Schriften
des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen
Städtebau und Raumplanung

14

FRIEDRICH HALSTENBERG

ZUR GESETZGEBUNG ÜBER DIE BUNDES-RAUMORDNUNG

S
I
1207

Köln am Rhein · Hohenzollernring 70/81

Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung
Heft 14

Rechtspolitische und staatsrechtliche Gedanken zur Gesetzgebung über die Bundesraumordnung

von

Rechtsanwalt Friedrich Halstenberg, Bonn

Ausgesondert als Dublette

Köln, im Mai 1956

SUB

65/6307

S I /307

GELEITWORT DES HERAUSGEBERS

Die Raumordnung — als Begriff und Aufgabe noch immer heftig umstritten — befindet sich in einem entscheidenden Stadium des Ringens um ihre politische und rechtliche Anerkennung.

Der Deutsche Bundestag berät den Initiativantrag zu einem Rahmengesetz über Raumordnung. Gleichzeitig schweben die parlamentarischen Beratungen über die Entwürfe zu dem Landbeschaffungsgesetz, dem Schutzbereichsgesetz, dem Luftschutzgesetz und zu dem Bundesbaugesetz, die allesamt eine mehr oder weniger enge Berührung zur Raumordnung aufweisen. Die Bundesregierung hat ein Programm zur Aktivierung der Raumordnung beschlossen. Die Ministerpräsidenten der Bundesländer erwägen ihrerseits Maßnahmen zur landesplanerischen Zusammenarbeit der Länder. Im Lande Nordrhein-Westfalen werden Änderungen der Landesplanungsorganisation erwogen. In einer Reihe anderer Länder wird die seit langem überfällige gesetzliche Regelung der Landesplanung angestrebt.

Bei all diesen Bemühungen und Auseinandersetzungen werden die wichtigsten Fragen der materiellen Aufgaben durch eine Fülle rechtlicher Zweifelsfragen überdeckt. In dieser Situation bemüht sich der Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung um eine Aufhellung der Probleme, um hierdurch zu deren Lösung beizutragen. Diesem Zwecke diente auch eine am 24. 4. 1956 in Köln durchgeführte Vortrags- und Diskussionsveranstaltung des Verbandes über „Grundsatzfragen der Raumordnung".

Mit der Veröffentlichung des auf dieser Veranstaltung von Herrn Rechtsanwalt Halstenberg vorgetragenen Referats schließen wir an das im Heft 13 unserer Schriftenreihe wiedergegebene Rechtsgutachten von Herrn Prof. Dr. Dr. Giese an. Das für die Drucklegung überarbeitete und ergänzte Referat von Herrn Rechtsanwalt Halstenberg enthält eine kritische und zusammenfassende Darstellung der rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Bundesraumordnung, soweit diese unter den gegenwärtigen verfassungs- und gesellschaftspolitischen Verhältnissen ernsthaft in Erwägung zu ziehen sind.

Besondere Aufmerksamkeit verdienen die Ausführungen im ersten Teil der Arbeit, in denen sich der Verfasser mit den einer gesetzlichen Regelung vorgegebenen Grenzen der Raumordnung als Funktion und Aufgabe auseinandersetzt. Die hier von dem Verfasser vorgetragenen Gedanken zum gesellschafts- und verwaltungspolitischen Standort der Raumordnung und zu ihrer rechtspolitischen Rechtfertigung dürften zur Beseitigung mancher Mißverständnisse beitragen, mit denen die Raumordnung noch immer belastet ist.

Der vom Verfasser schließlich dargelegte Gedanke einer Bundesplanungsgemeinschaft als Träger der Bundesraumordnung möge nicht nur als eine theoretische Konstruktionsmöglichkeit betrachtet werden. Dieser Vorschlag scheint vielmehr einen Weg zu weisen, auf dem die Bundesraumordnung in einer ihrem Wesen eigenen Weise auf die Grundlage der Zusammenarbeit aller an ihr verantwortlich Beteiligten gelenkt und damit einer echten Lösung, die mehr als ein Ausweg ist, zugeführt werden kann.

Gottlob Binder

Staatsminister a.D.
Verbandspräsident

INHALTSVERZEICHNIS

Seite

A. Grundsätzliche Vorüberlegungen 7
I. Rechtfertigung und Funktionsbereich der Raumordnung . . . 7
1. Notwendigkeit der Raumordnung 7
2. Zuordnung aller privaten und öffentlichen raumbedeutsamen Maßnahmen 8
II. Der gebietsmäßige Bereich der Raumordnung 9
1. Örtliche Raumordnung (Ortsplanung) 9
2. Raumordnung innerhalb der Länder (Landesplanung) . . . 9
3. Raumordnung des Bundesgebietes (Bundesraumordnung) . . 9
4. Gesamtdeutsche und supranationale Raumordnung . . . 10
III. Die Raumordnung als Hoheits- und Gemeinschaftsaufgabe . . 11
1. Zwangsläufig hoheitlicher Charakter der Raumordnung? . . 11
2. Raumordnung als Gemeinschaftsaufgabe 11
3. Gegenwärtige Regelung 13
a) Verwaltungsinterne Raumordnung 13
b) Hoheitliche und unmittelbare Raumordnung 13
c) Mittelbar lenkende Raumordnung 13
IV. Die Raumordnung in der Verwaltungsgliederung 14
1. Die Raumordnung: Kein neuer Verwaltungszweig 14
2. Raumordnung als Gegengewicht gegen die Zuständigkeitsaufsplitterung 15
V. Gesetzliche Regelung der Raumordnung? 15

