

Hauptseminar

„Das neue Raumordnungsgesetz (ROG) und
die Neufassung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes (BayLplG)
in ihren Auswirkungen auf die Praxis der Landes- und Regionalplanung
in Bayern“

Thema:

**Wie sollte das Zielabweichungsverfahren landesrechtlich
geregelt und umgesetzt werden?**

Inhalt

1. Einleitung

2. Allgemeine Grundlagen zu Zielabweichungsverfahren (ZAV)

2.1. Begriffsbestimmung und rechtliche Grundlagen

2.2. Grundsätzliche Überlegungen zu ZAV (Exkurs)

3. Wie sollte das ZAV landesrechtlich geregelt und umgesetzt werden?

3.1. Gegensätzliche Standpunkte als mögliche Umsetzungsbeispiele

3.2. Kritische Bewertung, mögliche Alternativen

4. Schlußbemerkung, Zusammenfassung

5. Literatur

1. Einleitung

Zum 01.01.1998 trat das neue Raumordnungsgesetz (ROG) in Kraft. Hierbei handelt es sich um eine umfassende Novellierung des Raumordnungsgesetzes von 1965, in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. April 1993 und zuletzt geändert am 23. November 1994, welches gleichzeitig außer Kraft tritt. Es wurde in einigen Punkten überarbeitet und ergänzt. Der Bundesgesetzgeber verfolgte mit den Änderungen schwerpunktmäßig folgende Absichten:

- die Stärkung der Intergrationswirkung der Raumordnung,
- die Erhöhung der Durchsetzbarkeit von Raumordnungsplänen,
- die Stärkung der Region als räumliche Handlungsebene,
- die weitere Ausgestaltung der Raumordnung im Bund.

Eine der Änderungen im neuen Raumordnungsgesetz betrifft die sogenannten „Zielabweichungsverfahren“.

Diesbezüglich soll in der vorliegenden Arbeit die Frage behandelt werden, wie das Zielabweichungsverfahren landesrechtlich geregelt und umgesetzt werden sollte.

Das Thema soll zunächst durch allgemeine Grundlagen (Begriffsbestimmung, rechtliche Grundlagen, exkursorische Überlegungen) des Zielabweichungsverfahrens im 2. Abschnitt der Arbeit eingeführt werden, um anschließend im 3. Abschnitt der thematischen Fragestellung nachzukommen.

2. Allgemeine Grundlagen zu Zielabweichungsverfahren

2.1. Begriffsbestimmung und rechtliche Grundlagen

Um näher auf Zielabweichungsverfahren eingehen zu können und zum besseren Verständnis späterer Überlegungen, soll zunächst noch der Begriff der Ziele der Raumordnung und Landesplanung geklärt werden. Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind im neuen Raumordnungsgesetz in § 3 Nr. 2 legal definiert. Danach sind „Ziele der Raumordnung verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder

zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums“. Diese Definition besagt u.a., daß sie ausschließlich auf Landes- und Regionalebene in Raumordnungsplänen aufgestellt werden und v.a., daß sie rechtsverbindlichen Normcharakter haben. Aus Letzterem ergibt sich, daß sie bestimmte Bindungswirkungen (Beachtenspflicht; Anpassungspflicht bzgl. Bauleitplanung) gegenüber öffentlichen und z.T. privaten Planungsträgern besitzen. Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung nehmen somit die stärkste Position innerhalb der raumordnerischen Vorgaben ein. Ihre Inhalte sind konkret festgelegt, d.h. abschließend abgewogen (= landesplanerische Letztentscheidungen), sie sind also Ergebnisse eines Abwägungsvorgangs, die aus den Grundsätzen der Raumordnung und Landesplanung abgeleitet wurden.

Folglich sollen Zielabweichungsverfahren (wie der Name schon sagt) dem Zweck dienen, Abweichungen von den Zielen der Raumordnung zu ermöglichen (ähnlich einer „Befreiung“ im Baurecht). Der Begriff der Abweichung muß dabei deutlich abgegrenzt werden von dem der Änderung. Durch ein förmliches Zieländerungsverfahren wird ein Ziel als ganzes verändert und in neuer Form wiederaufgenommen, d.h. der Plan an sich wird z.T. geändert. Beim Zielabweichungsverfahren dagegen soll das Planwerk, also auch das Ziel als solches bestehen bleiben. Die Grundnormen behalten demnach ihre Gültigkeit, lediglich in einzelnen Punkten kann eine andersartige Durchführung von Vorhaben (= Abweichung) gestattet werden. Mit dem Vorgang der Abweichung soll erreicht werden, daß ein förmliches Zieländerungsverfahren nicht nötig wird, es soll folglich zusätzlich und nicht als Alternative zum Änderungsverfahren eingeführt werden.

