

**Gerhard Zoubek**

**Sicherungsinstrumente in der  
Landesplanung**

**Rechtssystematik und praxisorientierte  
Ausgestaltung in den Ländern**

Bibliothek Wasser und Umwelt  
(TU Darmstadt)



**61610243**

## INHALTSVERZEICHNIS

	<u>Seite</u>
Abkürzungsverzeichnis	VI
<b>1 Einleitung</b>	<b>1</b>
A. Problemstellung	1
B. Gegenstand und Ziel der Untersuchung	4
C. Gang der Darstellung	6
<b>RASTER TEIL: Begriff und Begriffsbildung</b>	<b>8</b>
<b>2 Die gegenwärtige Verwendung des Begriffs "Sicherungsinstrumente" in der Raumordnung und Landesplanung</b>	<b>9</b>
A. Sprachgebrauch des Bundesgesetzgebers und der Landesgesetzgeber	9
1. Anhaltspunkte im Bundesrahmenrecht des ROG	9
2. Begriffshandhabung im Landesrecht	10
B. Sprachgebrauch der Rechtsprechung	13
1. Verwirklichungsaspekt	13
2. Sicherungsaspekt	16
C. Sprachgebrauch der Rechtswissenschaft	19
D. Sprachgebrauch der Landesplanungspraxis	22
<b>3 Das terminologische Defizit</b>	<b>25</b>
A. Kritik an der gegenwärtigen planungsrechtlichen Begriffsverwendung	25
1. Landesplanungspraxis	25
2. Rechtsprechung	26
3. Rechtswissenschaftliches Schrifttum	27
3.1 Bereich Bauleitplanung	27
3.2 Bereich Raumordnung und Landesplanung	29
4. Gesetzgebung	31
B. Der Begriffswirrwarr im planungsrechtlichen Sprachgebrauch vor dem Hintergrund gemeinsprachlicher Wortbedeutungen	32
1. Begriffe und ihr gemeinsprachlicher Bedeutungsgehalt	32
2. Folgerungen	33
<b>4 Präzisierung des Rechtsbegriffs "Sicherungsinstrumente"</b>	<b>34</b>
A. Möglichkeiten der Beschreibung und Unterscheidung von Sicherungsinstrumenten in Anlehnung an die vorhandene Ausgestaltung des Raumordnungs- und Landesplanungsrechts	34
1. Differenzierungsgesichtspunkte	34
1.1 Unterscheidung nach der Zweckorientierung	34
1.2 Unterscheidung nach dem Adressaten der Sicherungspflicht	35
1.3 Unterscheidung nach der Art der Rechtsgrundlage	35
1.4 Unterscheidung nach der Art der Tätigkeit	36
1.5 Unterscheidung nach dem Zeitpunkt	36
2. Differenzierung als Grundlage für ein Begriffsraster	37
2.1 Gewährleistungsfunktion	37
2.2 Organisatorisch-institutionelle Verfestigung als Mittel der Landesplanung	38
2.3 Instrumentelle Konkretheit	38
2.4 Ausrichtung auf fremde raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen	39
2.5 Unmittelbarkeit und Einzelfallbezogenheit	39
3. Das Begriffsraster im Spiegel landesplanungspraktischer Beurteilung	39
4. Zwischenergebnis zu A.	40

