

Hendrik Schoen

Untersagung in der Raumordnung

S. 2733 bis 2738

URN: urn:nbn:de:0156-55992590



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

Untersagung in der Raumordnung

Gliederung

- 1 Grundlagen
- 2 Gegenstand der Untersagung
- 3 Anlass der Untersagung
- 4 Rechtsfolgenseite
- 5 Verfahrens-, Rechtsschutz-, Durchsetzungs- und Entschädigungsfragen

Literatur

Um während der Aufstellung eines Raumordnungsplanes den Status quo im Plangebiet zu erhalten, können zielgefährdende raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen befristet untersagt werden. Zudem ist eine unbefristete Untersagung möglich, wenn die zu schützenden Ziele der Raumordnung bereits in Kraft getreten sind.

1 Grundlagen

§ 14 Raumordnungsgesetz (ROG) ermöglicht die Untersagung von raumbedeutsamen (▷ *Raumbedeutsamkeit*) Planungen und Maßnahmen, denen Ziele der Raumordnung (▷ *Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung*) entgegenstehen oder die eine Verwirklichung in Aufstellung befindlicher Ziele der Raumordnung gefährden. Die Untersagung stellt ein Plan-sicherungsinstrument dar. Die befristete Untersagung (§ 14 Abs. 2 S. 1 ROG) weist Parallelen zur Veränderungssperre (§ 14 Baugesetzbuch (BauGB)) und zur Zurückstellung von Baugesuchen (§ 15 BauGB) in der ▷ *Bauleitplanung* sowie zur Veränderungssperre (z. B. § 19 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG)) in der Fachplanung (▷ *Fachplanungen, raumwirksame*) auf (vgl. BVerwG, Urteil vom 27.01.2005, Az. 4 C 5/04, NVwZ 2005, 578/579; Schoen 2000: 138 ff.).

§ 14 ROG stellt unmittelbar geltendes Bundesrecht dar. Landesrechtliche Regelungen haben nur eine ergänzende Funktion, indem sie z. B. das Verfahren mit Anhörungs- oder Beteiligungserfordernissen ausgestalten (Cholewa/Dyong/von der Heide et al. 2016: § 14, Rn. 3).

2 Gegenstand der Untersagung

Als Gegenstand einer Untersagung kommen raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen sowie Entscheidungen über deren Zulässigkeit in Betracht. Damit wird an die Pflicht zur Beachtung der Ziele der Raumordnung angeknüpft (vgl. Bielenberg/Runkel/Spannowsky et al. 2016: § 14, Rn. 17 ff.). Besteht nach § 4 ROG oder nach einer fachgesetzlichen Raumordnungsklausel eine unmittelbare Pflicht zur Beachtung der Ziele der Raumordnung, so ist § 14 ROG tatbestandlich einschlägig. Typische Gegenstände einer Untersagung sind die Bauleitplanung und die ▷ *Planfeststellung*. Eine Baugenehmigung kommt ausnahmsweise als Untersagungsobjekt in Betracht, wenn ein Bauvorhaben gemäß § 35 Abs. 3 S. 2 Hs. 1 BauGB den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen darf. Hingegen scheidet eine Untersagung bei planungsrechtlich ausschließlich an § 30 Abs. 1 BauGB oder § 34 BauGB zu messenden Bauvorhaben mangels Raumordnungsklausel aus (Bielenberg/Runkel/Spannowsky et al. 2016: § 14, Rn. 22 f.).

Als Untersagungsgegenstand kommen neben Planungen, Maßnahmen und Zulassungsentscheidungen von Ländern, Gemeinden und formal privatisierten Privatrechtssubjekten (§ 4 Abs. 1 S. 2 ROG) auch entsprechende Aktivitäten des Bundes in Betracht, allerdings schließt ein fristgerechter Widerspruch (§ 5 Abs. 1 ROG) die Bindungswirkung und damit die Untersagungs-möglichkeit insoweit aus (Bielenberg/Runkel/Spannowsky et al. 2016: § 14, Rn. 28).

