

Gelbe Erläuterungsbücher

Raumordnungsgesetz (ROG)

Kommentar

Bearbeitet von

Erläutert von Prof. Dr. Willy Spannowsky, Richter am Oberlandesgericht, Dr. Peter Runkel,
Ministerialdirektor a.D., und Prof. Dr. Konrad Goppel, Ministerialdirigent a.D.

Vorgabe materiell-rechtlicher Kriterien regelt. Ausnahmen von einer raumordnerischen Zielfestlegung dürfen danach zusätzlich **von der Durchführung eines Verfahrens abhängig gemacht werden** (hier: raumordnerische interkommunale Abstimmung), wenn die Voraussetzungen und Bedingungen eines solchen Verfahrens hinreichend bestimmt oder wenigstens bestimmbar sind. Nicht gefolgt werden kann dagegen dem VGH BW (ZfBR 2014, 480), dass ein Plansatz, wonach die Siedlungsentwicklung vorrangig im Bestand auszurichten sei, ein Ziel mit Regel-Ausnahme-Struktur darstelle, wenn sich auch durch Auslegung der atypische Fall nicht bestimmen lässt.

Insgesamt bedarf die Rechtsprechung zu den Soll-Zielen einer Angleichung an § 6 Abs. 1. Danach können von Zielen der Raumordnung im Raumordnungsplan Ausnahmen festgelegt werden. Dies gilt Für Ist-Ziele wie für Soll-Ziele, allerdings mit dem Unterschied, dass erst durch Festlegungen von Ausnahmen eine Soll-Festlegung zu einem Ziel der Raumordnung erstarken kann. Die Rechtsprechung des BVerwG schafft dagegen **zwei Arten von Ausnahmen**: solche als förmliche Festlegung in einem Raumordnungsplan nach § 6 Abs. 1 und solche, die durch Auslegung des Plans und seiner Begründung ermittelbar, aber nicht selbst Inhalt der planerischen Festlegung mit Soll-Aussage – **und damit der abschließenden planerischen Abwägung** – geworden sind. Dies war in einer Phase des Übergangs zur „Rettung“ vieler Soll-Festlegungen in Raumordnungsplänen hilfreich. Der vom Gesetzgeber des ROG 2008 gewiesene Weg in § 6 Abs. 1 ist aber der einer förmlichen Festlegung von Ausnahmen im Plan selbst und damit als Bestandteil der raumordnerischen Abwägung nach § 7 Abs. 2. Die Rechtsprechung sollte dieser gesetzgeberischen Entscheidung Rechnung tragen.

b) Räumlich und sachlich bestimmte oder bestimmbar Vorgaben. 23 Festlegungen in Raumordnungsplänen müssen, um Ziele der Raumordnung sein zu können, räumlich und sachlich bestimmt oder bestimmbar sein. Die Bestimmtheit setzt ein höheres Maß an Konkretheit der Festlegung voraus, als eine Bestimmbarkeit. Umgekehrt markiert die Bestimmbarkeit die Grenze der „Offenheit“, die eine Festlegung haben darf, um ein Ziel der Raumordnung zu sein. Bestimmbar ist eine Festlegung dann, wenn sie allein oder im Zusammenhang mit anderen Festlegungen, naturräumlichen Gegebenheiten, anerkannten Regeln und Standards etc **so konkretisiert werden kann, dass sie einen bestimmten räumlichen und sachlichen Inhalt hat**, den der Zieladressat beachten soll. Unschädlich ist dabei, wenn zur Bestimmung weitere Erhebungen oder Untersuchungen tatsächlicher Art erforderlich sind. Zum Teil wird die Unterscheidung zwischen bestimmt und bestimmbar auch für verzichtbar gehalten (vgl. Kment DVBl 2006, 1336).

Der von Zielen der Raumordnung ausgehende Anspruch auf Beachtung setzt eine Klarheit des Bedeutungsgehalts der entsprechenden Festlegung voraus. Aufgrund der bindenden Wirkung von Zielen der Raumordnung – und damit deren Normcharakter (→ Rn. 54 ff.) – müssen diese dem **rechtsstaatlichen Gebot hinreichender Bestimmtheit** und Normenklarheit genügen. Bestimmtheit ist dabei aber nicht identisch mit einem Höchstmaß an Konkretisierung (vgl. Kment DVBl 2006, 1336). Der Adressat des Ziels muss diesem auf der Grundlage des Inhalts und durch Auslegung entnehmen können, was er bei seinen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen als verbindliche Vorgaben der Raumordnung zu beachten hat. Fehlt es an der Bestimmtheit oder Bestimmbarkeit der Festlegung des Raumordnungsplans, handelt es sich nicht um ein Ziel der Raumordnung.