B. Sicherungsinstrumente als landesplanerische Verwirklichungsmechanismen der Raumordnung nach § 4 Abs. 3 ROG	41
1. Verwirklichung und Sicherung der Raumordnung aus der Sicht des Bundes	41
1.1 Zweck und Bedeutung des § 4 ROG im allgemeinen	41
1.2 Das besondere Sicherungs- und Verwirklichungsgebot des § 4 Abs. 3 ROG gegenüber den Ländern	42
1.2.1 Bedeutung des § 4 Abs. 3 ROG als Abstimmungsnorm	42
1.2.2 Bedeutung des § 4 Abs. 3 ROG als Transmissionsnorm	43
1.2.3 Adressaten der landesplanerischen Sicherungs- und Verwirklichungspflicht	45
2. Die raumordnerische Verwirklichungs- und Sicherungsaufgabe auf Landesebene nach Maßgabe des § 4 Abs. 3 ROG	46
2.1 Notwendigkeit einer spezifischen Interpretation der Verwirklichungs- und Sicherungspflicht für den Bereich der Länder	47
2.2 Auswirkungen der landesspezifischen Sicht auf Art und Umfang der den Ländern obliegenden Verwirklichungs- und Sicherungspflicht	47
2.3 Folgerungen für die Begriffsbildung	49
2.3.1 Instrumentelle Aspekte der Verwirklichungs- und Sicherungspflicht	49
2.3.2 Die Abhängigkeit des landesplanerischen Instrumentariums in seiner Kennzeichnung und seinem Verständnis vom materiellen Verhältnis zwischen Verwirklichungs- und Sicherungsaufgabe	50
(1) Zur Unterscheidbarkeit von Verwirklichungs- und Sicherungsinstrumenten im Städtebaurecht	50
(2) Übertragbarkeit der baurechtlichen Unterscheidung auf das Raumordnungs- und Landesplanungsrecht	51
(3) Zur Begründung einer weitgehenden Gleichstellung zwischen Verwirklichungs- und Sicherungsaufgabe in der Landesplanung	52
(4) Zur Verengung des Begriffsverständnisses von "Sicherungsinstrumenten"	54
2.3.3 Die wesentlichen Merkmale des aus § 4 Abs. 3 ROG abzuleitenden Rechtsbegriffs "Sicherungsinstrumente"	55
C. Ergebnis der Begriffsschärfung	56
<b>§ 5 Zusammenfassung zum ersten Teil</b>	<b>57</b>
<b>ZWEITER TEIL: Die Sicherungsinstrumente im geltenden Landesplanungsrecht</b>	<b>61</b>
<b>§ 6 Die instrumentelle Bewehrung des materiellen Raumordnungsrechts durch das vorhandene landesplanerische Sicherungsinstrumentarium</b>	<b>61</b>
A. Überblick über die Sicherungsinstrumente in den Ländern	61
1. Vorbemerkung zur Anwendung des Begriffsrahmens	61
2. Synoptische Darstellung	64
B. Instrumentelle Ausformung und Bewährung der Sicherungsmittel	67
1. Baden-Württemberg	67
1.1 Untersagungsverfahren, § 15' bawüLPIG	67
1.1.1 Landesrechtliche Ausgestaltung	68
1.1.2 Bewährung	68
1.2 Raumordnungsverfahren, §§ 13, 14 bawüLPIG	68
1.2.1 Ausformung	69
(1) Allgemeines Raumordnungsverfahren - ROV (A) -	70
(2) Raumordnungsverfahren für Freileitungen - ROV (F)	70
1.2.2 Bewährung	71

