

HANS-GERHART NIEMEIER

Die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen

I. Vorgeschichte

Sieht man von Programmen und Plänen der Landesplanung als den wichtigsten Instrumenten dieses Verwaltungszweiges ab und versucht festzustellen, welche Möglichkeiten der Landesplanung für die Durchsetzung ihrer Pläne und der in ihnen festgelegten Ziele zur Verfügung stehen, so beschränken sich diese – zunächst einmal recht unkontrolliert gesagt – auf das Raumordnungsverfahren mit einigen Varianten, die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen (im folgenden Untersagung) und auf die Zurückstellung von Baugesuchen (nur NW § 21)¹. Von diesen hat nur die Untersagung eine relativ längere Geschichte. Denn die Forderung nach ihr gehörte zu den ältesten Wünschen der Landesplaner an Gesetzgebung und Rechtswissenschaft.

Die Untersagung geht zurück auf den Widerspruch oder auch den landesplanerischen Widerspruch, in § 10 des Saarländischen Landesplanungsgesetzes von 1964 Sicherungswiderspruch genannt. Die Arbeitsgemeinschaft der Landesplaner der Bundesrepublik Deutschland hatte 1953 in einer Denkschrift² unter der Überschrift „Arbeitsmittel“ angeregt: Wenn im Beteiligungsverfahren bei der Erarbeitung von Programmen und Plänen keine Übereinstimmung erzielt werden könne oder wenn von seiten der Landesplanung selbst Bedenken gegen fachliche oder gebietliche Teilplanungen oder gegen geplante Einzelmaßnahmen bestünden, dann müßten die Dienststellen der Landesplanung Widerspruch erheben können. Es sei aber im Interesse der Verwirklichung der Landesplanung erforderlich, daß der Widerspruch aufschiebende Wirkung habe. Der Widerspruch und die Rechtsmittel gegen

den Widerspruch müßten gesetzlich geregelt werden. In der Begründung dazu wird gesagt³, es entspreche zwar dem Wesen der Landesplanung am besten, wenn sie ihre Gesichtspunkte in freiwilligem Ausgleich der Interessen durch Überzeugung der Beteiligten von den Notwendigkeiten der Landesplanung durchsetze, aber sie müsse ein Widerspruchsrecht haben, um ihre Gesichtspunkte gegebenenfalls in höheren Instanzen geltend machen zu können.

Die gegenwärtigen gesetzlichen Regelungen der Untersagung entsprechen nicht dieser recht globalen Forderung. Vor allem ist der Umfang der Untersagung eingeschränkter; sie ist nicht gegen Planungen, sondern im Prinzip nur gegen beabsichtigte Planungen möglich.

Aber an dem Gedanken des Widerspruchs wurde doch immer festgehalten. Im Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den Ländern über die Zusammenarbeit auf dem Gebiete der Raumordnung von 1957 wurde festgelegt, daß die Länder in ihren Landesplanungsgesetzen die Möglichkeit der rechtlichen Sicherung und Durchsetzung von Entwicklungsprogrammen und -plänen regeln sollten, was dann auch in Ländergesetzen nach 1957 geschehen ist; zum Beispiel Widerspruch im Nw Landesplanungsgesetz von 1962, Sicherungswiderspruch im Sl Landesplanungsgesetz von 1964.

Das Verwaltungsabkommen von 1957 ist durch das ROG von 1965 abgelöst worden, und der landesplanerische Widerspruch hat in dessen § 7 mit der recht umständlichen gesetzlichen Überschrift „Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen“ eine gesetzliche Rahmenregelung gefunden.

Nachdem im Jahre 1978 nun auch das Saarland sein Landesplanungsgesetz von 1964 novelliert hat, kennt die Bundesrepublik nur noch Landesplanungsgesetze, die nach Inkrafttreten des ROG erlassen worden sind. Und alle Gesetze der acht Flächenstaaten haben die Untersagung, und das auch mit der Überschrift des ROG, geregelt. Es bleibt eine im

1 Die Länder und ihre Landesplanungsgesetze in der zur Zeit geltenden Fassung werden mit folgenden Abkürzungen zitiert:

ROG = Raumordnungsgesetz des Bundes, BW = Baden-Württemberg, Bay = Bayern, He = Hessen, NS = Niedersachsen, NW = Nordrhein-Westfalen, Rh-Pf = Rheinland-Pfalz, Sl = Saarland, SH = Schleswig-Holstein.

2 Landesplanung. Begriffe und Richtlinien. - Düsseldorf 1953. S. 18.

3 a.a.O., S. 41 f.

Interesse der Vereinheitlichung des Sprachgebrauchs in der Landesplanung bedauernde Tatsache, daß Rheinland-Pfalz hier die einzige Ausnahme bildet; in seinem Gesetz heißt die entsprechende Bestimmung „Landesplanerischer Einspruch“, obwohl das Gesetz, ursprünglich von 1966, also bereits nach dem ROG erlassen, seitdem mehrfach geändert wurde. Aber Rheinland-Pfalz liebt offenbar den besonderen Sprachgebrauch. Während nämlich alle Gesetze, die ein solches Verfahren regeln, von Raumordnungsverfahren reden, ein Begriff, der auch in der Wissenschaft ausschließlich gebraucht wird⁴, heißt es in Rheinland-Pfalz „Raumplanerisches Verfahren“. Man fragt sich, warum es in solchen Bagatellen keine Übereinstimmung geben kann, zumal die Landesplanung und ihr Recht sowieso schon wegen der Schwierigkeit ihrer Sprache genügend Anfeindungen ausgesetzt sind.

II. § 7 Raumordnungsgesetz des Bundes

§ 7 ROG hat drei Absätze. Man wird davon ausgehen können und müssen, daß die Absätze 1 und 2 unmittelbar geltendes Recht sind, während Abs. 3 Anweisungsvorschriften für die Landesgesetzgeber enthält⁵. Eine Gegenüberstellung und Analyse soll zeigen, inwieweit ROG und Landesplanungsgesetze übereinstimmen oder voneinander abweichen und ob etwaige Abweichungen rechtlich zulässig sind.

§ 7 Abs. 1 S. 1 ROG spricht das Recht zur Untersagung der für die Raumordnung zuständigen Landesbehörde, also nicht den Behörden der Landesplanung zu. Aus dieser Formulierung ist stark einschränkend gefolgert worden, daß nur die oberste Landesplanungsbehörde in jedem Bundesland eine Untersagung aussprechen könne, nicht also die oberen und die unteren Landesplanungsbehörden, also die Bezirksregierungen und die Kreise. Die Entscheidungsfreiheit der Länder sei bewußt eingeschränkt worden⁶.

