



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II
Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Aktenzeichen W 1/52-1689
27. April 2017

Zulässigkeit eines Raumordnungsverfahrens bei offener Trägerschaft

A. Auftrag

Die Fraktion der AfD hat sich mit Schreiben vom 1. März 2017 an den Präsidenten des Landtags gewandt und eine gutachterliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes erbeten. Gegenstand des Gutachtens soll die Frage sein, ob ein Raumordnungsverfahren für die sog. "Mittelrheinbrücke" über den Rhein von St. Goar-Fellen nach St. Goarshausen-Wellmich vor Klärung der Frage der Straßenbaulast ("Kreisbrücke" in Trägerschaft der Landkreise oder "Landesbrücke" in Trägerschaft des Landes) eingeleitet werden kann.

B. Stellungnahme

Nach einer knappen Übersicht über den Sachverhalt (I.) wird zunächst die Zulässigkeit eines Raumordnungsverfahrens geprüft (II. 1.). Daraufhin werden Sinn und Zweck eines Raumordnungsverfahrens kurz dargestellt (II. 2.), um auf die Fragen einzugehen, wie der Begriff des Trägers im Raumordnungsverfahren zu verstehen ist und ob ein Raumordnungsverfahren ohne einen Träger eingeleitet werden kann (II. 3.). Nach Erwägungen zur Zweckmäßigkeit eines Raumordnungsverfahrens (III.) wird abschließend ein möglicher Lösungsweg (IV.) aufgezeigt.

I. Sachverhalt und gegenwärtiger Planungstand der sog. Mittelrheinbrücke

Der Kulturlandschaft Oberes Mittelrheintal wurde am 27. Juni 2002 auf dem Gebiet zwischen Koblenz und Bingen/Rüdesheim durch die UNESCO der Status als Welterbestätte verliehen. Das Tal kann dort nur über sechs Fährverbindungen für den Personen- und Kraftfahrzeugverkehr überquert werden, denn über den Rhein führt auf einer Strecke von rund 80 km zwischen der Südbrücke in Koblenz und der Schiersteiner Brücke in Wiesbaden kein weiteres Brückenbauwerk.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine – auch nur auszugsweise – Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung der Direktorin beim Landtag.

Durch eine im Jahr 2002 von der Planungsgemeinschaft Mittelrhein-Westerwald in Auftrag gegebene Studie¹ wurde der Bereich zwischen St. Goar und St. Goarshausen als günstigster Standort für eine Rheinquerung bewertet. Nach Analyse der möglichen Querungen (Tunnel oder Brücke in Tief- oder Hochlage)² wurde durch den Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz ein Wettbewerb für einen Brückenentwurf in Tallage ausgelobt. Zum Sieger wurde im Frühjahr 2009 nach Abstimmung mit der UNESCO der Entwurf einer geschwungenen Stahlbrücke der Architekten Heneghan/Peng³ zwischen den Ortschaften St. Goar und St. Goarshausen bzw. deren Stadtteilen Fellen und Wellmich erklärt.

Medienberichten zufolge soll Staatsminister Lewentz (Ministerium des Innern und für Sport) Ende August 2016 die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord als Landesplanungsbehörde mit der Einleitung des Raumordnungsverfahrens beauftragt haben.⁴ Dazu führte Staatssekretärin Schmitt (Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau) gegenüber dem Ausschuss für Wirtschaft und Verkehr⁵ ergänzend aus, das Innenministerium habe sich von der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord hinsichtlich der einzureichenden Unterlagen beraten lassen.

Zwischen dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz und dem Rhein-Hunsrück-Kreis besteht Dissens hinsichtlich der Frage der Straßenbaulast und der damit verbundene Finanzierung des Baus bzw. der Unterhaltung der Mittelrheinbrücke.⁶ Der Landrat des Rhein-Hunsrück-Kreises ist der Auffassung, Träger der Straßenbaulast sei das Land⁷ und stützt sich dabei auf ein Gutachten des Prof. Dr. Spannowsky⁸. Nach Einschätzung des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz handele es sich bei der Mittelrheinbrücke demgegenüber um eine Kreisstraße, die nur in Trägerschaft des Rhein-Hunsrück-Kreises und des Rhein-Lahn-Kreises weiterbeverträglich errichtet werden könne.⁹ Eine von Seiten des Ministeriums in Auftrag gegebene Stellungnahme des Landesrechnungshofes kommt zu dem Ergebnis, dass sich die Frage der straßenrechtlichen Einstufung der Mittelrheinbrücke vor der Erhebung aktueller Verkehrsdaten nicht abschließend beurteilen lasse, aber gewichtige Gründe für eine Einstufung als Landesstraße und damit die Baulast des Landes bestünden.¹⁰ Der Präsident des Landesrechnungshofes schlug in der Sitzung des Kreistages des Rhein-Hunsrück-Kreises vom 20. Februar 2017 als Kompromiss vor, zunächst

¹ Cochet Consult/Gesellschaft für Verkehrsberatung und Systemplanung mbH (GVS), Studie "Untersuchungen verbesserter Rheinquerungen am Mittelrhein" – Kurzfassung, März 2003, abrufbar unter www.mittelrhein-westerwald.de.

² Cochet Consult/Landesbetrieb Mobilität Rheinland-Pfalz, Studie "Rheinquerungen am Mittelrhein. Informationsvorlage für das UNESCO-Welterbe-Zentrum", Paris, August 2007 (n.v.).