	<u>Seite</u>
2. Bayern	74
2.1 Untersagungsverfahren, Art. 24 bayLPlG	74
2.1.1 Landesrechtliche Ausgestaltung	74
2.1.2 Bewährung	75
2.2 Raumordnungsverfahren, Art. 23 bayLPlG	78
2.2.1 Landesrechtliche Ausgestaltung	78
2.2.2 Bewährung	79
2.3 Anpassungsgebot, Art. 28 bayLPlG	84
2.3.1 Ausformung	84
2.3.2 Bewährung	85
3. Hessen	86
3.1 Untersagungsverfahren, § 12 hessLPlG	86
3.1.1 Landesrechtliche Ausgestaltung	86
(1) Grundform der Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen	86
(2) Verfahrensvariante, § 11 Abs. 1 S. 2 i.V.m. § 12 hessLPlG	87
3.1.2 Bewährung	88
(1) Grundform	88
(2) Verfahrensvariante	90
3.2 Raumordnungsverfahren, § 11 hessLPlG	91
3.2.1 Landesrechtliche Ausgestaltung	91
3.2.2 Bewährung	91
3.3 EXKURS: Zielabweichungsverfahren, § 8 Abs. 3 hessLPlG	93
3.3.1 Landesrechtliche Ausgestaltung	93
3.3.2 Bewährung	
(1) Die Sicht der Landesplanungspraxis	94
(2) Stellungnahme	94
4. Niedersachsen	96
4.1 Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen, § 15 NROG	96
4.1.1 Landesrechtliche Ausgestaltung	96
4.1.2 Bewährung	96
4.2 Raumordnungsverfahren, § 14 NROG	97
4.2.1 Landesrechtliche Ausgestaltung	97
4.2.2 Bewährung	98
4.3 Anpassungspflicht der Gemeinde, § 17 NROG	101
4.3.1 Landesrechtliche Ausgestaltung	101
4.3.2 Bewährung	101
5. Nordrhein-Westfalen	102
5.1 Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen, § 22 nwLPlG	102
5.1.1 Landesrechtliche Ausgestaltung	102
5.1.2 Bewährung	103
5.2 Zielbekanntgabeverfahren	104
5.2.1 Landesrechtliche Ausformung	104
(1) Anpassung der Bauleitplanung, § 20 nwLPlG	104
(2) Anpassung der Braunkohlenplanung, § 29 nwLPlG	106
5.2.2 Bewährung	106
(f) Zielbekanntgabeverfahren nach § 20 nwLPlG	106
(2) Anpassung der Braunkohlenplanung, § 29 nwLPlG	108
5.3 Anpassungspflicht der Gemeinden, § 21 Abs. 1 nwLPlG	108
5.3.1 Landesrechtliche Ausgestaltung	108
5.3.2 Bewährung	109
5.4 Planungsgebot, § 21 Abs. 2 nwLPlG	109

	<u>Seite</u>
5.4.1 Landesrechtliche Ausgestaltung	110
5.4.2 Bewährung	110
5.5 Braunkohlenplanvollzugsüberwachung, § 24 Abs. 5 S. 2 i.V.m. § 28 Abs. 2, Abs. 3 nwLPIG	111
5.5.1 Landesgesetzliche Ausgestaltung	111
5.5.2 Bewährung	112
5.6 Zurückstellung von Baugesuchen, § 23 nwLPIG	113
5.6.1 Landesrechtliche Ausgestaltung	113
5.6.2 Bewährung	113
6. Rheinland-Pfalz	115
6.1 Untersagungsverfahren, § 19 rh -pfLPIG	115
6.1.1 Landesrechtliche Ausgestaltung	115
(1) Landesplanerischer Einspruch, § 19 Abs. 1 rh -pfLPIG	115
(2) Befristete Untersagung, § 19 Abs. 3 rh pfLPIG	116
6.1.2 Bewährung	116
(1) Landesplanerischer Einspruch, § 19 Abs. 1 rh -pfLPIG	116
(2) Untersagung, § 19 Abs. 3 rh -pfLPIG	117
6.2 Raumplanerisches Verfahren (Raumordnungsverfahren), § 18 rh pfLPIG	119
6.2.1 Landesrechtliche Ausgestaltung	119
6.2.2 Bewährung	120
6.3 Zielbekanntgabeverfahren ("landesplanerische Stellungnahme"), § 20 rh -pfLPIG	124
6.3.1 Landesrechtliche Ausgestaltung	124
6.3.2 Bewährung	125
7. Saarland	126
7.1 Untersagungsverfahren, § 14 saarl LPIG	126
7.1.1 Landesrechtliche Ausgestaltung	126
(1) Grundform der Untersagung raumordnungswidriger Planungen, Maßnahmen und Vorhaben	126
(2) Verfahrensvariante der vorläufigen Untersagung, § 13 Abs. 5 i.V.m. § 14 Abs. 2 saarl LPIG	127
7.1.2 Bewährung	128
(1) Grundform	128
(2) Verfahrensvariante der vorläufigen Untersagung	129
7.2 Raumordnungsverfahren, § 13 Abs. 1 bis 4, Abs. 6 saarl LPIG	130
7.2.1 Landesrechtliche Ausgestaltung	130
7.2.2 Bewährung	130
7.3 Planungsgebot, § 12 Abs. 2 saarlLPIG	131
7.3.1 Landesrechtliche Ausgestaltung	131
7.3.2 Bewährung	132
8. Schleswig-Holstein	132
8.1 Untersagungsverfahren, § 15 shLPIG	132
8.1.1 Landesrechtliche Ausgestaltung	132
8.1.2 Bewährung	133
8.2 Raumordnungsverfahren, § 14 shLPIG	134
8.2.1 Landesrechtliche Ausgestaltung	134
8.2.2 Bewährung	135
8.3 Zielbekanntgabeverfahren, § 16 shLPIG	136
8.3.1 Landesrechtliche Ausgestaltung	136
8.3.2 Bewährung	137
8.4 Widerspruch gegen Kreisentwicklungspläne, § 13 Abs. 4 S. 1 shLPIG	138
8.4.1 Landesrechtliche Ausgestaltung	139
8.4.2 Bewährung	139
8.5 EXKURS: Bauleitplan-Anpassungsverlangen	140

