

HEINZ HOHBERG

Die Landesplanungsgesetze von Niedersachsen und Rheinland-Pfalz

Am 1. April 1966 ist das Niedersächsische Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) vom 30. März 1966¹ in Kraft getreten². Am 1. Juli 1966 folgte in Rheinland-Pfalz das Landesgesetz für Raumordnung und Landesplanung (Landesplanungsgesetz – LPIG –) vom 14. Juni 1966³. Damit haben jetzt alle Flächenstaaten der Bundesrepublik Landesplanungsgesetze. Da in den Stadtstaaten Flächennutzungspläne nach dem Bundesbaugesetz (BBauG) die landesplanerischen Pläne und Programme ersetzen⁴, ist die Gesetzgebung über die Landesplanung vorbehaltlich etwaiger Novellen⁵ zunächst abgeschlossen.

I.

Die bisherigen Landesplanungsgesetze und auch das niedersächsische sind Organisations- und Verfahrensgesetze. Ihr Sinn und Zweck ist, die Landesplanung auf Grund der staatlichen Planungshoheit für autonome Planungsträger verbindlich zu machen, die im Gegensatz zu den Landesbehörden und – in Auftragsangelegenheiten – den Selbstverwaltungskörperschaften nicht staatlicher Weisung, sondern nur dem Gesetz unterworfen sind⁶. Dazu ist erforderlich und genügend, die Zuständigkeit und das Verfahren für das Zustandekommen verbindlicher Planungen sowie deren Wirkungskreis und Wirkungsgrad zu bestimmen.

Der Inhalt der Planungen ist dagegen eine politische Entscheidung, braucht also nicht gesetzlich festgelegt zu werden. Der Bund hat in § 2 Abs. 1 BROG neun Raumordnungsgrundsätze als Rahmenrecht gemäß Art. 75 Nr. 4 Grundgesetz (GG) aufgestellt. Von den Ländern hat Hessen die Bestimmung der Raumordnung einem Gesetz vorbehalten⁷, ohne jedoch schon Grundsätze dafür aufzustellen, an die der Gesetzgeber ohnehin nicht gebunden wäre. In Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, im Saarland und in Schleswig-Holstein bestimmen die Ministerpräsidenten die Raumordnungsgrundsätze kraft ihrer Richt-

linienkompetenz⁸. Sie sind dabei an das Grundgesetz und die Raumordnungsgrundsätze des Bundesraumordnungsgesetzes gebunden. Im übrigen sind sie allein „des Landes Wohlfahrt“ verpflichtet und ihren Landtagen verantwortlich. Niedersachsen überträgt dem Landesministerium die Aufgabe, die Ziele der Raumordnung im Landesraumordnungsprogramm festzulegen⁹.

In Rheinland-Pfalz hat dagegen der Gesetzgeber selbst wie im Bund Raumordnungsgrundsätze im Landesplanungsgesetz aufgestellt¹⁰. Sie füllen gemäß Art. 75 Nr. 4 GG, § 2 Abs. 3 BROG den Rahmen aus, den der Bund den Ländern mit seinen Raumordnungsgrundsätzen gesetzt hat¹¹. Sie sind dementsprechend ausführlicher als die Raumordnungsgrundsätze des Bundes. Sie enthalten wie diese eine Fülle unbestimmter Rechtsbegriffe, die die Planungsträger im Lande bei der Anwendung des Gesetzes wertend ausfüllen müssen, z. B. „gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen“, „ausgewogene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verhältnisse“, „eine Verbesserung der Wirtschaftsstruktur soll angestrebt werden“ und dergleichen mehr. Sie bieten also bei ihrem Vollzug im Einzelfall jeweils einen weiten Beurteilungsspielraum¹². Dennoch sind sie nicht bloß ein unverbindliches Programm wie seinerzeit die Grundrechte der Weimarer Reichsverfassung. Sie binden, wenn auch locker mit weitem Beurteilungsspielraum, außer den Landesbehörden die Selbstverwaltung, insbesondere bei der Bauleitplanung¹³. Sie ergänzen damit in zulässiger Weise das Bundesbaugesetz. Nach den §§ 6 Abs. 2, 11 BBauG besteht ein Anspruch auf die Genehmigung von Bauleitplänen nur, wenn sie weder dem Bundesbaugesetz noch den auf Grund dieses Gesetzes erlassenen oder sonstigen Rechtsvorschriften widersprechen. Die rheinpfälzischen Raumordnungsgrundsätze sind „sonstige Rechtsvorschriften“ im Sinne dieser Bestimmung. Darüber hinaus binden sie gemäß § 3 Abs. 1 BROG auch die Bundesbehörden und die bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen öffentlichen Rechts bei ihren Planungen im Lande.

Die Bindungswirkung gegenüber Bund und Selbstverwaltung ist der praktische Nutzen der Festlegung von Raumordnungsgrundsätzen in einem Landesplanungsgesetz. Die Erfahrung muß zeigen, ob er die Nachteile überwiegt, die sich unter Umständen ergeben könnten, wenn man Richt-

¹ NGVBl. S. 69.

