

H.-D. SCHULTZE

Die Integration raumbedeutsamer Planungen als Rechtsproblem

Einführung¹

Die Integration von Planungen steht gegenwärtig im Mittelpunkt sowohl des politisch-administrativen als auch des planungswissenschaftlichen Bemühens. Kennzeichen dafür sind auf der politisch-administrativen Ebene das Vordringen langfristiger integrierter Aufgabenplanungen in Gestalt z. B. des Bundesraumordnungsprogramms und der Landes- bzw. Stadtentwicklungspläne, im wissenschaftlichen Bereich Veröffentlichungen zu diesem Thema, z. B. der Band VI der von J. H. Kaiser herausgegebenen Reihe Planung – »Integrierte Systeme der Planung und Budgetierung« –, ferner die Konstituierung von Forschungsausschüssen, die sich der Integrationsproblematik annehmen, z. B. der neugebildete Arbeitskreis »Bildungsplanung im Rahmen der Entwicklungsplanung« der Akademie für Raumforschung und Landesplanung.

Das Bemühen um die Integration von Planungen muß vor dem Hintergrund der bisherigen Entwicklung moderner Planung gesehen werden. Diese ist dadurch gekennzeichnet, daß nach einer anfänglichen Planungsabstinenz in den 50er Jahren Anfang der 60er Jahre eine wahre Planungseuphorie ausbrach, die zwar zu einem Maximum an Planproduktion führte, der aber nur ein Minimum an Plankoordination entsprach. Um diese Fehlentwicklung zu korrigieren, insbesondere auch im Hinblick auf einen wirtschaftlichen Einsatz der öffentlichen Mittel, die zum Teil in erheblichem Ausmaß durch die verschiedenen Pläne gebunden wurden, strebt man gegenwärtig eine intensive Abstimmung und Koordination der verschiedenen Ressortaufgaben sowie eine verstärkte Kooperation der ver-

schiedenen Entscheidungsträger im bundesstaatlichen System an².

Die Ausbildung von Mitteln und Methoden der Planungsintegration ist vorrangig eine Sache der politisch-administrativen Praxis und der sie begleitenden planungswissenschaftlichen Reflexion. Sie ist daneben aber auch eine rechtliche Aufgabe. Denn der planerische Grundsatz der Integration hat für einen wichtigen Teilbereich staatlicher Planung, die raumbedeutsame Planung, durch das Bundesraumordnungsgesetz – BROG – den Charakter eines rechtlichen Gebots bekommen. Nach § 5 Absatz 4 BROG sind bei allen Planungen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflusst wird (= raumbedeutsame Planungen im Sinne des § 3 Absatz 1 BROG) die Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu beachten. Da »Ziele der Raumordnung und Landesplanung« nach § 5 Absatz 2 BROG in Raumordnungsplänen enthalten sein müssen, die nach der Terminologie des Gesetzes übergeordnete und zusammenfassende Programme und Pläne der Länder und damit integrierende Planwerke par excellence sind, hat hier die Forderung nach Integration aller Planungen für den Bereich der raumbedeutsamen Planung einen umfassenden gesetzlichen Niederschlag gefunden.

Die Verrechtlichung des Integrationsgebots erfüllt eine von den Raumplanern seit langem geforderte Voraussetzung integrierender Planung: sie ordnet die integrierende Gesamtplanung grundsätzlich allen Fachplanungen vor. Wie die nähere Ausformung des Integrationsgebots in den §§ 6 und 7 BROG zeigt, ist diese Vorordnung nur in bestimmten eng begrenzten Ausnahmefällen nicht gegeben, im übrigen aber durch das Institut der »Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen« mit rechtlichen Sanktionen bewehrt. Die Verrechtlichung des Integrationsgebotes kann allerdings nicht nur unter dem

1 Die folgenden Ausführungen basieren auf meiner Hamburger Rechtswissenschaftlichen Dissertation über das Thema »Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung als Rechtsbegriff – Zur Rechtskontrolle von Raumordnungsplänen«, Schriftenreihe der Arbeitsgruppe Standortforschung, Band 20, Hannover 1973, und auf einem Forschungsauftrag der Akademie für Raumforschung und Landesplanung zum Thema: »Die Einordnung der Regionalen Bildungsplanung in die Ziele der Raumordnung und Landesplanung – Rechtsfragen integrierter Bildungsplanung«, der von mir im Institut für Regionale Bildungsplanung – Arbeitsgruppe Standortforschung – GmbH, Hannover, bearbeitet wurde.

2 Zwischenbericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zu Fragen der Verfassungsreform, »Staatliche Aufgabenplanung im Verhältnis von Parlament und Regierung sowie von Bund und Ländern«, in: »Zur Sache 1/73«, Seite 73 ff.