	<u>Seite</u>
<b>7 Die Sicherungsinstrumente als Teil des Gesamtgefüges landesplanerischer Handlungsmöglichkeiten</b>	<b>142</b>
A. Anforderungen an Art und Ausgestaltung landesplanerischer Sicherungsinstrumente	142
1. Komplementärfunktion und -charakter (These 1)	143
2. Allphasigkeit (These 2)	145
3. Durchschlagkraft (These 3)	146
4. Flexibilität (These 4)	147
B. Zur Erfüllung der Anforderungen an das Sicherungsinstrumentarium	147
1. Beachtung der Komplementärfunktion	147
2. Gewährleistung der Allphasigkeit	148
3. Erzielung von Durchschlagkraft	151
4. Fähigkeit zur Flexibilität	156
<b>8 Zusammenfassung zum zweiten Teil</b>	<b>156</b>
<b>DRITTER TEIL: Zur Fortentwicklung des landesplanerischen Sicherungsinstrumentariums</b>	<b>160</b>
<b>9 Fortentwicklungsbedürfnis und Richtung des allgemeinen Fortentwicklungsinteresses</b>	<b>160</b>
A. Veranlassung von Fortentwicklungsüberlegungen	160
B. Art und Weise künftiger Rechtsgestaltung	161
C. Richtung und Ziel der Fortentwicklung	161
<b>10 Weiterentwicklung des Raumordnungsverfahrens</b>	<b>163</b>
A. Vorschläge zur Änderung der dem Raumordnungsverfahren zugewiesenen Aufgaben	163
B. Beurteilung der Fortentwicklungsvorschläge	165
1. Raumordnungsverfahren als Standortplanfeststellungsverfahren	165
2. Raumordnungsverfahren als Zielfestlegungs- und Zielfindungsverfahren	166
3. Raumordnungsverfahren als Zielaufstellungs-Vorverfahren	167
4. Raumordnungsverfahren als Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung	167
<b>11 Änderungen bei den sonstigen Sicherungsinstrumenten</b>	<b>171</b>
A. Rechtsänderungen auf der Grundlage der bisherigen Systematik	172
1. Untersagungsverfahren	172
2. Planungsgebot	172
3. Zielbekanntgabeverfahren	173
4. Zielanpassungsverfahren	173
5. Zielabweichungsverfahren	173
6. Zurückstellung von Baugesuchen	174
7. Zielbeurteilungsverfahren	174
B. Rechtsänderungen mit Blick auf eine neue Systematik im landesplanerischen Instrumentarium	174
<b>12 Zusammenfassung zum dritten Teil</b>	<b>175</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>178</b>
<b>Nachregister</b>	<b>186</b>