² § 22.

³ Rh-PfGVBl. S. 177; Inkrafttreten § 28.

⁴ § 5 Abs. 1 Satz 5 Bundesraumordnungsgesetz (BROG).

⁵ In Bayern liegt ein neuer Entwurf vor.

⁶ Vgl. für die Gemeinden und Gemeindeverbände Art. 28 Abs. 2 GG; ebenso Naunin: Landesplanungsrecht. In: Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen. S. 395.

⁷ § 2 Abs. 3 Hess. PlanG v. 4. 7. 1962, Hess. GVBl. S. 311; zur Terminologie Hohberg, Heinz: Das Recht der Landesplanung. Eine Synopse der Landesplanungsgesetze in der Bundesrepublik Deutschland. (Hohberg: Landesplanung.) – Hannover 1966. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Abhandlungen, Bd. 47. S. 38 ff.

⁸ Vgl. Hohberg: a. a. O., S. 48 f.

⁹ § 3 Abs. 1 u. 2 NROG.

¹⁰ § 2 LPIG.

¹¹ Vgl. BVerfGE 4, 115; von Mangoldt-Klein: Komm. z. GG, 2. Aufl., Art. 75 Bem. III, Bd. II (1964) S. 1687.

¹² Zu diesem Begriff vgl. Kellner: DÖV 1962, 572.

¹³ § 3 Abs. 1 LPIG; vgl. § 1 Abs. 3 BBauG.

linien der Politik gesetzlich festlegt, was immerhin ungewöhnlich ist.

Die Landesplanung und die Landesplanungsgesetze wenden sich grundsätzlich an Behörden und öffentlich-rechtliche Körperschaften, nicht an den einzelnen¹⁴. Dementsprechend wirken auch die Raumordnungsgrundsätze in den §§ 2 BROG, 2 LPIG nicht für oder wider den einzelnen. Das sagen die §§ 3 Abs. 3 BROG, 3 Abs. 2 LPIG ausdrücklich. Dennoch gilt das nicht uneingeschränkt. In Ermessensfragen wirken die Raumordnungsgrundsätze nämlich als Ermessensrichtlinien, auf die sich der einzelne nach dem Gleichheitsgrundsatz berufen kann¹⁵.

II.

1. In der Organisation der Landesplanungsbehörden gehen beide Gesetze übereinstimmend mit dem Raumordnungsgesetz des Bundes und den Landesplanungsgesetzen der übrigen Länder davon aus, daß die Landesplanung auf der Gebietshoheit des Landes beruht und deshalb Sache des Staates ist¹⁶. Beide Länder sehen – wie Nordrhein-Westfalen¹⁷ – einen dreistufigen Aufbau der Landesplanungsbehörden entsprechend dem Aufbau der allgemeinen und inneren Verwaltung vor¹⁸.

Oberste Landesplanungsbehörde ist wie bisher in Rheinland-Pfalz der Ministerpräsident, in Niedersachsen der Innenminister¹⁸. Die Ressortierung der Landesplanung beim Ministerpräsidenten geht geschichtlich auf die Stellung der ehemaligen preußischen Oberpräsidenten als Landesplanungsbehörden in der reichsrechtlichen Organisation der Reichs- und Landesplanung zurück¹⁹. Sie ist außer in Rheinland-Pfalz in Schleswig-Holstein beibehalten worden²⁰,

scheint sich also für Länder dieser Größenklasse bewährt zu haben. Für sie sprechen die überfachliche Stellung und die Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten, die der zusammenfassenden Tätigkeit der Landesplanung zugute kommen²¹.

Für die Zuordnung zum Innenminister haben sich außer Niedersachsen Baden-Württemberg und Hessen entschieden²², also Länder einer anderen, aber untereinander wieder vergleichbaren Größe. Für diese Lösung sprechen die Eigenschaften des Innenministeriums als Kommunalministerium und die Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung für die Landesplanung²³, von der noch mehrfach die Rede sein wird.

In der Mittelinstanz obliegt die Landesplanung in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz den Regierungspräsidenten bzw. Bezirksregierungen²⁴. Diese Regelung bietet sich zur Entlastung der obersten Landesplanungsbehörde von selbst an. Sie gilt überall, wo überhaupt eine staatliche Mittelinstanz besteht²⁵.

Untere Landesplanungsbehörden sind in Niedersachsen die Landkreise und kreisfreien Städte²⁶, in Rheinland-Pfalz die Landratsämter²⁷. Sie haben nicht selbst zu planen, sondern sollen die Planungen in ihrem Bereich beaufsichtigen und zusammenfassen, um die Beachtung der Landesplanung sicherzustellen²⁸. Den kreisfreien Städten ist das allerdings nicht möglich, da sie weder Aufsichts- noch – außerhalb ihrer eigenen Ortsplanung²⁹ – Koordinierungsfunktionen haben. Ihre Bestellung zu unteren Landesplanungsbehörden in Niedersachsen beruht sie also nur zu Raumbestandsaufnahmen und zur Mitarbeit am Raumordnungskataster³⁰. Ein Raumordnungsverfahren³¹ werden sie kaum durchführen können, weil sie in ihm als Trägerin der Bauleitplanung selbst beteiligt wären³². Aus demselben Grunde werden sie auch schwerlich Raumordnungsprogramme³¹ bearbeiten können, die sie selbst betreffen³³. Ihre – sinnvolle – Mitgliedschaft in regionalen Planungsgemeinschaften erfordert nicht, daß sie untere Landesplanungsbehörden sind³⁴. Rhein-