Gesichtspunkt gesehen werden, daß sie die Durchschlagskraft der integrierenden Planung erhöht. Sie wirft vielmehr ihrerseits spezifisch juristische Probleme auf und befrachtet die sachlich-fachliche Ausformung des Integrationsinstrumentariums mit rechtlichen Anforderungen. Da diese zum gegenwärtigen Stand der Entwicklung in Gesetzen, Rechtsprechung und Schrifttum verstreut und in der Planungspraxis, die nur zu einem geringen Teil von Juristen getragen wird, nicht genügend bekannt sind, sollen sie hier im einzelnen dargestellt und anhand von Beispielen aus verschiedenen Planungsbereichen, insbesondere den Planungsarten Raumordnung, Landesentwicklung, Bauleitplanung und Bildungsplanung, in ihren praktischen Konsequenzen erläutert werden.

Gesetzliche Anforderungen an die Integration raumbedeutsamer Planungen

Das Integrationsgebot des § 5 Absatz 4 BROG stellt keine Blankoermächtigung an die Raumplaner dar, ihre Zielvorstellungen allen anderen raumbedeutsamen Planungen aufzuoktroieren. Es ist vielmehr über den Begriff der »Ziele der Raumordnung und Landesplanung«, die gemäß § 5 Absatz 2 die Grundsätze nach § 2 BROG räumlich und sachlich verwirklichen müssen, mit den materiellen Planzweckbestimmungen verbunden, die das BROG als erstes Gesetzeswerk im Bereich der Raumordnung und Landesplanung formuliert hat. Diese Bestimmungen binden – ähnlich wie die Grundsätze der Bauleitplanung im § 1 Abs. 4 und 5 des Bundesbaugesetzes – den Inhalt der Raumordnungspläne an bestimmte planerische Leitbilder und Axiome, die durch ihre Aufnahme ins Gesetz den Charakter von Rechtsgrundsätzen erhalten haben. Zwar bilden die Grundsätze des § 2 BROG einen umfangreichen Katalog von Gesichtspunkten, die zudem vor ihrem Einfließen in den konkreten Planinhalt von den Raumplanern im Rahmen des ihnen zustehenden Ermessens gegeneinander und untereinander abgewogen werden müssen (vgl. § 2 Absatz 2 BROG). Gleichwohl bedeuten sie keinen Freibrief für unbeschränkte planerische Gestaltungsfreiheit. Wie die höchstrichterliche Rechtsprechung zu § 1 Abs. 4 und 5 Bundesbaugesetz zeigt, werden die einzelnen Grundsätze als Bindungen des gemeindlichen Planungsermessens angesehen, die in unbestimmten Rechtsbegriffen ausgeformt sind und als solche in ihrer Auslegung und Anwendung der uneingeschränkten Kontrolle der höheren Verwaltungsbehörden und der Verwaltungsgerichte unterliegen³.

Ferner überprüfen die Gerichte in gewissen Grenzen auch die Frage, ob der jeweiligen integrierenden Planung eine gerechte Interessenabwägung zugrunde liegt. Die entscheidenden Passagen im Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts hierzu lauten wie folgt: »Das Gebot gerechter Abwägung ist verletzt, wenn eine (sachgerechte)

Abwägung überhaupt nicht stattfindet. Es ist verletzt, wenn in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muß. Es ist ferner verletzt, wenn die Bedeutung der betroffenen privaten Belange verkannt oder wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten öffentlichen Belangen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht. Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot jedoch nicht verletzt, wenn sich die zur Planung berufene Gemeinde in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung eines anderen entscheidet. Innerhalb jenes Rahmens ist nämlich das Vorziehen und Zurücksetzen bestimmter Belange überhaupt kein nachvollziehbarer Vorgang der Abwägung, sondern eine geradezu elementare planerische Entscheidung, die zum Ausdruck bringt, wie und in welcher Richtung sich eine Gemeinde städtebaulich geordnet fortentwickeln will. Damit ist notwendig der Planungskontrolle der höheren Verwaltungsbehörde wie der Verwaltungsgerichte eine Grenze gezogen.« Unter Anwendung dieser Auffassung hat das Bundesverwaltungsgericht in der zitierten Entscheidung eine Verletzung sowohl der Verkehrsbelange als auch der sozialen und kulturellen Bedürfnisse sowie der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung – alles Grundsätze nach § 1 Absatz 4 und 5 Bundesbaugesetz – bejaht, ferner auch eine Verletzung des Abwägungsgebotes selbst.