Eine Umdeutung in einen Grundsatz der Raumordnung ist möglich und häufig auch angezeigt. Der notwendige Bestimmtheitsgrad **muss in räumlicher und sachlicher Hinsicht** gegeben sein. Eine Bestimmtheit nur sachlicher Art reicht nicht aus (aA offenbar Appold DVBl 1989, 178 (180)). Entsprechendes gilt für eine Festlegung in einem genau bestimmten Gebiet, bei der aber der sachliche Normbefehl nicht die notwendige Schärfe hat, um durch Auslegung oder durch Untersuchungen ermittelbar zu sein. Räumliche und funktionale Konkretisierungen stimmen in ihrem Intensitätsgrad oft überein, können darin jedoch auch voneinander abweichen.

- 25 Es muss aus der Festlegung im Raumordnungsplan mit hinreichender Sicherheit ermittelbar sein, auf welchen **Teilraum, Bereich, Fläche oder Standort** sich die Festlegung bezieht (zu den Begriffen vgl. Brohm DVBl 1980, 654). Nicht notwendig ist, dass sich die Festlegung nur auf einen räumlichen Bereich oder eine Gemarkung bezieht. Zulässig sind auch Festlegungen, die zugleich auf mehrere Bereiche anzuwenden sind. Dies gilt zB für Festlegungen zu durch allgemeine Kriterien bestimmte Überschwemmungsbereiche von Flüssen. Hinreichend bestimmbar ist zB eine Festlegung, die sich räumlich auf alle landwirtschaftlich genutzten Flächen einer bestimmten Bodengüteklasse bezieht, aber nicht im Einzelnen festlegt, wo im Planungsraum solche Bodenqualitäten anzutreffen sind. Entsprechendes gilt für Festlegungen zu windhöffigen Gebieten, wenn zugleich die Parameter für Windhöffigkeit festgelegt sind. Die Festlegung bezieht sich dann zunächst auf den gesamten Planungsraum, ist aber durch vorgegebene Erhebungsschritte auf bestimmte Bereiche konkretisierbar (vgl. Appold DVBl 1989, 178 (182 f.)). Bestimmbar ist entgegen OVG NRW vom 30.9.2009 – 10 A 1676/08 auch eine Festlegung, wonach Kerngebiete und Sondergebiete für Einzelhandels-großprojekte nur in zentralen Versorgungsbereichen ausgewiesen werden dürfen. Wie § 34 Abs. 3 BauGB zeigt, sind darunter auch tatsächliche oder faktische zentrale Versorgungsbereiche zu verstehen, die von den Gemeinden in ihrem räumlichen Umgriff entsprechend der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung weiter konkretisiert werden können (vgl. BVerwGE 129, 307).
- 26 In **sachlicher Hinsicht** ist erforderlich, dass sich aus der Festlegung der fachliche Bereich ergibt, in dem Bindungen ausgesprochen werden, und die Bindungen selbst. Der Sachbereich kann zB die Siedlungsentwicklung oder bestimmte Funktionen oder Nutzungen im Freiraum betreffen. Hinzukommen muss eine **Handlungsanweisung**, was hinsichtlich dieses Sachbereichs zu geschehen oder was zu unterbleiben hat. Für den Zieladressaten muss ermittelbar sein, hinsichtlich welcher der von ihm zu verantwortenden raumbedeutsamen fachlichen Gestaltungsbereiche im Sinne raumbedeutsamer Planungen oder Maßnahmen welches Tun oder Unterlassen gefordert wird (vgl. Grooterhorst NuR 1986, 276 (283)). **Dabei kann die Handlungsanweisung bezogen auf verschiedene Adressaten unterschiedlich sein.** So enthalten sog. Freihalteziele Standort- oder Trassenangebote an die Fachplanung und Nutzungsverbote an die gemeindliche Bauleitplanung.
- 27 Die Bestimmbarkeit in räumlicher und sachlicher Hinsicht kann sich **aus textlichen oder zeichnerischen Festlegungen** oder aus einer Kombination beider ergeben. Dabei finden sich zeichnerische Festlegungen eher in Regionalplänen als in landesweiten Raumordnungsplänen. Tendenziell nehmen im System der Raumplanung zeichnerische Festlegungen mit zunehmender Kleiräumigkeit der Planung zu, bis hin zu den Bebauungsplänen, bei denen sie dominieren. Textliche

Festlegungen beherrschen dagegen die landesweiten Pläne; auf regionaler Ebene sind textliche und zeichnerische Festlegungen meist ausgeglichen anzutreffen.

