

GÜNTER BRENKEN / ANTON SCHEFER

Zur Frage der Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen*

In einem ausführlichen Beitrag zur Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen geht *Niemeier* auch auf die rheinland-pfälzischen Vorschriften ein. Er sieht in diesen Regelungen – sie sind seit Mitte 1966 in Kraft – Anlaß für rechtliche Zweifel, und er fragt nach ihrer Zweckmäßigkeit. Bedenken in dieser Richtung können sich eigentlich nur dann ergeben, wenn man die zur Untersagung getroffenen Regelungen losgelöst aus dem Gesamtgefüge der übrigen Vorschriften des Landesplanungsgesetzes (LPIG) analysiert. Von Bedeutung ist zudem in diesem Zusammenhang, daß § 7 ROG, der die Möglichkeit zur Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen ausspricht, einer näheren Regelung durch die Länder zumindest fähig, wenn nicht sogar – wofür § 7 Abs. 3 ROG spricht – bedürftig ist. Dabei liegt es nahe, daß die Bundesländer den in § 7 Abs. 1 ROG belassenen Gestaltungsraum dazu nutzen, weitere Vorschriften in Abstimmung auf ihre jeweilige landesinterne Rechtssituation und ihre Verwaltungs- und Organisationsstruktur zu treffen.

Im rheinland-pfälzischen Landesplanungsgesetz ist die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen als eines von mehreren Instrumenten zur „Sicherung der Raumordnung“ angesehen und in einem Zusammenhang mit den weiteren Instrumenten gebracht worden. Es sind dies

- das raumplanerische Verfahren (§ 18 LPIG) und
- der landesplanerische Einspruch (§ 19 LPIG).

Das raumplanerische Verfahren kann die zuständige Landesplanungsbehörde – bei Maßnahmen, deren Bedeutung sich über größere Gebiete erstreckt, auch von Amts wegen – mit dem Ziel durchführen, Fach- und Einzelplanungen von überörtlicher Bedeutung untereinander abzustimmen oder deren Übereinstimmung mit den Zielen der Landesplanung zu bestätigen bzw. herbeizuführen. Der abschließende Bescheid dieses Verfahrens enthält für die beteiligten Planungsträger insoweit eine verbindliche Festsetzung aus raumordnerischer Sicht, die in dem weiteren Planungsprozeß für das geprüfte Vorhaben zugrunde zu legen ist. Für eine solche Wirkung des raumplanerischen Verfahrens spricht, daß der Gesetzgeber in § 18 Abs. 4 LPIG einen Instanzenzug vorgeschrieben hat; danach entscheidet letztlich die Landesregierung. Damit wird die Erwägung des Gesetzgebers verdeutlicht, daß die Wirkungen des Verfahrens über eine nur empfehlende oder gutachtliche Stellungnahme aus der Sicht der Raumordnung und Landesplanung hinausgehen sollen¹.

Das raumplanerische Verfahren ist somit als dasjenige Instrument angesehen worden, das die Landesplanung bei Fach- und Einzelplanungen, die nicht schon in den Raumordnungsplänen erfaßt sind, zur Erfüllung ihrer Koordinierungsfunktion befähigen soll. Es hat sich – jedenfalls in Rheinland-Pfalz – zum wichtigsten Mittel der raumordnerischen Praxis entwickelt, mit dem die Vereinbarkeit neuer Vorhaben mit den Erfordernissen der Raumordnung geprüft und gegebenenfalls diese Vereinbarkeit durch Auflagen sichergestellt wird.

Ist es bisher für ein Vorhaben zu einem raumplanerischen Verfahren nicht gekommen, ein Einschreiten der Landesplanung aber geboten, so stellt dafür das rheinland-pfälzische Landesplanungsgesetz den „landesplanerischen Einspruch“ (§ 19) zur Verfügung. Er kann von der obersten und den oberen Landesplanungsbehörden (Bezirksregierungen) eingelegt werden, „wenn zu befürchten ist, daß die Durchführung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung und ihre eingeleitete Aufstellung, Änderung oder Ergänzung unmöglich gemacht oder wesentlich eingeschränkt wird“. Zur Einlegung dieses Einspruches ist allerdings erforderlich, daß die Landesplanungsbehörde zuvor die für das betreffende Vorhaben fachlich zuständige oberste Landesbehörde anhört. Sehr wesentlich ist, daß die Einlegung des landesplanerischen Einspruchs „als Einleitung des raumplanerischen Verfahrens gilt“ (§ 19 Abs. 2). Damit kommt zum Ausdruck, daß der landesplanerische Einspruch nur eine Ergänzung des vorgenannten Koordinierungsinstrumentes der Landesplanung, des raumplanerischen Verfahrens, darstellt. Er soll die Koordinierung bzw. die Geltendmachung der raumordnerischen Belange auch dann noch ermöglichen, wenn ein Vorhaben von der Landesplanung – aus was für Gründen auch immer (etwa weil die vorgeschriebene Mitteilung unterblieben ist) – nicht rechtzeitig vor der Inangriffnahme des Projekts in seiner Bedeutung erkannt worden ist.