Allerdings ist nur die Oberste Landesplanungsbehörde zur Untersagung berechtigt in BW und NW, natürlich auch in SL und SH, die beide keine staatliche Mittelinstanz haben und deshalb nur eine Landesplanungsbehörde kennen. In Bay (Art. 24) kann die Zuständigkeit zur Untersagung durch Rechtsverordnung der Staatsregierung ganz oder teilweise auf nachgeordnete Behörden übertragen werden. In He (§ 12) kann die Oberste Landesplanungsbehörde, nicht also die gesamte Landesregierung wie in Bay, eine andere Stelle für die Untersagung bestimmen. In NS (§ 15) können alle Landesplanungsbehörden, also die Bezirksregierungen, die Land- und die Stadtkreise (§ 11), die Untersagung aussprechen. Schließlich sind in Rh-Pf (§ 19) die Oberste Landesplanungsbehörde und die Oberen Landesplanungsbehörden zuständig, also nicht die Kreisverwaltungen, obwohl sie Untere Landesplanungsbehörden sind (§ 5). Die Zuständigkeitserklärung für

andere als die obersten Behörden ist unterschiedlich geordnet, in Bay Rechtsverordnung, in übrigen einfacher Erlaß. Auch die Auswahl der Behörden ist verschieden geregelt: in Bay, He und NS alle Behörden, in Rh-Pf dagegen Einschränkung.

Interessant ist natürlich nur die Frage, ob anscheinend entgegen dem Wortlaut von § 7 ROG und der sich daran anschließenden Rechtsauffassung wirklich auch anderen Behörden als den Obersten Landesplanungsbehörden das Recht zur Untersagung durch Landesgesetz gegeben werden kann. Diese Frage muß bejaht werden. Einmal ist der Wortlaut des § 7 („die für die Raumordnung zuständige Landesbehörde“) keine offizielle Bezeichnung irgendeines Landesplanungsgesetzes. Wenn man die Zentralisierung gewollt hätte, dann hätte von der Obersten für die Raumordnung zuständigen Behörde gesprochen werden müssen. Wichtiger ist aber, daß im Verhältnis von Bund und Ländern der Bund überhaupt nicht in der Lage ist, die Zuständigkeit von Landesbehörden festzulegen; das ist vielmehr ausschließlich Sache der Länder. Die von einigen Ländern eröffneten Möglichkeiten, daß auch andere Stellen als die obersten Behörden der Landesplanung die Untersagung aussprechen können, widersprechen also nicht Bundesrecht.

III. Verfahrensvorschriften

Gleiches gilt von sonstigen Verfahrensvorschriften für die Untersagung. Manche Länder schreiben nämlich vor, daß die Untersagung nur im Einvernehmen mit den beteiligten Ministerien ausgesprochen werden kann, so BW, Bay, NW und SL, also immerhin die Hälfte der Flächenländer. He verlangt das Benehmen mit den beteiligten Ministerien, Rh-Pf ihre Anhörung. Ein Unterschied zwischen Benehmen und Anhörung ist wohl kaum festzustellen. Beides verlangt, daß den beteiligten Ministerien eine Stellungnahme ermöglicht wird. Kommt es zu einer gegenteiligen Äußerung, wird die Landesplanungsbehörde sie nicht ohne weiteres beiseite schieben können. Weitere Verhandlungen sind erforderlich. Dann werden sich aber Benehmen und Anhörung sehr stark dem Einvernehmen nähern oder - richtiger - auf ein Einvernehmen hinauslaufen. Kommt es nicht zu einer Einigung, so muß die Landesregierung entscheiden, und zwar endgültig. Beteiligte Fachminister dürften immer der Innenminister und der Finanzminister sein, also zwei einflußreiche Minister. Der Innenminister ist deshalb wohl meistens zu beteiligen, da sich die Untersagung gegen eine Gemeinde richten wird, der Finanzminister, weil die Untersagung finanzielle Folgen, Entschädigungen durch das Land zur Folge haben kann. Aber auch an andere Minister ist zu denken, etwa an den Wirtschaftsminister, wenn der Bau eines Gewerbebetriebes untersagt werden soll, oder an den Verkehrsminister, wenn es sich um ein Straßenbauvorhaben handelt.

Die Länder NS und SH schreiben Kontakte mit anderen Behörden ausdrücklich nicht vor. Ob sie „außerrechtlich“ nicht doch davon Gebrauch machen, ist eine andere Frage. Es würde dies dem Grundcharakter des Landesplanungsrechts entsprechen.

⁴ Vgl. Zoubek, Gerhard: Das Raumordnungsverfahren. Eine rechtsvergleichende Untersuchung des förmlichen landesplanerischen Abstimmungsinstrumente. - Münster (Westf.) 1978. = Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 45.

⁵ Asmuss in Brügelmann ROG Bem. I 1 zu § 7.

⁶ Asmuss in Brügelmann ROG Bem. III 1 zu § 7.

Die Tatsache, daß für sechs Landesplanungsbehörden die Fühlungnahme mit anderen Ministerien gesetzlich angeordnet worden ist, erschwert natürlich die Anwendung der Untersagung. Sie ist also kein rasch durchgreifendes Instrument, keine einstweilige Verfügung. Das Verfahren zeigt aber auch, welche Bedeutung der Untersagung beigemessen wird. Denn im Hintergrund bei fast allen Untersagungen steht die verfassungsrechtlich geschützte Planungshoheit der Gemeinden, da sie sich aller Voraussicht nach gegen in der Aufstellung begriffene Bauleitpläne richten wird. Genaue Prüfung und eingehende Überlegungen sind also immer geboten.

Zum Verfahren schreiben BW, Bay, NW und SH vor, daß der betroffene Planungsträger zu hören ist. Aber auch in den Ländern, in denen das nicht festgelegt ist, kennt die zuständige Landesplanungsbehörde den Standpunkt des Betroffenen, denn der Untersagung wird in der Praxis immer schon ein Meinungsaustausch vorangegangen sein. Aber in diesen Ländern kann eben doch auf eine offizielle Anhörung verzichtet werden. Das dürfte nicht allzu wichtig sein, da mit oder ohne Anhörung vor Anwendung der Untersagung die Fronten abgesteckt sind.