Überprüft man anhand dieser Auffassung die Realisierung des Integrationsgebotes des BROG in den Raumordnungsplänen der Länder, so lassen sich in der Planungspraxis eine Reihe von Fällen finden, in denen die integrierende Planung die Belange der Fachplanung nicht genügend berücksichtigt hat. So ist in den ersten Raumordnungsplänen nach Erlass des BROG die Bildungsplanung meist nicht berücksichtigt, obwohl das Bildungswesen in den Ländern die meisten öffentlichen Finanzmittel bindet und im Schul- und Hochschulbau auch erhebliche raumbedeutsame Auswirkungen hat. Das niedersächsische Landes-Raumordnungsprogramm von 1969 enthält z. B. keinen eigenen Abschnitt für das Bildungswesen, sondern erwähnt nur an zwei Stellen cursorisch Belange des Bildungswesens, wobei allerdings auch keine räumlich-konkreten Festlegungen getroffen werden, sondern nur Grundsatzaussagen allgemeiner Art gemacht werden, die nicht auf die besonderen Verhältnisse des Planungsraumes zugeschnitten sind. (Vgl. Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen, Abschnitt II Raumpolitische Grundsätze Nr 6, Abschnitt V/1 ff. Zentrale Orte.)

Dieser Umstand hat in der Planungspraxis dazu geführt, daß die Bildungsplanung relativ isoliert von der Raumplanung betrieben wird. So werden etwa so wesentliche Bestandteile der Bildungsplanung wie die Schüler- und Studentenprognose allein auf Grund des bedarfsdeckenden Ansatzes der Bildungsplanung ohne Rücksicht auf die Bevölkerungszielzahlen der Raumordnungspläne erarbeitet, da diese eindeutig (wirtschafts-)politischen Zielvorstellungen Ausdruck geben oder gar nur Ausdruck be-

3 Vgl. das grundlegende Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes hierzu vom 12.12.1969, BVerwGE 34, 301 = DVBl. 1970, 414 = EPlar I 2 a BVerwG 12.69.

völkerungspolitischen Wunschenkens sind. Ähnliches gilt von der Planung der Schulstandorte, die insbesondere in ländlichen Räumen nur dort gerechtfertigt ist, wo auch mit entsprechendem Schüleraufkommen gerechnet werden kann. Ausdruck der mangelnden Integration der Bildungsplanung mit der Raumordnung ist die Ausnahmeregelung der Ziffer 3.5 der Rahmenrichtlinien des niedersächsischen Kultusministers zur regionalen Schulplanung, wonach die Schulstandortplanung in Ausnahmefällen von den Vorgaben der Raumordnung abweichen kann⁴. Eine solche Ausnahmeregelung wäre bei Berücksichtigung der bildungsplanerischen Belange in den Raumordnungsplänen nicht nötig gewesen.

Zur gerichtlichen Überprüfung der Integration raumbedeutsamer Planungen

Wie eine Durchsicht der Rechtsprechung zum Raumordnungsrecht ergibt, hatten bisher erst relativ wenige Entscheidungen den Inhalt von Raumordnungsplänen auf seine Verknüpfung mit anderen Planungen zu überprüfen. Soweit dies geschehen ist, handelt es sich durchweg um Entscheidungen von Verwaltungsgerichten, die dadurch veranlaßt worden sind, daß Gemeinden gegen die Versagung der aufsichtsbehördlichen Genehmigung ihrer Bauleitpläne Klage erhoben haben.

Am häufigsten überprüfen die Verwaltungsgerichte den Inhalt der Raumordnungspläne auf hinreichende Bestimmtheit. Dieser Gesichtspunkt erscheint bereits in der ersten Entscheidung, die zur Vereinbarkeit eines Flächennutzungsplanes mit den »Zielen der Raumordnung und Landesplanung« ergangen ist, in einem Urteil des VG Oldenburg aus dem Jahre 1965⁵: »Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind nur dann beachtlich, wenn und soweit sie wirksam aufgestellt und hinreichend bestimmt sind«. In einer Entscheidung des VG Hannover aus dem Jahr 1967 spielt die Bestimmtheitskontrolle eine zentrale Rolle. Wie im Leitsatz zum Ausdruck kommt, hatte das Gericht die Frage zu entscheiden, »wie weit die Ziele der Landesplanung konkretisiert sein müssen, um einem privilegierten Vorhaben im Sinne der § 35 Abs. 1 BBauG als öffentliche Belange entgegengesetzt werden zu können«⁶. In den Urteilen des OVG Lüneburg, das bisher die meisten Entscheidungen zur materiellen Rechtskontrolle von Raumordnungsplänen veröffentlicht hat, kehrt das Kriterium der Bestimmtheit regelmäßig wieder: Im Urteil vom 8. 9. 1966 prüft der Senat, ob die »Ziele der Raumordnung und Landesplanung« so weit konkretisiert sind, daß die Unvereinbarkeit der streitigen Planung mit ihnen festgestellt werden kann⁷. Das Urteil vom 24. 8. 1967