³ Der Entwurf ist abrufbar unter <http://www.hparc.com/work/mittelrheinbruecke/>.

⁴ Vgl. Bericht "Brücke soll in zehn Jahren stehen" des SWR-Aktuell vom 5. Oktober 2016.

⁵ Vgl. Protokoll der 10. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft und Verkehr vom 27. Oktober 2016, S. 5 ff.

⁶ Bericht "Brücke: Lösung abgelehnt" der Rhein-Zeitung Koblenz vom 18. Februar 2017.

⁷ Pressemitteilung des Rhein-Hunsrück-Kreises vom 3. Februar 2017.

⁸ Gutachten Prof. Dr. Spannowsky vom 29. Januar 2017, abrufbar unter www.kreis-sim.de.

⁹ Pressemitteilung des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau vom 16. Februar 2016.

¹⁰ S. 17 der Stellungnahme des Landesrechnungshofes vom 15. Februar 2016, abrufbar unter www.rechnungshof-rlp.de.

ohne Festlegung auf einen konkreten Träger der Straßenbaulast das erforderliche Raumordnungsverfahren einzuleiten.¹¹ Dafür hat sich auch der Landrat des Rhein-Hunsrück-Kreises ausgesprochen.¹²

III. Das Raumordnungsverfahren

Ungeachtet der Einstufung der Mittelrheinbrücke als mögliche Landes- oder Kreisstraße richten sich deren Planung, Genehmigung und Betrieb nach dem rheinland-pfälzischen Landesstraßengesetz¹³. Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 LStrG sind bei der Straßenplanung auch Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen. Solche Erfordernisse der Raumordnung können sich u.a. aus einem Raumordnungsverfahren ergeben.

Das Raumordnungsverfahren ist ein förmliches Verfahren eigener Art und klassisches Instrument der Landesplanung zur Sicherung der Raumverträglichkeit einzelner Projekte.¹⁴ Die Rechtsgrundlage für das Raumordnungsverfahren bildet § 15 ROG¹⁵, weitere Regelungen dazu sind in § 17 LPIG¹⁶ enthalten. Im Raumordnungsverfahren prüft die zuständige Landesplanungsbehörde, inwieweit ein bestimmtes Vorhaben mit den Zielen, Grundsätzen und Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmt und verschiedene Planungen unter raumordnerischen Gesichtspunkten aufeinander abgestimmt bzw. miteinander in Einklang gebracht werden können.

Das Raumordnungsverfahren mündet nach § 15 Abs. 1 Satz 2 ROG bzw. § 17 Abs. 1 LPIG in einer sog. raumordnerischen Beurteilung bzw. einem raumordnerischen Entscheid. In ihr wird festgehalten, ob bzw. unter welchen konkreten Bedingungen das Vorhaben "den Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung entspricht"¹⁷. Die raumordnerische Beurteilung stellt keinen Verwaltungsakt im Sinne des § 35 Satz 1 VwVfG¹⁸, sondern eine bloße gutachterliche Äußerung dar.¹⁹ Denn sie entfaltet keine unmittelbare Rechtswirkung gegenüber dem Träger des Vorhabens und den Verfahrensbeteiligten.²⁰ Ein raumordnerischer Entscheid ist daher nicht selbstständig vor Gericht angreifbar. Möglich ist nur eine Inzidentkontrolle – etwa im Rahmen

¹¹ Vgl. Bericht "Bei der Brücke ist kein Land in Sicht" der Rhein-Zeitung Koblenz vom 21. Februar 2017.

¹² Vgl. Bericht "Brücke: Landrat will Kompromiss" der Allgemeinen Zeitung Mainz vom 1. März 2017.

¹³ Landesstraßengesetz vom 1. August 1977, GVBl. 1977, 273 (im Folgenden: LStrG).

¹⁴ Bäumler, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz (Hrsg.), Raumordnung in Bund und Ländern, 5. Aufl. 2016, § 15 Rn. 9 f.

¹⁵ Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008, BGBl. I 2008, 2986.

¹⁶ Landesplanungsgesetz vom 10. April 2003, GVBl. 2003, 41.

¹⁷ Vgl. Bäumler, Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz, Stand Oktober 2013, S. 99.

¹⁸ Verwaltungsverfahrensgesetz vom 23. Januar 2003, BGBl. I 2003, 102, in Rheinland-Pfalz anwendbar nach § 1 Abs. 1 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes vom 23. Dezember 1976, GVBl. 1976, 308, in der Fassung vom 22. Dezember 2015.

¹⁹ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 4. Juni 2008, 4 BN 12/08, ZfBR 2008, 592–593, 592; Beschluss vom 30. August 1995, 4 B 86/95, NVwZ-RR 1996, 67–68, 67; Urteil vom 3. Dezember 1992, 4 C 33/89, DVBl. 1993, 435–437, 437; VGH Bayern, Urteil vom 20. November 1972, 51 II 72, VGHE BY 28, 9; Beckmann, in: Hoppenberg/de Witt (Hrsg.), Handbuch des öffentlichen Baurechts, Kapitel N Raumordnungsrecht, Rn. 262 m.w.N.