Im neuen Raumordnungsgesetz wurde nun in einem eigenen § 11 die rechtliche Grundlage dafür geschaffen. Hierbei muß erwähnt werden, daß dies nicht die erstmalige Aufnahme der Zielabweichungsverfahren in den Gesetzestext bedeutet, aber eine gewisse Akzentuierung derer darstellt.

Denn bereits in der Novellierung des Raumordnungsgesetzes von 1993 wurde es erstmals im § 5 Abs. 5 aufgenommen. In Satz 1 heißt es: „Die Länder schaffen Rechtsgrundlagen für ein Verfahren zur Abweichung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung“. In Satz 2 stehen Überleitungsvorschriften. Grund für die Einführung war das am 01.05.93 in Kraft getretene Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz des Bundes, das die Beschleunigung von Planungen und Verwaltungsverfahren bezweckte, damit Investitionen

erleichtert werden und Wohnbauland schneller und kostengünstiger bereitgestellt und ausgewiesen werden kann. Dies soll den Gemeinden auch dann ermöglicht werden, wenn im Einzelfall Ziele der Raumordnung und Landesplanung eine andere Art der Flächennutzung vorsehen. Dazu ändert es das Raumordnungsgesetz durch die Einführung des Zielabweichungsverfahrens. Ob diese Notwendigkeit bzgl. der zügigen Wohnbaulandbereitstellung, damals u.U. mit dem besonderen Blickwinkel auf die neuen Länder, auch heute noch besteht, darf an dieser Stelle zumindest in Frage gestellt werden.

Im § 11 „Zielabweichungsverfahren“ des jetzt gültigen Raumordnungsgesetz wurde folgender Wortlaut festgesetzt: „Von einem Ziel der Raumordnung kann in einem besonderen Verfahren abgewichen werden, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Es ist vorzusehen, daß antragsbefugt insbesondere die öffentlichen Stellen und Personen nach § 5 Abs. 1 sowie die kommunalen Gebietskörperschaften sind, die das Ziel der Raumordnung zu beachten haben“. Hierin erwähnt der Bund nun auch nähere Konditionen bezüglich Mindestvoraussetzungen und Adressaten der Zielabweichungsverfahren.

Zum Einen muß nämlich für die Durchführung letzterer gewährleistet sein, daß

1. die Abweichung *unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar* ist. D.h. Abweichungen müssen dergestalt sein, daß man sie auch von vornherein in den Plan hätte aufnehmen können,
2. die *Grundzüge der Planung nicht berührt* werden. Das wäre z.B. der Fall, wenn die Auswirkungen der Abweichung über den betroffenen Bereich hinausgingen, beispielsweise durch ein Industriegebiet mit weitreichenden Immissionen. Nicht die Größe oder Geringfügigkeit der Abweichung ist entscheidend, sondern deren Auswirkungen.
3. Aus den Überleitungsvorschriften, die nun im § 23 Abs. 2 geregelt sind, läßt sich desweiteren entnehmen, daß eine Abweichung nur im Einzelfall zugelassen werden soll. Das bedeutet aber nicht, daß es nur ein einzelner Fall sein darf - auch mehrere Fälle oder größere Areale können betroffen sein - aber sie kann nicht generell für den gesamten Plan gelten (z.B. gesamtes ausgewiesenes Grünland soll in Bauland verwandelt werden). Der Bund wollte aus Gründen der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung das Zielabweichungsverfahren nicht auf eine Spezifizierung „im Einzelfall“ im § 11 abstellen.

Zum Anderen sollen insbesondere antragsbefugt sein:

- öffentliche Stellen des Bundes,
- kommunale Gebietskörperschaften,
- andere öffentliche Stellen, die im Auftrag des Bundes tätig sind,
- Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 3,

welche die Ziel der Raumordnung zu beachten haben.