B. Begriffe 17

C. Gestaltungsmöglichkeiten der bundesinternen Raumordnung . . . 21
I. Bundesinterne Raumordnungsintegration 21
1. Die Rechtsnatur des bundesinternen Entwicklungsprogramms 21
2. Der Träger administrativer Raumordnungsintegration . . . 22
a) Bundeskanzler 22
b) Ressortzuständigkeiten 23
c) Bundesregierung 24
II. Bundesinterne Raumordnungskoordination 25
1. Die Zuständigkeit zur Koordinationsentscheidung 25
2. Der „Widerspruch" 25
3. Mitteilungs- und Auskunftspflicht 26
III. Wahrnehmung der laufenden Geschäfte der bundesinternen Raumordnung (Bundesraumordnungsstelle) 26

Seite

D. Gestaltungsmöglichkeiten der bundesstaatlichen Raumordnung . . 29

I. Bundesstaatliche Raumordnungsintegration 29
1. Bundesstaatliches Entwicklungsprogramm in Gesetzesform . 29
2. Bundesstaatliches Entwicklungsprogramm als allgemeine Verwaltungsvorschrift 29
3. Bundesstaatliche Raumordnung durch Verwaltungsvereinbarung . 31
4. Die Bundesplanungsgemeinschaft als Trägerin der bundesstaatlichen Raumordnung 32
a) Verfassungsrechtliche Zulässigkeitsvoraussetzungen . . . 32
b) Funktionen der Bundesplanungsgemeinschaft 33
c) Öffentlich-rechtliche Körperschaft trotz beschränkter Befugnisse? 34
d) Verwaltungspolitische Stellung der Planungsgemeinschaft . 35
e) Mitglieder der Bundesplanungsgemeinschaft 35
f) Selbstverwaltungsrecht 36
g) Staatsaufsicht 36
5. Landesplanungskonferenz der Bundesländer als Grundlage der bundesstaatlichen Raumordnungskoordination 37

II. Die bundesstaatliche Raumordnungskoordination 38
1. Kollisionsentscheidungen und Zuständigkeiten 38
a) Beeinträchtigung der Planung eines Landes durch eine Planung des Bundes 38
b) Beeinträchtigung einer Planung des Bundes durch die Planung eines Landes 39
c) Kollision von Planungen der Länder im Verhältnis zueinander 39
2. Das Widerspruchsrecht 40
3. Die Auskunfts- und Mitteilungspflicht 41
4. Die Bundesplanungsgemeinschaft in der bundesstaatlichen Raumordnung 41

E. Die Gesetzgebungszuständigkeit für die Regelung der Bundesraumordnung 43

F. Zusammenfassende Schlußbetrachtung 47

Literatur 52

A

GRUNDSÄTZLICHE VORÜBERLEGUNGEN

Der kritischen Darstellung rechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten der Bundesraumordnung sei eine Besinnung auf das Wesen der Raumordnung, deren Funktion im öffentlichen und privaten Lebensbereich und auf die an ihr beteiligten Körperschaften, Organe und Personen vorausgeschickt, um so zu einer möglichst klaren Vorstellung über die der gesetzlichen Lösung zuzuführenden Aufgabe zu gelangen.

I. RECHTFERTIGUNG UND FUNKTIONSBEREICH DER RAUMORDNUNG

1. Notwendigkeit der Raumordnung

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 nicht allein darauf an, die räumlich gebundenen oder räumlich bedingten Lebensbedürfnisse überhaupt, sondern in sinnvoller Weise zu befriedigen. Dies wird dadurch erschwert, daß die verschiedenen Flächennutzungsarten hinsichtlich ihrer räumlichen Beziehung und ihrer Zweckbestimmung regelmäßig in einem Verhältnis entweder des Funktionszusammenhanges (z. B. Wohnung, Arbeitsplatz, Verkehr, Versorgung) oder der gegenseitigen Störung (z. B. Militärflugplatz nahe der Großstadt, Autobahn, die ein Landgut durchschneidet) stehen. 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.

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. Unter den gegenwärtigen Verhältnissen ist das Bundesgebiet der Raum, in dem sich über die — trotz aller verfassungsrechtlichen Prärogativen fast nur administrativ in Erscheinung tretenden — Ländergrenzen hinweg das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Leben vollzieht und räumlich auswirkt.

So werden denn auch die gelegentlich geäußerten Zweifel an der Notwendigkeit einer Bundesraumordnung niemals aus der materiellen Funktion der Raumordnung begründet, sondern stets nur auf staats- und verwaltungsrechtliche Gedankengänge gestützt. Diese rechtlichen Erwägungen, die zutreffend auf gewisse Schwierigkeiten hinsichtlich der Trägerschaft und Durchsetzung der Bundesraumordnung abstellen, sind indes logischerweise nicht geeignet, die Raumordnung für das Gesamtgebiet des Bundes als ungerechtfertigt oder unnötig zu qualifizieren.