3 Anlass der Untersagung

Gemäß § 14 Abs. 1 ROG können eine raumbedeutsame Planung oder Maßnahme sowie eine diesbezügliche Zulassungsentscheidung unbefristet untersagt werden, wenn Ziele der Raumordnung entgegenstehen. Schutzobjekte der unbefristeten Untersagung sind also rechtmäßige (vgl. Bielenberg/Runkel/Spannowsky et al. 2016: § 14, Rn. 47) Ziele der Raumordnung in einem bereits in Kraft getretenen Raumordnungsplan.

Eine befristete Untersagung gemäß § 14 Abs. 2 S. 1 ROG kommt bereits dann in Betracht, wenn die raumbedeutsame Planung oder Maßnahme befürchten lässt, dass die Verwirklichung eines erst in Aufstellung befindlichen Zieles der Raumordnung unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert würde. Der Aufstellung eines neuen Zieles stehen die Änderung, Ergänzung und prinzipiell auch die Aufhebung bestehender Ziele der Raumordnung gleich (Bielenberg/Runkel/Spannowsky et al. 2016: § 14, Rn. 59 ff.). Das zu sichernde Ziel der Raumordnung muss bereits eine zeichnerische und verbale Detailschärfe erreicht haben, die anderen Behörden und der Öffentlichkeit eine Äußerung hierzu ermöglicht (BVerwG, NVwZ 2005, 578/579 f.). Jedoch braucht die Raumordnungsplanung noch nicht so weit vorangeschritten sein, dass sich ihr Abschluss nur noch als bloße Formsache darstellt (BVerwG, NVwZ 2005, 578/580). Insbesondere ist es nicht erforderlich, dass mit hinreichender Sicherheit das spätere tatsächliche Inkrafttreten des Zieles der Raumordnung zu erwarten ist (Bielenberg/Runkel/Spannowsky et al. 2016: § 14, Rn. 74). Ein in Aufstellung befindliches Ziel der Raumordnung scheidet als Anlass einer Untersagung aber aus, wenn es unter keinem rechtlichen oder tatsächlichen Gesichtspunkt zu einem rechtmäßigen Planinhalt führen kann (vgl. OVG Magdeburg, Beschluss vom 23.12.2008, Az. 2 M 216/08, NJOZ 2009, 2016/2018).

Für das von § 14 Abs. 2 S. 1 ROG zudem vorausgesetzte Sicherheitsbedürfnis muss im Wege einer *Prognose* beurteilt werden, ob eine hinreichende Wahrscheinlichkeit dafür spricht, dass die fragliche Planung oder Maßnahme erkennbar nicht mit der künftigen Zielfestlegung übereinstimmt (Bielenberg/Runkel/Spannowsky et al. 2016: § 14, Rn. 59 ff.; Lautner 1987: 338).

4 Rechtsfolgenseite

§ 14 Abs. 1 ROG räumt der Raumordnungsbehörde ein Entschließungsermessen ein. Kriterien für die Ausübung dieses Entschließungsermessens sind vor allem die Bedeutung des Zieles der Raumordnung und der Grad seiner Beeinträchtigung durch die raumbedeutsame Planung oder Maßnahme (vgl. Bielenberg/Runkel/Spannowsky et al. 2016: § 14, Rn. 83). Unter Umständen kann die Androhung einer Untersagung schon ein hinreichendes Druckmittel darstellen (Höhnberg 2011: 515).

Entschließt sich die Raumordnungsbehörde zu einem Einschreiten, ist das damit eröffnete Auswahlermessen durch den rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beschränkt. So wäre die vollständige Untersagung der Aufstellung eines Bauleitplanes unverhältnismäßig, wenn sich das Sicherheitsbedürfnis bereits mit einer auf räumliche oder sachliche Teile der Planung begrenzten Untersagung befriedigen ließe (Finkelnburg/Ortloff/Kment 2011: § 21, Rn. 5).