Einen in seiner augenblicklichen Wirkung noch weitergehenden Rechtsbehelf hat der Landesgesetzgeber mit dem dritten Instrument der Landesplanung eingeräumt, der Untersagung einer beanstandeten raumbedeutsamen Maßnahme. Dieses Rechtsbehelfs kann sich allerdings nur die oberste Landesplanungsbehörde und auch nur zugleich mit oder nach Einlegung des landesplanerischen Einspruchs bedienen. Daher ist mit einer solchen Untersagung, die nur bis zu 12 Monaten ausgesprochen, allerdings – wenn besondere Umstände es erfordern – um weitere 12 Monate verlängert werden kann, ebenfalls wieder die Einleitung eines raumplanerischen Verfahrens verbunden. Die Untersagung kommt bei dieser gestuften Regelung nur in Betracht, wenn die Verwirklichung des Vorhabens in Bälde bevorsteht oder wenn sonst die Verwirklichung nach der gegebenen Rechtslage – etwa weil ein Anspruch auf Durchführung des Vorhabens entstehen kann – nicht mehr verhindert werden könnte.

* Eine Erwiderung zu den Ausführungen *Niemeiers* über die Regelungen im rheinland-pfälzischen Landesplanungsgesetz. Vgl. hierzu *Niemeier, Hans Gerhart*: Die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen. In: *Raumforschung und Raumordnung*. 37. Jg. (1979) H. 3–4, S. 121–128.

Demgemäß ergibt sich, daß das rheinland-pfälzische Landesplanungsgesetz zur Koordinierung von raumbedeutsamen Maßnahmen – nur – das raumplanerische Verfahren zur Verfügung stellt, daß es aber, damit das raumplanerische Verfahren seine Wirkung auch in einem schon fortgeschrittenen Stadium der Verwirklichung erfüllen kann, noch zwei weitere Instrumente ergänzenden und sicherstellenden Charakters bereithält. Es kann u. E. nicht geleugnet werden, daß diese Regelung sowohl folgerichtig als auch in der differenzierenden Intensität seiner Wirkungen sowie der unterschiedlichen Zuständigkeiten und Anforderungen sinnvoll ist und den Erfordernissen der Praxis Rechnung trägt. An dieser Beurteilung ändert auch die Tatsache nichts, daß bisher in Rheinland-Pfalz das Instrument der Untersagung ebenso wie das des Einspruchs noch in keinem Fall angewandt werden mußte; denn eine gesetzliche Regelung muß auch für nicht abschließbare Eventualitäten eine Handhabe bieten und Lösungen auch für seltene Ausnahmesituationen aufzeigen – insbesondere, wenn diese bei ihrem Eintreten schwerwiegende Auswirkungen haben können.

Mit diesen Regelungen zum raumplanerischen Verfahren – ggf. zu dessen Erzwingung durch die Landesplanungsbehörde – ergeben sich zunächst keine unmittelbaren Berührungspunkte zum Bundesrecht, insbesondere nicht zu § 7 ROG. Allerdings wäre es sehr wünschenswert, wenn de lege ferenda durch eine Rahmenvorschrift im ROG den Ländern die Möglichkeit eröffnet würde, Raumordnungsverfahren mit dem Ziel durchzuführen, daß die Verfahrensergebnisse von allen beteiligten Planungsträgern zu beachten sind. Neben zahlreichen anderen Gründen spricht hierfür auch, daß ein solches Koordinierungsinstrument dann besonders erforderlich wird, wenn die Zieldichte raumordnerischer Programme und Pläne reduziert würde. Von Seiten der Raumordnung und Landesplanung könnte damit kurzfristig und flexibel auf Einzelentwicklungen, die in Programmen und Plänen noch nicht berücksichtigt werden konnten, reagiert werden^{1, 2}.