¹⁴ Ausnahmen: a) Auskunftspflichten einzelner gegenüber den Landesplanungsbehörden (Art. 9 Abs. 3 Bayer. PlanG v. 27. 12. 1957, Bayer. GVBl. S. 323; § 27 NWPlanG v. 7. 5. 1962, NWGVBl. S. 41; § 11 Abs. 2 Saar. PlanG v. 27. 5. 1964; Amtsbl. Saar S. 525; § 6 SchlHPlanG v. 5. 7. 1961, SchlHGvBl. S. 119; § 14 Abs. 2 NROG; § 22 Abs. 2 LPIG); zur Problematik *Hobberg*: a. a. O., S. 138 f.; und unten. b) Die Zurückstellung von Baugesuchen nach § 22 NWPlanG, s. *Hobberg*: a. a. O., S. 147 f. c) Die Landschaftsschutzbestimmung §§ 21, 26 LPIG, s. u.

¹⁵ Art. 3 GG; § 114 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) v. 21. 1. 1960, BGBl. I S. 17; a. M. *Naunin*: a. a. O., S. 400, der Raumordnungsgrundsätze wegen ihrer Unbestimmtheit nicht für justiziabel hält. Die Unbestimmtheit eines Rechtsbegriffs, z. B. „Treu und Glauben“ oder „gute Sitten“, hindert aber nicht die gerichtliche Nachprüfung seiner Anwendung. Umstritten sind nur ihre Grenzen; vgl. *Kellner*: a. a. O., mit weiteren Hinweisen.

¹⁶ Ausdrücklich § 7 Abs. 2 Satz 1 NROG; implizite §§ 5, 6 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. b LPIG; vgl. Reg.-Vorlage z. LPIG, Landtagsdrucks. V. Wahlper., Abt. II Nr. 94, Allg. Begr. IV Ziff. 1 S. 757; Einzelbegr. zu § 5 S. 762; allg. BVerfGE 3, 427 f. für den Bund; BVerwGE 6, 342 für das Verhältnis Staat – Selbstverwaltung; *von Hassel* in der konstituierenden Sitzung des Schl.-H. Landesplanungsrats, in: Landesplanung in Schleswig-Holstein. H. 1, S. 7; *Henninger*: Rechtsgrundlagen der Landesplanung in den Bundesländern. Bayer. VBl. 1960, 73.

¹⁷ § 4 NWPlanG.

¹⁸ §§ 7 Abs. 1 NROG, 5 LPIG.

¹⁹ 1 VO z. Durchf. d. Reichs- u. Landesplanung v. 15. 2. 1936. (RGBl. I, 104); s. *Hobberg*: a. a. O., S. 3, 59 f.

²⁰ § 2 S. 1 SchlHPlanG.

²¹ Amtl. Begr. z. LPIG zu § 5, a. a. O.; *Haarmann*: Stand u. Probleme d. Raumordnungsrechts, DVBl. 1963, 837.

²² § 2 Abs. 1 BWPlanG. v. 19. 12. 1962, BWGVBl. 1963, 1; Beschl. d. Hess. Landesreg. v. 19. 2. 1957, StAnz. S. 325.

²³ Vgl. *Haarmann*: a. a. O.; *Hobberg*: a. a. O., S. 60

²⁴ §§ 7 Abs. 1 NROG, 5 LPIG.

²⁵ Art. 2 S. 2 Bayer., §§ 2 Abs. 2 BW, 3 Abs. 1 NWPlanG, Beschl. d. Hess. Landesreg. v. 19. 2. 1957, a. a. O.

²⁶ § 7 Abs. 1 NROG.

²⁷ § 5 LPIG.

²⁸ §§ 8 Abs. 3 NROG, 6 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 LPIG.

²⁹ § 7 BBauG.

³⁰ § 8 Abs. 3 Buchst. a, b NROG.

³¹ Buchst. d a. a. O.

³² § 2 Abs. 1 BBauG.

³³ § 1 Abs. 3 BBauG.

³⁴ § 12 Abs. 1 NROG. In Hessen, Rheinland-Pfalz, im Saarland und in Schleswig-Holstein können Kreise und kreisfreie Städte, in Baden-Württemberg sogar alle Gemeinden Mitglieder einer regionalen Planungsgemeinschaft sein, obwohl sie nicht Landesplanungsbehörden sind, ebenso in Niedersachsen die zentralen Orte (§§ 3 Abs. 2 Hess. PlanG, 15 Abs. 1 LPIG, 7 Abs. 2 Saar., 5 Abs. 2 SchlH, 7 Abs. 2 BWPlanG, 12 Abs. 2 NROG).

land-Pfalz hat deshalb – m. E. mit Recht – davon abgesehen, die kreisfreien Städte zu unteren Landesplanungsbehörden zu machen³⁵.

