

# Aufgaben und Organisation der Raumordnung des Bundes

Von Dr. FRIEDRICH HALSTENBERG,

Generalsekretär des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau  
und Raumplanung, Köln

Eine rationelle Nutzung des in zunehmendem Maße durch wachsende Bevölkerung und steigende technische Anforderungen in Anspruch genommenen Raumes ist notwendig, um eine befriedigende Erfüllung der individuellen und Gemeinschaftsbedürfnisse zu sichern. Dabei kommt es darauf an, die räumlich bedingten Lebensbedürfnisse in sinnvoller Weise zu befriedigen. Wesentlich ist, daß die differenzierten Flächennutzungsarten rationell und funktionell einander zugeordnet sind. Diese erstrebenswerte und notwendige Zuordnung und Abstimmung erfolgt aber — wie die Erfahrung lehrt — nicht von selbst im freien Spiel der Kräfte.

## Zuordnung aller privaten und öffentlichen raumbedeutsamen Maßnahmen

Die bei weitem überwiegende Mehrheit der Flächenwidmungen und -nutzungen erfolgt auf Grund privater Einzelentscheidungen. Der einzelne aber kann nur in den seltensten Fällen übersehen, inwieweit seine baulichen und sonstigen flächennutzenden Entscheidungen in Kollision zu anderen dadurch beeinflussten Objekten und Subjekten bestehen. Selbst soweit der einzelne solche Auswirkungen überschauen kann, geben aus verständlichen, wenngleich nicht stets zu billigen Gründen die engeren individuellen Nützlichkeitsabwägungen den Ausschlag.

Dies gilt mit nur geringfügigen Einschränkungen auch für raumbeeinflussende Maßnahmen der öffentlichen Hand. Die außerordentlich starke, den modernen Staat kennzeichnende Funktionsaufteilung in eine fast unübersehbare Zahl von sich immer mehr verselbständigenden Behörden und Ämtern führt zu einem Eigenleben und Ressortinteresse der Ämter, was eine gegenseitige Abstimmung raumbedeutsamer Maßnahmen der öffentlichen Hand sehr erschwert. Soll die Fülle der von einer Vielzahl öffentlicher und privater Stellen getragenen raumbedeutsamen Entscheidungen von Gegenläufigkeiten und Störungen befreit und einer sinnvollen und rationalen Ordnung zugeführt werden, so bedarf es einer Zusammenfassung, Gleichrichtung und Abstimmung der Kräfte und Maßnahmen. Dies ist die Funktion der Raumordnung.

## Der gebietsmäßige Bereich der Raumordnung

Die Notwendigkeit räumlicher Ordnung hat sich für den engeren Bereich der Ortsplanung (Stadtplanung, Bauleitplanung) bereits allgemeine und gesetzlich verankerte Anerkennung verschafft. Die Erklärung für diesen „Vorsprung“ der örtlichen Raumordnung dürfte darin zu suchen sein, daß hier die Folgen planloser Flächennutzung und Siedlungsentwicklung sichtbar und greifbar in Erscheinung treten.

Die Notwendigkeit der Ordnung größerer Räume ist aber von derjenigen der kleineren grundsätzlich nur quantitativ, nicht aber qualitativ verschieden. Die Raumordnung als Funktion kann daher nicht auf die örtlichen oder andere enger begrenzte Verwaltungsbezirke beschränkt sein.

Folgerichtig erlangte daher die Landesplanung für die Hoheitsgebiete der Länder in der Nach-

kriegszeit wieder in zunehmendem Maße Geltung. Zwar sollte man die noch nicht bereinigten Meinungsverschiedenheiten über den Einflusssbereich der Landesplanung und deren gesetzliche Regelung nicht übersehen. Immerhin aber ist die Feststellung gerechtfertigt, daß die Existenzberechtigung und Notwendigkeit der Raumordnung innerhalb der Länder außer Streit steht.