weist darauf hin, daß nach § 17 NROG das landesplanerische Rahmenprogramm die »Ziele der Raumordnung und Landesplanung« im Sinne des § 1 Abs. 3 BBauG im Einzelfall zu konkretisieren habe; es untersucht in diesem Zusammenhang, ob das landesplanerische Rahmenprogramm »in gehöriger Form konkretisierte landesplanerische Zielsetzungen« enthält⁸. Im Urteil vom 14. 11. 1968 schließlich prüft das OVG eingehend, ob die Entschlüssen des gemeinsamen Landesplanungsrates Hamburg/Schleswig-Holstein »hinreichend bestimmt und auch verständlich, zumindest aber einer Auslegung fähig sind«⁹.

Eine ähnliche wichtige Rolle wie der Bestimmtheitsgrundsatz spielt bei der gerichtlichen Überprüfung der Gesichtspunkt, daß die Raumordnungspläne den Sachbereich der Raumordnung und Landesplanung beachten und nicht in die Eigenständigkeit ihrer Adressaten eingreifen. Mit Hilfe dieses Kriteriums scheidet das OVG Lüneburg in mehreren Entscheidungen ortsplanerische und städtebauliche Gesichtspunkte aus dem Kreis der landesplanerischen Festlegungen aus: »Soweit das Raumordnungsprogramm des beigel. Regierungspräsidenten die räumlich unbedeutende Auffüllung an dieser Stelle unterbindet, verläßt es den landesplanerischen Aufgabenbereich und greift in die Ortsplanung ein«¹⁰. »Das bedeutet, daß ihnen (scil. den »Zielen der Raumordnung und Landesplanung«) im Rahmen des § 1 Abs. 3 BBauG verbindliche Wirkung nur zukommt, soweit sie sich auf den Sachbereich der Raumordnung und Landesplanung beschränken, also nicht rein städtebauliche oder ortsplanerische Grundsätze enthalten«¹¹. In einem erst kürzlich ergangenen Urteil gibt das OVG Lüneburg zu erwägen, ob mit der streitigen Festlegung des schleswig-holsteinischen Raumordnungsplans nicht lediglich »ein gewerberechtlicher Schutz eines bestimmten Gewerbe angestrebt wird, der nicht als überörtliche Planung angesehen werden kann«¹². Hier wird die Tendenz deutlich, mittels des Gesichtspunktes vom sachlichen Aufgabenbereich die Landesplanung nicht nur von der Orts-, sondern auch von der Fachplanung abzugrenzen.

Bei den genannten richterlichen Prüfungsmaßstäben handelt es sich nicht um originär für das Raumordnungsrecht entwickelte Kriterien, sondern um Rechtstopoi, die aus der gerichtlichen Überprüfung anderer Handlungsformen der Verwaltung seit langem bekannt sind. Die von den Gerichten angewandten Prüfungsmaßstäbe stellen auch nicht die Gesamtheit der möglichen Rechtsmaßstäbe dar. Sie sind vielmehr auf die Gesichtspunkte beschränkt, die beim gegenwärtigen Stand der Entwicklung des raumordnerischen Instrumentariums von aktuellem Interesse sind: Viele Festlegungen in Raumordnungsplänen sind z. Z. noch

8 OVG Lüneburg, DVBl. 1968, S. 388.

9 OVG Lüneburg, I OVG A 11/68, RuS 1969, 66 ff. = EPlAR I 2 a OVG Lüneburg 11.68.

10 OVG Lüneburg, DVBl. 1968, S. 388.

11 OVG Lüneburg, Urt. v. 18. 9. 1967, I OVG A 132.22, RuS 68, 46; vgl. auch RuS 69, 66.

12 OVG Lüneburg, Urt. v. 11. 9. 1970, I OVG A 14/69, EPlAR I 2 a, OVG Lüneburg 9.70.

4 Vgl. Schulverwaltungsblatt Niedersachsen 1972, Seite 57.

5 VG Oldenburg, Kammer Aurich, Urt. v. 23. 11. 1965 – A 161/64 –, DVBl. 1967, S. 393 ff.

6 VG Hannover, DVBl. 1968, S. 401 ff.

7 OVG Lüneburg, I OVG A 341/65, DVBl. 1967, S. 391 ff. (393).

so vorsichtig und zurückhaltend formuliert, daß bei ihnen schon nach allgemeinen Denkgesetzen – von rechtlichen Gesichtspunkten einmal ganz abgesehen – fraglich erscheint, ob hier eine Aussage vorliegt, die Bindungswirkungen entfalten kann. In der häufigen Verwendung des Zuständigkeitskriteriums spiegelt sich die Unsicherheit wieder, die der Einbau der Raumordnung als einer umfassenden Gesamtplanung in das traditionelle Staats- und Verwaltungshandeln verursacht, das in einer Vielzahl arbeits- und gewaltenteilig gegliederter einzelner Institutionen und Organe unterteilt ist und sich von daher gegen eine integrierende Planung sperrt.