In He muß vor Ausspruch der Untersagung der Träger der Regionalplanung, in NW der zuständige Bezirksplanungsrat gehört werden. Da der Bezirksplanungsrat Träger der Regionalplanung ist, besagen also beide Vorschriften dasselbe. Diese Einschaltung hat eine gewisse, wohl doch nicht zu unterschätzende Bedeutung, da auf diese Weise eine Planungsstelle, die dem Geschehen nahe steht, aber auf der anderen Seite auch landesplanerische Gesichtspunkte zu berücksichtigen hat, beteiligt ist. Bei den Trägern der Regionalplanung sind die Gemeindeinteressen stärker vertreten. Der Konflikt zwischen Bauleitplanung und Landesplanung, der im Normalfall Ausgangspunkt jeder Untersagung ist, tritt also bei dieser Anhörung viel deutlicher zu Tage als bei den Verhandlungen der Zentralinstanz über die Untersagung.

Abschließend zu den Verfahrensfragen sei noch darauf hingewiesen, daß in Bay, NW und SH die Untersagung von Amts wegen oder auf Antrag eines öffentlichen Planungsträgers, dessen Aufgaben durch die zu untersagende Planung oder Maßnahme berührt werden, ausgesprochen werden kann. In den übrigen fünf Flächenstaaten kann also die Untersagung nur von Amts wegen ergehen, was natürlich Anregungen nicht ausschließt. Wenn ein Antrag gestellt ist, wird es sich regelmäßig um einen Konflikt zwischen Bauleitplanung und Fachplanung handeln. Über den Antrag muß auf jeden Fall positiv oder negativ entschieden werden. Ein Streitfall kann auf diese Weise an die höchste Landesstelle herangetragen werden, was natürlich doch ein Vorteil ist. Sonst könnte die Landesplanung ziemlich schweigend abwarten, wie die Auseinandersetzung auf unteren Ebenen gelöst wird. Das ist ihr durch ein gesetzlich verankertes Antragsrecht verwehrt.

IV. Sachliche Voraussetzungen der Untersagung

Bedeutend komplizierter als Verfahrensfragen ist allerdings die Klärung der Möglichkeiten, wann überhaupt von der Untersagung Gebrauch gemacht werden kann. § 7 ROG schränkt die Anwendung so ein:

1. Die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung muß eingeleitet sein.
2. Die Untersagung ist gegen beabsichtigte Planungen und Maßnahmen zulässig.
3. Es muß zu befürchten sein, daß die Durchführung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert wird.

Die überwiegende Zahl der Landesplanungsgesetze nimmt in ihren Ausführungsbestimmungen auf diesen § 7 Bezug (BW, Bay, NS, Rh-Pf zum Teil, SH). Das hat jedoch nicht allzuviel zu bedeuten, da sich eine ganze Reihe von Abweichungen feststellen läßt. Aus der Prämisse des ROG ergibt sich zunächst einmal folgendes:

Wenn Voraussetzung der Untersagung die Einleitung der Aufstellung usw. von Zielen der Raumordnung ist, dann ist recht unklar, wann der Zeitpunkt der Einleitung gegeben ist. Das ist deshalb wesentlich, weil die Untersagung ein Verwaltungsakt ist und vor dem Verwaltungsgericht angefochten werden kann. Eine zur Unzeit ausgesprochene Untersagung wäre von vornherein rechtswidrig. Man wird auch deshalb einen klaren Zeitpunkt für die Möglichkeit der Untersagung suchen müssen, da ja die Ziele der Raumordnung mit entgegenstehenden Planungsvorhaben zu konfrontieren sind, es also überhaupt feststellbar sein muß, ob die zu untersagende Planungsabsicht Zielen der Raumordnung widerspricht. Vorstellungen, Zielerwägungen, Prüfungen von möglichen Zielen und ähnliches genügen nicht. Eine gewisse Konkretheit der Zielvorstellungen ist unumgänglich. Es scheint mir nicht ausreichend zu sein, daß die Selbstbindung der Landesplanung feststeht⁷. Man muß die Einleitung an einem formalen Akt ablesen können. Bei der Gemeinde könnte man sagen, daß ihr Beschluß, einen Bauleitplan aufzustellen, eine Einleitung sei (§ 2 Abs. 1 BBauG). Einen solchen Beschluß gibt es nicht bei Landesplanungsbehörden. Er wird in der Regionalplanung vorkommen, etwa ein Beschluß der Regionalversammlung, nunmehr einen Teilplan in Angriff zu nehmen. Ähnliches gibt es bei den nordrhein-westfälischen Bezirksplanungsräten, da diese über die Erarbeitung eines Regionalplans vorab zu beschließen haben (§ 15). Aber ein solcher Beschluß sagt inhaltlich nichts über die Ziele aus, ist also als Einleitung nicht geeignet. Ebenso wenig kann man die Anweisung des Gesetzgebers in § 35 des nordrhein-westfälischen Landesentwicklungsprogramms von 1974 als Einleitung zur Planaufstellung ansehen, wonach die Landesplanung bestimmte Landesentwicklungspläne aufzustellen hat.

Es dürfte richtig sein, dann die Einleitung anzusetzen, wenn der Planentwurf nach außen in Erscheinung tritt, wenn also das interne Erarbeitungsverfahren abgeschlossen ist. Bedürfen Programm oder Plan der Gesetzesform, dann ist dieser Zeitpunkt der Kabinettsbeschlusses zur Einbringung im Landtag. Bei anderen Formen von Plänen ist der Beginn des Anhörungsverfahrens, in dem also der Plan der Öffentlichkeit unter-

⁷ *Erbguth, Wilfried*: Probleme des geltenden Landesplanungsrechts. Ein Rechtsvergleich. - Münster (Westf.) 1975. = Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 19. S. 79.

breitet wird, der richtige Zeitpunkt, auf den man die Einleitung anzusetzen hat. Es ist zu eng zu verlangen, daß die Untersagung erst dann möglich ist, wenn die Ziele so weit ausgereift sind, „daß nur noch formelle Momente, also im wesentlichen Verfahrensstadien zu ihrer Endgültigkeit fehlen“⁸. Damit wird die Zeitdauer der Verfahrensabschnitte für die Erstellung eines Raumordnungsplans erheblich unterschätzt. Das Anhörungsverfahren wird in Zukunft immer mehr Zeit in Anspruch nehmen. Gerade aber in dieser Zeit, in der sich alle Planungsträger, insbesondere die Gemeinden, in immer stärkerem Maße aber auch Bürger mit den Plänen der Landesplanung auseinandersetzen, bedürfen die beabsichtigten Ziele eines Schutzes. Deshalb ist es durchaus sinnvoll, den Beginn des Anhörungsverfahrens als Einleitung im Sinne von § 7 ROG anzusehen.