Die Entscheidung der wesentlichen Frage über die Notwendigkeit oder die Zweckmäßigkeit einer räumlichen Ordnung des Bundesgebietes fällt nicht in den Zuständigkeitsbereich des Staats- und Verfassungsrechts. Hier handelt es sich vielmehr um eine vorjuristische Entscheidung, deren wesentlichste Bestimmungsgründe hier nur andeutungsweise wiedergegeben wurden, im Ergebnis jedoch mit den staatsrechtlich motivierten Feststellungen des Bundesverfassungsgerichtes[1]) übereinstimmen.

4. Gesamtdeutsche und supranationale Raumordnung

Wem immer es ernst mit einer Wiedervereinigung des geteilten Deutschlands ist, der wird nicht die Verantwortung und Verpflichtung leugnen können, bei der westdeutschen Raumordnung die Gesichtspunkte zu beachten, die der Vorbereitung einer gesunden Gliederung Gesamtdeutschlands zu dienen geeignet sind. Ähnlich, wenn auch völkerrechtlich andersgeartet ist die Funktion, die der innerdeutschen Raumordnung mit Rücksicht auf die Einbettung in den europäischen Lebensraum zukommt. Mag eine den wirtschaftlichen Verflechtungen entsprechende umfassende supranationale europäische Raumordnung auch noch nicht in greifbare Nähe gerückt sein, so ergeben sich doch schon z. B. hinsichtlich der durchgehenden Eisenbahn-, Autobahn- und Wasserstraßenverbindungen, des Wasserhaushaltes, der Grundstofferzeugung und der westeuropäischen Verteidigung konkrete Aufgaben, die bereits wesentliche Teilbereiche einer übernationalen Raumordnung darstellen. Zwar sprengen diese Aufgaben den engeren Rahmen, welcher der innerstaatlichen Raumordnungsgesetzgebung gesetzt ist; doch wird deutlich, daß als Partner einer übernationalen Raumordnung nur der Bund in Betracht kommt. Dies sei hier zur Stützung der unten noch näher zu begründenden Feststellung ausdrücklich hervorgehoben, daß den Organen der Bundesrepublik die legitime Befugnis und Verpflichtung zur Übernahme und Verwirklichung von Raumordnungsaufgaben nicht bestritten werden kann.

[1]) Gutachten des Bundesverfassungsgerichtes über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß eines Baugesetzes — 1 PBvV 2/52 vom 16. 6. 1954, Abschnitt C III 1 (BT-Drucksache II. WP. Nr. 644) Amtl. Sammlung, Band III, Nr. 29 S. 407.

III. DIE RAUMORDNUNG ALS HOHEITS- UND GEMEINSCHAFTSAUFGABE

1. Zwangsläufig hoheitlicher Charakter der Raumordnung?

Im allgemeinen wird die Raumordnung schlechthin als eine Hoheitsaufgabe, die damit in den Verantwortungsbereich des Staates und der Gemeinden fällt, betrachtet. Dem kann jedenfalls dann nicht vorbehaltlos zugestimmt werden, wenn eine **ausschließliche** Verantwortung der mit Hoheitsrechten ausgestatteten Gebietskörperschaften für die Raumordnung angenommen wird. Die Frage, in welchem Umfange der Staat als verantwortlicher Träger der Raumordnung berufen ist, stellt sich im Grunde als eine verfassungspolitische und gesellschaftspolitische Grundsatzfrage dar. Raumordnung ist im Grunde eine Erscheinungsform der „Daseinsvorsorge". Trifft den Staat die gesamte und ausschließliche Verantwortung für die Daseinsvorsorge zugunsten der Gemeinschaft und ihrer Glieder, so ist der Staat auch ausschließlicher Träger der Raumordnung. Soweit geht indes die heute gültige Vorstellung über den staatlichen Verantwortungsbereich durchaus nicht. Die staats- und gesellschaftspolitisch „richtige" Lösung dürfte daher auch nicht in einer autoritativ-hoheitlichen Konstruktion der Raumordnung liegen.

2. Raumordnung als Gemeinschaftsaufgabe

Oben wurde die Raumordnung begriffen als die zusammenfassende Ordnung, Gleichrichtung und Abstimmung aller raumbedeutsamen Maßnahmen sowohl der privaten als auch der öffentlichen Hand. Dabei wurde bewußt betont, daß die „Zuständigkeit" für die im einzelnen zu koordinierenden Maßnahmen z. T. in der Hoheitssphäre, zum anderen und

wohl überwiegenden Anteil in der privaten, individuellen Sphäre liegen. Zweifelsfrei ist die Koordination hoheitlicher Einzel- und Vollzugsmaßnahmen wiederum eine Hoheitsaufgabe. Ob die Koordination der in der privaten Sphäre liegenden Maßnahmen ebenfalls als Hoheitsaufgabe zu lösen ist, stellt sich als eine der wesentlichsten Grundsatzfragen dar, die eindeutiger Stellungnahme bedarf. Soll den Trägern der Raumordnung die Befugnis zur befehlsmäßigen Durchsetzung ihrer Vorstellungen auch gegenüber dem Bürger verliehen werden, dann erst wird die Raumordnung in ihrer Gesamtheit zu einer Hoheitsfunktion. Ohne die später zu erörternde Frage der Verbindlichkeit raumordnender Entwicklungsprogramme schon hier zu vertiefen, muß doch festgestellt werden, daß alle gegenwärtig in der Diskussion befindlichen Gestaltungsvorschläge auf eine unmittelbare rechtsverbindliche Einflußnahme der Raumordnung gegenüber der Individualsphäre verzichten.