Beide Länder geben ihren obersten, Niedersachsen auch den höheren Landesplanungsbehörden Landesplanungsbeiräte mit beratender Stimme bei³⁶. In ihnen sind u. a. die kommunalen Spitzenverbände, Wirtschaft und Landwirtschaft, Arbeitgeber und Arbeitnehmer, in Rheinland-Pfalz auch die Parteien und das Bundesministerium für Raumordnung vertreten. Ihre rechtliche Bedeutung ist gering. Sie sind Organe der Landesplanungsbehörden ohne eigene Rechtspersönlichkeit und Entscheidungsbefugnis. Ihr Einfluß beruht auf der Sachlichkeit und Gründlichkeit ihrer Beratungen oder dem politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gewicht der in ihnen vertretenen Verbände und Institutionen, käme also wahrscheinlich auch ohne eine so umfangreiche und entsprechend schwerfällige und teure Organisation³⁷ zur Geltung. Die Gesetzgeber scheinen hier aber auf Repräsentanz und „Optik“ Wert gelegt zu haben.

2. Die Regionalplanung ist im rheinländisch-pfälzischen Landesplanungsgesetz ausdrücklich und ausführlich geregelt³⁸, in Niedersachsen nicht beim Namen genannt, aber auch vorgesehen³⁹.

a) Rheinland-Pfalz gibt als erstes Land eine Legaldefinition der Region: „Eine Region erstreckt sich auf das Gebiet eines großflächigen, weitgehend miteinander verflochtenen Lebens- und Wirtschaftsraumes“⁴⁰. Die Einteilung des Landes in Regionen und deren Abgrenzung wird im Landesentwicklungsprogramm angegeben und durch Gesetz festgelegt⁴¹. Aus den Worten „die Einteilung des Landes in Regionen“ in den §§ 10 Abs. 1 Nr. 1, 11 Abs. 1 Satz 2 LPlG folgt, daß das ganze Land lückenlos mit Regionen überzogen werden soll, woran der Gesetzgeber bei deren Einteilung allerdings nicht gebunden ist. Die Grenzen der Region brauchen sich nicht mit den Verwaltungs- oder Landesgrenzen zu decken⁴². Bei der Regionalplanung wirken Land, Gemeindeverbände und Gemeinden zusammen⁴³. Die Kreise und kreisfreien Städte einer Region sind mit deren Bildung kraft Gesetzes zu einer Planungsgemeinschaft zusammengeschlossen⁴⁴. Große kreisangehörige Städte, Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern und Landwirtschaftskammern, Bundesbahn und Bundespost können auf Antrag in die Planungsgemeinschaft aufgenom-

men werden⁴⁵. Die Planungsgemeinschaften sind Körperschaften des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung. Ihre Verfassung richtet sich nach der von den Mitgliedern mit Genehmigung der obersten Landesplanungsbehörde beschlossenen Satzung, § 16 LPlG und dem Zweckverbandsgesetz⁴⁶. Ihre Aufgabe ist die Regionalplanung⁴⁷. Sie unterstehen, auch in der Planung, der Aufsicht der oberen Landesplanungsbehörden. Oberste Aufsichtsbehörde ist für ihre Planung der Ministerpräsident als oberste Landesplanungsbehörde, für die Verpflichtungen aus dem Zweckverbandsgesetz der Innenminister als Kommunalaufsichtsbehörde⁴⁸.

Die Staatsaufsicht über die Planung ist mit deren Eigenschaft als Selbstverwaltungsaufgabe der Planungsgemeinschaften vereinbar, weil die Landesplanung eine von Haus aus staatliche, der Selbstverwaltung nur übertragene Aufgabe ist⁴⁹.

Mehrere Planungsgemeinschaften können zu vertiefter überregionaler Zusammenarbeit Arbeitsgemeinschaften bilden⁵⁰. Das sind lose Zusammenschlüsse ohne Autorität gegenüber ihren Mitgliedern. Sie erarbeiten gemeinsam Vorschläge. Deren Annahme und Durchführung bleibt den Mitgliedern überlassen⁵¹.

b) In Niedersachsen sollen die Raumordnungsprogramme „besondere Planungsräume“ bestimmen, „wenn räumliche oder wirtschaftliche Zusammenhänge eine besondere Planung ohne Rücksicht auf Bezirks- oder Gebietsgrenzen erfordern“⁵². Das sind der Sache nach Regionen⁵³, wenn auch das Gesetz den Ausdruck – bedauerlicherweise – vermeidet, anstatt ihm wie Rheinland-Pfalz einen festen Inhalt zu geben.