Es ist kein ernsthafter Zweifel daran zulässig, daß die Raumordnung als Aufgabe und Funktion auch für das Gesamtgebiet der Bundesrepublik besteht. Verfolgt die Raumordnung das Ziel, alle in einem bestimmten Lebensraum wirksam werdenden öffentlichen und privaten raumbedeutsamen Maßnahmen zu ordnen, so muß offensichtlich auch auf das Bundesgebiet abgestellt werden. Dies ist in dem Gutachten des Bundesverfassungsgerichts über die Baugesetzgebungszuständigkeit ausdrücklich bestätigt worden.

## Die sachlichen Zusammenhänge zwischen Orts-, Landes- und Bundesplanung

Raumordnung (Landesplanung) wird betrieben, seit es staatliche Gebietskörperschaften gibt. Allerdings trat diese Aufgabe als besonderer Verwaltungsbereich deshalb nicht in Erscheinung, weil die verwaltungsorganisatorischen Verhältnisse einfacher als heute waren und z. B. bei zentralistisch regierten Staaten alle Entscheidungsgewalt und damit auch die Koordinationsbefugnis für die einzelnen Verwaltungsbezirke in allen Gebietsteilen bei einer Regierungsspitze lagen.

Demgegenüber ist der verfassungsmäßige Aufbau der Bundesrepublik durch eine weitgehende Selbständigkeit und Unabhängigkeit der drei Staatsverbandsebenen Bund, Länder und Gemeinden gekennzeichnet. Der Lebensraum aber, der durch planmäßige Entwicklung gefördert werden soll, ist gleichwohl einheitlich. Die Planungen der Gemeinden, der Länder und des Bundes müssen sinnvoll aufeinander abgestimmt und zu einem Ganzen zusammengefügt werden. Jede der drei oben gruppenweise genannten Gebietskörperschaften könnte zwar entsprechend den rechtlichen Befugnissen in ihren jeweiligen sachlichen und örtlichen Zuständigkeiten selbständig und unabhängig planen. Aber dadurch würden zwangsläufig Unstimmigkeiten und Gegensätzlichkeiten entstehen. Diese gilt es gerade zu vermeiden. In einem so eng verflochtenen Wirtschafts- und Lebensraum wie dem unseren ist eine räumlich und fachlich isolierte Planung nicht möglich. Auch die Spezial- und Fachplanungen wirken über ihren Ressortbereich, oft auch über den engeren räumlichen Bereich weit hinaus. Man denke etwa an die Verkehrsplanungen des Bundes und der Länder in ihren Auswirkungen auf die Ortsplanung der betroffenen Gemeinden. Die überörtliche Planung auf Bezirks-, Länder- und Bundesebene schafft Bedingungen, Voraussetzungen und Daten für die Planung der kleineren Räume, in Sonderheit für die Ortsplanung. Diese kann daher sinnvoll und vernünftig nur betrieben werden, wenn die Planungsabsichten der übergeordneten Körperschaften und der Fachbehörden überhaupt und verlässlich bekannt sind. Im anderen Falle sind ständige Planänderungen auf der einen oder der anderen Seite

unvermeidlich. Es liegt aber im Wesen der Planung, daß alle Kollisionsmöglichkeiten bereits im vorbereitenden Verfahren geprüft werden und der daraufhin entwickelte Plan für einen vernünftigerweise übersehbaren Zeitraum Bestand hat. Diese Erkenntnis hat sich für die Ortsplanung Anerkennung verschafft; für die Landesplanung beginnt sie sich durchzusetzen. In der Bundesraumordnung liegt alles noch in den Anfängen.

Die bereits erwähnte verfassungsrechtlich gesicherte Staatsstruktur, der Föderalismus, welcher den Ländern ein hohes Maß an Selbständigkeit gegenüber dem Bund sichert, stellt die Bundesraumordnung vor erhebliche rechtliche Schwierigkeiten. Die Kernfrage geht dahin, auf welche Weise das Leitbild der räumlichen Entwicklung für die Bundesrepublik, das sogenannte Bundesentwicklungsprogramm rechtlich so gesichert werden kann, daß es auch von den Ländern zu beachten ist. Diese Wirkung könnte dadurch erzielt werden, daß das Bundesentwicklungsprogramm in einem Bundesgesetz festgelegt würde. Nun sind aber die Vorbereitungen für ein solches Bundesentwicklungsprogramm durchaus noch nicht so weit gediehen, daß überhaupt die Frage geprüft werden kann, ob das Bundesentwicklungsprogramm ein für die Gesetzgebung ausreichendes Maß an inhaltlicher Bestimmtheit aufweist.