Der § 11 bildet selbstverständlich nur einen Rahmen und bedarf der landesrechtlichen Regelung gemäß dem Kompetenzbereich der Länder bzgl. der Raumordnung, der sich aus der Rahmengesetzgebung ergibt. Diese Tatsache, daß es Sache der Länder ist, wie der § 11 letztendlich materiell ausgeformt wird, führt bereits hin zum Thema der vorliegenden Arbeit. Doch bevor nun der Frage des „Wie“ der Umsetzung nachgegangen wird, soll noch diejenige nach der Notwendigkeit der Umsetzung, also ob das Zielabweichungsverfahren überhaupt eingeführt werden muß, kurz geklärt werden. Die Stellung des § 11 läßt nämlich zunächst vermuten, daß diese Frage nicht eindeutig zu bejahen ist. Der § 11 ist dem Abschnitt 2 des Raumordnungsgesetzes untergeordnet, der die rahmenrechtlichen Vorgaben für die Raumordnung in den Ländern enthält und somit kein unmittelbar geltendes Recht darstellt. Jedoch durch die allgemeine Umsetzungsverpflichtung der Länder gemäß Art. 75 Abs. 3 GG und § 22 ROG sowie durch § 6 in Verbindung mit § 23 Abs. 2 ROG sind Zielabweichungsverfahren verpflichtend vorzusehen und rechtliche Grundlagen innerhalb einer Frist von 4 Jahren dafür zu schaffen. Die Umsetzungsverpflichtung wird für den 4-jährigen Zeitraum in den Überleitungsvorschriften im § 23 Abs. 2 ROG ergänzt mit einer unmittelbar geltenden Regelung, wodurch die Möglichkeit, Zielabweichungsverfahren durchzuführen, für die Zeit bis zu deren landesrechtlichen Einführung vom Bund selbst geregelt und gegeben ist (diese Regelung sollte äußerst kritisch betrachtet werden, da sie als Überschreitung der Kompetenz der Rahmengesetzgebung durch den Bund angesehen werden kann ⇒ wäre verfassungswidrig). Nochmals kurz wiederholt bedeutet das, daß ein Zielabweichungsverfahren landesrechtlich eingeführt werden muß, die Regelung und Umsetzung im Einzelnen aber den Ländern überlassen bleibt.

2.2. Einige kritische Überlegungen zum Zielabweichungsverfahren

Im Folgenden sollen noch einige kritische Überlegungen über das Zielabweichungsverfahren angestellt werden, die als Exkurs angesehen werden können, aber im Sinne des Autors zu den Grundlagen gehören im Hinblick auf eine Entscheidung, wie dieses Verfahren landesrechtlich eingeführt werden soll, d.h. im Hinblick auf die Bearbeitung des Themas der vorliegenden Arbeit nützlich sind und einer Erwähnung bedürfen. Denn trotz der Tatsache, daß das Zielabweichungsverfahren auf Grund entsprechenden Bundesrechts auf Landesebene eingeführt werden muß, soll an dieser Stelle angemerkt werden, daß man auch schon dem Verfahren an sich und dessen Einführung im Bundesgesetz verschiedentlich gegenüberstehen kann. Das Verfahren, im Prinzip bereits der Begriff „Zielabweichung“ beinhaltet nämlich eine gewisse Gegensätzlichkeit. Hierbei geht es um das Verhältnis von Rechtsnorm und Einzelakt, sowie Dauerhaftigkeit und Veränderung.

Einerseits ist ein Ziel der Raumordnung (wie schon ausgeführt wurde) eine Rechtsnorm. Demzufolge ist es eine verbindliche, eindeutige Festlegung, stellt eine Planungsgrundlage dar und ist auf die Notwendigkeit einer langfristigen Koordinierung der Planungen ausgelegt. Das bedeutet wiederum, daß ein Ziel einen klar bestimmten (oder zumindest bestimmbar) Inhalt aufweist, an dem sich jeder auf längere Zeit hin orientieren kann, und der gegenüber sämtlichen Adressaten des Ziels in gleicher Weise verbindliche Wirkung hat. Es ist also seines Wesens nach, im Bezug auf alle zukünftig möglichen Planungen, auf Eindeutigkeit, Verbindlichkeit, Gleichheit und Langfristigkeit angelegt und läßt somit bewußt keine Ausnahmen zu. Diesen Grundzügen von Zielen widerspricht es deswegen eigentlich gänzlich, trotzdem Abweichungen, und sei es nur „im Einzelfall“, von einem Ziel zu gestatten. Der Begriff „Zielabweichung“ vereint in sich zwei Aspekte bzw. Absichten, die sich konträr gegenüberstehen und im Prinzip nicht vereinbar sind. Mit der Einführung eines Zielabweichungsverfahrens würden demgemäß die Planinhalte im extremsten Fall nivelliert, ansonsten zumindest untergraben. Denkt man z.B. an das Ziel, in einem bestimmten Gebiet nur dann Ausweisungen von Gewerbeflächen zuzulassen, wenn gleichzeitig auch Wohnen ausgewiesen wird (wie man es z.B. ganz bewußt und mit einer eindeutigen Absicht im Umfeld des neuen Münchner Flughafens getan hat), dann wird die Problematik, die das Zielabweichungsverfahren in sich birgt, offensichtlich. Der Zweck, der mit der Aufstellung