Für die „besonderen Planungsräume“, also die Regionen, sind Entwicklungsprogramme von einer Landesplanungsbehörde aufzustellen, die die oberste Landesplanungsbehörde bestimmt⁵⁴. Die Kreise und kreisfreien Städte einer Region können sich zu einer Planungsgemeinschaft zusammenschließen⁵⁵. Mitglieder der Planungsgemeinschaft werden dann auch die als zentrale Orte vorgesehenen größeren

³⁵ Begr. d. Reg.-Entw. zu § 5, a. a. O.; ebenso § 4 NWPlanG.

³⁶ §§ 9, 10 NROG, 7, 8 LPlG; ebenso Art. 3 Bayer., §§ 4 BW, 8 Hess., 5 NW, 6 Saar., 3 SchlHPlanG.

³⁷ Der niedersächsische Landesplanungsbeirat soll 37 bis 40, der rheinländisch-pfälzische 37 Mitglieder haben (§§ 10 Abs. 1 NROG, 7 Abs. 1 S. 2 LPlG).

³⁸ §§ 12–16 LPlG.

³⁹ §§ 11, 12 NROG.

⁴⁰ § 14 Abs. 1 S. 1 LPlG.

⁴¹ §§ 10 Abs. 1 Nr. 1, 11 Abs. 1 Satz 2 LPlG.

⁴² §§ 15 Abs. 6, 16 Abs. 8 Satz 2 LPlG.

⁴³ § 14 Abs. 2 LPlG.

⁴⁴ § 15 Abs. 1 LPlG.

⁴⁵ Abs. 3 a. a. O.

⁴⁶ § 16 LPlG.

⁴⁷ § 15 Abs. 2 Satz 1 LPlG.

⁴⁸ § 16 Abs. 8 LPlG; vgl. *Hohberg*: a. a. O., S. 87.

⁴⁹ Näher *Hohberg*: a. a. O., S. 75 f.

⁵⁰ § 15 Abs. 6 LPlG.

⁵¹ Vgl. § 61 pr. Ges. über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebiets v. 29. 7. 1929, GS S. 91; § 41 Abs. 2 Einführungsges. v. 29. 7. 1929, GS S. 137; *Hohberg*: a. a. O., S. 91 f.

⁵² § 4 Abs. 1 Buchst. d. NROG.

⁵³ Vgl. *Weber, Werner*, in: Die Ordnung des größeren Raumes. Referate der Arbeitstagung des 7. Deutschen Volksheimstättentages am 21. Mai 1964 in Köln. Hrsg.: Deutsches Volksheimstättentwerk. – Köln 1964. = Wissenschaftliche Reihe, Folge 16. S. 15; *Isbary, Gerhard*: Der Standort der Städte in der Raumordnung. – Göttingen 1964. = Schriftenreihe des Deutschen Städtebundes, H. 2; Übersicht über die Bestimmung des Begriffs „Region“ vgl. *Hohberg*: a. a. O., S. 106 ff.

⁵⁴ § 11 Abs. 1 NROG. Der Gesetzgeber scheint vorauszusetzen, daß die Regionen immer die Bezirksgrenzen sprengen.

⁵⁵ § 12 Abs. 1 NROG.

Gemeinden⁵⁶. Sie haben aber kein Initiativrecht zur Bildung einer Planungsgemeinschaft. Die übrigen kreisangehörigen Gemeinden können in den Organen der Planungsgemeinschaft nach Maßgabe der Verbandsverfassung vertreten sein, über die der Innenminister durch Verordnung nähere Bestimmungen treffen kann⁵⁷.

Das Gesetz sagt nicht eindeutig, wer den Regionalplan aufstellt und verbindlich macht, besonders welche Befugnisse die Planungsgemeinschaften dabei haben. Der Regierungsentwurf sagte, daß ihnen die Bearbeitung des Regionalprogramms zu übertragen sei⁵⁸. Dieser Halbsatz findet sich im Gesetz nicht mehr. In § 12 Abs. 1 heißt es nur, die beteiligten Kreise und kreisfreien Städte können sich „für das Entwicklungsprogramm“ zu einer Planungsgemeinschaft zusammenschließen, und nach § 11 Abs. 3 werden Entwicklungsprogramme, wenn sie in die Raumordnungsprogramme der Bezirke aufgenommen werden, deren Bestandteil. Andererseits sollen die regionalen Entwicklungsprogramme von einer Landesplanungsbehörde aufgestellt werden (s. o.). Schließlich ergibt § 7 Abs. 2 Satz 1, daß die Kreise und kreisfreien Städte bei der Erfüllung der ihnen nach diesem Gesetz zugewiesenen Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis, d. h. in Auftragsverwaltung, tätig werden. Dabei bleibt unklar, ob die Planungsgemeinschaft das Entwicklungsprogramm selbständig beschließt oder nur den Entwurf bearbeitet, wie es der Regierungsvertreter in den Ausschlußberatungen ausdrückte, ob das regionale Entwicklungsprogramm nur durch Aufnahme in ein Bezirksprogramm (§ 11 Abs. 3) mit diesem wirksam werden kann (§ 5 Satz 1), oder ob die Planungsgemeinschaft, wenn sie schon das Entwicklungsprogramm beschließen darf, es auch selbst durch Auslegung und deren Bekanntmachung gemäß §§ 11 Abs. 1 Satz 2, 4 Abs. 2, 5 Satz 1 NROG in Kraft setzen kann, und schließlich ob die Tätigkeit der Kreise und kreisfreien Städte in einer Planungsgemeinschaft zum übertragenen Wirkungskreis gehört, also weisungsgebunden ist, während die gleiche Tätigkeit für die zentralen Orte als Mitglieder von Planungsgemeinschaften weisungsfrei Selbstverwaltungsangelegenheit bleibt. Die letzte Frage ist die Kernfrage; denn wenn der Zusammenschluß zur Planungsgemeinschaft und die Tätigkeit in ihr weisungsgebunden wären, bliebe es gleich, wer das regionale Entwicklungsprogramm aufstellt und in Kraft setzt. Aus dem Wort „können“ in § 12 Abs. 1 folgt zwar, daß der Zusammenschluß zur Planungsgemeinschaft freiwillig, also keine zugewiesene Aufgabe im Sinne des § 7 Abs. 2 ist. Dann müßte auch die Betätigung der Kreise und kreisfreien Städte in der Planungsgemeinschaft deren eigene Angelegenheit sein. Dafür spricht auch der Vergleich mit der Stellung der zentralen Orte in der Planungsgemeinschaft. Kreise und kreisfreie Städte können nicht gut unselbständiger behandelt werden als sie. Außerdem bedürfte es zur Auflösung einer Planungsgemeinschaft nicht einer Verordnung des Innenministers (§ 12 Abs. 4), wenn die Tätigkeit in ihr weisungs-