Anforderungen der Rechtswissenschaft an die Integration raumbedeutsamer Planungen

Die von den Gerichten verwendeten Rechtsmaßstäbe können, da sie nicht speziell für das Verhältnis Raumordnung – Bauleitplanung entwickelt wurden, auf die Integration der raumbedeutsamen Planungen generell übertragen werden. Allerdings sind damit die juristischen Probleme noch nicht gelöst. Wie eine genauere Betrachtung der genannten Entscheidungen zeigt, bereitet die Handhabung der Rechtsmaßstäbe erhebliche Schwierigkeiten. Das Bestimmtheitsgebot ist, so paradox das klingen mag, in sich nicht bestimmt genug, sondern ein relativ flexibler Maßstab, der, wie die Überprüfung von Hoheitsakten aller Art unter diesem Gesichtspunkt zeigt, nicht mit objektiver Sicherheit angewendet werden kann, sondern wesentlich von der subjektiven Beurteilung durch den Rechtsanwender abhängt. Die Rechtsprechung neigt generell und auch speziell im Raumordnungsrecht dazu, das Bestimmtheitsgebot sehr behutsam anzuwenden und unbestimmte Regelungen eher durch eigene Auslegung zu konkretisieren als sie für ungültig zu erklären. Dagegen stellt das Schrifttum überwiegend strengere Anforderungen¹³.

Bei Prüfung der Fragen, ob die Raumordnungspläne den Zuständigkeitsbereich von Raumordnung und Landesplanung einhalten, lassen es die Gerichtsentscheidungen häufig an rational einsichtigen Begründungszusammenhängen fehlen und beschränken sich darauf, die fraglichen Festlegungen jeweils ohne nähere Begründung dem Aufgabenbereich der Raumordnung und Landesplanung zuzuordnen bzw. eine Zuständigkeitsverletzung zu konstatieren¹⁴.

Will man in den beiden Fragen der Bestimmtheit und der Zuständigkeit, die gegenwärtig im Mittelpunkt der juristischen Kritik an den Integrationsbestrebungen stehen, zu konstruktiven Lösungen gelangen, so muß man sich um rational einsichtige praktikable Beurteilungsmaßstäbe bemühen. Sie sollen hier in Auseinandersetzung mit einer Entscheidung des OVG Lüneburg entwickelt und exempli-

fiziert werden, die sowohl zur Frage der Bestimmtheit als auch zu der Zuständigkeit grundsätzliche Ausführungen macht. Es handelt sich um das Urteil des OVG Lüneburg vom 14. 11. 1968 – I OVG A 11/68¹⁵. Der Entscheidung lag folgender Sachverhalt zugrunde:

Eine Gemeinde beantragt bei der höheren Verwaltungsbehörde die Genehmigung zur Änderung ihres Flächennutzungsplans (Ausweisung eines Wohngebiets mit 40 Wohneinheiten). Die höhere Verwaltungsbehörde verweigert die Genehmigung unter Hinweis auf die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, die sich im konkreten Fall aus den Entschlüssen des gemeinsamen Landesplanungsrates Hamburg-Schleswig-Holstein ergeben¹⁶.

Die grundlegenden Vorstellungen sind in der Entschluß vom 5. April 1956 über die Entwicklung der an den Endpunkten der Aufbauachsen gelegenen Orte und der zwischen ihnen und Hamburg gelegenen Gebiete enthalten. Danach soll ein planloses, ringförmiges Ausufern der Freien und Hansestadt Hamburg verhindert werden. Anstelle der ringförmigen Stadtausuferung soll eine strahlenförmige Entwicklung einzelner Aufbauachsen angestrebt werden. Diese Aufbauachsen sind ihrerseits wiederum durch vorhandene oder ausbaufähige Verkehrsachsen bestimmt. Die an diesen Verkehrsachsen liegenden Orte sollen verstärkt entwickelt werden, die zwischen den Achsen liegenden Räume sollen jedoch weitgehendst in ihrer landwirtschaftlichen Struktur erhalten bleiben. Die zu entwickelnden Orte innerhalb der Aufbauachsen sollen darüber hinaus noch insoweit unterschiedlich behandelt werden, als besonders die Endpunkte der Achsen in der Entwicklung zu fördern sind. Diese strahlenförmige und auch innerhalb der Achsen schwerpunktmäßige Entwicklung wird als »systematische Tiefengliederung« bezeichnet (vgl. Einzelheiten bei Haarmann, DVBl. 1966, 292 ff.).