#### **Auf der Grundlage freiwilliger Zusammenarbeit**

Der andere Weg, dem Bundesentwicklungsprogramm Kontinuität und Verbindlichkeit zu verleihen, besteht darin, es zum Gegenstand eines Staatsvertrages oder eines Verwaltungsabkommens zwischen dem Bund und den Ländern zu machen. Bei dem Abschluß einer derartigen Vereinbarung würden allerdings Bund und Länder auf der Ebene der Gleichberechtigung miteinander zu verhandeln haben. Das bedeutet, daß die Bundesraumordnung im gegenwärtigen Verfassungszustand weitgehend auf die Freiwilligkeit der Zusammenarbeit angewiesen ist.

Ganz ähnlich liegen die Verhältnisse für den Bereich der Abstimmung von Planungen des Bundes und der Länder im Einzelfalle. Der zum Vergleich heranzuziehende Fall ist der des Verhältnisses zwischen einem Lande und dessen Gemeinden. Für diesen Bereich sieht das Landesplanungsgesetz von Nordrhein-Westfalen das landesplanerische Widerspruchsverfahren vor, in dessen Rahmen die Landesplanungsbehörde die Durchführung solcher raumbedeutsamen Maßnahmen untersagen kann, die mit den Zielen der Landesplanung nicht in Übereinstimmung stehen. Eine ähnliche Entscheidungsbefugnis könnte einer Bundesplanungsbehörde unter den gegenwärtigen staatsrechtlichen Verhältnissen aber nicht zugesprochen werden; denn die Bundesaufsicht gegenüber den Ländern ist wesentlich schwächer als die Staatsaufsicht der Länder gegenüber den Gemeinden. Möglich wäre es allerdings, daß die Länder sich in einer Verwaltungsvereinbarung oder einem Staatsvertrag mit dem Bund der Entscheidung einer Schiedsinstanz unterwerfen würden. Sofern das Bundesentwicklungsprogramm zum Gegenstand eines Staatsvertrages oder einer Verwaltungsvereinbarung gemacht würde, könnte darüber hinaus der Verstoß gegen die Bestimmungen dieser Abkommen mit der Klage vor dem Bundesverfassungsgericht verfolgt werden.

Diese hier nur angedeuteten Schwierigkeiten haben zu der Überzeugung geführt, daß ohne das äußerste und politisch sehr schwer wiegende Instrument der Verfassungsänderung für die Bundesraum-

ordnung nur eine solche Organisation gewählt werden kann, welche grundsätzlich auf der freiwilligen Zusammenarbeit von Bund und Ländern basiert. Dies gilt sowohl für den gegenwärtig dem Deutschen Bundestag vorliegenden „Entwurf zu einem Rahmengesetz über Raumordnung“ als auch für die zwischen der Bundesregierung und den Landesregierungen schwebenden Verhandlungen über den Abschluß eines Verwaltungsabkommens.

#### **Der Initiativgesetzentwurf über die Raumordnung**

Der „Entwurf eines Rahmengesetzes über Raumordnung“ wurde am 6. September 1955 als Initiativantrag (Bundesdrucksache Nr. 1556) von Abgeordneten aller Fraktionen eingebracht und dem Ausschuß für Bau- und Bodenrecht als federführendem sowie sieben weiteren Ausschüssen zur Beratung überwiesen. In gemeinsamen Beratungen mit dem Ausschuß für Wiederaufbau und Wohnungswesen hat der Ausschuß für Bau- und Bodenrecht diesen Entwurf im März in zweiter Lesung verabschiedet und nunmehr den übrigen mitbeteiligten Ausschüssen zur weiteren Beratung übermittelt. In den Beratungen haben sich wesentliche Abweichungen gegenüber der ursprünglichen Fassung des Initiativantrages ergeben. Der Entwurf sieht nunmehr als Träger der Bundesraumordnung die „Bundesraumordnungsgemeinschaft“ vor, in der dem Bund dieselbe Stimmzahl zustehen soll wie der Gesamtheit der Landesregierungen. Der Bundesraumordnungsgemeinschaft soll die Aufgabe obliegen, das Bundesentwicklungsprogramm auszuarbeiten und die Einzelplanungen des Bundes und der Länder aufeinander abzustimmen. In der grundsätzlichen Frage, wie diesem Entwicklungsprogramm die rechtliche Verbindlichkeit gegenüber den Bundes- und Landesbehörden verliehen werden soll, ist noch keine Entscheidung getroffen. Ebenso ist noch ungeklärt, wie verfahren werden soll, wenn Einzelplanungen des Bundes und der Länder auch im Vermittlungswege miteinander nicht in Einklang gebracht werden können. Welche Möglichkeiten insoweit bestehen, wurde oben dargelegt.