In ihrem ursprünglichen Wesen ist die Raumordnung, so wie sie sich — unbeschadet der Möglichkeiten rechtlicher Umgestaltung — heute darstellt, **nicht** ausschließlich als Hoheitsaufgabe des Staates und der Gemeinden, sondern als eine unter diesen Körperschaften und den übrigen Beteiligten, der Privatsphäre zu lösende Gemeinschaftsaufgabe zu betrachten.

Die eigene Verantwortlichkeit, jedenfalls aber die Mitverantwortung der freien staatsbürgerlichen, unternehmerischen und gesellschaftlichen Kräfte, soweit diese raumbedeutsame Maßnahmen ins Werk setzen, entspricht dem geltenden bürgerlichen und öffentlichen Recht. Zur Verdeutlichung des hier Gemeinten sei beispielsweise auf die §§ 906–909 und 836 BGB und die §§ 19, 20 PVG hingewiesen, die dem privaten Gewalthaber eines Grundstücks die privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Pflicht auferlegen, von dem Grundstück und seiner Nutzung ausgehende Störungen und Gefahren zu verhindern. Diese individuelle Verantwortung steht in den angeführten Beispielsfällen neben der hoheitlichen Verantwortung der Polizeibehörden.

Die volle Beibehaltung der privaten Mitverantwortung für alle individuellen raumbedeutsamen Maßnahmen, und wenn möglich eine künftige paritätische Mitbeteiligung an der Raumordnung, stellen sich als legitime verfassungs- und gesellschaftspolitische Postulate dar.

Dabei wird nicht verkannt, daß eine solche vereinbarliche Raumordnung bei weitem schwieriger wirkungsvoll zu handhaben ist als eine perfekt autoritative.

3. Gegenwärtige Regelung

Im Hinblick auf das soeben Ausgeführte kann man bei der gegenwärtigen Situation drei Wirkungsbereiche und -arten der Raumordnung erkennen:

a) Verwaltungsinterne Raumordnung

Die verwaltungsinterne Raumordnung erfaßt die im inneren Funktionsbereich der Gebietskörperschaften mit eigenen administrativen und fiskalischen Mitteln zu vollziehenden raumbeeinflussenden Maßnahmen z. B.: die Bestimmung von Verwaltungssitzen und -grenzen, das öffentliche Bauwesen, Verwendung öffentlichen Grundbesitzes, Betätigung öffentlicher Unternehmen, hier vor allem der Bundesbahn und Bundespost, der Versorgungsunternehmen, die Stationierung von Truppen etc. Hier sind die Gebietskörperschaften zugleich Träger der raumerheblichen Maßnahmen selbst, wie auch der Verantwortung zu deren Koordination.

b) Hoheitliche und unmittelbare Raumordnung

In der zweiten Gruppe handelt es sich um solche raumbeeinflussenden Maßnahmen, die ohne Rücksicht auf ihre Träger und Veranlasser im Rahmen rechtsverbindlicher hoheitlicher Anordnungen zu betätigen sind. In dem hierfür zu nennenden Hauptanwendungsfall der städtebaulichen Planung besitzt das Raumordnungsprogramm in Gestalt des Bebauungs- und Durchführungsplanes rechtsverbindlichen Charakter gegenüber dem Bürger. Ähnlich verhält es sich mit dem (gegenüber den Gemeinden) für verbindlich erklärten landesplanerischen Raumordnungsplan nach § 3 II des nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetzes.

c) Mittelbar lenkende Raumordnung

In der letzten Kategorie tritt die öffentliche Hand selbst weder als vollziehend — wie in der ersten Gruppe — noch als weisungsbefugt — wie in der zweiten Kategorie — in Erscheinung. Soweit hier die öffentliche Hand ihre räumliche Entwicklungsvorstellungen zum Tragen bringen will, ist sie auf den Einsatz mittelbarer Einflüsse, Anreize etc. angewiesen. Als solche sind beispielsweise anzuführen: die öffentliche Investitions- und Tarifpolitik, die Gewährung öffentlicher Kredite etc. Es liegt auf der Hand, daß hier die insoweit nicht befehlsberechtigte öffentliche Hand zur Erreichung der angestrebten Ziele — etwa im Bereich der Industriestandortlenkung — auf vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den mittelbar zu beeinflussenden privaten Gruppen angewiesen ist.