Die größte räumliche Bestimmtheit erzielen zeichnerische Festlegungen, die nur durch den gewählten Maßstab des Plans und die Dicke des Striches weitere Konkretisierungen erforderlich machen. Doch stoßen solche **Festlegungen zeichnerischer Genauigkeit** in Raumordnungsplänen aus Gründen des rahmensetzenden Charakters dieser Pläne auf Bedenken (→ Rn. 31 ff., Goppel UPR 2009, 51). Um dies zu vermeiden, enthalten viele Raumordnungspläne als zeichnerische Festlegungen **Gebietsschraffuren**, die den Kernbereich des Gebietes bestimmen, seine genauen Begrenzungen aber nachfolgenden Planungsstufen überlassen (vgl. Goppel UPR 2009, 51). In diesem Sinn ist wohl auch die Formulierung des BVerwG zu verstehen: Voraussetzung für räumliche Konkretisierung sei die Ausweisung eines räumlich – wenn auch nicht parzellenscharf – abgegrenzten Bereichs (vgl. BVerwGE 68, 319 (323); vgl. dazu auch Söfker DVBl 1987, 597 (600)). **Bereichunschärfen** gehen in den Randbereichen zu Lasten der Zielaussage, stellen das Ziel aber im übrigen Bereich nicht in Frage (vgl. Schulte Bodenschätzungsgewinnung (1996) S. 143). Zulässig ist auch, das gesamte Planungsgebiet in Bezug zu nehmen (vgl. NdsOVG ZfBR 2005, 809; Kment DVBl 2006, 1336).

Auch eine rein **textliche Festlegung** kann hinreichend räumlich konkret sein, wenn sie das Gebiet in seinem Kern verbal beschreibt und seine genaue gebietliche Abgrenzung nachfolgenden Raum- oder Fachplanungen überlässt (vgl. Hartwig NVwZ 1985, 8 (12); kritisch Hoppe DVBl 2001, 81). Möglich ist auch, dass in der raumordnerischen Festlegung nur die Kriterien bestimmt sind, nach denen auf nachfolgenden Planungsstufen räumliche Festlegungen getroffen werden sollen. Solche Kriterien sind ausreichend, wenn sie wiederum hinreichend konkret sind, um eine räumliche Bestimmung auf der nachfolgenden Planungsstufe nach vorgegebenen Kriterien vornehmen zu können. So hat der VGH BW die raumordnerische Zielsetzung, den bestehenden Eigenversorgungsgrad von 70 % durch die Ausweisung schutzbedürftiger Bereiche für Rohstoffsicherung langfristig abzusichern, für zulässig erachtet (vgl. VGH BW BauR 2003, 1444; zur Zulässigkeit sog. **Mengenziele** vgl. Einig/Spiecker ZUR 2002 Sonderheft S. 150 und § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3).

Aufgrund der im Raumordnungsplan vorgezeichneten Bestimmungsschritte muss als Ergebnis feststehen, dass die Festlegung des Raumordnungsplans auf die konkrete raumbedeutsame Planung oder Maßnahme insgesamt oder in bestimmten Teilbereichen anzuwenden ist und mit welchem sachlichen Inhalt. Bereits aus der Formulierung muss sich ergeben, dass es sich um eine **Handlungsanweisung mit Letztentscheidungscharakter** handelt (vgl. BVerwG NVwZ 1993, 167; BVerwGE 138, 301; BVerwG ZfBR 2014, 479). Ernstzunehmende Zweifel hinsichtlich der räumlichen oder sachlichen Bestimmbarkeit einer raumordnerischen Festlegung bezogen auf eine konkrete raumbedeutsame Planung oder Maßnahme gehen zu Lasten der Zielqualität der Festlegung. Dies braucht nicht unbedingt dazu führen, die Festlegung insgesamt als Grundsatz der Raumordnung umzudeuten. Denkbar ist auch, eine raumordnerische Festlegung durch Auslegung als Ziel auf solche Bereiche der raumbedeutsamen Planung oder Maßnahme zu beziehen, für die sie eindeutig bestimmbar ist, und für andere Bereiche in einen Grundsatz der Raumordnung umzudeuten.