Für den Rechtsstreit ist ferner die Entschluß vom 10. Oktober 1957 (Landesplanung in Schleswig-Holstein Heft 3 S. 17 ff.) von Bedeutung, in der es u. a. heißt:

»Die Trennung erfolgt durch noch überwiegend wirtschaftlich genutzte Grünzonen. Diese müssen auf jeden Fall in ihrer überwiegend landwirtschaftlichen Struktur erhalten werden . . .«

»Die zwischen den vorgenannten Siedlungsgebieten und der Hamburger Grenze gelegene Fläche beiderseits der Hauptbahnlinien und der B 5 soll in ihrer überwiegend landwirtschaftlichen Struktur (Baumschulen) erhalten bleiben. Bebauungen sollen nur zur Deckung des örtlichen Bedarfs stattfinden. Die vorliegenden Flächennutzungspläne sind, soweit sie den vorstehenden Grundsätzen nicht entsprechen, abzuändern.« . . .

1. Überlegungen zur Handhabung des Bestimmtheitsgebots

Nach Ansicht des OVG Lüneburg sind diese Formulierungen »hinreichend« klar:

13 Vgl. allgemein Jesch, Gesetz und Verwaltung, Seite 115; speziell zum Raumordnungsrecht die Entscheidung des OVG Lüneburg vom 14. 11. 1968, RuS 1968, S. 66 ff. – EPR I 2 a OVG Lüneburg 11.68 mit Anm. von Ernst und Gunkel.

14 Vgl. OVG Lüneburg DVBl. 1968 S. 388; ders. RuS 1968, S. 47.

15 RuS 1968, S. 66 ff. = EPlAR I 2 a. OVG Lüneburg 11.68 mit Anm. von Ernst und Gunkel.

16 Vgl. Landesplanung in Schleswig-Holstein, Heft 3, S. 9 ff.

»Es kann nämlich unschwer ermittelt werden, daß mit den »vorgenannten Siedlungsgebieten« P., U.-T. und E. gemeint sind. Zwischen der Hamburger Grenze und diesen Gebieten verläuft die Hauptbahnlinie sowie die Bundesstraße Nr. 5. Zu den beiderseits der Bahnlinie und der Bundesstraße gelegenen Gebieten in diesem Raum gehört auch E., weil es nur wenige Kilometer von der Bahnlinie und der Bundesstraße entfernt liegt. Folglich soll E. nur zögernd weiterentwickelt werden, nämlich nur in dem Maße, wie es erforderlich ist, um den örtlichen Wohnbedarf zu decken. Darüber hinaus soll die Trennung der verschiedenen Wirtschaftsräume durch landwirtschaftlich genutzte Grünzonen erfolgen. Also soll auch zwischen dem Hamburger Wirtschaftsraum und den ausgewiesenen Wohn- und Gewerbegebieten der klagenden Gemeinde die landwirtschaftliche Struktur als trennende Grünzone möglichst erhalten bleiben.«

Wie aus den angeführten Passagen ersichtlich ist, legt das OVG ohne nähere Begründung eine sehr weite Auffassung des Bestimmtheitsgebots zugrunde. Die Formulierungen in den Entschlüssen des Landesplanungsrates sind nicht unmittelbar aus sich heraus verständlich und anwendbar, sondern stellen typische unbestimmte Begriffe dar, die auf den Einzelfall verweisen und erst in Verbindung mit ihm ihre sachliche Aussagekraft gewinnen. Nun ist zwar vom Gericht nachträglich durch Auslegung dieser Begriffe immer eine Bestimmtheit und Begrenztheit zu erreichen. Es ist jedoch die Frage, ob nicht der Raumordnungsplan selbst seine Festlegungen so präzisieren muß, daß seine Aussagen unzweideutig und keiner Auslegung bedürftig sind. Andernfalls besteht nämlich die Gefahr, daß die Planfestlegungen durch die Landesplanungsbehörden einerseits und die Planadressaten andererseits unterschiedlich ausgelegt werden. Die Möglichkeit verschiedener Deutungen würde sowohl die Arbeit der Raumordnung und Landesplanung als auch die der Planadressaten empfindlich erschweren. Beide Teile wären genötigt, bei Streitigkeiten über die Auslegung einer Planaussage eine Gerichtsentscheidung herbeizuführen und die Durchführung ihrer Planungen solange zurückzustellen. Angesichts dieser mißlichen Konsequenzen ist einem strengeren Verständnis des Bestimmtheitsgebots der Vorzug zu geben, wie es z. B. von *Ernst* in seiner Urteilsanmerkung formuliert worden ist: »Diese vom Bundesgesetzgeber gewollte Wirkung (scil.: des Anpassungszwanges aus § 1 Absatz 3 Bundesbaugesetz) kann aber nur eintreten, wenn die festgesetzten Ziele so eindeutig sind, daß sie ohne weitere detaillierende landesplanerische Entscheidung in die gemeindliche Bauleitplanung umgesetzt werden können, ohne daß den Gemeinden dabei ein weiter Ermessensspielraum in diesem Punkt eingeräumt wird¹⁷«.