Solche Zusammenarbeit der jeweils zuständigen Staatsorgane mit dem Bürger kann indes den zu erzielenden Erfolg im Ganzen nur dann ge-

währleisten, wenn eine wirkungsvolle Raumordnung im gesamten Zuständigkeitsbereich der Gebietskörperschaften selbst existiert; denn die räumlichen Entwicklungsprogramme werden nur dann die zur Mitwirkung gerufenen freien Kräfte zu überzeugen vermögen, wenn die Leitvorstellungen von der öffentlichen Hand in deren hoheitlichem und fiskalischem Bereich selbst durchgängig beachtet und die zur Beeinflussung der freien Kräfte eingesetzten Maßnahmen erkennbar zielgerichtet sind und sich nicht etwa durch gegenseitige Störungen in ihrem Effekt mindern.

IV. DIE RAUMORDNUNG IN DER VERWALTUNGSGLIEDERUNG

1. Die Raumordnung: Kein neuer Verwaltungszweig

Manche Gegnerschaft gegenüber der Raumordnung findet ihre Erklärung in dem Mißverständnis, die Raumordnung stelle einen eigenständigen Verwaltungszweig dar oder strebe eine solche Verselbständigung an. Demgegenüber muß klar erkannt und betont werden, daß eine derartige Verselbständigung dem Wesen und der Funktion der Raumordnung unbedingt zuwiderlaufen würde.

Soweit die Raumordnung in den hoheitlichen Verantwortungsbereich fällt, stellt sie nichts anderes als die Geltendmachung eines bestimmten Beurteilungsmaßstabes für die in den verschiedensten Verwaltungszweigen ressortierenden Maßnahmearten dar. Die Vorstellung, die unmittelbare verwaltungsrechtliche Zuständigkeit für alle raumbedeutsamen Maßnahmen bei Raumordnungsbehörden zu konzentrieren, ist angesichts des gegebenen und zum großen Teil verfassungskräftig geschützten Staats- und Verwaltungsaufbaus so irreal, daß jede weitere Ausführung hierzu abwegig wäre. Es muß bei jeder Neugestaltung des Raumordnungsrechtes daran festgehalten werden, daß **alle bisherigen Kompetenzen für die Anordnung und Durchführung raumbedeutsamer Maßnahmen grundsätzlich unberührt bleiben.** Dies gilt sowohl für den hoheitlichen und fiskalischen Bereich als auch für die Individualsphäre. Die Raumordnung kann keinen selbständig vollziehenden oder anordnenden Charakter gewinnen, da sie begriffsnotwendig einer Vielzahl bereits bestehenden Regierungs-, Verwaltungs-, ja auch Gesetzgebungszuständigkeiten funktionell zugeordnet ist. Auch eine etwa zu erwägende weisungsbefugte Überordnung der Raumordnung über die von ihr funktionell betroffenen Kompetenzen scheidet aus. Dagegen spricht einmal, daß dadurch das ohnehin schon allzu stark differenzierte Gefüge der allgemeinen Verwaltungsorganisation

weiter kompliziert und belastet würde. Zum anderen aber kann die zwar zweifelsfrei bestehende große Bedeutung einer ökonomischen Raumnutzung dennoch nicht einen allgemeinen politischen und administrativen Führungsanspruch der Raumordnung begründen.

2. Raumordnung als Gegengewicht gegen die Zuständigkeitsaufsplitterung

Es muß für die Raumordnung eine organisatorische Gestaltung gefunden werden, durch welche sie ohne Umgliederung des bestehenden Verwaltungsaufbaus in die Lage versetzt wird, die von ihr zu vertretenden Belange wahrzunehmen. Es kann nicht geleugnet werden, daß diese Aufgabe schwierig ist. Die Schwierigkeit, zugleich aber die rechtspolitische Rechtfertigung der Raumordnung liegt darin, daß hier für ein komplexes Aufgabengebiet ein Instrument zur Wiederherstellung der Einheit der staatlichen Aktion und ein Gegengewicht gegen die zunehmende Zuständigkeitsaufsplitterung geschaffen werden muß.

Es liegt die grundsätzliche Frage nahe, ob der Pluralismus der Ämter und Behörden ähnliche Maßnahmen zur Wiederherstellung der staatlichen Willenseinheit nicht auch auf anderen Sachgebieten erfordert. Im Grunde ist diese Frage längst positiv beantwortet. Im Falle der Finanzverwaltung ist durch Recht und Verwaltungspraxis die Sicherheit dafür gegeben, daß alle auf die verschiedenen Verwaltungzweige verteilten, die Staatsfinanzen betreffenden Entscheidungen wirksam koordiniert sind. Ebenso ist zu beobachten, daß alle Staatsformen geeignete rechtliche Sicherungen für die durchgängige Gleichrichtung in Wehr- und Verteidigungsangelegenheiten geschaffen haben. Im Grunde ähnliche, wenngleich noch nicht in derselben Weise formell gefestigte Bestrebungen finden ihren Niederschlag in der Bildung von Spezialkabinetten, Interministeriellen Ausschüssen und ganz allgemein in der heute zu beobachtenden Vielzahl von Verwaltungs-Konferenzen etc., die allesamt das Ziel verfolgen, die verschiedenen, getrennt verwalteten Ressorts und Behörden zur Herbeiführung eines einheitlichen Vorgehens wieder „an einen Tisch" zu bringen.