²⁰ BVerwG, Urteil vom 5. November 2009, BVerwGE 135, 209–218, 216; Urteil vom 16. März 2006, 4 A 1073/04, Rn. 60; dass., Beschluss vom 30. August 1995, 4 B 86/95, NVwZ-RR 1996, 67–68, 67; Urteil vom 3. Dezember 1992, 4 C 53/89, DVBl. 1993, 435–437, 437; Janssen, in: Schumacher/Werk/Albrecht (Hrsg.), Raumordnungsgesetz, 2012, § 15 Rn. 21 m.w.N.

eines Rechtsstreites über den späteren Planfeststellungsbeschluss.²¹ Die raumordnerische Beurteilung stellt nach § 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG ein sonstiges Erfordernis der Raumplanung dar, das nach § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG in behördlichen Abwägungs- und Ermessensentscheidungen berücksichtigt werden muss. Dies gilt nach § 4 Abs. 1 Satz 1 LStrG auch im Rahmen der Straßenplanung bei der Linienführung. Dort ist die raumordnerische Beurteilung mit anderen bedeutsamen Belangen des Verkehrs, der Ortsplanung, der Wasserwirtschaft, der Bodennutzung, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, der Denkmalpflege und der Umweltverträglichkeit ermessensfehlerfrei abzuwägen.²²

1. Zulässigkeit

Auf die Klärung der vorliegenden Frage kommt es nur an, wenn ein Raumordnungsverfahren bei der Planung der Mittelrheinbrücke zulässig wäre.

Welchen Vorhaben ein Raumordnungsverfahren vorzuschalten ist, wird nach § 23 Abs. 1 ROG durch Rechtsverordnung des Bundes geregelt. Bei der Aufzählung in § 1 RoV²³ handelt es sich um einen Mindestkatalog, die darin enthaltene Aufzählung ist nicht abschließend.²⁴ Der Bau der Mittelrheinbrücke würde keinen dieser Tatbestände – insbesondere nicht den allein einschlägigen § 1 Nr. 8 RoV – erfüllen, da über die Brücke keine Bundesfernstraße im Sinne des § 1 Abs. 1 FStrG²⁵ führen soll.²⁶

Über den Katalog des § 1 RoV hinaus können die Landesplanungsbehörden für alle Planungen und Maßnahmen ein Raumordnungsverfahren durchführen, wenn sie im Einzelfall raumbedeutsam sind und überörtliche Bedeutung haben (§ 15 Abs. 1 Satz 1 und 2 ROG bzw. § 17 Abs. 1 LPIG).²⁷ Raumbedeutsame Vorhaben sind Planungen und sonstige Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines

²¹ Bäumler, Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz, Stand Oktober 2013, S. 100; ders., in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz (Hrsg.), Raumordnung in Bund und Ländern, 5. Aufl. 2016, § 15 Rn. 27; dies wird im Übrigen auch durch § 16 Abs. 3 des Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I 2010, 94), klargestellt.

²² Vgl. zur Berücksichtigungspflicht: BVerwG, Beschluss vom 30. August 1995, 4 B 86/95, NVwZ-RR 1996, 67–68, 67; OVG Saarland, Urteil vom 3. September 2001, 1 R 4/00, AS RP-SL 29, 285–303; Durner, Konflikte räumlicher Planung, 2005, S. 83 f.; Beckmann, in: Hoppenberg/de Witt (Hrsg.), Handbuch des öffentlichen Baurechts, Kapitel N Raumordnungsrecht, Rn. 261 m.w.N.; Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (Hrsg.), Raumordnungsgesetz, 2010, § 15 Rn. 20; Bäumler, Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz, Stand Oktober 2013, S. 92; entgegen des Wortlautes des § 4 Abs. 1 Satz 2 LStrG ("beachten") ist das Ergebnis eines Raumordnungsverfahrens auch im Planungsverfahren nur zu berücksichtigen und kann als sonstiges Erfordernis der Raumordnung gerade keine Bindungswirkung entfalten (vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 5. August 2004, 1 A 11787/03, AS RP-SL 31, 402–418, 408 f.; Witte, in: Bogner/Bitterwolf-de Boer/Probstfeld (Hrsg.), Landesstraßengesetz für Rheinland-Pfalz, Stand August 2016, § 4 LStrG S. 11 f.).

²³ Raumordnungsverordnung vom 13. Dezember 1990, BGBl. I 1990, 2766.

²⁴ Finkelnburg/Orloff/Kment (Hrsg.), Öffentliches Baurecht – Band 1 Bauleitplanungsrecht, 6. Aufl. 2011, § 21 Rn. 8.

²⁵ Bundesfernstraßengesetz vom 28. Juni 2007, BGBl. I 2007, 1206.

²⁶ Die sog. Mittelrheinbrücke hat keinen Eingang in den Bundesverkehrswegeplan 2030 (Anlage Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen zum Gesetz über den Ausbau der Bundesfernstraßen vom 20. Januar 2005, BGBl. I 2016, 3354–3411) gefunden und wird voraussichtlich keine Bundesfernstraße im Sinne des § 1 Abs. 1 FStrG darstellen.

²⁷ Bäumler, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz (Hrsg.), Raumordnung in Bund und Ländern, 5. Aufl. 2016, § 15 Rn. 37.

Gebietes beeinflusst wird (§ 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG). Von überörtlicher Auswirkung sind solche Vorhaben, die über das Gemeindegebiet ihres Standortes hinausreichen oder hinauswirken.²⁸

Bei der geplanten Mittelrheinbrücke dürften die Raumbedeutsamkeit und die überörtliche Bedeutung zu bejahen sein, da sie zumindest zwei Gemeindegebiete – nämlich die Verbandsgemeinden St. Goar und St. Goarshausen – miteinander verbinden soll und als einzige Brücke über eine Strecke von 80 km eine Querung über den Rhein ermöglichen würde. Das Raumordnungsverfahren dürfte daher zulässig sein.