Die an die Bestimmbarkeit raumordnerischer Ziele zu stellenden Anforderungen stehen in einem direkten **Spannungsverhältnis** zu dem an die Raumord-

nungsplanung insgesamt zu stellenden Gebot, **nur in dem erforderlichen Umfang in die Planungsentscheidungen anderer Planungsträger einzugreifen** (vgl. Brohm DVBl 1980, 653; Kment DVBl 2006, 1336). Dieses Gebot hat zum Teil verfassungsrechtliche Grundlagen, zB bei raumordnerischen Vorgaben gegenüber der kommunalen Bauleitplanung als Kern des durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützten kommunalen Selbstverwaltungsrechts (→ § 1 Rn. 70 ff.). Gegenüber den Fachplanungen können sich Grenzen aus der Zuweisung bestimmter Aufgaben an diese Kompetenzträger ergeben (vgl. BVerfG (K) NVwZ 2008, 775; BVerwGE 127, 95; Runkel in Bielenberg/Runkel/Spannowsky RuL § 3 Rn. 118 ff.).

- 32 Der **Grundsatz der Rücksichtnahme als Leitprinzip der Ausübung von Kompetenzen** (vgl. Brohm DÖV 1989, 429 (438)) betrifft nicht nur die Frage, ob zu einem bestimmten Sachverhalt eine planerische Aussage getroffen werden und ob dies in Form eines Ziels oder eines Grundsatzes der Raumordnung erfolgen soll, sondern auch die zu fordernde Konkretetheit der raumordnerischen Zielfestlegung. Je konkreter ein Ziel der Raumordnung in räumlich und sachlicher Hinsicht gefasst ist, umso ein geringerer Gestaltungsraum verbleibt dem zur Beachtung des Ziels verpflichteten Adressaten. Das Gebot der Verhältnismäßigkeit bzw. der rahmensetzende Charakter der Raumordnungsplanung (→ § 1 Rn. 49 ff.) stehen in einem direkten Spannungsverhältnis zum rechtsstaatlichen Gebot hinreichender Bestimmtheit raumordnerischer Zielfestlegungen. **Beide Anforderungen dienen dem Schutz des Zieladressaten und sind grundsätzlich gleichrangig.** Sie bestimmen in ihrer gegenseitigen Austarierung den zu fordernden Bestimmtheitsgrad raumordnerischer Ziele. Wenn sich Ziele durch eine gewisse Grobmaschigkeit auszeichnen, so ist dies kein rechtlicher oder gar verfassungsrechtlicher Mangel, sondern eher Ausdruck der Zurückhaltung, die das Grundgesetz zB im Interesse der Wahrung der gemeindlichen Planungshoheit gebietet (vgl. VerfGH NRW OVG 40, 310; 42, 297; ders. NVwZ 1992, 875; Schmidt-Aßmann DÖV 1981, 237 (239); Paßlick ZIR Bd. 105 (1986), 113; Kilian/Müllers VerwArch 1997, 25 (65 f.)).

- 33 Die an die Bestimmbarkeit raumordnerischer Zielaussagen zu stellenden Anforderungen sind daher unter dem Gesichtspunkt der lediglich rahmensetzenden Vorgaben der Raumordnung zu relativieren. Zielfestlegungen dürfen **nur in Ausnahmefällen so bestimmt sein**, dass sie den nachfolgenden raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen keinen substantiellen Gestaltungs- oder Konkretisierungsraum mehr belassen. Das mehrstufige Planungssystem mit einer fortlaufenden Konkretisierung von oben nach unten dient letztlich dem Schutz auch der gemeindlichen Planungshoheit. Umgekehrt können selbst parzellenscharfe und/oder funktionsscharfe Festlegungen sich als erforderlich erweisen, wie dies für Planfeststellungen der Fachplanungen unbestritten ist (vgl. BVerwGE 118, 181; Brohm DVBl 1980, 653 (659); ders. DÖV 1989, 429 (440); aA Schmidt-Aßmann VerwArch 1980, 117 (137); ders. Fortentwicklung (1977) S. 62; Gelen/Siebeck LKV 2002, 401; Steinberg/Steinwachs NVwZ 2004, 530).

- 34 Ziele der Raumordnung sind daher regelmäßig **verbindliche und bestimm- bare Rahmenvorgaben** für andere raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen (vgl. Wahl DÖV 1981, 597). Sie bestehen aus einem **bestimmten oder bestimm- baren räumlichen und sachlichen Kern und einem vom Adressaten konkretisierbaren Rahmen**. Verbindlicher Kern und gestaltbarer Rahmen sind regelmäßig die beiden Elemente eines raumordnerischen Ziels. „Zur Rahmenvorstellung gehört immer ein doppeltes, nämlich Aussagen über das Festge-

legte und das Offene, noch Auszufüllende“ (vgl. Hendler UPR 2003, 256). Fehlt es im Einzelfall an einem bestimmbareren Kern, so beeinträchtigt dies die Zielqualität der raumplanerischen Festlegung. Fehlt der Rahmen, bedarf es einer Rechtfertigung, worum hinsichtlich dieser konkreten Vorgabe den anderen Planungsträgern kein oder ein sehr geringer Konkretisierungsraum belassen worden ist. Der Raumordner als solcher, auch wenn er weit gefasst ist, stellt die Zielqualität einer raumordnerischen Festlegung nicht in Frage (vgl. Goppel BayVBl. 1998, 289).