des Ziels verfolgt wurde, würde aufgehoben und man könnte auch in diesem Gebiet Gewerbeflächen ohne gleichzeitige Wohngebiete ausweisen (bedenkt man die finanziellen Interessen, die hinter einem solchen Schritt mit Sicherheit stehen, dann läßt sich daraus auch das durchaus realistische Eintreffen eines solchen Szenarios abschätzen). Verfolgt man diesen Gedanken etwas weiter, müßte man darüberhinaus darauf hinweisen, daß es grundsätzlich dem neutralen, querschnittsbezogenen und abwägend-koordinierenden Selbstverständnis der Raumordnung und Landesplanung widerspricht, wenn sich auf diesem Wege u.U. vermehrt sektorale Interessen einzelner Fachbereiche ungleichgewichtig durchsetzen würden.

Andererseits aber sind konzeptionelle Planungen, an sich zwar auf Dauerhaftigkeit und Verbindlichkeit angelegt, trotzdem immer auch zukunftsbezogen und somit behaftet mit einer gewissen Unsicherheit von ihren in die Zukunft gerichteten Aussagen und zudem abhängig von den allgemeinen, zeitbedingt-veränderlichen Rahmenbedingungen im Planungsgebiet. Diesbezüglich könnte das Zielabweichungsverfahren das Mittel darstellen, um z.B. kurzfristig auf spontane, unvorhersehbare Veränderungen welcher Art auch immer reagieren zu können. Wenn man es darüberhinaus unter bestimmte Maßgaben stellen würde und somit einem „Mißbrauch“ des Instruments von vornherein vorbeugen würde, könnte es auf positive Art und Weise in den Dienst der Raumordnung und Landesplanung gestellt werden. Dahinter steht der Gedanke einer größeren Flexibilität der Planungen, daneben auch häufig die grundlegende Skepsis gegenüber staatlichen Vorgaben im Bereich der Planung.

Diese Position könnte man nun wiederum dadurch versuchen abzuschwächen, indem man ihr die folgende Ansicht entgegenhält, daß bei entsprechender Dringlichkeit bzw. Bedarf eine schnelle Reaktion auf unvorhersehbare Ereignisse auch durch ein förmliches Änderungsverfahren von Zielen möglich ist, der Glaubwürdigkeits- und Aktualitätsanspruch der Planung also durch Fortschreibung des Normenwerks gewährleistet wird. Und abgesehen von diesem Sonderfall sind die Ziele als Planungsgrundlage der Raumordnung und Landesplanung bei einem absehbaren „normalen“ Verlauf der Dinge insoweit durchdacht, daß sie auf eine bestmögliche Entwicklung des Raumes hinwirken und deswegen keiner Abweichung bedürfen, da diese dann nur einen Rückschritt bedeuten würde, also kontraproduktiv wäre.

Diese Diskussion, ob man das Zielabweichungsverfahren nun als Paradoxon offenlegt und damit sozusagen ex ante ablehnt oder ob man es als sinnvolle, kontrollierte Ausnahme

betrachtet, die quasi die Regel bestätigt, ließe sich natürlich durch weitere Argumente auf beiden Seiten fortsetzen. An dieser Stelle sollte sie jedoch nur kurz angerissen werden, um im Kontext der Arbeit auf das Problem aufmerksam zu machen. Deswegen sei nochmals wiederholt: das Zielabweichungsverfahren muß auf Landesebene eingeführt werden, aber die Festlegung der näheren Voraussetzungen, unter denen es durchgeführt werden kann bzw. darf, ist den einzelnen Ländern selbst überlassen.

Nach diesen Ausführungen sind nach Meinung des Verfassers die wichtigsten Grundlagen abgehandelt, um nun anschließend dem Thema der Arbeit nachzukommen, wie das Zielabweichungsverfahren landesrechtlich geregelt und umgesetzt werden sollte.