Noch ein anderer Gesichtspunkt spricht dafür, Einleitung mit Beginn des Anhörungsverfahrens gleichzusetzen. Nach § 6 ROG sind bestimmte Bundesvorhaben nur dann an die Ziele der Raumordnung gebunden, wenn die betroffene Bundesbehörde im Anhörungsverfahren beteiligt worden ist und nicht innerhalb angemessener Frist der Planung widersprochen hat. Eine Beteiligung und ein eventueller Widerspruch sind aber eben nur dann möglich und auch nur zulässig, wenn der Bundesbehörde eine einigermaßen klare Zielvorstellung seitens der Landesplanung unterbreitet werden kann. Das aber eben ist erst möglich mit der Eröffnung des Anhörungsverfahrens.

Nach § 7 ROG ist die Untersagung nur gegen beabsichtigte Planungen und Maßnahmen zugestanden. Die Möglichkeit der Untersagung entfällt also, sobald ein Plan rechtsgültig aufgestellt ist, also durch Genehmigung eines Bauleitplans oder in einem Planfeststellungsverfahren⁹. Doch darf nicht übersehen werden, daß sich die Untersagung dann noch immer gegen Maßnahmen, selbst auf Grund eines rechtsgültigen Planes, richten kann, allerdings auch nur so lange, bis noch nicht mit der Ausführung der Maßnahme begonnen worden ist. Doch das dürfte recht theoretisch sein, denn wenn ein Plan erst einmal genehmigt ist, umfaßt er auch die in ihm enthaltenen Maßnahmen. Wichtiger könnte die Untersagung von Maßnahmen schon werden bei Bauten im Außenbereich, wenn Baugenehmigungsbehörde und Landesplanung über die Auslegung von §§ 35 ff BBauG verschiedener Meinung hinsichtlich der Zulässigkeit eines Bauvorhabens sind. Akut könnte die Untersagung einer Maßnahme auch werden bei solchen baulichen Anlagen, die nach den Bauordnungen der Länder nicht genehmigungs-, sondern nur anzeigepflichtig sind. Darunter fallen zum Beispiel die Errichtung oder Änderung von Masten sowie Unterstützungen von Freileitungen, die Errichtung oder Unterstützung von Seilbahnen zur Lastenbeförderung, die Errichtung oder Änderung von Sprungschanzen und Sprungtürmen bis zu 3 m Höhe (Landesbauordnung NW § 80). In Betracht kommen hier also Maßnahmen, die in der freien Landschaft durchgeführt

werden sollen, also die Landesplanung besonders zu interessieren haben. Die Notwendigkeit zur Untersagung von Maßnahmen könnte dann eine Erweiterung erfahren, wenn sich die Bestrebungen zur Einschränkung der Baugenehmigungsverfahren stärker durchsetzen.

Dadurch, daß § 7 ROG für die Möglichkeit der Untersagung einen Anfang und ein Ende gesetzt hat - Einleitung und Feststellung eines Planes -, ist deren Anwendung natürlich ganz erheblich eingeschränkt worden. Es wird dabei eigentlich der Fall unterstellt, daß Aufstellung eines Planes der Landesplanung und Aufstellung eines Bauleitplanes oder eines Fachverwaltungsplanes zeitlich in etwa parallel laufen. Das ist aber Zufall und nicht System. Zweifel an der praktischen Nutzungsmöglichkeit der Untersagung sind also schon angebracht, zumal es für das Verhältnis von werdender Bauleitplanung zu werdenden landesplanerischen Plänen andere und bessere Möglichkeiten gibt als die Untersagung. Es braucht nur hingewiesen zu werden auf § 1 Abs. 4 BBauG, auf das Anhörungsverfahren, auf die Vorschriften der Landesplanungsgesetze über die Anpassung von Bauleitplänen.

Die dritte oben genannte Voraussetzung für die Anwendung der Untersagung, daß nämlich zu befürchten sein muß, daß die Durchführung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert ist, ist reine Tatbestandsfrage, kann aber nur beurteilt werden, wenn die Ziele der Raumordnung einigermaßen klar fixiert sind. „Unmöglich machen“ ist eindeutig, nämlich der Fall, daß beanstandete Planung und Maßnahme und Ziel der Landesplanung auf demselben Raum nicht gleichzeitig durchführbar sind. „Wesentlich erschwert“ ist eine Ermessensfrage, aber der Übergang zur Unmöglichkeit ist fließend. Es muß offenbar sein, auf der Hand liegen, daß die Ziele der Raumordnung aller Voraussicht nach zum mindesten in der angestrebten Form kaum verwirklicht werden können, daß unter Umständen sogar Einschränkungen, die den Sinn des Zieles stark beeinträchtigen würden, erforderlich wären. Der Begriff des Befürchtens ist natürlich subjektiv gefärbt. Er darf aber nicht nur nach dem Eindruck des planverfassenden Landesplaners ausgelegt werden; vielmehr muß die Befürchtung begründbar sein.

§ 7 ROG schreibt vor, daß Widerspruch und Anfechtungsklage gegen eine Untersagung keine aufschiebende Wirkung haben. Die Untersagung bleibt also in Kraft. Diese Vorschrift war aus Gründen der Verwaltungsgerichtsordnung erforderlich. Dies entspricht also dem eingangs genannten Vorschlag der Arbeitsgemeinschaft der Landesplaner von 1953, daß der Widerspruch aufschiebende Wirkung haben müsse. Außerdem darf die Untersagung nach ROG die Frist von zwei Jahren nicht überschreiten, eine Schutzvorschrift für alle Planungsträger. Beide genannten Vorschriften sind zwingendes Recht des Bundes, können durch die Landesgesetze nicht abgeändert werden. Und das ist auch nicht versucht worden.

Etwas anderes ist es mit den übrigen Vorschriften des ROG im Hinblick auf Voraussetzungen und Umfang der Untersagung. Sie sind in den Landesgesetzen, wenn auch nur in Nuancen, des öfteren geändert worden.

⁸ Weidemann, Gunde: Bindung und Freiheit in der Raumordnung für Bund und Länder nach dem Raumordnungsgesetz. - Köln 1971. S. 90.

⁹ Erbguth, a.a.O., S. 80, Anm. 2.

§ 7 ROG geht von der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung aus. Das ist so übernommen in BW, Bay und SH durch Bezugnahme auf § 7 ROG, in He durch wörtliche Übernahme. Dagegen haben NS, NW, Rh-Pf und Sl auf die Anwendbarkeit der Untersagung bei der Aufhebung von Zielen der Landesplanung verzichtet. Das ist rechtlich haltbar, denn die Aufhebung der Ziele macht den Raum frei; es braucht also nichts mehr untersagt zu werden, die Landesplanung ist nicht mehr interessiert. Etwas anderes ist es, wenn jemand, zum Beispiel ein Wirtschaftsunternehmen, mit der Aufhebung eines Zieles der Raumordnung nicht einverstanden ist. Das kann in einem Anhörungsverfahren geltend gemacht werden, hat aber nichts mit der Untersagung einer Planung zu tun. Jedem Planungsträger ist die weitere Planung unbenommen. Die Nennung der Aufhebung in § 7 ROG ist eigentlich überflüssig.

