

# Organisation und Verfahren der Bundesraumordnung

Von Rechtsanwalt Dr. Friedrich Halstenberg

Der zeitweilig recht heftige Streit um die Existenzberechtigung der Bundesraumordnung dürfte inzwischen als positiv entschieden betrachtet werden. Der Bundesraumordnung nunmehr zu den Aufgaben, die ihrer seit Jahren harren, eine zweckentsprechende Organisations- und Verfahrensforn zu verleihen, ist das Anliegen verschiedener in den letzten Jahren und Monaten eingeleiteter Maßnahmen.

Nachdem schon bald nach der Konstituierung des ersten Bundeskabinetts Raumordnungsreferate in verschiedenen Bundesministerien errichtet wurden, erwies sich deren Zusammenfassung in dem „Interministeriellen Arbeitskreis für Raumordnung“ als wenig anregend und wirkungsvoll. Dies veranlaßte das zweite Bundeskabinett nach vorhergehenden Vorlagen des Bundesministers für Wohnungsbau und des für die Raumordnung federführenden Bundesministers des Innern zu einem am 25. November 1955 gefaßten Beschluß über die Intensivierung der Raumordnung.

Hierzu wurde zunächst ein „Sachverständigenausschuß für die Raumordnung“ (SARO) eingesetzt, in welchem unabhängige Sachverständige aus den Bundesressorts, aus den Landesplanungsbehörden und aus der Wissenschaft das „Leitbild der raumpolitischen Entwicklung für das Bundesgebiet“ ausarbeiten und die administrativen und rechtlichen Möglichkeiten für die Verwirklichung eines solchen Leitbildes aufzeigen sollen. Nach verschiedenen Beratungen, deren Ergebnisse nicht veröffentlicht sind, hat dieser Ausschuß bislang vornehmlich Fragen der Organisation und des Verfahrens der Bundesraumordnung erörtert. Hingegen konnte die unbestreitbar außerordentlich schwierige Aufgabe der Ausarbeitung des „Leitbildes“, des sog. „Bundesentwicklungsprogramms“, auch durch die Arbeit dieses Ausschusses noch nicht entscheidend gefördert werden.

Durch den obenerwähnten Kabinettsbeschluß wurde ferner der „Interministerielle Ausschuß für Raumordnung“ (IMARO) aus Vertretern der an der Raumordnung beteiligten Bundesministerien gebildet mit der Aufgabe, die konkreten raumbedeutsamen Maßnahmen der Bundesressorts zu koordinieren. Dieser Ausschuß wie auch die zu seiner Betreuung im federführenden Bundesinnenministerium zu errichtende Geschäftsstelle ist – abgesehen von gelegentlichen vereinzelt Sachberatungen – nicht wesentlich über die Erörterung organisatorischer und verfahrensmäßiger Fragen hinausgelangt.

Die „Berücksichtigung der Belange der Raumordnung“ ist über diesen administrativen Bereich hinaus in § 16 des Bundesfernstraßengesetzes, in § 2 des „Landbeschaffungsgesetzes“ und § 1 des „Schutzbereichsgesetzes“ vorgeschrieben und in den Entwürfen zum Luftschutzgesetz, zum Wasserhaushaltsgesetz und zum Bundesbaugesetz vorgesehen.

Die Ministerpräsidenten der Bundesländer haben am 3./4. Mai 1956 auf der Pyrmonter Konferenz ein „vorläufiges Verwaltungsabkommen zur Regelung der überregionalen Landesplanung“ abgeschlossen. In diesem Abkommen haben sich die Länder verpflichtet, grundsätzliche Fragen der überregionalen Landesplanung und zusammenfassende Planungen, die die Gebiete aller Länder betreffen, auf einer Konferenz zu erörtern, in die jede Landesregierung zwei Vertreter entsendet. Planungen, die nur einzelne Länder betreffen, sollen nur unter diesen, auf Antrag eines beteiligten Landes aber auf der Konferenz behandelt werden. Die administrative Verbindlichkeit zusammenhängender Planungen soll ggf. in einzelnen abzuschließenden besonderen Abkommen vorbehalten bleiben.