Man kann dieses Verhältnis von bestimmbarem Kern und ausfüllbarem Rahmen noch in weiterer Hinsicht differenzieren. Dies betrifft einmal die räumliche und sachliche Bestimmbarkeit eines raumordnerischen Ziels. **Häufig wird die räumliche Bestimmtheit eines Ziels stärker in die Aufgabenwahrnehmung anderer Planungsträger eingreifen als sachliche Zielvorgaben.** Die Festlegung bestimmter Standorte für einzelne Funktionen oder Nutzungen ist eine weitreichendere Vorgabe für andere Planungsträger als die Festlegung, innerhalb des Plangebiets oder bestimmter Planbereiche in einem festgelegten (Mindest-)Umfang Standorte für einzelne Funktionen oder Nutzungen vorzusehen (sog. **Mengenziele**). Der Auftrag zur Rahmenplanung gebietet es, beim Bestimmtheitsgrad räumlicher Zielvorgaben eine größere Zurückhaltung zu üben, als bei sachlichen Zielvorgaben. Daraus ergibt sich, dass an die Bestimmbarkeit des räumlichen Teils der Festlegungen tendenziell geringere Anforderungen zu stellen sind, als an den sachlichen Teil. So ist eine Festlegung in räumlicher Hinsicht hinreichend bestimmt, wenn sie sich auf den gesamten Planungsraum der nachfolgenden Planungsstufe bezieht. Eine Festlegung in einem landesweiten Plan dahingehend, dass in der Planungsregion X ein bestimmter Prozentsatz der Gesamtfläche einer bestimmten Funktion (zB Vorrang für Natur und Landschaft) zuzuweisen ist, ist räumlich hinreichend bestimmt, verbunden mit einem großen Konkretisierungsraum für den Träger der Regionalplanung (vgl. Einig/Spiecker ZUR Sonderheft 2002, 150).

Auf der anderen Seite sind **Trassen- bzw. Flächenfreihaltungen für Infrastrukturmaßnahmen** regelmäßig nur möglich, wenn eine konkrete Linienführung zeichnerisch festgelegt wird (→ § 1 Rn. 75; Folkerts DVBl 1989, 733 (736)). Dies gilt zB auch für die Ausweisung von Gebieten, die zu Bannwald erklärt werden sollen, für Vorrang- oder Verbehaltgebiete für den Bodenschutz und von Lärmschutzbereichen (vgl. Goppel BayVBl. 1998, 229 (230)), für Kraftwerksstandorte, Flughäfen und Messen.

Eine zweite Differenzierung ergibt sich gegenüber der kommunalen Bauleitplanung und bezieht sich auf die **Unterscheidung zwischen Innenbereich und Außenbereich** – dem raumordnerischen Freiraum. Es entspricht dem historisch gewachsenen Verständnis der Bauleitplanung, dass sie sich stärker als Siedlungsplanung, denn als Außenbereichsplanung begreift. Von daher hat die Raumordnungsplanung hinsichtlich von Zielvorgaben eine größere Zurückhaltung bei solchen im besiedelten oder zu besiedelnden Bereich zu üben als im Freiraum. Davon geht auch der Bundesgesetzgeber aus, der mit den besonderen Raumordnungsklauseln des § 35 Abs. 3 S. 2 und 3 BauGB im Außenbereich Ziele mit einem Konkretheitsgrad für zulässig erachtet, dass sie raumbedeutsame Vorhaben Privater steuern können, im Gegensatz etwa zum Zulässigkeitsatbestand im unbesiedelten Innenbereich nach § 34 BauGB. So hat es das BVerwG auch abgelehnt, aus Zielvorgaben in einem Landesentwicklungsprogramm, die sich an die Träger der Bauleitplanung richten und sich auf einen landesplanerischen Nahbereich beziehen, Maßstäbe abzuleiten, ob im Sinne von **§ 34 Abs. 3 BauGB** von einem

Vorhaben schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde zu erwarten sind (vgl. BVerwGE 136, 18). Auch gilt die Vermutungsregelung des § 11 Abs. 3 S. 3 und 4 BauNVO für die bauplanungsrechtliche Beurteilung großflächiger Einzelhandelsbetriebe im unbepannten Innenbereich nach § 34 Abs. 1 und 3 BauGB weder unmittelbar noch entsprechend (BVerwG NVwZ 2009, 779).