Dass die Planung der Mittelrheinbrücke noch nicht bis in jedes Detail konkretisiert ist, steht der Einleitung eines Raumordnungsverfahrens nicht entgegen. Denn als Vorverfahren zum eigentlichen Zulassungsverfahren stellt es geringere Anforderungen an die notwendige Detailtiefe.²⁹ Diese bestimmt sich nach den Umständen des Einzelfalles. Die konkrete Lage der Brücke zwischen den Gemeinden St. Goar und St. Goarshausen bzw. deren Stadtteilen Fellen und Wellmich sowie der Entwurf der Architekten Heneghan/Peng werden sowohl vom Land, als auch den beteiligten Kreisen akzeptiert und weiteren Planungen zugrunde gelegt. Das Projekt der Mittelrheinbrücke erscheint daher als möglicher Prüfungsgegenstand hinreichend verfestigt.

2. Funktionen des Raumordnungsverfahrens

Um die Rolle des Trägers im Raumordnungsverfahren nachvollziehen zu können, folgt eine kurze Darstellung der verschiedenen Funktionen des Raumordnungsverfahrens.

In erster Linie dient das Raumordnungsverfahren dazu, vor einer abschließenden Entscheidung in den unterschiedlichen fachgesetzlich vorgeschriebenen Zulassungsverfahren (z.B. Planfeststellungsverfahren) die Vorfrage der raumordnerischen Verträglichkeit eines Vorhabens zu klären.³⁰ Die Raumverträglichkeit eines einzelnen Vorhabens wird nach § 15 Abs. 1 ROG geprüft, das heißt alle mit dem Vorhaben verbundenen raumbedeutsamen – positive wie negative – Auswirkungen³¹ auf die in § 2 ROG genannten Belange werden unter überörtlichen Gesichtspunkten überprüft (Prüfungsfunktion).³²

Im Raumordnungsverfahren werden bestehende Ziele der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG konkretisiert, ausgelegt und ausgefüllt. Das Raumordnungsverfahren dient

²⁸ OVG Niedersachsen, Urteil vom 28. Mai 2008, 12 LB 64/07, Rn. 38; Schmitz, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand Lfg. 1/2014, L § 15 Rn. 4.

²⁹ Schmitz, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand Lfg. 1/14; L § 15 Rn. 223; Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (Hrsg.), Raumordnungsgesetz, 2010, § 15 Rn. 48 f.

³⁰ BVerwG, Urteil vom 5. November 2009, BVerwGE 135, 209–218, 216; Beschluss vom 4. Juni 2008, 4 BN 12/08, ZfBR 2008, 592–593; Urteil vom 3. Dezember 1992, 4 C 53/89, DVBl. 1993, 435–437, 437.

³¹ Janssen, in: Albrecht/Janssen/Schumacher/Werk (Hrsg.), Praxis der Kommunalverwaltung – Raumordnungsgesetz, Stand Juni 2012, § 15 Rn. 9 m.w.N.

³² Schmitz, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand Lfg. 1/2014 L § 15 Rn. 16 m.w.N.

daher der Sicherung und Umsetzung bestehender Pläne (wie dem regionalen Raumordnungsplan und dem Landesentwicklungsprogramm)³³ und kann so Fehlentwicklungen bzw. -planungen im Widerspruch zur Raumordnung verhindern³⁴ (Sicherungsfunktion).

Weiter sollen im Raumordnungsverfahren nach § 15 Abs. 1 Satz 2 ROG bestehenden raumbedeutsame Fach- und Einzelplanungen von überörtlicher Bedeutung miteinander in Einklang gebracht werden, um Konflikte gegenläufiger Vorhaben möglichst frühzeitig zu vermeiden und sie wechselseitig mit Blick auf das Gesamtkonzept der Landesplanung zu optimieren (Koordinierungs- und Abstimmungsfunktion). Dadurch können Eingriffe in schützenswerte Bereiche abgewendet oder auf ein Minimum reduziert und insgesamt Fehlplanungen vermieden werden.³⁵ Die Abstimmung soll möglichst eine einvernehmliche raumplanerische Beurteilung des jeweiligen Projektes bewirken (vgl. § 17 Abs. 5 Satz 3 LPIG).³⁶

Indem alle durch das Raumordnungsverfahren in ihren Belangen berührte öffentliche Stellen nach § 15 Abs. 3 Satz 1 ROG bzw. § 17 Abs. 5 LPIG zu beteiligen sind, kommt dem Verfahren außerdem eine Hinweisfunktion für anstehende raumbedeutsame Planungen zu.

Das Verfahren dient weiter der Abschichtung von Verwaltungsaufgaben. Es entlastet nachfolgende Planfeststellungs- oder Genehmigungsbehörden, weil diese nicht erneut über raumordnerische Zulässigkeitsfragen entscheiden müssen.³⁷

3. Der Träger der raumbedeutsamen Planung oder Maßnahme im Raumordnungsverfahren

Maßgeblich für die Beantwortung der vorliegenden Frage ist, wer in einem Raumordnungsverfahren betreffend die Mittelrheinbrücke als "Träger der Planung oder Maßnahme" im Sinne der § 15 Abs. 2 ROG und § 17 Abs. 4 LPIG in Betracht kommt und ob ein Raumordnungsverfahren ohne entsprechenden Träger betrieben werden könnte.