Inzwischen haben die Länder dem Bunde angetragen, dem eben erwähnten Verwaltungsabkommen mit der Maßgabe beizutreten, daß dem Bunde dieselbe Vertretungs- und Stimmbefugnis wie einem Lande zustehen soll. Dieser Antrag weist vor allem hinsichtlich des Einflßbereiches

des Bundes nicht wesentliche Abweichungen gegenüber den bisherigen, von der Seite der Bundesregierung gehegten Vorstellungen auf. Es erscheint daher noch unsicher, ob das Bundeskabinett dem jetzt vorliegenden Länder-Entwurf zustimmen wird. Allerdings hat die Bundesregierung bereits am 25. 11. 1956 beschlossen, grundsätzlich einem Verwaltungsabkommen den Vorzug gegenüber der nunmehr zu erörternden gesetzlichen Regelung zu geben.

Dem Bundestag liegt der von Abgeordneten aller Funktionen eingebrachte Initiativantrag Nr. 1656 vom 6. 9. 1955 „Entwurf eines Rahmengesetzes über Raumordnung“ vor, der inzwischen von dem federführenden Ausschuß für Bau- und Bodenrecht in gemeinsamen Beratungen mit dem Ausschuß für Wiederaufbau und Wohnungswesen in zweiter Lesung verabschiedet wurde. Dabei haben sich nicht unerhebliche Abweichungen gegenüber dem ursprünglichen Inhalt des Initiativantrages ergeben. In der jetzt vorliegenden Fassung, die noch von sechs weiteren mitbeteiligten Bundestagsausschüssen zu beraten ist, bevor die dritte Lesung im federführenden Ausschuß erfolgen kann, sieht der Entwurf die „Bundesraumordnungsgemeinschaft“ als Träger der praktischen Raumordnungsarbeit vor. In dieser Bundesraumordnungsgemeinschaft soll dem Bund daselbe Stimmgewicht wie der Gesamtheit der Bundesländer zustehen. Zu den Beratungen der Bundesraumordnungsgemeinschaft sollen öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Einrichtungen, Verbände und Organisationen beteiligt werden, die ein legitimes Interesse an der Raumordnung auf Bundesebene haben.

Der Bundesraumordnungsgemeinschaft soll die Ausarbeitung des Bundesentwicklungsprogramms und die Abstimmung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen des Bundes und der Länder obliegen. Durch die Begründung einer behördlichen Meldepflicht an die Bundesraumordnungsgemeinschaft und durch deren Pflicht zur Unterrichtung aller Bundesressorts und der obersten Landesbehörden soll eine systematische Tätigkeit auf dem Gebiet der Raumordnung vorbereitet und erleichtert werden.

Rahmenvorschriften sollen die Beachtung von Mindestanforderungen bezüglich der Organisation und des Verfahrens für die Raumordnung in den Ländern (Landesplanung) sichern. So sollen die Länder, von denen bislang lediglich eines, nämlich Nordrhein-Westfalen, die Landesplanung gesetzlich geregelt hat, gehalten sein, folgende Gegenstände zu regeln: Organisation der Landesplanung, das Verfahren und die Zuständigkeiten für die Festlegung von Entwicklungsprogrammen und für die Abstimmung von raumbedeutsamen Einzelmaßnahmen, die Verpflichtung der Behörden und Dienststellen zur Mitteilung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen an die Landesplanungsbehörden, die allgemeine Verpflichtung z. B. größerer Wirtschaftsunternehmen auf Verlangen der Landesplanungsbehörden Auskunft über raumbedeutsame Planungen zu erteilen, die Verpflichtung der Landesplanungsbehörden, die Gemeinden über Entwicklungsprogramme und alle sonstigen raumbedeutsamen Planungen zu unterrichten. Schließlich soll die Mitwirkung von Einrichtungen der Selbstverwaltung bei der Landesplanung gesichert werden. Noch nicht entschieden ist die von kommunaler Seite vorgetragene Forderung, den Gemeinden bei allen raumbedeutsamen Maßnahmen übergeordneter Stellen ein Anhörungsrecht für die Bereiche zu gewähren, in denen ein örtliches oder sachliches Interesse der Kommunen betroffen wird.