gebunden wäre; dann genügte auch zur Auflösung eine Weisung. Vor allem hätte es doch keinen Sinn, einen kommunalen Verband nur zur Erledigung von Auftragsangelegenheiten zu bilden. Dafür sind Behörden viel geeigneter. Gegen diese Auslegung spricht aber, daß ein völlig selbständig aufgestelltes und in Kraft gesetztes Programm auf irgendeiner Verfahrensstufe staatlicher Genehmigung bedürfte, eine solche aber nirgends vorgesehen ist. Das Problem ist, die staatliche und die kommunale Sphäre in der niedersächsischen Planungsgemeinschaft abzustecken.

Dazu wird man diese Bestimmung aus dem Zusammenhang des ganzen Gesetzes wie folgt auslegen können: Der Zusammenschluß zur Planungsgemeinschaft ist freiwillig. Eine Zwangsgründung ist nicht vorgesehen. Sie ist auch nicht nötig. Kommt kein freiwilliger Zusammenschluß zustande, so bleibt die Regionalplanung eben gemäß §§ 8 Abs. 2 Buchst. a, 11 Abs. 1 Satz 2 NROG allein in der Hand der vom Innenminister bestimmten höheren Landesplanungsbehörde. Deren Zuständigkeit beschränkt sich aber auf diesen Fall. Kommt eine Planungsgemeinschaft zustande, liegt ihr auch die Aufstellung, nicht nur die Bearbeitung des Entwicklungsprogramms ob. Sonst hätte sie keine ihrem Mitgliederkreis angemessene Aufgabe. Die Planungsgemeinschaft ist nicht an Weisungen gebunden. Sie ist eine selbständige öffentlich-rechtliche Körperschaft⁵⁹. In § 5 Abs. 2 NROG ist aber nur von den Kreisen und kreisfreien Städten und den ihnen durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben die Rede. Durch Gesetz sind ihnen die Aufgaben der unteren Landesplanungsbehörde zugewiesen. Ihre Mitwirkung in der Planungsgemeinschaft dagegen ist keine gesetzlich zugewiesene, sondern eine mit dem Zusammenschluß zur Planungsgemeinschaft freiwillig übernommene Aufgabe, fällt also nicht in den übertragenen Wirkungskreis nach § 5 Abs. 2 NROG. Verbindlich kann ein von der Planungsgemeinschaft selbständig aufgestelltes Programm wegen seiner weitreichenden, in den Bereich des Staates eingreifenden Wirkung nach den §§ 5 Abs. 4 BROG, 5 NROG allerdings nur vom Staat erhalten. Da hierüber sonst nichts bestimmt ist, kann das nur gemäß §§ 4 Abs. 2, 5 Satz 1, 11 Abs. 2 und 3 NROG durch Aufnahme in ein Bezirksprogramm, dessen Auslegung und deren Bekanntmachung geschehen. Diese Gesetzesauslegung erscheint sachgerecht, bei der Fassung des Gesetzes aber nicht völlig zweifelsfrei.

III.

1. Die Planung wird in Niedersachsen im Landesraumordnungsprogramm in den Grundzügen festgelegt und in Raumordnungsprogrammen für die Bezirke oder ihre Teile näher ausgeführt⁶⁰. Die Regionalprogramme sind Teilprogramme. Rheinland-Pfalz sieht ein Landesentwicklungsprogramm und regionale Raumordnungspläne vor⁶¹. Zwi-

⁵⁶ Abs. 2 a. a. O.

⁵⁷ Abs. 3 a. a. O.