Die bemerkenswerteste und wichtigste Abweichung von § 7 ROG in einigen Landesgesetzen ist die Ausdehnung des Anwendungsbereichs über beabsichtigte Planungen und Maßnahmen hinaus. NS (§ 15) hält § 7 ROG ein, wenn auch der Wortlaut zu Zweifeln Anlaß geben könnte, da dort von uneingeschränkt allen raumbeanspruchenden oder raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die Rede ist, aber das ist dadurch dann doch begrenzt, daß ausdrücklich auf den in § 7 ROG „gezogenen Rahmen“ hingewiesen wird. Dagegen gesteht NW die Untersagung auch für den Fall zu, daß die Ziele der Raumordnung und Landesplanung bereits feststehen, also nicht nur Planungsabsichten bestehen. Man hat hier eigentlich zwei Rechtsinstrumente zu unterscheiden, einmal die Untersagung nach § 7 ROG, dann aber ein zusätzliches Instrument, um die Ziele der Landesplanung durchzusetzen. Einerseits weiter und andererseits enger als § 7 ROG ist Rh-Pf (§ 19). Es gewährt den landesplanerischen Einspruch nicht nur gegen beabsichtigte, sondern gegen alle raumbedeutsamen Maßnahmen und zudem auch, um bereits festgelegte Ziele der Raumordnung und Landesplanung durchzusetzen, also ähnlich wie Nordrhein-Westfalen. Aber andererseits ist in Rh-Pf der Einspruch nur gegen Maßnahmen, nicht auch gegen Planungen gegeben¹⁰. Dieser Einspruch ist noch keine Untersagung, sondern hat zunächst nur die Folge, daß damit ein raumplanerisches Verfahren eingeleitet wird. Aber mit dem Einspruch kann die Untersagung gekoppelt werden. Sie kann allerdings auch noch nach Einlegung des Einspruchs erhoben werden. Aber Voraussetzung der Untersagung ist zunächst der Einspruch. In Rh-Pf sind die Abweichungen von § 7 ROG - nur gegen Maßnahmen, aber nicht nur gegen beabsichtigte Maßnahmen, unabhängig auch von Planungseinleitungen der Landesplanung, Vorschaltung des Einspruchs - so stark, daß vielleicht doch die oben kritisierte andersartige Bezeichnung zu verstehen ist. Trotzdem wäre es sinnvoller gewesen, wenn Rh-Pf nicht noch zusätzlich den Einspruch erfunden hätte.

Offenbar ist aber dann das Land vor der starken Ausweitung von Einspruch und Untersagung zurückgeschreckt

und bestimmt plötzlich in § 19 Abs. 3 S. 3, daß gegen raumbedeutsame Maßnahmen des Bundes oder bundesunmittelbarer Planungsträger die Untersagung nur nach § 7 ROG möglich ist. Hier sind also auch Planungen nicht einbezogen. Außerdem ist nicht auf § 6 ROG und die dort abschließend aufgeführten Verfahren Bezug genommen. Die Einschränkung der Anwendungsmöglichkeit gilt also für alle Bundesmaßnahmen. Unter den bundesunmittelbaren Planungsträgern dürften auch die in § 4 Abs. 5 genannten bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts zu verstehen sein. Aber es muß entsprechend § 7 ROG die Maßnahme nur beabsichtigt, und die Landesplanung muß noch mit der Planaufstellung beschäftigt sein. Gegen Bundesmaßnahmen kann also nur in diesem Zwischenstadium vorgegangen werden. Dann aber laufen noch Anhörungsverfahren einschließlich der Beteiligungen des Bundes und seiner Planungsträger nach § 6 ROG. Es ist wahrscheinlich also noch gar nicht zu Bundesmaßnahmen gekommen, da sie ja doch zunächst einmal in Landesplänen ihren Raum gefunden haben müßten. Aber insoweit ist diese rheinland-pfälzische - immerhin eigenartige - Bestimmung rechtlich einwandfrei.

Diese Eigenart hängt zusammen mit zwei Besonderheiten der Regelung in § 19 Rh-Pf, einmal damit, daß gegen Planungen keine Untersagung möglich ist, zum anderen damit, daß alle Maßnahmen unabhängig von den Voraussetzungen des § 7 ROG der Untersagung verfallen können. Beides gibt zu rechtlichen Zweifeln erheblichen Anlaß.

Für die Landesplanung ist der aufgestellte Plan eines Planungsträgers - sei es die Gemeinde, sei es ein Fachplanungsträger - wichtiger als die aus dem Plan resultierende Maßnahme. Hier auf die Untersagung zu verzichten, ist nicht nur unklug sondern auch unzumutbar. Die Landesplanung hat die Pflicht, möglichst frühzeitig in sie störende Absichten einzugreifen. Das ist schon aus Gründen der Rechtssicherheit, der Rechtsstaatlichkeit und des Vertrauensschutzes unabdingbar. Es entspricht auch dem Rechtsgedanken von § 7 ROG, der Landesplanung ein möglichst frühes Einschreiten zu ermöglichen. Warum erst unangefochten einen Plan aufstellen dürfen, um dann nachher die Maßnahmen auf Grund des Planes zu verbieten! Deshalb wird man nicht umhin können, die Beschränkung auf Maßnahmen in § 19 Rh-Pf, also das Ausschließen von Untersagungen gegen Planungen, als gegen das Bundesrecht in § 7 ROG verstößend anzusehen.