Für die kardinale Frage der verwaltungsmäßigen Verbindlichkeit des Bundesentwicklungsprogramms ist noch keine endgültige Lösung gefunden worden. Als staatsrechtlich unproblematische Rechtsform kommen das Bundesgesetz oder – entsprechende Ermächtigung vorausgesetzt – die Rechtsverordnung für die auch gegenüber den Landesbehörden verbindliche Festlegung des Bundes-

entwicklungsprogrammes in Betracht. Fraglich aber und ohne die Vorlage eines formulierten Entwurfs endgültig nicht zu beurteilen ist, ob das Bundesentwicklungsprogramm überhaupt einen hinreichend bestimmten Inhalt hat, so daß es mit Anspruch auf rechtliche Verbindlichkeit in die Gesetzessprache gekleidet werden kann. Sobald ein derartiges „materielles Bundesraumordnungsgesetz“ (im Gegensatz zu dem hier erörterten Organisations- und Verfahrensgesetz) vorliegt, könnte zur Durchführung desselben der Bundesregierung auch ein Weisungsrecht gegenüber den obersten Landesbehörden nach Maßgabe des Artikels 84 Abs. 2 des Grundgesetzes eingeräumt werden.

Solange ein „materielles Bundesraumordnungsgesetz“ nicht vorliegt, bleibt als Möglichkeit, die Verbindlichkeit des Bundesentwicklungsprogramms durch Staatsvertrag oder Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den Ländern herbeizuführen. Ob diese Lösung, die ganz und gar auf die Freiwilligkeit der Zusammenarbeit abgestellt ist, vom fachlichen Standpunkt aus als ausreichend betrachtet werden kann, erscheint zweifelhaft.

Andere aber als die hier aufgeführten Lösungen läßt das Grundgesetz nicht zu. Einer in Erwägung zu ziehenden Grundgesetzänderung dürften sich, zumal es sich hier um fundamentale Fragen der föderalistischen Staatsstruktur handelt, erhebliche Schwierigkeiten in den Weg stellen.

Unter Berücksichtigung des Umstandes, daß das nahe Ende der Legislaturperiode bereits seine Schatten auf die parlamentarische Arbeit wirft, ist es zweifelhaft, ob der Raumordnungsgesetzesentwurf noch von diesem Bundestag wird verabschiedet werden können. Ebenso fraglich ist es, ob die amtierende Bundesregierung noch ein Verwaltungsabkommen mit den Ländern abschließen wird. Scheinbar wäre somit die bisher auf die Beratungen und Verhandlungen verwandte Mühe vergebens. Das ist aber durchaus nicht der Fall: die Beratungen im Bundestag und die Verhandlungen auf der Regierungsebene haben zur Klärung dieser außerordentlich schwierigen Materie beigetragen, auch das politische Klima gegenüber diesem ohne Zweifel sehr bedeutsamen Aufgabenbereich verbessert. Es geht nicht darum, ein Raumordnungsgesetz um jeden Fall jetzt zu schaffen. Es geht nur darum, ein den Bedürfnissen der Praxis gerecht werdendes Gesetz mit einer funktionierenden Organisation und mit einem wirksamen Verfahren zu schaffen. Wenn dies, wie es scheint, in dieser Legislaturperiode nicht mehr gelingt, so gilt es, diese alsdann dem nächsten Bundestag gestellte Aufgabe durch ernsthafte Bemühungen zur Klärung der noch offenen Fragen vorzubereiten. Hier, außerhalb des Verantwortungsbereiches des Parlaments bleibt der Wissenschaft und den Sachverständigen noch ein weites Feld lohnender Bemühungen.

Zwei entscheidende Fragen sind noch nicht zur völligen Klärung gelangt: die nach dem funktionellen Aufgabenbereich und die nach dem materiellen Ziel der Bundesraumordnung.

Die Funktion der Bundesraumordnung besteht darin, alle raumrelevanten Maßnahmen des Bundes und der Länder, letztere soweit sie bundesbedeutsam sind, mit dem Ziel einer bestmöglichen Entwicklung des Bundes-