⁵⁸ Landtagsdrucksache V/27, § 3 Abs. 1 Satz. 1.

⁵⁹ § 12 Abs. 3 Satz 1 NROG.

⁶⁰ § 3 NROG.

⁶¹ § 9 Abs. 1 LPlG.

schen Programmen und Plänen wird nicht mehr unterschieden. Beide stellen die Planung beschreibend und zeichnerisch dar⁶².

2. Die Verfahrensregeln sind vergleichsweise einfach.

a) In Niedersachsen beschließt die Landesregierung das Landesraumordnungsprogramm nach „Abstimmung“ mit dem Landesplanungsbeirat⁶³. „Abstimmung“ bedeutet Anhörung. Bei Unstimmigkeit entscheidet das Kabinett⁶⁴. Die Bezirksprogramme werden von den höheren Landesplanungsbehörden nach Anhörung ihrer Landesplanungsbeiräte aufgestellt. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Behörde und Beirat entscheidet der Innenminister.

Alle Raumordnungsprogramme sind öffentlich auszulegen⁶⁵. Sie werden mit der Bekanntmachung der Auslegung wirksam⁶⁶. Dann müssen alle Landesbehörden, Gemeinden und Kreise sowie die der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts alle ihre raumbedeutsamen Maßnahmen und Planungen dem Raumordnungsprogramm anpassen⁶⁷. Die Anpassungspflicht erfaßt nicht nur künftige, sondern auch schon bestehende Planungen⁶⁸, darüber hinaus aber auch jede andere Maßnahme, vor allem auch Maßnahmen im gesetzessfreien Raum⁶⁹, diese natürlich nur für die Zukunft. Die Verbindlichkeit gegenüber dem Bund und bundesunmittelbaren Planungsträgern richtet sich nach den §§ 5 Abs. 4, 4 Abs. 5, 6 BROG.

b) In Rheinland-Pfalz wird das Landesentwicklungsprogramm von der obersten Landesplanungsbehörde erarbeitet und von der Landesregierung beschlossen. Die Ministerien des Landes und die davon berührten Bundesbehörden werden beteiligt, der Landesplanungsbeirat wird gehört. Der Beschluß der Landesregierung wird im Staatsanzeiger und im Bundesanzeiger veröffentlicht und damit für alle Behörden und Planungsträger bei allen raumbedeutsamen Maßnahmen im Lande verbindlich⁷⁰.

Die Regionalpläne werden von den Planungsgemeinschaften unter Beteiligung der von der Planung berührten Bundes- und Landesbehörden aufgestellt und von der obersten Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit den berührten obersten Landesbehörden und nach Anhörung des Landesplanungsbeirates genehmigt. Die Gemeinden im

Planungsgebiet erhalten vor der Aufstellung Gelegenheit, ihre Planungsvorstellungen darzulegen. Die Genehmigung wird im Staatsanzeiger bekanntgemacht. Damit wird der Plan verbindlich. Er hat dann dieselbe Wirkung wie das Landesentwicklungsprogramm⁷¹. Fachliche oder räumliche Teilpläne einer Region können mit Zustimmung der Planungsgemeinschaft auch von den beteiligten Kreisen und kreisfreien Städten selbst aufgestellt werden⁷².

c) In beiden Ländern sind die kleineren kreisangehörigen Gemeinden nicht unmittelbar an der Landesplanung beteiligt, wenn man von der Gelegenheit zur Mitteilung ihrer Vorstellungen vor der Aufstellung des Regionalplans in Rheinland-Pfalz absieht. Zu dem Planentwurf brauchen sie auch dort nicht gehört zu werden. Sie werden in der Landesplanung durch die Landkreise und die Landesplanungsbeiräte mediatisiert, in denen sie unmittelbar bzw. durch ihre kommunalen Spitzenverbände vertreten sind. Der Rahmenvorschrift des § 5 Abs. 2 Satz 2 BROG genügt das. Das verfassungsmäßige Recht auf rechtliches Gehör ist für die Landesplanung in dieser Bestimmung und den entsprechenden Vorschriften der Landesplanungsgesetze ausgeprägt und durch sie bestimmt und begrenzt. Zuzugeben ist auch, daß eine intensivere Beteiligung der kleineren kreisangehörigen Gemeinden⁷³ die Landesplanung praktisch zu schwerfällig machen könnte. Mit Recht hat in den niedersächsischen Ausschußberatungen der Regierungsvertreter darauf hingewiesen, daß zu Steuergesetzen auch nicht jeder Steuerzahler gehört werden kann. Dennoch ist die Mediatisierung durch Kreise und Beiräte für die planungsbetroffenen Gemeinden unbefriedigend. Einen gewissen Ausgleich mag in manchen Fällen die Beteiligung im Raumordnungsverfahren bieten, die dort auch für kleine Gemeinden vorgeschrieben ist⁷⁴. Vor allem wird viel davon abhängen, daß die Landesplanungsbehörden und Planungsgemeinschaften das Vertrauen der kleinen Gemeinden erwerben bzw. sich erhalten. Sonst bestünde die Gefahr, daß sich kleinere Gemeinden außerhalb des regulären Planungsverfahrens Gehör zu verschaffen suchen, was schwer zu verhindern, aber mit den überkommenen Vorstellungen von geordneter Verwaltung schlecht vereinbar wäre.