- 38 Die Bestimmtheit oder Bestimmbarkeit einer raumordnerischen Festlegung beurteilt sich **aus der Sicht des Zieladressaten und nicht aus der des Zielgebers** (vgl. OVG NRW BauR 2005, 1577; Kment DVBl 2006, 1336). Das Ziel muss – auch im Kontext des Plans und unter Zuhilfenahme der Begründung – für den Zieladressaten in seinem Aussagegehalt räumlich und sachlich hinreichend genau bestimmbar sein. Da es sich bei den Zieladressaten überwiegend um öffentliche Stellen oder um leistungsfähige Gesellschaften des privaten Rechts handelt, kann hinsichtlich der an sie bei der Auslegung der Ziele zu stellenden Anforderungen von denen **eines ausgebildeten, mit öffentlichen Planwerken vertrauten Betrachters** ausgegangen werden. Der an die Bestimmbarkeit von Festlegungen in Raumordnungsplänen anzulegende Maßstab ist daher nicht in der Laiensphäre des normalen Bürgers anzusiedeln, sondern in der Fachkunde leistungsfähiger öffentlicher Stellen oder großer privater Konzerne mit ausgebildeten Fachleuten.
- 39 Eine Besonderheit hinsichtlich der Bestimmbarkeit von Festlegungen in Raumordnungsplänen durch den Zieladressaten liegt im Abstraktionsgrad und der Stufigkeit des deutschen Planungs- und Genehmigungssystems begründet. Geht man vom **vierstufigen Raumplanungssystem** aus – landesweiter Raumordnungsplan, Regionalplan, Flächennutzungsplan, Bebauungsplan –, dem sich eine Genehmigungsstufe anschließt – Baugenehmigung oder immissionschutzrechtliche Genehmigung –, und bedenkt man, dass die Maßstäblichkeit der Planungen und die Körnigkeit ihrer Festlegungen von Stufe zu Stufe zunimmt – bzw. in umgekehrter Richtung abnimmt –, dann wird deutlich, dass die Bestimmbarkeit einer Festlegung zwischen zwei aufeinander folgenden Planungsstufen im Prinzip leichter ist, als wenn **eine oder gar zwei Planungsstufen übersprungen werden**. Eine Festlegung in einem landesweiten Raumordnungsplan wird für die nachfolgende Stufe der Regionalplanung grundsätzlich leichter zu bestimmen sein, als für die Ebene des Flächennutzungsplans, des Bebauungsplans oder gar für die Stufe von Zulassungsentscheidungen über konkrete raumbedeutsame Vorhaben im Außenbereich.
- 40 Daraus ergibt sich, dass eine Festlegung in einem landesweiten Raumordnungsplan für die nächststufigen Regionalpläne noch hinreichend konkretisierbar ist, nicht aber mehr für die kommunale Bauleitplanung oder die Ebene der Zulassungsentscheidung. Die Bestimmbarkeit einer raumordnerischen Festlegung muss daher **für jede (Planungs-)Stufe eigenständig beurteilt werden**. Die dabei gefundenen Ergebnisse brauchen nicht deckungsgleich zu sein. Die selbe Festlegung in einem Raumordnungsplan kann unter Bestimmbarkeitsgesichtspunkten gegenüber dem einen Adressaten Zielqualität haben, gegenüber einem anderen Planungsträger oder in einem Genehmigungsverfahren aber **in einen Grundsatz der Raumordnung umzudeuten sein** (vgl. Schulte Bodenschätzegewinnung (1996) S. 144; Wahl in Hoppe/Kauch (Hrsg.) ZIR Bd. 172 (1996) S. 11 (23)). Ähnlich zu beurteilen sind die Anforderungen an Ziele der Raumordnung im Rahmen von § 35 Abs. 3 S. 3 und § 1 Abs. 4 BauGB. So können zwar mehrere Teilfortschreibungen eines Regionalplans, die jeweils Vorranggebiete für Windenergieanlagen festlegen, die Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB erst

entfalten, wenn sie sich zu einer schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzeption zusammenfügen (vgl. BVerwGE 118, 33). Dennoch binden die in den Teilfortschreibungen festgelegten Ziele bereits die davon räumlich betroffenen Gemeinden im Rahmen ihrer Bauleitplanung nach § 1 Abs. 4 BauGB.