³³ Für die Region des Mittelrheintales besteht neben dem Landesentwicklungsprogramms (LEP IV) des Ministeriums des Inneren und für Sport (verbindlich erklärt durch Rechtsverordnung vom 25. Oktober 2008, GVBl. 2008, 285, geändert durch Rechtsverordnung vom 26. April 2013, GVBl. 2013, 66, sowie durch Rechtsverordnung vom 18. August 2015, GVBl. 2015, 251) der regionale Raumordnungsplan Mittelrhein-Westerwald (Genehmigungsbescheid vom 9. Juni 2006, StAnz. Nr. 24 vom 10. Juli 2006, S. 922).

³⁴ Bäumler, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz (Hrsg.), Raumordnung in Bund und Ländern, 5. Aufl. 2016, § 15 Rn. 38.

³⁵ Erbguth/Schoeneberg, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 2. Aufl. 1992, Rn. 117 f.; Hopp, Rechts- und Vollzugsfragen des Raumordnungsverfahrens, 1999, S. 15, Lautner, Funktionen raumordnerischer Verfahren, 1999, S. 156 f., 159; Teubert, Mitarbeiter der Verwaltung als Mediatoren im Verwaltungsverfahren? 2006.

³⁶ Blümel/Pfeif, Kommunale Planungshoheit und Ergebnis des Raumordnungsverfahrens, VerwArch 88 (1997), 353, 383; Bussek, Die Wirksamkeit von Raumordnungsverfahren, 2. Aufl. 1998, S. 35 spricht von einer Befriedigungsfunktion.

³⁷ Finkelnburg/Ortloff/Kment, Öffentliches Baurecht – Band 1 Bauleitplanungsrecht, 6. Aufl. 2011, § 21 Rn. 11; Hopp, Rechts- und Vollzugsfragen des Raumordnungsverfahrens, 1999, S. 16; Schoeneberg, Umweltverträglichkeitsprüfung und Raumordnungsverfahren, 1984, S. 177; Teubert, Mitarbeiter der Verwaltung als Mediatoren im Verwaltungsverfahren? 2006, S. 80.

a) Begriff des Trägers der Planung oder Maßnahme

Der Begriff des Trägers der Planung oder Maßnahme ist weder im Raumordnungsgesetz noch im Landesplanungsgesetz definiert und daher durch Auslegung zu ermitteln.

Nur dem Wortlaut nach ähnelt der Begriff dem des Trägers der Straßenbaulast. Letzterer wird im Landestraßengesetz näher definiert. Gemäß § 12 LStrG bestimmt sich der Träger der Straßenbaulast nach der Klassifikation der Straße als Landes- oder Kreisstraße im Sinne des § 3 LStrG. Aufgabe des Baulastträgers ist es, die jeweilige Straße zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern (§ 11 Abs. 1 Satz 3 LStrG). Als Baulastträger der Mittelrheinbrücke in Betracht kämen das Land (bei Einstufung als Landesstraße im Sinne des § 3 Nr. 1 LStrG) oder der Rhein-Lahn-Kreis zusammen mit dem Rhein-Hunsrück-Kreis (bei Einstufung als Kreisstraße im Sinne des § 3 Nr. 2 LStrG). Da derzeit Streit über die Klassifikation der über die Brücke führenden Straße besteht, kann der spätere Träger der Straßenbaulast auf Grundlage der bestehenden Planung zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht eindeutig bestimmt werden.³⁸ Dies ist im Übrigen nicht Gegenstand der vorliegenden Stellungnahme.

Wie § 1 RoV zeigt, können die vielfältigsten Vorhaben Gegenstand eines Raumordnungsverfahrens sein (z.B. Gebäude wie Einkaufszentren, Infrastrukturprojekte wie Straßen, Schienen- oder Wasserwege, Bauwerke wie Windräder oder andere raumbedeutsame Vorhaben wie etwa der Abbau von Rohstoffen unter Tage). Der Begriff des "Trägers der Planung oder Maßnahme" im Sinne der § 15 Abs. 2 ROG und § 17 Abs. 4 LPlIG ist daher wesentlich weiter zu verstehen als der des Trägers der Straßenbaulast im Sinne der §§ 11 und 12 LStrG und unter Berücksichtigung seiner Rolle im Raumordnungsverfahren funktional auszulegen.

Nach einer in der Literatur vertretenen Auffassung³⁹ wird der Träger der Planung oder Maßnahme – ebenso wie der Vorhabenträger im Sinne des Planfeststellungsverfahrens nach § 73 VwVfG – als jede natürliche oder juristische Person, die das Vorhaben für eigene oder fremde Zwecke verwirklichen will,⁴⁰ verstanden.

Würde man dies zugrunde legen, gäbe es angesichts des bestehenden Dissens zwischen Land und Landkreisen zur Finanzierung der Brücke derzeit keinen Träger der Planung oder Maßnahme. Zwar machen sich alle Seiten für den Bau der Mittelrheinbrücke stark⁴¹ – allerdings nur unter der Bedingung, dass die jeweils andere Seite später die Straßenbaulast trägt und damit für den zukünftigen Unterhalt der Brücke aufkommen muss. Träger kann aber nur sein, wer das

³⁸ Davon geht auch die Stellungnahme des Landesrechnungshofes vom 15. Februar 2016 (S. 16 f., vgl. Fn. 10) aus, wonach eine abschließende Beurteilung der Einstufung nicht möglich sei.

³⁹ Schmitz, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand Lfg. 1/2014 L § 15 Rn. 218 f. m.w.N.