3. Wie sollte das Zielabweichungsverfahren landesrechtlich geregelt und umgesetzt werden ?

3.1. Gegensätzliche Standpunkte als mögliche Umsetzungsbeispiele

Nachdem sich die bisherigen Ausführungen auf die Bundesebene bezogen haben, ist es nun an der Zeit auf die Landesebene überzugehen, um der Fragestellung gerecht zu werden. Denn wie eingangs erwähnt, müssen die Länder innerhalb einer Frist von 4 Jahren das Zielabweichungsverfahren in ihre Landesplanungsgesetze aufnehmen, um das entsprechende Landesgesetz dem Bundesgesetz (ROG) anzupassen. Sie müssen somit der Frage nachgehen, wie sie den vom Bund gesetzten Rahmen materiell ausformen. Anschließend sollen zunächst verschiedene Beispiele aus Theorie und Praxis im Umgang mit Zielabweichungsverfahren beschrieben werden, um verschiedene Möglichkeiten, im Folgenden sehr gegensätzliche, einer Umsetzung aufzuzeigen. Es sei noch angemerkt, daß ein Großteil der Ausführungen auf das Land Bayern zurückgeht.

Im Bayerischen Landesplanungsgesetz (BayLplG) z.B. ist das Zielabweichungsverfahren bis heute noch nicht im Gesetzestext enthalten, obwohl es bereits 1993 erstmals im ROG aufgenommen wurde. Hier wurde und wird so verfahren, daß man Zielabweichungsverfahren nur vorsieht, wenn der Normgeber des Plans selbst bereits begonnen hat, die Norm zu ändern (Änderungsverfahren). Diese Vorgehensweise orientiert sich an einem Entwurf des Bayerischen Staatsministeriums von 1993 zur Regelung des Abweichungsverfahrens. In

Bayern wird bis jetzt also ein sehr restriktiver Umgang praktiziert, es gibt hier de facto fast keine Zielabweichungsverfahren, es sei denn im Zusammenhang mit einer absehbaren Änderung der Norm selbst. Für diesen Fall macht es sehr wohl Sinn Abweichungen zu gestatten, um ein Vorhaben schon im Vorfeld einer in Kürze geltenden Norm anzugleichen und nicht noch auf einer überkommenen Vorstellung bzw. Vorschrift zu beharren. Überkommen deswegen, da ein Zieländerungsverfahren logischerweise anzeigt, daß sich zumindest ein Teil der Rahmenbedingungen verändert hat, dem man sich durch eine veränderte, neue Norm anpassen will. Die Abweichung müßte natürlich auf den Inhalt der neuen Norm abzielen. Ein Zieländerungsverfahren wird dadurch sozusagen Voraussetzung für eine Zielabweichung, letztere bleibt aber auch in diesem Fall fakultativ, ist folglich nicht obligatorisch.

Völlig anders verläuft die Handhabung z.B. in Hessen. Dort sind Zielabweichungsverfahren sehr umfassend geregelt, ähnlich der Einführung vom Bundesgesetzgeber. Die umfassende Regelung bedeutet, daß für jedes Vorhaben ein Zielabweichungsverfahren beantragt und durchgeführt werden kann, nur in solchen Fällen, die ganz allgemein den Grundzügen der Planung widersprechen und unter raumordnerischen Gesichtspunkten nicht vertretbar sind, wird es nicht gestattet werden. Diese Handhabung birgt natürlich die Gefahr, daß die grundsätzliche Möglichkeit der Abweichung bei fast allen Vorhaben von den Planungsträgern versucht wird auszuschöpfen. Die Praxis in Hessen zeigt, daß dies in der Realität tatsächlich auch der Fall ist. In Hessen geht 95 % aller Planungen und Vorhaben ein Zielabweichungsverfahren voraus. Hier stellt sich natürlich wieder die Frage danach, ob sich die Norm nach dem Einzelfall oder doch der Einzelfall nach der Norm richten sollte.

Gegensätzliche Ansichten im Umgang mit Zielabweichungsverfahren zeigen sich jedoch nicht nur in abweichenden Handhabungen der einzelnen Länder, wie eben beschrieben in Bayern und Hessen. Auch innerhalb der Länder vertreten die Zuständigkeiten stark unterschiedliche Meinungen. In Bayern z.B. ist das der Hauptgrund, warum es immer noch keine rechtlichen Grundlagen dafür im BayLplG gibt.

Nach der erstmaligen Einführung des Zielabweichungsverfahren im ROG 1993, wollte das Bayerische Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (StMLU) bereits eine diesbezügliche Änderung des BayLplG durchführen, um die Übergangsvorschriften

(ROG) des Bundes zu ersetzen. Es wurde folgender, oben erwähnter, Gesetzesentwurf erarbeitet:

„Von Zielen der Raumordnung und Landesplanung, deren Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eingeleitet ist, kann die oberste Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit den berührten Staatsministerien Abweichungen zulassen, wenn die Abweichungen unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar sind und den künftigen Planungszielen nicht widersprechen.