gebietes zu koordinieren und auf ein programmatisches Leitbild auszurichten. Dabei stellt sich die wesentliche Frage, welche Maßnahmen überhaupt raumrelevant und daher unter dem Gesichtspunkt der Raumordnung zu koordinieren und zu diesem Zwecke an den Träger der Bundesraumordnung heranzutragen sind. Sind es nun diejenigen Maßnahmen, die unmittelbar über die Widmung bestimmter Flächen verfügen (so die Regelung z. B. des neuen Salzburger Raumordnungsgesetzes) oder aber auch diejenigen Maßnahmen, die nur in mehrfacher Vermittlung solche Einflüsse bewirken und vielleicht nicht einmal gewollte Hemmungen oder Anreize für unmittelbare Flächennutzungsentscheidungen darstellen. Bevor hier eine definitive und begründete Antwort gegeben werden kann, sollte man bescheiden sein und zunächst das Naheliegende, Eindeutige zu beherrschen trachten. Die Praxis der Landesplanungsbehörden in einigen Bundesländern zeigt hier den rechten Weg: nämlich mit der Koordinationsarbeit dort zu beginnen, wo mit eindeutiger „Kompetenz“ der Raumordnung gearbeitet werden kann. Die systematisch vollständige Erfassung aller auch der nur entfernt und mehrfach vermittelt raumbedeutsamen Maßnahmen wäre nur dann erforderlich, wenn man alles will. Der Raumordner aber, der alles wollte, stünde heute und in diesem Lande auf verlorenem Posten – ganz abgesehen davon, daß solch Unterfangen schon nach dem Ausmaß der Arbeitsleistung nicht zu bewältigen wäre, solange dank der jahrzehntelangen Vernachlässigung der Nachwuchsausbildung der Bestand hierzu befähigter Persönlichkeiten einige Dutzend nicht überschreitet.

Die weitaus schwierigere Frage ist die nach einer Konkretisierung der materiellen Ziele der Bundesraumordnung. Die in diesem Zusammenhang regelmäßig erhobene Forderung nach „einer bestmöglichen Entwicklung des Bundesgebietes unter Berücksichtigung der sachlichen Gegebenheiten und der gültigen wirtschafts- und sozialpolitischen Grundsätze“ sagt im Grunde nichts anderes als das, was für alle als verantwortliche innere Staatspolitik zu gelten hat. Selbstverständlich wird man für das Bundesgebiet einen Raumordnungsplan, etwa einen Flächennutzungsplan mit vergrößertem Maßstab weder entwickeln wollen noch können. Aber dennoch wird, wenn die Raumordnung nicht im Abstrakt-Theoretischen verharren soll, eine Konkretisierung der Entwicklungsvorstellungen notwendig sein. Dies ist einmal erforderlich, um der Planung im einzelnen, in den verschiedenen Fachressorts und in den kleineren Räumen verlässliche Anhalte und Daten zu geben. Zum anderen kann nur mittels solcher Konkretisierungen die Kontinuität der Bundesraumordnung und der mit ihr zusammenhängenden übrigen Planungen gewährleistet werden. Die Frage, ob es zunächst geistig und technisch gelingt, ein solches Bundesentwicklungsprogramm zu konzeptieren, ist – dies ist den Skeptikern zuzugeben – für die Effizienz der Bundesraumordnung gewiß ebenso wichtig wie das Maß der administrativen und rechtlichen Handhaben. Indes hat auch, solange ein solches programmatisches Leitbild noch nicht existiert, die Bundesraumordnung bereits jetzt ein weites Feld praktischer Aufgaben im Bereich der Abstimmung der vielfachen konkreten Einzelmaßnahmen räumlicher Auswirkung. Hierfür jedenfalls sollten bald die erforderlichen organisatorischen und verfahrensmäßigen Voraussetzungen geschaffen werden.

## Die Planfeststellung im neuzeitlichen Straßenbaurecht

Von Oberregierungsrat Dr. jur. Heinz Mecke de Swebussin

Dem deutschen Verwaltungsrecht sind Planfeststellungen schon seit einigen Jahrzehnten bekannt. Das Preußische Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum vom 11. 6. 1874 sieht bereits eine vorläufige und eine endgültige Planfeststellung vor. Weitere Vorbilder für das in die Planfeststellung einbeschlossene öffentlich-rechtliche Prüfungs- und Genehmigungsverfahren sind im Reichssiedlungsgesetz vom 11. 8. 1919, der Verordnung über die Landbeschaffung für die Kleingartenlandsiedlung vom 17. 10. 1936, der Ersten Wasserverbandsordnung

vom 3. 9. 1937, dem Wasserwirtschaftsgesetz von 1935, dem Reichsnaturschutzgesetz von 1935 und insbesondere im Reichsbahngesetz von 1924 vorhanden. Durch das Reichsbahngesetz wurde das Recht der Planfeststellung erstmalig reichsrechtlich geregelt. Das Bundesbahngesetz von 1950 hat hier gegenüber früheren Gesetzen keine wesentliche Änderung gebracht.

Vorschriften über die Durchführung eines landespolizeilichen Prüfungsverfahrens für Straßenbauarbeiten wurden