Ein unmittelbarer Zusammenhang mit § 7 ROG ergibt sich dadurch, daß die oberste Landesplanungsbehörde mit oder nach der Einlegung eines landesplanerischen Einspruchs die beanstandete raumbedeutsame Maßnahme – wie aufgezeigt – auch untersagen kann. Aufgrund der Legaldefinition für raumbedeutsame Maßnahmen (§ 3 LPIG) ist die Untersagung nicht nur auf „Maßnahmen“ im engeren Sinne, also auf konkrete Projekte beschränkt, sondern könnte auch gegen Planungen erfolgen. Diese Legaldefinition, die zugleich die Formulierungen des LPIG erleichtern sollte, hat Niemeier bei seinen Ableitungen wohl übersehen. Der von ihm angenommene Verstoß gegen Bundesrecht (vgl. S. 125 a.a.O.), weil die rheinland-pfälzische Untersagungsregelung nicht auch Planungen einbezieht, besteht also nicht³. Er ist im übrigen nicht gegeben:

§ 19 Abs. 3 LPIG füllt die bundesrechtliche Rahmenregelung in § 7 ROG insbesondere hinsichtlich der Fristen für eine Untersagung aus; für eventuelle Entschädigungen wird auf das allgemeine Recht verwiesen. Die Untersagung raumbedeutsamer Maßnahmen des Bundes und der bundesunmittelbaren Planungsträger wird ausdrücklich an die in § 7 Abs. 1 ROG genannten Voraussetzungen gebunden. Für die Untersagung anderer Maßnahmen als derjenigen des Bundes oder der bundesunmittelbaren Planungsträger gelten die gleichen Voraussetzungen wie für Einlegung eines landesplanerischen Einspruchs. Ein Unterschied zum Bundesrecht ergibt sich dabei nur insoweit, als auch eine Untersagung dann möglich ist, wenn die Durchführung der Ziele der Landesplanung lediglich gefährdet ist, eine der alternativen Voraussetzungen des landesplanerischen Einspruchs. Wenn eine solche Regelung auch für Bundesmaßnahmen getroffen wäre, könnten sich in der Tat Zweifel ergeben, ob dies noch nicht durch die Rahmenregelung in § 7 ROG gedeckt ist; deshalb hat der Landesgesetzgeber für diese Art von Maßnahmen auf die – etwas strengeren – Voraussetzungen des § 7 ROG verwiesen; daß er im übrigen die Untersagung als ein Mittel auch zur Durchsetzung der Bindungswirkung bereits aufgestellter Ziele der Landesplanung nach § 5 Abs. 4 ROG ausgestaltet hat, lag durchaus im Rahmen seiner Regelungskompetenz. Die Sicherungsfunktion der Untersagung wird damit anschaulich unterstrichen⁴.

Insgesamt gesehen, enthält somit das rheinland-pfälzische Landesplanungsrecht von dem raumplanerischen Verfahren über den landesplanerischen Einspruch bis hin zur Untersagung ein in seinen Wirkungen sinnvoll abgestuftes Instrumentarium, um die Durchführung verbindlicher Ziele der Landesplanung und zudem künftige Ziele der Landesplanung zu sichern. Wenn dabei der landesplanerische Einspruch und die Untersagung bisher in der Praxis nicht angewandt werden mußten, so ist dies darauf zurückzuführen, daß – neben der Bindungswirkung landesplanerischer Ziele – das raumplanerische Verfahren als Koordinierungsmittel bei aktuellen Planungen wirkungsvoll eingesetzt werden konnte. Niemeier ist darin beizupflichten, daß letztlich nicht der Einsatz von Zwangsmitteln, sondern die Überzeugungskraft von Seiten der Raumordnung und Landesplanung zu sinnvollen Lösungen führen sollte.

meier, kein gravierender Mangel. Die landesplanerischen Einwirkungsmöglichkeiten wären nicht fühlbar eingeschränkt, da als hier in Betracht kommende „Planungen“ nur solche gemeint sein können, die mehr oder andere Festlegungen treffen als für konkrete Einzelprojekte; denn daran, daß Objektplanungen bevorstehende „Maßnahmen“ sind, kann ohnehin kein Zweifel bestehen. Es verbleiben also nur Gesamtplanungen oder generalisierende Planungen; erstere sind vor allem die kommunalen Bauleitplanungen, letztere die großräumigen Fachplanungen. Die Landesplanung wirkt bei der Genehmigung der Bauleitpläne – wo sie auf die Anpassung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung nicht nur achten kann, sondern muß – und bei der Aufstellung der großräumigen Fachpläne mit, für die es in Rheinland-Pfalz ihres Einvernehmens bedarf (§ 11 Abs. 5 LPIG).

4 Vgl. im einzelnen auch Erbguth: Probleme des geltenden Landesplanungsrechts. In: Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung 1975, S. 78 ff.

1 Brenken in: Festschrift für Werner Ernst, S. 47 ff.

2 Vgl. im einzelnen: Raumordnungsverfahren als Instrument zur Durchsetzung raumordnerischer Ziele. In: Informationen zur Raumentwicklung. (1979) H. 2/3, S. 71 ff., insbesondere S. 157 ff.

3 Selbst wenn es jene Legaldefinition, durch die – trotz Nichterwähnung im § 19 LPIG Rh.-Pf. – auch „Planungen“ untersagt werden können, nicht gäbe, wäre dies, entgegen der Auffassung von Nie-