Auch hinsichtlich des Adressaten der Untersagung besteht ein Auswahlermessen. Bedeutung kommt dieser Adressatenauswahl allerdings nur zu, wenn zwei öffentliche Stellen agieren, die jeweils gemäß § 4 ROG unmittelbar an die Ziele der Raumordnung gebunden sind. Als Beispiel können hier die Planung einer Eisenbahntrasse durch die DB Netz AG als Vorhabenträgerin und die anschließende Planfeststellung durch das Eisenbahn-Bundesamt genannt werden. Die Adressatenauswahl unterliegt dem Grundsatz der Effektivität, im Einzelfall kann eine Untersagungsverfügung auch gegenüber beiden Planungs- beziehungsweise Entscheidungsträgern in Betracht kommen (vgl. Bielenberg/Runkel/Spannowsky et al. 2016: § 14, Rn. 88).

Untersagung in der Raumordnung

Auch bei der befristeten Untersagung nach § 14 Abs. 2 S. 1 ROG besteht ein Ermessen. Allerdings muss hier noch die Dauer der Untersagung berücksichtigt werden, die gemäß § 14 Abs. 2 S. 2 ROG für die Erstuntersagung auf maximal zwei Jahre begrenzt ist. Maßgeblich ist dabei die prognostisch zu bestimmende Dauer des Verfahrens zur Aufstellung des Raumordnungsplanes. Besteht nach Ausschöpfung der zwei Jahre das Sicherungsbedürfnis fort, kann die Untersagung gemäß § 14 Abs. 2 S. 3 ROG unmittelbar anschließend um maximal (vgl. Deutscher Bundestag 2008: 26) ein weiteres Jahr verlängert werden. Insgesamt dürfen befristete Untersagungen im Hinblick auf eine identische Planung oder Maßnahme eine Dauer von drei Jahren nicht überschreiten (Bielenberg/Runkel/Spannowsky et al. 2016: § 14, Rn. 85).

5 Verfahrens-, Rechtsschutz-, Durchsetzungs- und Entschädigungsfragen

Die Zuständigkeit für die Untersagung richtet sich nach Landesrecht. Außerdem enthält das Landesrecht teilweise Regelungen, die die Untersagung von der Herstellung des Benehmens (z. B. § 12 Abs. 1 Landesplanungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (LPIG LSA)) oder gar Einvernehmens (z. B. § 36 Abs. 1 S. 1 Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen (LPIG NRW)) mit anderen Behörden abhängig machen. Der Adressat der Untersagungsverfügung muss vor ihrem Erlass grundsätzlich angehört werden. Dieses folgt aus den Landesplanungsgesetzen (z. B. Art. 28 Abs. 5 BayLplG) oder aber – bei Verwaltungsaktsqualität der Untersagung und Fehlen einer speziellen Regelung – aus § 28 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG).

Die Untersagung ist im Regelfall ein Verwaltungsakt (Bielenberg/Runkel/Spannowsky et al. 2016: § 14, Rn. 122 f.). Sie kann mit der Anfechtungsklage angegriffen werden, wobei die Anfechtungsklage gemäß § 14 Abs. 3 ROG keine aufschiebende Wirkung entfaltet. Die Notwendigkeit eines vorangehenden Widerspruchsverfahrens (§ 68 Abs. 1 S. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) hängt davon ab, ob das Landesrecht gemäß § 68 Abs. 1 S. 2 VwGO eine abweichende Bestimmung getroffen hat. Ergeht die Untersagung ausnahmsweise gegenüber einer anderen Behörde desselben Hoheitsträgers, handelt es sich in der Sache (nur) um eine fachliche Weisung (Bielenberg/Runkel/Spannowsky et al. 2016: § 14, Rn. 122), gegen die kein Rechtsschutz des Adressaten eröffnet ist.

Eine Untersagung in Gestalt eines Verwaltungsaktes kann an sich mit den Mitteln der Verwaltungsvollstreckung durchgesetzt werden. Allerdings ist ein Hoheitsträger in seinem eigenen Kompetenzbereich selbst für die Beachtung der Gesetze verantwortlich, sodass ihm gegenüber hoheitliche Vollstreckungsmaßnahmen durch eine fremde Fachbehörde grundsätzlich nicht ergriffen werden dürfen (BVerwG, Urteil vom 16.01.1968, Az. I A 1/67, BVerwGE 29, 52/53; einschränkend BVerwG, Urteil vom 25.07.2002, Az. 7 C 24/01, NVwZ 2003, 346 f.). Daher erklären die Verwaltungsvollstreckungsgesetze des Bundes und der Länder die Anwendung von Zwangsmitteln gegenüber Behörden und juristischen Personen des öffentlichen Rechts prinzipiell für unzulässig. Letztlich kommt eine verwaltungsvollstreckungsrechtliche Durchsetzung daher nur dann in Betracht, wenn die Untersagung an eine formal privatisierte juristische Person im Sinne des § 4 Abs. 1 S. 2 ROG gerichtet ist.