Die betroffenen Gemeinden sind zu hören. Sollen Abweichungen von Zielen der Raumordnung und Landesplanung, die in einem Regionalplan enthalten sind, zugelassen werden, ist auch der zuständige regionale Planungsverband zu hören.“ (Entwurf zur Änderung des BayLplG, Art. 24a, 1993).

Begründet wurde dieser Entwurf damit, daß ein Regelungsbedarf für ein Abweichungsverfahren im BayLplG nur bei Zielen besteht, deren Änderung, Ergänzung oder Aufhebung bereits eingeleitet ist. Damit kann in dringenden Fällen, in denen die Durchführung eines Zieländerungsverfahrens nicht abgewartet werden kann, eine Abweichung von formell noch geltenden Zielen zugelassen werden. Außerdem ist es mit Rücksicht auf die Bedeutung und die möglichen Folgen von Zielabweichungen geboten, die oberste Landesplanungsbehörde für zuständig zu erklären. Sie entscheidet im Einvernehmen mit den berührten Staatsministerien. Da auch Belange kommunaler Gebietskörperschaften betroffen sind, sind die betroffenen Gemeinden und - bei einer Abweichung von Regionalplan-Zielen - auch der zuständige regionale Planungsverband zu hören.

Der Entwurf wurde den Bayerischen Staatsministerien und der Bayerischen Staatskanzlei zur Stellungnahme vorgelegt. Aus deren Antworten wurde sehr schnell ersichtlich, daß man sich in der Einführung des Zielabweichungsverfahrens nicht einig war. Das Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr (StMWV) z.B. wies darauf hin, nochmals die Möglichkeit der vollständigen Übernahme der im § 5 Abs. 5 ROG (alt) enthaltenen Bestimmung in das BayLplG zu prüfen, wonach von allen Zielen der Raumordnung und Landesplanung Einzelfallabweichungen zugelassen werden können. Nach dessen Auffassung steht eine erweiterte Abweichungsmöglichkeit durch Verwaltungsentscheidung dem genannten Verhältnis von Rechtsnorm und Einzelakt nicht entgegen und die entsprechende gesetzliche Ermächtigung der Verwaltung dazu stellt einen durchaus gebräuchlichen Weg dar. Diese

Stellungnahme ist vor dem Hintergrund der Interessen des StMWV leicht nachzuvollziehen. Aber auch die Bayerische Staatskanzlei (StK) schloß sich in ihrer Äußerung vorgenannter Auffassung an und empfahl die im ROG (alt) geltende Regelung voll auszuschöpfen („in Übereinstimmung mit der Haltung des StMWV“). Eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der Zielabweichungsverfahren ist ihrer Meinung nach im Interesse des Wirtschaftsstandorts Bayern sinnvoll.

Also auch innerhalb Bayerns standen sich die gleichen gegensätzlichen Positionen gegenüber und man konnte sich bei diesem ersten Anlauf zur Regelung des Zielabweichungsverfahrens nicht einigen. Auf diese Reaktionen der StK und des StMWV hin wurde übrigens die Änderung des BayLplG zurückgezogen, da nach § 5 Abs. 5 ROG (alt) kein dringender Regelungsbedarf bestand, und sollte im Zusammenhang mit der umfassenden BayLplG-Novelle geregelt werden. So hatte das StMLU als oberste Landesplanungsbehörde zwar keine landesrechtliche Grundlage einer Handhabung, konnte aber vorerst noch auf Grund des § 5 Abs. 5 Satz 2 ROG (alt) seine eigene Vorstellung zur Geltung bringen. In der Neufassung des BayLplG vom 16. September 1997 wurde ebenfalls keine Regelung aufgenommen, vermutlich wollte man erst noch die Novellierung des ROG, wie es seit 01.01.98 in Kraft ist, mit dessen endgültigen Vorschriften abwarten.

Aus dem vorab Beschriebenen wird deutlich, daß sich zwischen den Extrempositionen, wie sie z.B. in Bayern und Hessen bislang praktiziert wurden, Platz für eine ganze Reihe von unterschiedlichen Möglichkeiten einer Regelung und Umsetzung des Zielabweichungsverfahrens ergibt.

Auf diese soll im folgenden Abschnitt kritisch bewertend eingegangen werden.