V. GESETZLICHE REGELUNG DER RAUMORDNUNG?

Die in den vorstehenden Ausführungen vertretene restriktive Auffassung über den öffentlich-rechtlichen Funktionsbereich der Raumordnung legt die Frage nahe, ob es denn zur Lösung einer solchen Aufgabe überhaupt des Gesetzesrechtes bedarf. Da die Raumordnung gegenüber dem Bürger

nicht zu rechtsverpflichtenden Maßnahmen befugt sein soll, bedarf es jedenfalls insoweit aus allgemeinen staatsrechtlichen Gesichtspunkten des förmlichen Gesetzes nicht. Die innerhalb der raumordnenden Körperschaften erforderlichen innerdienstlichen Bestimmungen könnten durchaus im Wege der Verwaltungsvorschrift erlassen werden, wie dies für die Landesplanung in der Mehrzahl der Bundesländer geschehen ist. Dagegen könnte die Gesetzesreform notwendig werden, soweit im Rahmen der Raumordnung die Zusammenarbeit zwischen selbständigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) zu regeln ist. Ob und wieweit dies geschehen soll und kann, bedarf noch näherer Betrachtung, so daß die Entscheidung insoweit zurückzustellen ist. Unbeschadet dieser noch zu klärenden Frage kann sich die Gesetzesreform zwar nicht als staatsrechtlich notwendig, aber doch als zweckmäßig erweisen. Die Staatspraxis bietet eine Fülle von Beispielen dafür, daß Vorschriften, die ihrem Inhalte nach der Gesetzesreform durchaus nicht bedurften, gleichwohl in dieser erlassen worden sind, einerseits um diese der sonst gegebenen Disposition der Exekutive zu entziehen, zum anderen um einer Aufgabe das ihr gehörige Gewicht zu verleihen. Die trotz zweifelsfreier Existenzberechtigung seit Jahren umstrittene Bundesraumordnung ist einer derartigen autoritativen Legalisierung und Festigung durch den Gesetzgeber ebenso würdig wie bedürftig. Daher erscheint die gesetzliche Regelung der Raumordnung im allgemeinen und der Bundesraumordnung im besonderen selbst dann empfehlenswert, wenn man sich inhaltlich für eine Lösung entscheiden sollte, die auch mit administrativen Mitteln ins Werk gesetzt werden kann.

B

BEGRIFFE

Es ist nicht beabsichtigt, hier in die noch schwebende Auseinandersetzung über die Verwendung und Abgrenzung der Begriffe einzugreifen. Der Streit der Meinungen und nicht zu leugnende sprachliche Mehrdeutigkeiten machen es jedoch erforderlich klarzustellen, in welcher Bedeutung die Begriffe hier verwandt werden. Dabei wird davon ausgegangen, daß die Fachsprache ihre eigengesetzliche Entwicklung aufweist, die weit mehr durch den tatsächlichen Sprachgebrauch als durch wissenschaftlich-theoretische Überlegungen geprägt wird. Der praktische Sprachgebrauch scheint sich wie folgt entschieden zu haben:

1. **Der Raumordnung** obliegt die Aufgabe, alle raumbedeutsamen öffentlichen und privaten Maßnahmen auf das Ziel einer bestmöglichen Nutzung und Entwicklung des Gesamtgebietes auszurichten. (In ursprünglicher sprachlicher Bedeutung kann „Raumordnung" auch das mittels der obengenannten Funktion Angestrebte, also die „Ordnung des Raumes" bedeuten. Es dürfte sich empfehlen, soweit dies gemeint ist, bei dem nicht zusammengesetzten Wortbegriff zu verbleiben, da das Wort „Raumordnung" sich inzwischen bereits zur Kennzeichnung der Funktion eingebürgert hat.)

2. Der Begriff der **„Landesplanung"** ist sachlich mit dem der Raumordnung identisch, jedoch auf den Zuständigkeitsbereich der Länder beschränkt. Dabei wird nicht übersehen, daß in der ursprünglichen Begriffsentwicklung die erste Silbe des Wortes nicht auf den staatsrechtlichen,

sondern den geographischen Begriff des Landes abstellt. Der allgemeine Sprachgebrauch verwendet den Begriff inzwischen jedoch ausschließlich in seiner Beziehung zu den Ländern als Hoheitsgebieten. Landesplanung wird daher mit dem eingeführten Sprachgebrauch als die Raumordnung für das Gebiet der Länder verstanden. Der von Giese[1]) betonte Unterschied zwischen der Landesplanung und der Raumordnung ist von der Praxis der Fachsprache nicht übernommen worden. Der engere von Giese mit „Raumordnung" bezeichnete Begriff, der auf die allgemeine politische Aufgabe hinweist, wird heute überwiegend als „Raumpolitik" bezeichnet. Hingegen dürfte der von Giese als „Landesplanung im engeren Sinne" bezeichnete Bereich der „konkreten staatlichen Durchführung" wohl besser durch die „Fachplanungen" gekennzeichnet werden. Im übrigen verwendet auch das Gutachten des Bundesverfassungsgerichtes die Begriffe der „Raumordnung" und „Landesplanung" als sachlich identische Begriffe[2]).

3. Der Landesplanung als Raumordnung für die Zuständigkeitsbereiche der Länder entspricht nach dem inzwischen eingebürgerten Sprachgebrauch die **„Bundesraumordnung"** für den Gesamtbereich der Bundesrepublik. Der von dem Gutachten des Bundesverfassungsgerichtes[2]) hierfür verwandte Begriff der „Bundesplanung" hat sich in diesem Sinne nicht eingebürgert.