Die vom Schrifttum geforderten strengeren Anforderungen an die Bestimmtheit der Planaussagen überfordert die Möglichkeiten der Raumordnung und Landesplanung nicht. Wie das OVG Lüneburg im hier besprochenen Ur-

teil ausdrücklich feststellt, läßt sich die Planaussage räumlich eindeutig fixieren.

Die streitigen Festlegungen hätten aber auch unschwer sachlich konkretisiert werden können. Der Plan hätte statt der unbestimmten Begriffe quantifizierte Angaben machen müssen, d. h. er hätte durch Grenzzahlen verdeutlichen müssen, in welchem Maße Wohngebietsausweisungen »zur Deckung des örtlichen Bedarfs« notwendig gewesen wären und bis zu welchem Anteil am gesamten Planungsraum die »überwiegend landwirtschaftliche Struktur« noch gewahrt gewesen wäre. Daß solche Aussagen in Raumordnungsplänen durchaus möglich sind, zeigt die Quantifizierung der Eigenentwicklungsformel in den landesplanerischen Rahmenprogrammen des Verbandes Großraum Hannover. »Eigenentwicklung« ist im Verbandsplan 1967 des Verbandes Großraum Hannover eine Festlegung zur anzustrebenden Gemeindegröße; sie wurde im Verbandsplan ausschließlich mit unbestimmten Begriffen definiert: »Art und Umfang der Eigenentwicklung ergeben sich aus der Funktion der Gemeinde. Eigenentwicklung findet ihre Begrenzung dort, wo die Zuwanderung von Bevölkerung planmäßig gefördert wird«¹⁸. Um die betroffenen Gemeinden über die Konsequenzen aufzuklären, die sich aus dieser Festlegung für die Bauleitplanung ergeben, hat der Verband ein rechnerisch exakt nachprüfbares Verfahren entwickelt, in dem er die »Eigenentwicklung« in Zahlenangaben über den jährlich zulässigen Wohnflächenbedarf für jede Verbandsgemeinde umgesetzt hat¹⁹.

2. Überlegungen zur Handhabung des Zuständigkeits-Kriteriums

Zur Abgrenzung der Aufgabenbereiche von Raumordnung und Bauleitplanung macht das OVG Lüneburg zu Beginn seiner Entscheidung grundsätzliche Ausführungen. Danach dient die Beteiligung der Landesplanungsbehörde an der Aufstellung des Flächennutzungsplanes nach § 10 des schleswig-holsteinischen Landesplanungsgesetzes nur der Wahrung überörtlicher Zielsetzungen:

»Je konkreter die Bauleitplanung wird, also je detaillierter die Festsetzungen in einem einzelnen Bebauungsplan sind, um so mehr verlieren die Ziele der Raumordnung und Landesplanung an Gewicht, um so mehr kommt auch das gemeindliche Planungsermessen zum Tragen; Aufgabe der Landesplanung ist also nicht die Reglementierung einzelner planerischer Festsetzungen, sondern nur die Verfolgung überörtlicher Interessen. Wenn danach auch gerade bei Flächennutzungsplänen der Einfluß der Raumordnung und Landesplanung größer ist als bei Bebauungsplänen, darf die Berücksichtigung der Raumordnung und Landesplanung auch bei den Flächennutzungsplänen nicht dazu führen, einzelne Ausweisungen zu verhindern oder zu erschweren, soweit diese ausschließlich örtlich bedingt sind.«

17 Vgl. *Ernst* in: EPlar I 2 a. OVG Lüneburg 11.68 S. 13 ff. (16).

18 Vgl. Verbandsplan 1967, Textteil, III. Begriffsbestimmungen.

19 Einzelheiten bei *Riechels*, Eigenentwicklung als planungsstrategisches Problem, DVBl. 1968, S. 360 ff.

Das OVG Lüneburg sieht im Verlauf seiner weiteren Entscheidung die strittigen Festlegungen des gemeinsamen Landesplanungsrates als solche überörtliche Ziele verfolgenden landesplanerischen Aussagen an. Gleichwohl kommt es im Ergebnis zu einer Verneinung der Verbindlichkeit des Raumordnungsplans. Zur Begründung verweist es auf die heutige Struktur der Gemeinde, die nicht mehr landwirtschaftlich ausgerichtet, sondern durch ein sprunghaftes Anwachsen des Gewerbes gekennzeichnet sei. Dadurch sei eine Eigengesetzlichkeit der Entwicklung eingeleitet, der die Landesplanung Rechnung tragen müsse.