⁴⁰ Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Aufl. 2014, § 73 Rn. 16.

⁴¹ Vgl. S. 49 des Koalitionsvertrages Rheinland-Pfalz 2016–2021 von SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, wonach die Planung einer Mittelrheinbrücke als welterbeverträgliches, kommunales Verkehrsprojekt wieder aufgenommen werden soll, sowie den Beschluss des Kreistages des Rhein-Lahn-Kreises vom 10. Januar 2017 (vgl. Bericht "Mittelrheinbrücke könnte günstiger werden" des SWR-Aktuell vom 10. Januar 2017).

Projekt für eigene oder fremde Zwecke – auf eigene Kosten – verwirklichen will. Allerdings hat sich hier bislang niemand zum Bau der Brücke in eigener Baulastträgerschaft bereit erklärt.

Weiteres ergibt sich auch nicht bei funktionaler Auslegung des Begriffs des Trägers der Planung oder Maßnahmen. Dessen wesentliche Aufgaben sind zum einen die Einbringung der Standort- und Trassenalternativen, die im Raumordnungsverfahren geprüft werden sollen (§ 15 Abs. 1 Satz 3 ROG), zum anderen die Vorlage aller erforderlichen Verfahrensunterlagen an die zuständige Landesplanungsbehörde (§ 15 Abs. 2 ROG und § 17 Abs. 4 Sätze 2 und 3 LPIG⁴²).

Daraus lässt sich ableiten, dass als Träger der Planung oder Maßnahme in Betracht kommt, wer die Lage der Brücke und die Linienführung der über sie führenden Straße bestimmen kann. Da die Pflicht zur vorbereitenden Straßenplanung in Gestalt der Bestimmung der Linienführung und der Straßencharakteristika grundsätzlich Aufgabe des Trägers der Straßenbaulast ist⁴³, führt erster Gedanke nicht weiter. Denn wer Träger der Straßenbaulast ist, kann nicht im Raumordnungsverfahren ermittelt oder entschieden werden. Die Landesplanungsbehörde prüft im Raumordnungsverfahren nach § 15 Abs. 1 Satz 2 ROG in materieller Hinsicht allein die Raumverträglichkeit – also die raumbedeutsamen Auswirkungen der Planung oder Maßnahme unter überörtlichen Gesichtspunkten, insbesondere die Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Raumordnung und die Abstimmung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen. Die Landesplanungsbehörde kann nur feststellen, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen der Bau einer Mittelrheinbrücke raumverträglich wäre – nicht aber wer Träger der Straßenbaulast ist.

Weiter lässt sich aus den vorgenannten Aufgaben ableiten, dass Träger der Planung oder Maßnahmen sein kann, wer über die für das Verfahren erforderlichen Unterlagen verfügt. Auch dies hilft aber nicht über die vorgenannte Grunderwägung hinweg, dass nur derjenige Träger im Raumordnungsverfahren sein kann, der die Mittelrheinbrücke auch auf eigene Kosten verwirklichen will.

Gegenwärtig ist ein Träger der Planung oder Maßnahme somit nicht gegeben.

⁴² Seit der Föderalismusreform I besteht für den Bereich der Raumordnung nach Art. 72 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG und Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes mit der Möglichkeit zur Abweichung durch die Länder. Von der Abweichungskompetenz hat das Land Rheinland-Pfalz bislang keinen Gebrauch gemacht. Da die Landesnorm des § 17 LPIG nach Erlass der Bundesnorm des § 15 ROG nicht mehr geändert wurde, handelt es sich um überkommenes Landesrecht, dass wegen § 28 Abs. 3 ROG – soweit es ergänzende Regelungen enthält – weiter fort gilt (vgl. Schmitz, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand Lfg. 1/2014; L § 15 Rn. 39 ff. und 320 ff; Bäumler, Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz, Stand Oktober 2013, S. 88). Bei § 17 Abs. 4 Satz 2–5 LPIG handelt es sich um ergänzende Landesregelungen, die nach § 28 Abs. 3 ROG neben dem ROG fort gelten (vgl. Schmitz, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand Lfg. 1/2014, L § 15 Rn. 320d).

⁴³ Bitterwolf-de Boer, in: Bogner/Bitterwolf-de Boer/Probstfeld (Hrsg.), Landesstraßengesetz für Rheinland-Pfalz, Stand August 2016, Ziffer 1.1 zu § 11 LStrG m.w.N.; Leue, in: Kodal (Begr.), Straßenrecht Handbuch, 7. Aufl. 2010, Kapitel 35 Rn. 9.

b) Möglichkeit eines Raumordnungsverfahrens ohne Träger

Grundsätzlich ist die Einleitung eines Raumordnungsverfahrens nach § 17 Abs. 1 Satz 2 LPlG von Amts wegen, also ohne Antrag eines Trägers, möglich.⁴⁴ Die Landesplanungsbehörde kann jederzeit selbst ein Raumordnungsverfahren einleiten, wenn sie Kenntnis von einer raumbedeutsamen Planung erhält. Zur Eröffnung eines Raumordnungsverfahrens kann es jedoch erst kommen, wenn von dem fraglichen Träger die zur Prüfung erforderlichen Unterlagen eingereicht wurden. Ohne diese Unterlagen kann die Landesplanungsbehörde die Raumbedeutsamkeit bzw. -verträglichkeit nicht prüfen und damit ihre Aufgabe im Raumordnungsverfahren nicht erfüllen. Ein Raumordnungsverfahren wäre obsolet. Im Übrigen erscheint die Einleitung eines Raumordnungsverfahrens ohne Projekt bzw. Projektträger auch nicht zweckmäßig, denn es widerspräche den Grundsätzen der Verwaltungsökonomie, ein aufwändiges Verfahren zu betreiben, um die Raumverträglichkeit eines Vorhabens zu prüfen, das niemand verwirklichen möchte.⁴⁵

Ein Raumordnungsverfahren ohne Träger der Planung oder Maßnahme erscheint daher nicht möglich.