Diesem Ergebnis kann man auch nicht durch den Hinweis darauf entgegen, daß ja § 7 Abs. 1 und 2 unmittelbar geltendes Bundesrecht seien, eine Untersagung von Planungen also direkt auf § 7 ROG gestützt werden könne. Dazu ist die Ausschließung von Planungen zu klar und zu deutlich. Im Text des § 19 Rh-Pf sind „Maßnahmen“ dreimal isoliert genannt. Das kann nichts anderes bedeuten als die bewußte Ausschließung von Planungen. Und außerdem: Wenn etwa die Untersagung von Planungen unmittelbar auf § 7 ROG hätte gestützt werden sollen, dann wäre das ja auch für Maßnahmen möglich gewesen. Dann hätte man sich in den ergänzenden Bestimmungen zu § 7 ROG auf Verfahrensfragen, auf eine Staffelung der Untersagungsdauer und auf die Entschädi-

¹⁰ Insoweit unrichtig *Erbguth*, a.a.O., S. 83, der für Rh-Pf auch die Planungen einbezieht. § 19 Rh-Pf betrifft aber überhaupt nur Maßnahmen. Gegen Planungen gibt es weder Einspruch noch Untersagung.

gungsfrage beschränken müssen. Man wird auch nicht argumentieren können, daß Maßnahmen auch Planungen umfassen, obwohl in §§ 3 Abs. 1, 5 Abs. 4 ROG von Planungen und sonstigen Maßnahmen gesprochen wird. Dazu ist in langen Jahren der Unterschied zwischen Planung und Maßnahme zu stark betont und herausgearbeitet worden. Auch das ROG unterscheidet sonst zwischen Planungen und Maßnahmen, zum Beispiel §§ 4 Abs. 1, 4 Abs. 5, 8 Abs. 1 Nr. 3. Aber sein Sprachgebrauch ist nicht klar, so daß die Begriffe, die sich inzwischen in ihrer Bedeutung allgemein eingebürgert haben, maßgebend sind.

Die zweite Frage für Rh-Pf ist die unbeschränkte Ausdehnung auf alle Maßnahmen ohne Rücksicht auf die zeitlichen Begrenzungen und die Schwebezustände, die § 7 ROG festlegt. Damit ist außer der Untersagung im üblichen Sinn ebenso wie in NW ein zweites Rechtsinstrument geschaffen worden, das unabhängig von § 7 ROG zu sehen ist. Aber abgesehen davon, daß sich im Gegensatz zu Rh-Pf in NW die Untersagung auch gegen Planungen richten kann, gewährt NW diesen Rechtsbehelf nur gegen beabsichtigte Planungen und Maßnahmen, Rh-Pf dagegen gegenüber allen Maßnahmen, auch den bereits durchgeführten. Während also NW noch etwas die Verbindung mit § 7 ROG aufrecht erhält, indem es wenigstens auf der Seite, gegen die sich die Untersagung richtet, noch den Schwebezustand der Absicht voraussetzt, muß man in Rh-Pf Einspruch und Untersagung in diesem Bereich als völlig losgelöst vom Bundesrecht ansehen.

Es ist natürlich die Frage, ob man diese beiden zusätzlichen Rechtsbehelfe in ihren, wenn auch unterschiedlichen, Ausprägungen als zulässig ansehen kann. Dazu muß § 5 Abs. 4 ROG über die Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung herangezogen werden. Nach dieser Bestimmung sind diese Ziele von allen öffentlichen Planungsträgern bei Planungen und allen sonstigen Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflusst wird, zu beachten. Wie das nun aber durchgesetzt werden soll, ist weder in § 5 noch in sonstigen Bestimmungen des ROG gesagt. Es kann auch nicht gesagt werden, dazu diene eben die Untersagung. Denn diese setzt ja gerade unfertige Pläne der Landesplanung voraus, während es sich bei der Bindungswirkung nach § 5 Abs. 4 ROG um rechtsgültig aufgestellte fertige Pläne handelt. Im Rahmengesetz des Bundes fehlt es also an einer Bewehrung für die Bindung. Daraus ergibt sich, daß die Länder hier freie Hand hatten und haben. Natürlich gibt es die Mittel der Kommunalaufsicht, natürlich gibt es Verhandlungsmöglichkeiten bis hin zur Kabinettsentscheidung. Aber die Länder können auch neben § 7 ROG noch eigene Rechtsbehelfe erfinden, und das haben NW und Rh-Pf in unterschiedlichem Maße getan. Deshalb ist gegen die Rechtsgültigkeit dieser Bestimmungen nichts einzuwenden.

Die für Rh-Pf eröffneten Möglichkeiten gehen allerdings so weit, daß damit eine nachträgliche Anpassung von Bauleitplänen der Gemeinden verlangt werden kann¹¹. Das ist nicht unzulässig¹². NW hat dies ausdrücklich festgelegt (§ 19 Abs. 1),

verlangt allerdings wegen der möglichen schwierigen finanziellen Folgen einen Beschluß der gesamten Landesregierung, während Rh-Pf nur eine Anhörung der obersten Landesbehörden vorschreibt.

Während sich aus den Adressaten der Untersagung nach der Gesetzeslage in den Ländern im allgemeinen keine Probleme ergeben - es bleibt bei der Aufzählung der in § 4 Abs. 5 ROG genannten Planungsträger -, schränkt He diesen Kreis auf Landesstellen ein (He § 12 Abs. 1 durch Verweisung auf § 8 Abs. 2)¹³. Das widerspricht dem Gedanken der Raumordnung in einem föderalistischen Staat, widerspricht konkret § 1 Abs. 4 S. 2 ROG, wonach die Ordnung des Gesamtgebietes die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Einzerräume berücksichtigen soll, und widerspricht schließlich § 7 ROG, der hinsichtlich der Adressaten der Untersagung einen möglichst umfassenden Katalog zur Verfügung stellt. Recht willkürlich auf die Bindung des Bundes und seine Planungsträger zu verzichten erscheint mir nicht möglich.

Andererseits erweitert He den Kreis der Adressaten auf juristische Personen des privaten Rechts, deren Kapital sich ganz oder überwiegend in öffentlicher Hand befindet. Hiergegen ist geltend gemacht worden, es könne die Eigentums-garantie und eine Mindestgrenze unternehmerischer Entscheidungsfreiheit beeinträchtigen¹⁴, allerdings dann doch mit dem Ergebnis, daß die hessische Regelung in analoger Anwendung von § 4 Abs. 5 ROG, dem Katalog der Institutionen, die an die ROG-Grundsätze gebunden sind, zulässig sei. Zunächst darf darauf hingewiesen werden, daß SH (§ 4 Abs. 2) eine etwas vergleichbare Bestimmung enthält, die besagt, daß die Träger der öffentlichen Verwaltung darauf hinzuwirken haben, daß die juristischen Personen des Privatrechts, an denen sie beteiligt sind, zur Verwirklichung der Raumordnungspläne beitragen. Im übrigen ist es auch von Zufälligkeiten abhängig, ob eine Kapitalgesellschaft in öffentlicher und privater Form organisiert ist. Wohnungsbaugesellschaften, insbesondere die Heimstätten, sind zwar in Form einer GmbH oder AG konstruiert, sind aber außerdem Organe der staatlichen Wohnungspolitik. Theoretisch könnten sie auch öffentlich-rechtliche Anstalten sein, wie etwa die Wohnungsbauförderungsanstalt des Landes Nordrhein-Westfalen. Es ist auch wohl richtig, daß noch nicht endgültige Formen für die „fiskalische“ Betätigung der öffentlichen Hand gefunden worden sind. Dann muß aber die rechtliche Form, in der die öffentliche Hand in der Wirtschaft handelt, gleichgültig sein, wenn die öffentliche Hand Mehrheitseigentümer ist. Die hessische Sonderregelung ist also zulässig. Außerdem schreibt selbst das ROG vor, die Bundesregierung habe darauf hinzuwirken, daß die juristischen Personen des Privatrechts, an denen der Bund beteiligt ist, im Rahmen der ihnen obliegenden Aufgaben die §§ 1 und 2 ROG (Aufgaben und Ziele der Raumordnung und Grundsätze der Raumordnung) beachten (§ 4 Abs. 2 ROG).