Anders als § 14 ROG sieht das Landesrecht teilweise Entschädigungspflichten zugunsten des Trägers der unterbundenen Planung oder Maßnahme vor (z. B. § 36 Abs. 3 bis Abs. 6 LPlG NRW; § 20 Abs. 6 LplG BW). Die Entschädigungspflicht knüpft jeweils daran an, dass eine befristete Untersagung sich ausnahmsweise zu einem unzumutbaren Eingriff in die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 S. 1 Grundgesetz (GG) wandelt, weil z. B. in Verbindung mit einer Veränderungssperre der Grundeigentümer besonders lange an der Nutzung seines Grundstücks gehindert wird. Die Entschädigungspflicht gewährleistet hier die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in das Grundeigentum. Die praktische Bedeutung der Entschädigungsklauseln ist gering, da die Adressaten einer Untersagung durchgängig Hoheitsträger oder nur formal privatisierte juristische Personen sind, die sich nicht auf den grundrechtlichen Schutz des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG berufen können (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.03.2006, Az. 1 BvR 2087/03 u a., BVerfGE 115, 205/227 f.; BVerfG, Beschluss vom 14.04.1987, Az. 1 BvR 775/84, BVerfGE 75, 192/196; Jarass/Pieroth 2016: Art. 19, Rn. 18 und Rn. 24). Nur wenn ein „echtes“ Privatrechtssubjekt durch die Folgen einer befristeten Untersagung indirekt unzumutbar betroffen wird, kann sich somit eine Entschädigungspflicht ergeben (vgl. Bielenberg/Runkel/Spannowsky et al. 2016: § 14, Rn. 138).

Literatur

- Bielenberg, W.; Runkel, P.; Spannowsky, W.; Reitzig, F.; Schmitz, H.; Rix, N. (2016): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder: Kommentar. Berlin.
- Cholewa, W.; Dyong, H.; von der Heide, H.-J.; Arenz, W. (2016): Raumordnung in Bund und Ländern: Kommentar. Stuttgart.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2008): Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Drucksache 16/10292. Berlin.
- Finkelnburg, K.; Ortloff, K.; Kment, M. (2011): Öffentliches Baurecht, Band I. Bauplanungsrecht. München.
- Höhnberg, U. (2011): Instrumente zur Sicherung und Verwirklichung der Raumordnung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung. Hannover, 499-519.
- Jarass, H. D.; Pieroth, B. (2016): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar. München.
- Lautner, G. (1987): Die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen insbesondere in Hessen. In: VR – Verwaltungsrundschau (10), 336-343.
- Schoen, H. (2000): Bundesrechtliche Vorgaben zur landesplanerischen Untersagung und Mittel zur Sicherung städtebaulicher Planungsabsichten: Eine vergleichende Betrachtung. In: NuR – Natur und Recht (3), 139-145.

Weiterführende Literatur

Berg, G. (2003): Landesplanerischer Planungsschaden. Münster.

Goppel, K. (2002): Zur Untersagung von Zulassungsentscheidungen öffentlicher Stellen nach § 12 ROG. In: BayVBl – Bayerische Verwaltungsblätter (20), 617-619.

Reidt, O. (2004): Die Bedeutung von (in Aufstellung befindlichen) Zielen der Raumordnung bei der Genehmigung von Bauvorhaben Privater. In: ZfBR – Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (5), 430-439.

Schoen, H. (1999): Landesplanerische Untersagung. Eine Untersuchung zu den bundesrechtlichen Vorgaben des § 12 ROG und den landesrechtlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten. Münster.

Bearbeitungsstand: 12/2016