gemäß § 4a Abs. 6 S. 2 BauGB auf die Folgen eines verspäteten Vorbringens zuvor in der Bekanntmachung nach § 3 Abs. 2 S. 2 BauGB hingewiesen worden sein.

Eine einmal eingetretene Präklusionswirkung setzt sich in weiteren Verfahrensschritten fort und hindert den Beteiligungsberechtigten an Stellungnahmen im Verfahren nach § 3 Abs. 2 S. 3 BauGB wie auch im Rahmen einer erneuten Auslegung nach § 3 Abs. 3 BauGB.

Planerhaltung gemäß §§ 214, 215 BauGB

Rechtsvorschriften, die höherrangiges Recht verletzen, sind grundsätzlich unwirksam und nichtig. Verstößt jedoch ein Bebauungsplan gegen die Vorgaben der §§ 1 ff. BauGB (> *Planungsfehler*), ist dieser nicht zwingend unwirksam. Das folgt aus §§ 214 ff. BauGB, die den Grundsatz der Planerhaltung normieren. Dieser wird durch die Unbeachtlichkeitsvorschriften der §§ 214, 215 BauGB sowie die Möglichkeit eines ergänzenden Verfahrens nach § 214 Abs. 4 BauGB konkretisiert. Das heißt, dass Verletzungen von Verfahrens- und Formvorschriften des BauGB für die Rechtswirksamkeit von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen unter bestimmten Voraussetzungen nicht beachtlich sind und damit nicht zwangsläufig zu ihrer Unwirksamkeit führen müssen.

3 Rechtsschutz gegen Flächennutzungs- sowie Raumordnungspläne

3.1 Rechtsschutz gegen Flächennutzungspläne

Der \triangleright *Flächennutzungsplan* wird anders als der Bebauungsplan nicht als Satzung, sondern grundsätzlich durch einen einfachen Gemeinderatsbeschluss erlassen. Folglich besitzt er keine Rechtsnormqualität und entfaltet auch keine allgemein rechtsverbindlichen Wirkungen. Er stellt seiner Rechtsnatur nach lediglich einen schlichten vorbereitenden Plan dar, dessen unmittelbare Wirkungen sich auf den innergemeindlichen Bereich beschränken, indem er die Absichten der Gemeinde über ihre künftige bauliche Entwicklung abbildet und sich inhaltlich im Entwicklungsgebot nach § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB erschöpft.

Grundsätzliche Unangreifbarkeit eines Flächennutzungsplans

Aufgrund der Rechtsnatur eines Flächennutzungsplans als schlichter Plan bestehen gegen ihn grundsätzlich keine Rechtsschutzmöglichkeiten.

Da es ihm im Regelfall an der Qualität einer Rechtsnorm fehlt, kann er grundsätzlich nicht mit einer prinzipalen Normenkontrolle gemäß § 47 VwGO angegriffen werden. Mangels Verwaltungsaktqualität des Flächennutzungsplans bietet eine Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 VwGO ebenfalls keine statthafte Klagemöglichkeit. Eine Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO scheitert regelmäßig daran, dass der Flächennutzungsplan aufgrund fehlender unmittelbarer Außenwirkung kein Rechtsverhältnis begründet. Lediglich Rechtsbeziehungen, die sich aus dem Flächennutzungsplan selbst ergeben, können Gegenstand einer Feststellungsklage sein (OVG Lüneburg, Urteil vom 17.11.1970, Az. I A 97/69, DVBl. 1971, 322/322).

Dieses Zwischenergebnis steht der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG nicht entgegen, da diese den Rechtsweg nur gegen mögliche Rechtsverletzungen der öffentlichen Gewalt eröffnet (s. Abschnitt 1). Da der Flächennutzungsplan als bloß vorbereitender Plan keine unmittelbare Verbindlichkeit nach außen entfaltet, kann er unmittelbar keine Rechte verletzen (vgl. Jarass/Kment 2017: § 5, Rn. 39).

Ausnahmsweise bestehende Rechtsschutzmöglichkeiten

Vom Grundsatz der gerichtlichen Unangreifbarkeit eines Flächennutzungsplans bestehen jedoch Ausnahmen.