Der Gesetzentwurf enthält, nur insoweit trifft seine amtliche Bezeichnung im übrigen zu, Rahmenvorschriften für die Landesplanungsgesetzgebung der Länder. Hierdurch soll sichergestellt werden, daß die Landesplanung, die bisher nur im Lande Nordrhein-Westfalen gesetzlich geregelt ist, auch in den übrigen Ländern so geregelt wird, daß gewisse Mindestforderungen erfüllt sind. Hier ist besonders zu bemerken, daß die Landesplanungsbehörden verpflichtet werden sollen, die Gemeinden über Entwicklungsprogramme und alle sonstigen raumbedeutsamen Planungen zu unterrichten und grundsätzlich Organe der Selbstverwaltung bei der Landesplanung mitwirken zu lassen.

Da die Legislaturperiode sich bereits ihrem Ende nähert und entscheidende Fragen noch nicht voll geklärt sind, scheint es zweifelhaft, ob der vorliegende Gesetzentwurf von diesem Bundestag noch wird verabschiedet werden können.

#### **Verwaltungsabkommen zwischen dem Bunde und den Ländern**

Nach längeren Verhandlungen haben die Ministerpräsidenten der Bundesländer am 3. und 4. Mai 1956 ein „vorläufiges Verwaltungsabkommen zur Regelung der überregionalen Landesplanung“ abgeschlossen, welches die Bildung einer Landesplanungskonferenz für die Erörterung solcher Planungen vorsieht, von denen alle Bundesländer betroffen sind. Nach-

dem das Bundeskabinett am 25. November 1956 beschlossen hat, dem Abschluß eines Verwaltungsabkommens mit den Ländern den Vorzug gegenüber der oben erwähnten gesetzlichen Regelung zu geben, schweben Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern über den Abschluß eines solchen Verwaltungsabkommens. Jüngst hat nun die Ministerkonferenz der Länder der Bundesregierung angetragen, dem bereits bestehenden Länderabkommen mit der Maßgabe beizutreten, daß dem Bunde dasselbe Stimmgewicht wie einem Bundeslande zukomme. Da die früheren von Bundesseite vorgelegten Entwürfe ein größeres Einflußrecht der Bundesregierung vorsehen, erscheint es zweifelhaft, ob das Bundeskabinett sich zur Annahme des jetzigen Angebotes der Länder entschließen wird.

Die in den letzten Jahren auf verschiedenen Ebenen geführten Verhandlungen haben, auch wenn sie

nun zunächst nicht zu rechtlich greifbaren Ergebnissen führen sollten, jedenfalls den Erfolg gehabt, daß in den maßgeblichen politischen Kreisen die in der Fachwelt schon lange vorhandene Überzeugung von der Notwendigkeit der Bundesraumordnung sich durchgesetzt hat. Es wird die Aufgabe der Wissenschaft, der Sachverständigen und der erfahrenen Praktiker sein, die jetzt noch offengebliebenen Fragen durch ernsthafte Bemühungen einer baldigen Klärung zuzuführen, so daß der nächste Bundestag unter Verwertung der schon jetzt vorliegenden Verhandlungsergebnisse die ihm gestellte Aufgabe einer befriedigenden Regelung der Bundesraumordnung lösen kann. Ohne eine solche Regelung der Raumordnung für den Bereich des Bundes und der Länder würde die kommunale Ortsplanung in entscheidenden Sachbereichen ohne verlässliche Grundlagen, deren sie bedarf, bleiben.