11 So mit Recht *Erbguth*, a.a.O., S. 84.

12 Andere Meinung allerdings bei *Weidemann*, a.a.O., S. 107.

13 *Erbguth*, a.a.O., S. 81 f.

14 *Erbguth*, a.a.O., S. 82.

V. Entschädigung

§ 7 Abs. 3 ROG hat die Frage der Entschädigung, die ausgesprochene Untersagungen zur Folge haben können, den Ländern überlassen. Fast alle Landesplanungsgesetze haben demgemäß die Entschädigungsfrage angesprochen. Entschädigungspflichtig kann nur das Aufhalten der Planung sein, nicht aber die Änderung von Bebauungsplänen. Die Ersatzpflicht gegenüber Gemeinden nach BBauG ist also etwas anderes¹⁵ und ist besonders geregelt. Die allgemeinen Vorschriften des BBauG (§§ 93 bis 103) werden wiederholt für entsprechend anwendbar erklärt (BW, He, NW). Diese Bestimmungen sind durch die Novelle von 1976 zum BBauG nicht wesentlich geändert worden.

An sich begründet das ROG keine selbständige Entschädigungspflicht für Untersagungen¹⁶. Auch die Ländergesetze tun dies mit Ausnahme von BW nicht. Die Pflicht zur Entschädigung ergibt sich vielmehr nur aus allgemeinen rechtlichen Gründen, das heißt der Entschädigungspflicht bei Enteignungen.

Unabhängig von Bestimmungen der Landesplanungsgesetze gilt, daß nach unserer Rechtsauffassung eine Sperre für die Grundstücksausnutzung, die länger als vier Jahre dauert, ein enteignungsgleicher, also entschädigungspflichtiger Tatbestand ist. Da aber nach BBauG ebenfalls Sperren möglich sind, muß bei jeder Untersagung zuvor geklärt werden, ob nicht schon vorher eine andere Sperre ausgesprochen worden ist. Bei Überschreitung der Vierjahresfrist ist nach allgemeinem Recht eine Entschädigungspflicht begründet.

Eine Reihe von Landesplanungsgesetzen legt fest, daß die Ersatzleistung ausgeschlossen ist, wenn die Untersagung von dem Planungsträger verschuldet ist oder er sonstige Entschädigungsansprüche hat (Bay, NS, NW, SH). An sich sind diese Klauseln überflüssig, denn das Gleiche kann aus § 93 Abs. 3 BBauG und dessen Verweisung auf § 254 BGB (konkurrierendes Verschulden) gefolgert werden. Manche Gesetze enthalten auch die Bestimmung, daß das Land von einem durch die Untersagung Begünstigten verlangen kann, die Entschädigung zu übernehmen (He, NS, NW). Auch das könnte man aus § 93 Abs. 3 BBauG folgern, denn danach sind bei der Festsetzung der Entschädigung die Vermögensvorteile zu berücksichtigen, die dem Entschädigungsberechtigten infolge der Enteignung, also der Untersagung, entstehen.

Im einzelnen ist noch auf folgende Besonderheiten hinzuweisen:

Das saarländische Landesplanungsgesetz hat keinerlei Entschädigungsvorschrift. Es gilt also allgemeines Enteignungsrecht. Dasselbe trifft für Rh-Pf zu, nur daß im Gesetz dieses Landes ausdrücklich gesagt worden ist, ob und in welcher Höhe eine Entschädigung für die Untersagung zu gewähren sei, richte sich nach allgemeinem Recht.

BW bestimmt als einziges Land unbeschränkt und eindeutig, daß für die Untersagung eine angemessene Ent-

schädigung in Geld zu zahlen ist, verweist aber auf § 93 ff BBauG, so daß die Einschränkungen der Entschädigungspflicht nach § 93 Abs. 3 BBauG auch hier möglich sind.

In Bay tritt eine Entschädigungspflicht nur dann ein, wenn der Träger der untersagten Planung oder Maßnahme einem Dritten schadensersatzpflichtig geworden ist. Dieselbe Regelung haben NS und SH.

In He und NW ist der Fall ausdrücklich genannt, daß die Untersagung zusammen mit anderen Sperren den Zeitraum von vier Jahren übersteigt. He hat in seiner Entschädigungsregelung die bemerkenswerte Ausnahme, daß Gemeinden, Gemeindeverbände, sonstige öffentliche Planungsträger und Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts nicht entschädigungsberechtigt sind. Man fragt sich, was dann noch bleibt. Es könnte sich dann nur noch um privatrechtliche Gesellschaften handeln, gegen die ja in Hessen eine Untersagung möglich ist. Doch abgesehen davon ist die hessische Vorschrift nicht unbedenklich, denn auch Gemeinden usw. - und wenn überhaupt sind gerade sie die Adressaten der Untersagung - können durch eine Untersagung Verluste erleiden. Wenn ihnen im Interesse der Landesplanung durch Zeitverzögerung Schaden erwachsen ist, ist nicht einzusehen, warum sie nicht Ersatz haben sollen. Die Bestimmung dürfte trotzdem gültig sein, da der Landesgesetzgeber bis zur Grenze der Enteignung frei entscheiden kann. Ist allerdings die Gemeinde oder eine sonstige juristische Person des öffentlichen Rechts nicht auf Grund von Untersagungs Vorschriften, sondern auf Grund von anderen Regelungen einem Dritten schadensersatzpflichtig, dann tritt auch in He das Land ein.