Eine Rechtsschutzmöglichkeit eröffnet die Steuerungswirkung des Flächennutzungsplans im Rahmen von § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB. Danach ist der Flächennutzungsplan mittels indirekter gesetzlicher Anordnung zu einem Rechtssatz erhoben worden (vgl. Kment 2004: 315). § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB verleiht im Zusammenhang mit sogenannten Konzentrationsflächen den im Flächennutzungsplan genannten Darstellungen bebauungsplanähnliche Wirkung, mit der Folge, dass Vorhaben an Standorten außerhalb dieser Konzentrationsflächen in der Regel unzulässig sind. Der Flächennutzungsplan kann daher privilegierte Vorhaben ausschließen und somit unmittelbar über die Zulässigkeit eines Vorhabens entscheiden. Ihm kommt folglich unmittelbare Außenwirkung

zu (BVerwG, Urteil vom 17.12.2002, Az. 4 C 15/01, NVwZ 2003, 733/738). In diesem Zusammenhang ist ausnahmsweise eine prinzipale Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO analog statthaft (BVerwG, Urteil vom 26.04.2007, Az. 4 CN 3/06, NVwZ 2007, 1081/1081).

Darüber hinaus kann der Flächennutzungsplan auch einer Inzidenzkontrolle unterliegen. Ist aus ihm ein Bebauungsplan entwickelt worden oder wirkt er sich als öffentlicher Belang nach § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 BauGB nachteilig aus, kann seine Rechtmäßigkeit in einem Rechtsstreit inzident überprüft werden. Dies betrifft insbesondere Verfahren, die sich gegen die Wirksamkeit eines Bebauungsplans, gegen die Zulässigkeit einer Außenbereichsbebauung oder gegen eine auf den Flächennutzungsplan gestützte Einzelmaßnahme richten. Diese Grundsätze gelten auch für den Fall, dass die Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB negative Auswirkungen auf die Zulassungsentscheidung eines Vorhabens durch die Baugenehmigungsbehörde hat und der Betroffene dagegen eine Verpflichtungsklage nach § 42 Abs. 1 VwGO erhebt (vgl. Finkelnburg/Ortloff/Kment 2017: § 7, Rn. 58).

Nachbargemeinden wird ebenfalls Rechtsschutz gegen einen Flächennutzungsplan gewährt. Sind sie durch die Darstellungen des Flächennutzungsplans möglicherweise in ihrer eigenen Planungshoheit beeinträchtigt bzw. in ihrem Recht auf interkommunale Abstimmung aus § 2 Abs. 2 BauGB verletzt, können sie eine Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO erheben. In dringenden Fällen ist auch eine vorbeugende Feststellungsklage statthaft (BVerwG, Urteil vom 08.09.1972, Az. IV C 17/71, DVBl. 1973, 34/35 f.). Diese Klagemöglichkeiten bestehen für die Nachbargemeinden sowie für andere Behörden bzw. sonstige Träger öffentlicher Belange ferner im Fall der Verletzung von Beteiligungsrechten nach § 4 BauGB (vgl. Jarass/Kment 2017: § 5, Rn. 40).

3.2 Rechtsschutz gegen Raumordnungspläne

Rechtsschutz gegen Raumordnungspläne (▷ *Raumordnung*; ▷ *Raumordnungsrecht*) wird sowohl durch unmittelbaren Rechtsschutz nach § 47 VwGO als auch durch inzidente Rechtsschutzmöglichkeiten gewährleistet; auch besteht unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht.

Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO

Raumordnungspläne bezwecken nach § 1 des Raumordnungsgesetzes (ROG) unter der Leitvorstellung einer nachhaltigen ▷ *Raumentwicklung* auf überörtlicher Ebene die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Teilräume. Sie enthalten verbindliche Vorgaben, die die Gemeinden im Rahmen ihrer ▷ *Bauleitplanung* nach § 1 Abs. 4 BauGB beachten müssen.