Auch diesem Teil der Entscheidung kann nicht zugestimmt werden. Sie erscheint als willkürliche Höherbewertung des gemeindlichen Interesses, die rational nicht einsehbar ist und sich auch mit den allgemeinen Ausführungen zum Verhältnis von Raumordnung und Bauleitplanung nicht deckt. Die mangelnde Durchschlagskraft der gerichtlichen Argumente ist darin begründet, daß die allgemeine Abgrenzung, von der das Gericht ausgeht, in sich nicht tragfähig ist, sondern wiederum subjektiven Deutungen des Rechtsanwenders Raum läßt.

Demgegenüber erscheint als praktikable Lösung der schon von *Zinkahn-Bielenberg* vorgeschlagene Weg, Raumordnung und Bauleitplanung pragmatisch nach den ihnen durch Gesetz und Verwaltungspraxis zugewiesenen Aufgaben zu unterscheiden²⁰. Danach wären die Darstellungen und Festlegungen von Bauleitplänen in jedem Falle nur Sache der Bauleitplanung, da sie dieser durch das Bundesbaugesetz ausdrücklich zugewiesen worden sind. Sie dürften von der Raumordnung nicht usurpiert werden, auch nicht in der verschlüsselten Form, wie sie etwa beim Verbandsplan 1967 des Verbandes Großraum Hannover praktiziert worden ist, wo die Darstellungen der gemeindlichen Flächennutzungspläne zu Nutzungsbündeln zusammengefaßt und in größerem Maßstab als flächenhafte Ausweisungen des Verbandsplans wiederkehren. Andererseits wären die von der Raumordnungspraxis erarbeiteten und allgemein anerkannten Festlegungen der Raumordnungspläne – insbesondere die Festlegung von Bevölke-

rungszielzahlen, die Bestimmung von Zentralen Orten und Entwicklungsachsen – Sache der Raumordnung. Steht wie im vorliegenden Falle ein Konflikt zwischen Raumordnung und Bauleitplanung zur Entscheidung an, so ist wegen des grundsätzlichen Vorrangs der Raumordnung vor der Bauleitplanung, der im § 1 Absatz 3 Bundesbaugesetz für die Bauleitplanung noch einmal besonders ausgesprochen ist, nur zu prüfen, ob die raumordnerische Festlegung zum Kanon der allgemein anerkannten, in den neuesten Landesplanungsgesetzen auch rechtlich fixierten Aussageform in der Raumordnung und Landesplanung gehört. Sofern dies zu bejahen ist, ist die Festlegung von der Bauleitplanung zu respektieren. Im vorliegenden Fall hätte das Gericht also, nachdem es die fragliche Festlegung als Ziel der Raumordnung und Landesplanung anerkannt hatte, die Verbindlichkeit des Raumordnungsplans nicht mehr unter Hinweis auf die Eigengesetzlichkeit der Gemeinde in Frage stellen dürfen.

Mit demselben pragmatischen Ansatz läßt sich die Raumordnung auch von anderen Planungen abgrenzen. Im Verhältnis zur Bildungsplanung hat sich z. B. eine Kooperationspraxis dergestalt ausgebildet, daß in den Raumordnungsplänen ein generelles Zuordnungsschema entwickelt worden ist, wonach den verschiedenen Stufen Zentraler Orte Bildungseinrichtungen von entsprechend zentraler Bedeutung zugeordnet werden. Dies Konzept beruht auf Empfehlungen der Ministerkonferenz für Raumordnung und wird bundesweit praktiziert²¹. Es läßt, da es in seiner Schematik nicht zwingend ist, sondern durch parallele Zuordnung von Bildungseinrichtungen zu verschiedenen Stufen Zentraler Orte Spielraum gewährt, der Bildungsplanung genügend Raum zur Einbringung der spezifisch fachplanerischen Belange. Dies geschieht in der Planungspraxis in der Form, daß die spezielle Ausweisung von Makro- und Mikrostandorten in Verbindung mit den übrigen fachplanerischen Detailregelungen wie Organisations- und Kapazitätsplanung, Raumbedarfs- und Personalplanung Sache der Bildungsplanung ist.

²⁰ *Zinkahn-Bielenberg*, Raumordnungsgesetz des Bundes § 5, Rdnr. 14.

²¹ Vgl. die Entschließung über Zentrale Orte, abgedruckt im Raumordnungsbericht 1968 der Bundesregierung, BT-Drucksache V/3938; ferner z. B. Abschnitt V des nds. Landesraumordnungsprogramms.