3.2. Kritische Bewertung, mögliche Alternativen

Ob man sich nun einer der dargestellten Positionen einer Umsetzung des Zielabweichungsverfahrens uneingeschränkt anschließt, sei es die umfassende Lösung wie vom Bund vorgegeben und z.B. in Hessen praktiziert oder die extrem restriktive wie in Bayern gehandhabt, oder vielleicht eine alternative Möglichkeit irgendwo zwischen den Beiden in Erwägung zieht, ist im Prinzip rein subjektive Ermessenssache. Ob es die objektiv richtige, optimale oder perfekte Lösung überhaupt gibt, ist fraglich, jedenfalls kann sie v.a.

aus mangelnder Erfahrung aus der Praxis noch nicht angeboten werden. Jede Art der Umsetzung wird seine Stärken und Schwächen aufweisen. Die umfassende Regelung gemäß den allgemeinen Richtlinien im § 11 ROG wirft erhebliche Probleme in der Praxis auf, wie am Beispiel Hessens belegt wurde, und kann eigentlich nicht im Sinne des Erfinders sein. Bei einer derartigen landesrechtlichen Einführung müßte man sich auf jeden Fall genauere Gedanken über ein einheitliches Vorgehen und damit verbunden über zumindest minimale Grenzen der Zulassung machen, um die Abweichung nicht zum Normalfall mutieren zu lassen. Das bisherige Vorgehen in Bayern kommt dagegen nahezu einer Aufhebung des Zielabweichungsverfahrens gleich, wobei allerdings noch abzuklären wäre, ob diese Handhabung im rechtlichen Sinne dem ROG überhaupt genügt. Die Gefahr eines „Mißbrauchs“ dieses Instruments ist durch die bayerische Variante jedenfalls minimiert bzw. geht gegen Null.

Alternative Regelungen können sich auf der gesamten Bandbreite zwischen diesen beiden Extremen bewegen. Nach vorliegender Meinung sollte schon auf Grund der prinzipiellen Widersprüchlichkeiten, zwischen Zielen als normale Festlegungen und einer Abweichung davon, eine eher restriktive Regelung in Betracht gezogen werden.

Man könnte sich dabei an dem bayerischen Entwurf orientieren, welcher allerdings einer sinnvollen Einführung des Zielabweichungsverfahrens nicht völlig genügt und deswegen ein wenig ausgeweitet werden sollte, v.a. im Sinne einer allgemein flexibleren, offenen Planung. Hier wäre auch anzumerken, daß es im Zusammenhang mit der neu eingeführten Möglichkeit der Länder, neben Zielen auch Grundsätze in ihre Raumordnungspläne nach § 2 Abs. 3 ROG aufzunehmen, u.U. vernünftiger wäre, die Zulassungskriterien für Zielabweichungsverfahren etwas aufzubohren und damit zugegebenermaßen in gewissem Umfang die Ziele abzuschwächen, als in Kauf zu nehmen, daß vielleicht zahlreiche Ziele von vornherein durch Grundsätze mit erheblich geringerer Bindungswirkung („nur“ Berücksichtigungspflicht) ersetzt werden. Die Ziele könnten dadurch in größerem Umfang beibehalten und ihre insgesamt stärkere Position gegenüber den Grundsätzen gewahrt werden.

In Anlehnung an den bayerischen Entwurf also, bilden Ziele, deren Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eingeleitet ist, das Minimum auf das eine mögliche Abweichung reduziert werden kann, d.h. bei laufenden Zieländerungsverfahren sollte in jedem Fall abgewichen werden können. Ergänzend könnte man dem noch die Fälle einer offensichtlichen Fehlplanung

und/oder von Planungen im Sinne des Gemeinwohls hinzufügen (letzteres könnte im Hinblick auf die neu eingeführten juristischen Personen des Privatrechts allerdings schon wieder problematisch werden). Das allein genügt den Absichten, mit denen das Zielabweichungsverfahren eingeführt wurde, jedoch nicht, da sich die Zulassung von Abweichungen von Zielen der Raumordnung und Landesplanung in der Praxis ja gerade auch auf Fälle beziehen soll, in denen solche Ziele nicht aufgehoben bzw. geändert werden sollen. Solche Fälle sollten jedoch die absolute Ausnahme bleiben, also Einzelfälle. Durch eine Präzisierung letzterer auf z.B. „atypischer Einzelfall“, „dringender Einzelfall“ oder etwas überzogen „Notfall“ könnte die Ausnahmesituation verdeutlicht werden. Dies sollte auch entsprechend textlich in den Landesplanungsgesetzen festgelegt werden. Desweiteren könnte man sich überlegen eine Begründungspflicht für Zielabweichungen einzuführen, da die Ziele selbst ja ebenfalls begründet werden müssen. Eine weitere Einschränkung der weiterreichenden Abweichungsmöglichkeit wäre u.U. auch dadurch denkbar, daß sie nur für solche einzelnen Ziele gegeben ist, in deren Fassung in den Programmen und Plänen die Möglichkeit einer Abweichung speziell erwähnt wird. Dementsprechend dürfte von Zielen, bei denen das nicht der Fall ist, grundsätzlich nicht bzw. nur im Rahmen der Mindestvoraussetzungen (Änderungsverfahren, Fehlplanung, Gemeinwohl) abgewichen werden. Die vom Bundesgesetzgeber vorgegebenen Grundsätze (siehe 2.1.) sind dabei in jedem Fall einzuhalten.