Da Raumordnungspläne materiell als Rechtsverordnungen im Rang unter dem Landesgesetz einzustufen sind, ist zentraler Rechtsbehelf eine prinzipale Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO (vgl. Kment 2002: 242 f.). Mangels landesrechtlicher Umsetzung ist diese Rechtsschutzmöglichkeit in den Bundesländern Berlin, Hamburg und Nordrhein-Westfalen nicht eröffnet.

Die Antragsbefugnis einer Gemeinde als juristische Person des öffentlichen Rechts (§ 47 Abs. 2 S. 1 Hs. 1 VwGO) ist einerseits dann gegeben, wenn sich die Planfestlegungen der Raumordnungspläne auf das Gemeindegebiet beziehen und den Planungsabsichten der Gemeinde widersprechen. Andererseits liegt die Antragsbefugnis vor, wenn die Raumordnungspläne sich auf das Gebiet der Gemeinde erstrecken und damit die gemeindliche Planungshoheit wesentlich

Rechtsschutz in der Planung

einschränken (vgl. Kment 2002: 456). Eine Gemeinde kann einen Normenkontrollantrag auch als Behörde (§ 47 Abs. 2 S. 1 Hs. 2 VwGO) stellen. Hierzu ist es erforderlich, dass sich die Normenkontrolle gegen Raumordnungspläne richtet, die die Anpassungspflicht des § 1 Abs. 4 BauGB sowie die Beachtungspflicht nach § 4 Abs. 1 ROG auslösen. In diesem Fall kann sich die Gemeinde darauf berufen, dass der beanstandete Plan in ihrem Gemeindegebiet gilt und von ihr bei ihrer Aufgabenerfüllung zu beachten ist (vgl. Kment 2002: 456 f.).

In bestimmten Fällen können auch private Planbetroffene antragsbefugt im Sinne des § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO sein. Dabei ist ihre Antragsbefugnis differenziert zu behandeln. Eigentümer des zieladressierten Grundstücks sowie eigentumsähnlich Berechtigte können nach § 35 Abs. 3 S. 2 und 3 BauGB i. V. m. § 4 Abs. 1 S. 3 ROG antragsbefugt sein (vgl. Kment 2003: 1051 f.). Darüber hinaus kann die Antragsbefugnis auf eine mögliche Verletzung des drittschützenden Abwägungsgebots gemäß § 7 Abs. 2 ROG gestützt werden.

Eine Antragsbefugnis privater Planbetroffener kann sich auch aus § 1 Abs. 4 BauGB i. V. m. § 4 Abs. 1 S. 3 ROG ergeben. Dies setzt jedoch voraus, dass die beanstandeten Ziele der Raumordnung (*▷ Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung*) „vorhabenscharf“ skizziert sind und bereits auf ihrer Abstraktionsebene eindeutige negative Aussagen gegenüber einem konkreten Vorhaben enthalten (vgl. Kment 2002: 327 ff.).

Die Antragsbefugnis ist auch in Fällen der Zulassungssituation nach § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 ROG eröffnet, da die „vorhabenkonkreten“ Ziele der Raumordnung unmittelbar auf der Zulassungsebene des Vorhabens ansetzen und damit die Rechtssphäre von privaten Planbetroffenen in Bezug auf ihr Eigentumsrecht unmittelbar gestalten (vgl. Kment 2002: 338).

Inzidente Rechtsschutzmöglichkeiten

Inzidenter Rechtsschutz gegen Raumordnungspläne besteht sowohl für Gemeinden als auch für private Planbetroffene (vgl. Kment 2002: 252 ff.). Dies betrifft insbesondere Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen nach § 42 Abs. 1 VwGO, wenn die Rechtmäßigkeit eines Raumordnungsplans mit dem Erlass eines Verwaltungsaktes in Zusammenhang steht.

Für Gemeinden kommt eine Verpflichtungsklage auf Erlass der aufsichtsbehördlichen Genehmigung bezüglich eines Flächennutzungsplans (vgl. § 6 Abs. 1 BauGB) oder eines Bebauungsplans (vgl. § 10 Abs. 2, 3 BauGB) in Betracht. Eine Anfechtungsklage der Gemeinde ist hingegen statthaft, wenn sie durch eine Untersagungsverfügung oder ein Planungsgebot der Landesplanungsbehörde in ihrem Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 Abs. 2 GG verletzt ist.