IV. Zweckmäßigkeit eines Raumordnungsverfahrens

Dennoch könnte die Einleitung eines Raumordnungsverfahrens nicht nur als erster Schritt zur Verwirklichung der Mittelrheinbrücke, sondern auch unter folgenden Aspekten zweckmäßig sein.

Zur Prüfung der Raumverträglichkeit im Raumordnungsverfahren sind vielfältige Untersuchungen zu den verschiedenen Auswirkungen der Brücke auf die Raumordnung nötig. Dies kann durch Gutachten zu den Auswirkungen der Mittelrheinbrücke auf die umliegenden Gemeinden (z.B. Siedlungs- und Infrastruktur, Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen), das Mittelrheintal und seinen Status als Weltkulturerbe (z.B. Verkehr, Lärm), die Tier- und Pflanzenwelt sowie den Rhein selbst (z.B. Wasserstand) geschehen. Entsprechende Gutachten können z.B. auch das zukünftige Verkehrsaufkommen der Brücke zum Gegenstand haben und damit wichtige Anhaltspunkte für die Klassifizierung der Brücke nach § 3 LStrG und die damit einhergehenden Frage der Straßenbaulast nach § 12 LStrG geben.⁴⁶ Dies könnte zu einer Klärung der Finanzierungsfrage zwischen dem Land und den Kreisen beitragen.

Weiter findet im Rahmen des Raumordnungsverfahrens ein umfassendes Beteiligungsverfahren statt. Nach § 15 Abs. 3 Satz 1 ROG sind alle von dem Projekt voraussichtlich betroffene

⁴⁴ OVG Niedersachsen, Urteil vom 28. Mai 2008, 12 LB 64/07, Rn. 37; Bäumler, Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz, Stand Oktober 2013, S. 93 f.

⁴⁵ Vgl. Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (Hrsg.), Raumordnungsgesetz, 2010, § 15 Rn. 37, 46.

⁴⁶ Vgl. S. 16 der Stellungnahme des Landesrechnungshofes vom 15. Februar 2016 (vgl. Fn. 10), wonach eine differenzierte Betrachtung des Verkehrsaufkommens nach Quell-/Ziel- und Durchgangsverkehren notwendig sei, um Feststellungen zu den Reichweiten der ermittelten Kfz-Verkehre zu treffen, die zur Beurteilung der Einstufung der Straße herangezogen werden könnten.

Stellen zu beteiligen. Dies bezieht sich auf alle in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen sowie Naturschutzvereinigungen nach § 17 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 lit. g LPIG⁴⁷. Auch die Öffentlichkeit ist nach § 17 Abs. 7 LPIG⁴⁸ zwingend am Raumordnungsverfahren zu beteiligen. Die Landesplanungsbehörde hat sämtliche eingehenden Stellungnahmen der Beteiligten zu gewichten und in ihrer Schlussabwägung einzubeziehen.⁴⁹ Durch diese umfassenden Beteiligungspflichten werden vielfältige Belange abgestimmt und koordiniert. Dies kann einerseits zur Steigerung der Akzeptanz des jeweiligen Vorhabens in der Bevölkerung beitragen⁵⁰ sowie andererseits bestehende planerische Konflikte lösen.⁵¹

Mit Blick auf seine vorbeschriebene Koordinierungs- und Abstimmungsfunktion könnte ein Raumordnungsverfahren bestenfalls eine einvernehmliche Planung der Mittelrheinbrücke ermöglichen bzw. fördern.

V. Möglicher Lösungsweg

Im Falle der Mittelrheinbrücke wäre ein Raumordnungsverfahren nur möglich, wenn sich jemand eigens für dieses Verfahren als Träger der Planung oder Maßnahme zur Verfügung stellt, um mit der Landesplanungsbehörde zusammenzuarbeiten. Dazu wäre folgende Alternative denkbar:

1. entweder eine der Seiten (das Land oder die Landkreise) erklärt für das Raumordnungsverfahren – ohne Anerkenntnis einer Rechtspflicht und unabhängig von der Frage der Trägerschaft der Straßenbaulast –, das Projekt Mittelrheinbrücke verwirklichen zu wollen oder
2. beide Seiten erklären für das Raumordnungsverfahren – wiederum ohne Anerkenntnis einer Rechtspflicht und unabhängig von der Frage der Trägerschaft der Straßenbaulast –, die Mittelrheinbrücke gemeinsam verwirklichen zu wollen.

Im ersten Fall wäre eine Seite für sich Träger der Planung und Maßnahme im Raumordnungsverfahren, im zweiten Fall gäbe es mehrere Träger – was das Raumordnungsgesetz und das Landesplanungsgesetz durchaus zulassen.