4. Als „Bundesplanung" wird hier vielmehr der Inbegriff der **„Bundesfachplanungen"** verstanden. Bundesfachplanungen sind solche Planungen, die der Bund in bundeseigener, bundesunmittelbarer und bundesmittelabrer Verwaltung administrativ zu vollziehen befugt ist (vgl. hierzu Art. 85 ff GG).

5. Den Bundesfachplanungen entsprechen für die Zuständigkeits- und Hoheitsbereiche der Länder die **„Landesfachplanungen"**.

6. Die **„Integrationsfunktion"** der Raumordnung wird mit Giese[3]) dahin verstanden, aufgrund der im Raume vorhandenen Gegebenheiten und

1) Giese, Grundsatz- und Kompetenzfragen bei der Gestaltung der Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland, Köln, 1956, S. 7;
Giese, Die Bundeskompetenz zur Regelung und Gestaltung der Raumordnung, Godesberg, 1952, S. 7 f.
2) Gutachten des Bundesverfassungsgerichtes über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß eines Baugesetzes — 1 PBvV 2/52 vom 16. 6. 1954, Abschnitt C III 1.
3) Giese, Grundsatz- und Kompetenzfragen, S. 7.

Erfordernisse zu einem Leitbild zu gelangen, das als zusammenfassende und übergeordnete Richtlinie für alle raumbedeutsamen Maßnahmen maßgeblich ist und seinen Niederschlag in Raumordnungsplänen oder Entwicklungsprogrammen finden kann.

7. **„Die Koordinationsfunktion"** der Raumordnung wird ebenfalls mit Giese[1]) dahin verstanden, Kollisionen auszugleichen, die sich zwischen divergierenden Einzelmaßnahmen in besonderen Einzelfällen — vor allem also im Bereich der Fachplanungen — ergeben können.

8. Hinsichtlich der an der Bundesraumordnung beteiligten Körperschaften sind staatsrechtlich betrachtet zwei verschiedene Funktionsbereiche zu unterscheiden. Der **bundesinternen oder bundeseigenen Raumordnung**[2]) obliegt die Integration und Koordination innerhalb des Aufgabenbereiches, den der Bund in eigener Verwaltungszuständigkeit beherrscht (vgl. hierzu vorstehende Ziff. 4).

9. Demgegenüber umfaßt die **„bundesstaatliche Raumordnung"** den Bereich, in welchem Bund und Länder infolge der verfassungsmäßigen Zuständigkeitsaufteilung auf Zusammenarbeit und Zusammenwirken miteinander angewiesen sind. Dabei kann es sich einmal — aus der Sicht des Bundes betrachtet — um solche Aufgaben handeln, die trotz ihrer Zugehörigkeit zur Verwaltungshoheit der Länder wegen ihrer gesamträumlichen Auswirkung der Integration und Koordination auf der Ebene des Bundes bedürfen. Zum anderen kann es sich — aus der Sicht der Länder gesehen — um Aufgaben der Bundesexekutive handeln, deren Abstimmung auf ligitime Landesinteressen notwendig erscheint[3]).

1) Giese, Grundsatz- und Kompetenzfragen, S. 7.
2) Giese, Grundsatz- und Kompetenzfragen, S. 16.
3) Ähnlich: Giese, Grundsatz- und Kompetenzfragen, S. 23.

Die folgende schematische Gliederung der oben erläuterten Begriffe gibt zugleich eine Übersicht über die im Bereich der Bundesraumordnung zu berücksichtigenden Tatbestände, deren rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten im nächsten Abschnitt zu erörtern sind:

I. BUNDESINTERNE (BUNDESEIGENE) RAUMORDNUNG

1. **Bundesinterne Raumordnungsintegration:**
   Erarbeitung eines Bundesentwicklungsprogrammes, welches allen Bundesfachplanungen und den sonstigen raumbedeutsamen Maßnahmen in der Verwaltungshoheit des Bundes als Richtlinie dient.

2. **Bundesinterne Raumordnungskoordination**
   Abstimmung und Gleichrichtung im Einzelfalle miteinander kollidierender Bundesfachplanungen und sonstiger in der Verwaltungshoheit des Bundes liegender raumbedeutsamer Maßnahmen.

II. BUNDESSTAATLICHE RAUMORDNUNG

1. **Bundesstaatliche Raumordnungsintegration:**
   Erarbeitung eines gesamtstaatlichen Bundesentwicklungsprogramms, welches den raumbedeutsamen Maßnahmen nicht nur der Bundesexekutive, sondern auch denen der Länder als Richtlinie dient. Hier sind vor allem die Bundesentwicklungsrichtlinien mit den Landesentwicklungsplänen abzustimmen.

2. **Bundesstaatliche Raumordnungskoordination:**
   Abstimmung und Gleichrichtung im Einzelfalle, und zwar von
   a) Maßnahmen eines Landes, die (nach der Ansicht des Bundes) gegen das Bundesentwicklungsprogramm oder eine Bundesfachplanung verstoßen.
   b) Maßnahmen des Bundes, die (nach Ansicht eines Landes) gegen das Bundesentwicklungsprogramm, einen Landesentwicklungsplan oder eine Landesfachplanung verstoßen.