Aus dem Umstand, dass sich die Bestimmbarkeit einer raumordnerischen Festlegung aus dem Blickwinkel des Zieladressaten beurteilt, folgt zugleich, dass in sog **Zielbekanntgabeverfahren** nach Landesrecht (Anfrage, welche Ziele für den Planungsbereich bestehen, vgl. § 34 LPlG NW) keine verbindliche Bestimmung raumordnerischer Festlegungen getroffen werden kann (vgl. König/Zekl NWVBl. 1999, 334). Diese Bekanntgaben stellen in der Praxis zumeist eine nicht auf Ziele der Raumordnung beschränkte Zusammenschau der Erfordernisse der Raumordnung dar, die nach Auffassung der für Raumordnung zuständigen Stelle durch eine bestimmte raumbedeutsame Planung oder Maßnahme berührt werden können. Durch ein Zielbekanntgabeverfahren werden weder die Auslegungskompetenz einer raumordnerischen Festlegung bei der für Raumordnung zuständigen Stelle konzentriert, noch dieser im Rahmen eines solchen Bekanntgabeverfahrens das Recht zugestanden, eine Festlegung im Raumordnungsplan über dessen räumliche und sachlichen Aussagen hinaus mit Zielqualität weiter zu konkretisieren. Auf der anderen Seite sind solche Zielbekanntgaben ein wichtiges Indiz für die Bestimmbarkeit raumordnerischer Festlegungen. Sie geben Auskunft darüber, wie die für Raumordnung zuständige Stelle die Festlegung bezogen auf eine konkrete raumbedeutsame Planung oder Maßnahme ausgelegt wissen will.

Soweit insbesondere landesweite Raumordnungspläne „allgemeine Ziele“ enthalten, stellt sich die Frage der Bestimmbarkeit der darin enthaltenen Festlegungen in besonderer Weise. Dabei spricht gegen die Bestimmbarkeit solcher Festlegungen nicht bereits der Umstand, dass sie auf weitere Konkretisierung in nachfolgenden, kleinräumigeren Planungen angelegt sind. Es ist vielmehr gerade Aufgabe der landesweiten Pläne der Raumordnung, zu konkretisierende Vorgaben auf für die Regionalplanung zu treffen. **Auf Konkretisierung angelegt zu sein, ist ein Wesensmerkmal der Raumordnungsplanung**, das nicht von sich aus gegen den Zielcharakter einer Festlegung spricht. Von Zielen der Raumordnung gehen Bindungswirkungen entsprechend dem Konkretisierungsgrad ihrer Aussagen aus (vgl. BVerwGE 90, 329; NdsOVG OVG 42, 363; BremStGH DVBl 1983, 1144; HessVGH UPR 1991, 349; SächsOVG LKV 1993, 97; BayVGH BayVBl. 1997, 178).

„**Allgemeine Ziele**“ sind demgegenüber häufig landesweit geltende Festlegungen, die grundsätzlich für alle Teilräume gleichermaßen gelten sollen, auch wenn sie sich in einzelnen Teilräumen wegen der tatsächlichen Gegebenheiten stärker auswirken werden als in anderen Teilräumen. Diese Festlegungen enthalten allgemeine Leitlinien, deren planerische Auswirkungen für den einzelnen Teilraum erst noch ermittelt und durch Abwägung bestimmt werden müssen (vgl. Hoppe DVBl 1993, 681 (686); ders. DVBl 2001, 81; Kment DVBl 2006, 1336; Schulte Bodenschätzegewinnung (1996) S. 70 nennt als Beispiel: „Der Verflechtungsraum X ist in seiner räumlichen Struktur so zu gestalten, dass er seine übergeordneten Aufgaben erfüllen kann“). Solche Festlegungen ähneln in ihrer Aussage-schärfe den bundesrechtlichen Grundsätzen des § 2 Abs. 2. Diese werden auch nicht dadurch zu Zielen der Raumordnung, dass sich einzelne von ihnen auf bestimmte Raumtypen, wie ländliche, verdichtete oder strukturschwache Räume beziehen. Sie sind räumlich und sachlich zu unbestimmt, als dass ihnen bindende Handlungsanweisungen für ganz bestimmte Räume entnommen werden könnten.