Doch von den denkbaren Voraussetzungen, die ein Zielabweichungsverfahren ermöglichen bzw. begrenzen könnten, einmal abgesehen, ist es wohl in jedem Fall als vernünftig zu erachten, die Zuständigkeit dafür der obersten Landesplanungsbehörde zu übertragen. Sie sollte nach ihrem Ermessen und im Einvernehmen mit den berührten Staatsministerien über die Zulassung einer Abweichung entscheiden können. Um eine optimale Entscheidung herbeizuführen, sollten vielleicht auch weitere Betroffene, z.B. öffentliche Stellen und gesellschaftliche Gruppen, miteinbezogen werden, auch um damit die Entscheidung abzusichern und ihre Akzeptanz zu erhöhen.

4. **Schlußbemerkung, Zusammenfassung**

Im neuen Raumordnungsgesetz erscheint der § 11 „Zielabweichungsverfahren“ vergleichbar einem Schönheitsfehler in der ansonsten insgesamt gelungenen Novellierung. Er läßt sich nicht in das Gesamtbild der vom Bund verfolgten grundsätzlichen Absichten einfügen und widerspricht vor allem derjenigen, die Durchsetzbarkeit der Raumordnungspläne zu erhöhen. Vielmehr entspricht die Einführung von Zielabweichungsverfahren eher einer Art „Aufweichung“ der auf eine gewisse Dauerhaftigkeit ausgelegten, normierten Planung. Andererseits ist zu diesem Punkt in positivem Sinne zu sagen, daß Abweichungsverfahren ebensogut einen Schritt in Richtung einer allgemeinen Flexibilisierung von Planungen bedeuten können, wenn sie in sachgerechter Art und Weise und aktualitätsbezogen zur Anwendung kommen. Die entsprechenden Bedingungen dafür zu schaffen, wäre Aufgabe und Herausforderung der Länder.

Kurz zusammengefaßt ist festzuhalten, daß als Folge des Inkrafttretens des novellierten Raumordnungsgesetzes am 01.01.1998 die Landesplanungsgesetze diesem innerhalb von 4 Jahren angepaßt werden müssen. Dies betrifft u.a. auch die Aufgabe, eine landesrechtliche Regelung für die Umsetzung der nun akzentuierten Möglichkeit zu finden, in einem speziellen Verfahren von Zielen der Raumordnung und Landesplanung abweichen zu können. Die Frage konzentriert sich dabei darauf, **wie** das Zielabweichungsverfahren landesrechtlich geregelt werden sollte, also unter welche Voraussetzungen man die Zulassung eines solchen Verfahrens stellen sollte. Daraus ergibt sich eine ganze Reihe möglicher Handhabungen, von der sehr restriktiven (wie z.B. in Bayern) bis zu der extrem umfassenden (wie in Hessen) und allen erdenklichen Alternativen zwischen diesen Polen. In der vorliegenden Arbeit wird die Meinung vertreten, daß es aus verschiedenen Gründen (siehe u.a. 2.2.) angebracht ist, eine eher restriktive Regelung auf Landesebene durchzusetzen. Diese könnte sich am Entwurf des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen orientieren, müßte jedoch sicherlich einige Ausweitungen erfahren.

Im Lichte des bisher Gesagten liegt besonderes Interesse v. a. darauf, so rasch wie möglich eine zufriedenstellende landesrechtliche Regelung zu finden, um die unmittelbar geltenden und sehr allgemein gehaltenen bundesrechtlichen (Übergangs-) Vorschriften zu ersetzen.

5. Literatur

- Cholewa, u.a., Raumordnung in Bund und Länder, Kommentar, 1993
- Goppel, K., Funktionen und Grenzen der Raumordnung und Landesplanung,
- Runkel, P., Das neue Raumordnungsgesetz (ROG), in: WiVerW, Heft 4, 1997, S. 267ff
- Text des ROG 1998
- Text des bis 31.12.1997 geltenden ROG
- Text des BayLplG 1997
- Unterlagen des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen, u.a. Entwurf zur Änderung des BayLplG, Stellungnahmen dazu, alle 1993