3. Der landesplanerische Einspruch ist in beiden Ländern verhältnismäßig schwach ausgebildet. Er hat zwar aufchiebende Wirkung, führt aber nur zum Raumordnungsverfahren, in dem lediglich versucht werden kann, Übereinstimmung zu erzielen⁷⁵. Nur Rheinland-Pfalz sieht, falls keine Einigung erzielt wird, eine Entscheidung der obersten Landesplanungsbehörde im raumplanerischen Verfahren vor⁷⁶.

⁶² §§ 4 Abs. 1 NROG, 10 Abs. 1 Satz 1, 12 Abs. 1 Satz 2 LPiG; allg. vgl. Naunin: a. a. O., S. 396; Hohberg: a. a. O., S. 94 f.

⁶³ §§ 3 Abs. 2 Satz 2, 9 Abs. 3 Satz 1 NROG.

⁶⁴ § 9 Abs. 3 Satz 2 NROG; vgl. Fickert: Der Begriff „Einvernehmen“ im Bundesbaugesetz und seine Handhabung im Baugenehmigungs- und Rechtsmittelverfahren. In: DVBl. 1964, 173; Heinze: Das Zusammenwirken von Behörden beim Erlass von Verwaltungsakten. In: Verw. Arch. Bd. 52, S. 167.

⁶⁵ § 4 Abs. 2 NROG.

⁶⁶ § 5 Satz 1 NROG.

⁶⁷ Satz 2 a. a. O.

⁶⁸ Vgl. die Übernahme der Entschädigungspflicht nach § 44 BBauG bei Anpassung von Bauleitplänen, § 18 NROG.

⁶⁹ Vgl. Köttgen: Der heutige Spielraum kommunaler Wirtschaftsförderung. – Göttingen 1963. S. 21 ff., 34 ff., 57, 67.

⁷⁰ §§ 11 Abs. 1 und 2 LPiG, 5 Abs. 4, 4 Abs. 5 BROG; Einschränkung für standortgebundene Maßnahmen des Bundes § 6 BROG; näheres s. Hohberg: a. a. O., S. 52.

⁷¹ § 13 Abs. 1 LPiG.

⁷² §§ 12 Abs. 4 und 5, 13 Abs. 3 LPiG.

⁷³ Vgl. § 16 Abs. 3 S. 2 NWPlanG; dazu Hohberg: a. a. O., S. 117 f.

⁷⁴ §§ 15 NROG, 18 LPiG.

⁷⁵ §§ 15, 16 NROG, 18, 19 LPiG.

⁷⁶ § 18 Abs. 4 LPiG; vgl. dagegen die starke Wirkung des landesplanerischen Widerspruchs und der landesplanerischen Veränderungsperre, §§ 21 f. NWPlanG; s. Hohberg: a. a. O., S. 144 ff.

IV.

Die Nebenbestimmungen über Unterrichtung des Landtags, Mitteilungs- und Auskunftspflichten, die Bekanntgabe der Ziele der Landesplanung an die Träger der Bauleitplanung, den Raumordnungskataster und die Entschädigungspflicht weisen keine Besonderheiten auf⁷⁷.

Rheinland-Pfalz sucht die Geheimhaltung von Auskünften an die Landesplanung durch Strafdrohung gegen unbefugte Offenbarung und Verwertung der Auskünfte zu sichern⁷⁸. Das ist notwendig⁷⁹. Der Rechtsprechung bleibt klarzustellen, daß „unbefugte“ Offenbarung oder Verwertung auch vorliegt, wenn eine für Zwecke der Landespla-

nung erteilte Auskunft im dienstlichen Verkehr einer anderen Behörde, z. B. dem Finanzamt, ohne Zustimmung des Auskunftgebers mitgeteilt wird⁸⁰.

Aus dem Rahmen eines Landesplanungsgesetzes fallen die Bestimmungen über den Landschaftsschutz in den §§ 21, 26 LPiG. Sie richten sich nicht an Planungsträger, sondern an den einzelnen und konkretisieren Inhaltsschranken des Grundeigentums gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG⁸¹.

Im großen und ganzen wird man in der Praxis mit den beiden neuen Gesetzen arbeiten können. Der Abschluß der Gesetzgebung über Raumordnung und Landesplanung in Bund und Ländern läßt eine verstärkte Aktivität der praktischen Planungsarbeit erwarten.

⁷⁷ §§ 6, 14, 17, 13, 18 NROG, 17, 22, 23, 20, 24 LPiG.

⁷⁸ § 25 LPiG.

⁷⁹ S. *Hobberg*: a. a. O., S. 138 f.

⁸⁰ Vgl. § 61 Abs. 1 Satz 2 Bundesbeamtenges.; *Hobberg*: a. a. O.

⁸¹ Näheres s. *Hobberg*: a. a. O., S. 20 ff.