Sie enthalten räumliche und sachliche öffentliche Belange, die bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen berücksichtigt werden sollen (vgl. NdsOVG NVwZ 1996, 271; Erbguth LKV 1994, 89). **Solche Festlegungen sind als Grundsätze der Raumordnung umzudeuten.** Werden solche „allgemeinen Ziele“ im Rahmen eines Raumordnungsverfahrens konkretisiert, stellt das Ergebnis ein sonstiges Erfordernis der Raumordnung und kein Ziel dar (vgl. SchlHOVG NuR 1995, 316; Hartwig NVwZ 1985, 8 (13)). Zur Revisibilität der Frage, ob § 24a Abs. 1 LEPro NRW ein Ziel der Raumordnung enthielt BVerwG NVwZ 2010, 1026. Zu sog. allgemeinen Zielen in Landesentwicklungsprogrammen, die als Landesgesetze ergeben, → Rn. 50.

- 44 Ein Ziel der Raumordnung enthält regelmäßig eine positive Nutzungs- oder Funktionszuweisung, die andere Nutzungen oder Funktionen ausschließt, die diese beeinträchtigen können. Dies kommt zB in der Begriffsdefinition der Vorranggebiete in § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 zum Ausdruck, ist aber nicht darauf beschränkt. Die Negativwirkung muss auch nicht in jedem Fall ausdrücklich angeordnet sein, sondern kann sich indirekt aus der positiven Festlegung ergeben. Diese **Negativwirkung als Folge positiver Nutzungs- oder Funktionszuweisungen** ist eine grundsätzlich zulässige Wirkung von Zielen der Raumordnung (für die Bebauungsplanung BVerwG Buchholz 406 zu § 10 BauNVO). Ihre Grenze findet sie jedoch dort, wo die Negativwirkung der primär mit der Aufstellung des Ziels beabsichtigte Zweck ist und es entweder an einer positiven Nutzungs- oder Funktionszuweisung für diesen Bereich mangelt oder ihr keine praktische Bedeutung zukommt. Insofern ist die Rechtsprechung des BVerwG zur sog. **Negativplanung** im Rahmen der Bauleitplanung entsprechend heranzuziehen (vgl. BVerwGE 40, 258 (266 f.); 42, 5; BVerwG BauR 1991, 165; BVerwG ZfBR 2006, 468; VGH BW ZfBR 2016, 313; Groothorst DVBl 1985, 703 (707)). Ziele mit rein negativem Inhalt sind unzulässig (SchlHOVG ZUR 2015, 498).
- 45 Wenn aus diesen Überlegungen heraus **Bedenken gegen den Zielcharakter von Eignungsgebieten** nach § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 3 hergeleitet werden (vgl. Erbguth DVBl 1998, 209; Gatz DVBl 2009, 737), wird verkannt, dass diese den Planvorbehalt des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB ausfüllen (vgl. zum entsprechenden Willen des Gesetzgebers BT-Drs. 13/7589 Nr. II 2b) aa)) und sehr wohl eine positive innergebietliche Nutzungszuweisung enthalten (vgl. Lehnert ZfBR Bd. 184, 1998 und → § 4 Rn. 179). Diese belässt allerdings den Gemeinden einen größeren Konkretisierungsspielraum als etwa ein entsprechendes (kleineres) Vorranggebiet nach § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 (vgl. Schulte Bodenschätzungsgewinnung (1996) S. 166 ff.). Die Gemeinde kann bei einem (größeren) Eignungsgebiet im Flächennutzungsplan in einzelnen Bereichen sog. Konzentrationsräume darstellen und in anderen kleineren Bereichen des Eignungsgebietes besondere Funktionen schützen. Sie ist jedoch daran gehindert, durch andere, positive Darstellungen für größere Bereiche die Eignung des Gebietes zB für die Windenergienutzung auszuschließen (vgl. Grotefels FS Hoppe, 2000, 369; aA offenbar OVG NRW NuR 2008, 736). Das BVerwG geht seinerseits davon aus, dass es sich bei Eignungsgebieten oder Eignungsräumen um Ziele der Raumordnung handelt, die gemeindliche Anpassungspflichten nach § 1 Abs. 4 BauGB auslösen, der Gemeinde aber die kleinräumige Steuerung und flächenmäßige Einschränkung durch Bauleitplanung eröffnen (vgl. BVerwG ZfBR 2006, 50; NVwZ 2007, 229; BVerwGE 137, 259; BVerwGE 152, 372; BVerwG ZfBR 2016, 376; OVG NRW UPR 2006, 121; NuR 2006, 314; UPR 2007, 156; BRS 71 Nr. 107; NuR 2008, 736; offen gelassen in BVerwG ZfBR 2008, 808). Mit der Neuformulierung der Vorschrift