Vergleicht man die Landesplanungsgesetze der acht Flächenstaaten zur Frage der Entschädigung, dann wird man leider zugestehen müssen, daß die Bestimmungen nicht sehr übersichtlich sind. Es wäre sinnvoller gewesen, auf das allgemeine Enteignungsrecht zu verweisen und höchstens noch zu den Einzelfragen auf §§ 93 ff BBauG. Statt dessen sind hin und wieder einige Einschränkungsklauseln ausdrücklich besonders herausgestellt worden, die man auch aus den generellen Bestimmungen herauslesen könnte. Die isolierte Betrachtung nur der Untersagung hat hier zu formalen und scheinbar komplizierten Schwierigkeiten geführt. Eine Vereinfachung und Vereinheitlichung liegt aber doch darin, daß im Grundsatz maßgebend die Frage der Enteignung ist, auch für die Vierjahresfrist, und daß die Entschädigungspflicht des Landes mit an sich auch sonst gegebenen Einschränkungen versehen ist: Begünstigung des mit der Untersagung belasteten Planungsträgers, Ersatzpflicht Dritter. Die Entschädigung bei der Untersagung sollte eigentlich in den kommenden Jahren etwas besser geprüft und in den Gesetzen neu formuliert werden, zumal man im wesentlichen zu gleichen Ergebnissen kommt.

VI. Kritische Zusammenfassung

Doch das führt zu der zunächst unverständlichen Frage, ob sich das angesichts der praktischen Anwendung der Untersagung überhaupt lohnt. Denn von der Untersagung wird kaum Gebrauch gemacht. NW kennt die Untersagung, zunächst Widerspruch genannt, seit seinem ersten Landespla-

15 Asmuss in Brügmann ROG Bem. VI zu § 7.

16 Mayer/Engelhardt/Helbig: Landesplanungsrecht in Bayern. - München 1973 ff. Bem. 7 zu Art. 24.

nungsgesetz von 1950 (§ 4); angewandt wurde aber dieser Rechtsbehelf noch nie¹⁷. Und dabei war die Untersagung das einzige bedeutende Instrument, das seit Jahrzehnten von den Landesplanern gefordert wurde! NW hatte in seinem zweiten Landesplanungsgesetz von 1962 ein ganz ausgefeiltes Rechtsinstrumentarium: den Flächensicherungsplan, den durch Rechtsverordnung für verbindlich erklärten Flächensicherungsplan, den Widerspruch (= Untersagung), die landesplanerische Veränderungssperre, die Zurückstellung von Baugesuchen. Man merkt dabei deutlich die Parallele zum BBauG. Doch in der Änderung dieses Landesplanungsgesetzes wurden die zum Teil so wuchtig klingenden Instrumente bis auf die Untersagung gestrichen. Außer ihr blieb nur die Zurückstellung von Baugesuchen. Sie hatte noch niemanden gestört, so daß ihre Streichung nicht angeregt wurde. Grund für die Streichung war die Nichtanwendung und Überflüssigkeit.

Der negative Umgang der Landesplaner mit ihrem Instrumentarium muß doch seine Gründe haben. Die zeitliche Einengung der Untersagung in § 7 ROG kann nicht der Grund sein, denn vorher war es auch nicht anders. Außerdem haben ja auch die Länder NW und Rh-Pf den zeitlichen Anwendungsbereich ganz erheblich erweitert.

Man hatte natürlich ganz früher mal gemeint, mit dem Widerspruch müsse die Landesplanung ein Mittel haben, das wie ein Blitz in jede Maßnahme einschlagen könne, die dem Leitbild des leitenden Landesplaners nicht entsprach. Das ging natürlich nicht. Aber die Untersagung hätte eben doch ihren besten Sinn für Zeiten ohne Pläne gehabt, um nichts im Raum geschehen lassen zu können, was eventuell die Landesplanung später gestört hätte. So etwas war im SL nach dem ersten Landesplanungsgesetz von 1964 noch möglich, denn dort konnte ein Sicherungswiderspruch auch dann erhoben werden, wenn ein Raumordnungsplan noch nicht vorlag oder wenn er für die Beurteilung der beabsichtigten Planung, Entscheidung oder Maßnahme nicht ausreichte. Und in solchen Fällen hat dieser Widerspruch einige Male gute Dienste geleistet (mündliche Auskunft).

Man hat im Landesplanungsrecht oft nicht konsequent genug bedacht, daß in der Landesplanung nur öffentliche Stellen miteinander zu tun haben - dieses im Gegensatz zum Baurecht, wo der private Eigentümer vielfach der Betroffene ist. Dagegen gehen hier Behörden miteinander um, die zwar verschiedene Meinungen haben können, aber das Feld der Berührungen ist nicht besonders gut für Zwangsmaßnahmen geeignet. Man weiß längst, daß es die Landesplanung mit ihren immer deutlicher werdenden Vorstellungen und Gedanken gibt, die man zwar nicht immer billigt. Aber für die Auseinandersetzung gibt es inzwischen gesetzlich geregelte oder gesetzessfreie Verfahren: § 1 Abs. 4 BBauG, Raumordnungsverfahren, Beteiligungs- und Anhörungsverfahren, Verfahren zur Anpassung der Bauleitpläne oder Verhandlungen und Gespräche. Man weiß im allgemeinen voneinander, von dem, was der eine und der andere vorhat. Für Blitze aus heiterem Himmel ist da kein Raum mehr. Und wenn es wirklich zum unlösbaren Streit kommt, dann kann die viel stärkere Kommunalaufsicht helfen oder, besonders bei Fachverwaltungen, die Entscheidung des Kabinetts.

Eine Rolle bei der Nichtanwendung spielt ferner, daß die Untersagung nur ein befristetes Mittel ist, höchstens zwei Jahre, bei vorhergehenden anderen Sperren unter Umständen sogar mit Entschädigungspflicht belastet. Die Untersagung kann also immer nur aufschieben, aber keine Entscheidung bringen; sie ist nur negativ. Entweder kann die Landesplanung inzwischen ihre Pläne fertigstellen; und danach setzen andere Verfahren ein. Oder man kommt mit dem widerstrebenden Planungsträger in der zur Verfügung stehenden Zeit zu einer Einigung. Dabei läuft aber die Zeit gegen die Landesplanung. Hat man sich in der Frist nicht geeinigt oder hat die Landesplanung ihren Plan nicht fertigstellen können, dann hat der andere Planungsträger gesiegt, wenn er an seinem Vorhaben noch festhalten will. Bei der Untersagung ist die Landesplanung von vornherein der schwächere Teil.

Landesplanung in unserem Rechtsstaat mit seinen Gemeinden ist und bleibt eine Sache der Überzeugung, nicht der Zwangsmittel. Auch die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen ist eine stumpfe Waffe.

17 Niemeier/Dahlke/Lowinski: Landesplanungsrecht Nordrhein-Westfalen. - Essen 1977. Bem. 20 zu § 20 LaPlaG.