Ebenfalls besteht für Gemeinden die Möglichkeit, eine inzidente Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO zu erheben, wenn ein konkretes Rechtsverhältnis in Rede steht. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn konkrete Planungsabsichten der Gemeinde durch die Anpassungs- und Beachtungspflicht des § 1 Abs. 4 BauGB sowie des § 4 Abs. 1 ROG beeinträchtigt werden.

Inzidenter Rechtsschutz, insbesondere in Form einer Verpflichtungsklage nach § 42 Abs. 1 VwGO, ist auch für private Planbetroffene eröffnet. Diese ist dann statthaft, wenn eine beantragte Baugenehmigung unter Verweis auf die Ziele der Raumordnung von der zuständigen Baugenehmigungsbehörde abgelehnt wird; im Rahmen des § 35 BauGB sind dabei die Vorschriften des § 35 Abs. 3 S. 2 und 3 relevant. Die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Ziele der Raumordnung ist in diesem Verfahren dann entscheidungsrelevante Vorfrage.

Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz gegen Raumordnungspläne

Als subsidiärer Rechtsbehelf gegen Raumordnungspläne als Akt öffentlicher Gewalt steht den Gemeinden eine Kommunalverfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG i. V. m. § 13 Nr. 8a und § 91 BVerfGG und privaten Planbetroffenen eine Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG i. V. m. § 13 Nr. 8a und §§ 90 ff. BVerfGG zur Verfügung.

Literatur

- Battis, U. (2014): Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht. Stuttgart. = Studienbücher: Rechtswissenschaften und Verwaltung.
- Finkelnburg, K.; Ortloff, K. M.; Kment, M. (2017): Öffentliches Baurecht. Band I: Bauplanungsrecht. München. = Schriftenreihe der Juristischen Schulung 107.
- Jarass, H. D.; Kment, M. (2017 (im Erscheinen)): Baugesetzbuch. München. = Beck'sche Kompakt-Kommentare.
- Kment, M. (2002): Rechtsschutz im Hinblick auf Raumordnungspläne. Münster. = Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen 202.
- Kment, M. (2003): Unmittelbarer Rechtsschutz Privater gegen Ziele der Raumordnung und Flächennutzungspläne im Rahmen des § 35 III BauGB. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 22 (9), 1047-1055.
- Kment, M. (2004): Die unmittelbare Außenwirkung des Flächennutzungsplans. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 23 (3), 314-315.
- Kment, M. (2016): Die Überformung des deutschen Planungsrechts durch EU-Recht – Hat die Präklusion eine Zukunft? In: UPR Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis (Sonderheft zu den 18. Speyerer Planungsrechtstagen 2016), 487-492.
- Kopp, F. O.; Schenke, W.-R. (2016): VwGO: Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar. München. = Gelbe Erläuterungsbücher.
- Maurer, H. (2011): Allgemeines Verwaltungsrecht. München. = Grundrisse des Rechts.
- Maunz, T.; Dürig, G. (2016): Grundgesetz: Kommentar. Band III. München.

Weiterführende Literatur

- Battis, U.; Krantzberger, M.; Löhr (2016): BauGB: Kommentar. München.
- Bracher, C.-D.; Reidt, O.; Schiller, G. (2014): Bauplanungsrecht. Köln.
- Hoppe, W.; Bönker, C.; Grotefels, S. (2010): Öffentliches Baurecht: Raumordnungsrecht, Städtebaurecht, Bauordnungsrecht. München. = Studium und Praxis.
- Posser, H.; Wolff, H. A. (Hrsg.) (2014): VwGO: Kommentar. München.

Rechtsschutz in der Planung

Sodan, H.; Ziekow, J. (Hrsg.) (2014): Verwaltungsgerichtsordnung: Großkommentar. Baden-Baden.

Spannowsky, W.; Uechtritz, M. (Hrsg.) (2014): BauGB: Kommentar. München.

Bearbeitungsstand: 03/2017