Der bzw. die Träger der Planung und Maßnahme wären im Raumordnungsverfahren insbesondere für die Einreichung der erforderlichen Unterlagen an die Landesplanungsbehörde verantwortlich. Die Beauftragung und Vergütung möglicher Sachverständiger obläge dem Träger allein bzw. den Trägern gemeinsam. Im Innenverhältnis mehrerer Träger untereinander wäre eine Freistellungsvereinbarung wegen der Gutachterkosten denkbar. Darüber hinausgehende

⁴⁷ § 17 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 lit. g und § 17 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 LPIG gelten nach § 28 Abs. 3 ROG als ergänzendes Landesrecht fort.

⁴⁸ § 17 Abs. 7 LPIG gilt nach § 28 Abs. 3 ROG als ergänzendes Landesrecht fort und konkretisiert die in § 15 Abs. 3 Satz 3 ROG vorgesehene Möglichkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung zu einer Pflicht, vgl. Schmitz, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Stand Lfg. 1/2014; L § 15 Rn. 320 g.

⁴⁹ Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (Hrsg.), Raumordnungsgesetz, 2010, § 15 Rn. 55.

⁵⁰ Positionspapier Nr. 99 der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Raumordnungsverfahren – Chance für eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Infrastrukturprojekten, 2014, S. 1 f.

⁵¹ Teubert, Mitarbeiter der Verwaltung als Mediatoren im Verwaltungsverfahren? 2006, S. 79 m.w.N.

Pflichten treffen den Träger im Raumordnungsverfahren nicht. Spiegelbildlich zu diesen Pflichten steht das Recht des Trägers, entsprechende Sachverständige selbst auszuwählen. Weiter steht dem Träger im Raumordnungsverfahren das Recht zu, dessen Gegenstand der Prüfungen – nämlich die Lage und die Ausgestaltung der Brücke – zu bestimmen. Dabei bleibt festzuhalten, dass alle als Träger in Betracht kommenden juristischen Personen ihren weiteren Planungen den konkreten Entwurf der Architekten Heneghan/Peng zugrunde legen wollen, so dass Konsens über den Gegenstand des Raumordnungsverfahrens herrscht. Streit besteht nur hinsichtlich der juristischen Bewertung der Straße, die über die Brücke führen soll. Ein Auftreten von Land und Landkreisen als gemeinsame Träger im Raumordnungsverfahren scheint somit denkbar.

Wer als Träger im Raumordnungsverfahren auftritt, hat keine Bedeutung für die Frage der Straßenbaulast. Diese bestimmt sich unter rein objektiven Bedingungen anhand der §§ 3 und 12 LStrG. Der Träger im Raumordnungsverfahren und der Träger der Straßenbaulast können auseinanderfallen und müssen nicht identisch sein.

C. Zusammenfassung

Im Falle der sog. Mittelrheinbrücke dürfte vor der Durchführung des eigentlichen Planfeststellungsverfahrens ein Raumordnungsverfahren erforderlich sein, um die Raumverträglichkeit des Projektes aufgrund des derzeitigen Planungsstand zu prüfen. Der vorliegende Architektenentwurf erscheint als Grundlage dafür ausreichend.

Voraussetzung zur Einleitung eines Raumordnungsverfahrens ist, dass es zumindest einen Träger der Planung oder Maßnahme im Sinne des § 15 ROG gibt. Dieser Begriff kann – muss sich aber nicht – mit dem des Trägers der Straßenbaulast im Sinne des § 12 LStRG decken. Das Land, der Rhein-Lahn- sowie der Rhein-Hunsrück-Kreis kommen hier sowohl als Träger der Straßenbaulast, als auch als Träger der Planung oder Maßnahme in Betracht. Träger der Planung oder Maßnahme kann indes nur sein, wer das Vorhaben Mittelrheinbrücke unabhängig von der Frage der Trägerschaft der Straßenbaulast für eigene oder fremde Zwecke verwirklichen will. Da sich weder das Land, noch die Landkreise zum Bau der Brücke in eigener Baulastträgerschaft bereit erklärt haben, scheiden bislang beide als Träger der Planung oder Maßnahme im Raumordnungsverfahren aus. Daher scheint die Einleitung eines Raumordnungsverfahrens hinsichtlich der Mittelrheinbrücke derzeit nicht möglich.

Im Raumordnungsverfahren wird nicht verbindlich geklärt werden können, wer der Träger der Baulast der später über die Mittelrheinbrücke führenden Straße sein wird. Auch wird das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens nicht justiziabel sein. Aber im Raumordnungsverfahren müssen Untersuchungen zu den Auswirkungen der Brücke auf die Raumordnung eingeholt werden, die wichtige Anhaltspunkte für die Einstufung der Brücke nach § 3 LStrG liefern können. Dies könnte zur Klärung der damit einhergehenden Frage der Straßenbaulast hilfreich sein. Daher könnte die Einleitung eines Raumordnungsverfahrens zum gegenwärtigen Zeitpunkt zweckmäßig sein.

Dies wäre aber erst dann denkbar, wenn sich einer oder mehrere dazu bereit erklären würden, die Mittelrheinbrücke zu verwirklichen und damit für das Raumordnungsverfahren als Träger der Planung oder Maßnahme zur Verfügung stehen wollen. Dies hätte keine Bedeutung für die Frage der Straßenbaulast.

Der Träger der Straßenbaulast ist regelmäßig Träger der Planung oder Maßnahme im Raumordnungsverfahren. Steht der Träger der Straßenbaulast noch nicht fest, so können der Träger der Planung oder Maßnahme im Raumordnungsverfahren und der Träger der Straßenbaulast auseinanderfallen und müssen nicht identisch sein.

W i s s e n s c h a f t l i c h e r D i e n s t