C

GESTALTUNGSMÖGLICHKEITEN DER BUNDESINTERNEN RAUMORDNUNG

Die Grundsatzfragen rechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten der Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland sind von Prof. Dr. Dr. Giese in seinem dem Verbande erstatteten, bereits mehrfach erwähnten Rechtsgutachten[1]) eingehend untersucht worden. Näheres Eingehen auf das dort Ausgeführte ist nur insoweit beabsichtigt, als Ergänzungen oder Stellungnahmen hinsichtlich der Zweckmäßigkeitsbeurteilung angezeigt sind.

Hinsichtlich der bundesinternen Raumordnung, die wie oben dargelegt, lediglich den in eigener Verwaltungshoheit des vom Bunde beherrschten Bereich erfaßt, ist zwischen (1) der Integrations- und (2) der Koordinationsfunktion zu unterscheiden.

I. BUNDESINTERNE RAUMORDNUNGSINTEGRATION

Vor der Beantwortung der Frage, welches Organ als Träger der bundesinternen Raumordnungsintegration in Betracht kommt, bedarf die Rechtsnatur des Bundesentwicklungsprogramms als Ergebnis und äußere Erscheinungsform der Integrationsfunktion der Erörterung.

1. Die Rechtsnatur des bundesinternen Entwicklungsprogramms

Das Bundesentwicklungsprogramm — ebenso wie der Landesentwicklungsplan und Raumordnungspläne überhaupt — könnte staatsrechtlich in Erscheinung treten als

1) Giese, Grundsatz- und Kompetenzfragen bei der Gestaltung der Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland, Heft 13 der Schriften des Deutschen Verbandes Köln, 1956.

1) förmliches Gesetz
2) Rechtsverordnung
3) allgemeine Verwaltungsvorschrift
4) Verwaltungsvereinbarung
5) autonomes Verbandsrecht

Giese[1]) bejaht im Prinzip die Möglichkeit, Raumordnungsprogramme und -pläne in **Gesetzesform** zu erlassen, macht aber zugleich einige Bedenken geltend. Diese Bedenken erscheinen durchaus begründet. Die Großräumigkeit der zu ordnenden Gebiete und die Unterschiedlichkeit der zu erfassenden Tatbestände lassen sowohl eine kartenmäßige als auch eine textliche Fixierung der Entwicklungsrichtlinien mit der nach der Rechtsatzlehre für notwendig zu haltenden inhaltlichen Bestimmtheit äußerst schwierig erscheinen. Zwar wäre es denkbar, etwa bestimmte ausgewählte und in ihrer Bedeutung hervorragende Grundsätze der Richtlinien in Gesetzesform zu kleiden. Für den Gesamtbereich der innerhalb des Bundesentwicklungsprogramms zu erfassenden Materie läßt sich indes eine hinreichend bestimmte Festlegung nicht erzielen.

Giese[2]) meint, daß es u. U. leichter sei, raumordnungsmäßige Richtlinien in Gestalt einer **Rechtsverordnung** zu erlassen. Dem ist insoweit zuzustimmen, als die Rechtsverordnung in gesetzgebungstechnischer Hinsicht einfacher zu handhaben ist. Indes ist damit nicht das Bedenken aus dem Wege geräumt, daß die Rechtsverordnung naturnotwendig denselben Grad an Bestimmtheit aufweisen muß wie das förmliche Gesetz, um bestandskräftig zu sein.

Soweit eine Bindung der Bundesbehörden kraft staats- oder verwaltungsrechtlicher Überordnung erzielt werden soll, kommt danach nur noch der Erlaß des bundesinternen Entwicklungsprogramms in Gestalt einer **allgemeinen Verwaltungsvorschrift** in Betracht. Es stellt sich die Frage, wer als Urheber solcher regierungs- oder verwaltungsinterner Vorschriften und damit als Träger der bundeseigenen Raumordnung berufen ist.

2. Der Träger administrativer Raumordnungsintegration

a) Zunächst könnte man daran denken, das bundesinterne Entwicklungsprogramm als **„Richtlinie der Politik"** zu betrachten, woraus sich gem. Art. 65 (1) GG die Alleinzuständigkeit des **Bundeskanzlers** ergäbe. Eine eindeutige Definition des Begriffes der „Richtlinien der Politik" existiert nicht. Vorherrschend ist die Ansicht, daß die Entscheidung darüber, welche Angelegenheiten als „Richtlinien der Politik" im Sinne des Art. 65 GG gelten, ausschließlich dem Bundeskanzler obliegt[1]). Geht man vom Sinn und Wortlaut der Bestimmung des Art. 65 (1) GG aus, so könnte die Ausrichtung der raumbedeutsamen Maßnahmen zweifelsohne durch „Richtlinien der inneren Politik" i. S. d. Art. 65 (1) GG und des § 1 (1) der Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 11. 5. 1951 bewirkt werden. Den vom Bundeskanzler bestimmten Richtlinien der Politik kommt auch die im Bereich der Raumordnung notwendige Verbindlichkeit gegenüber den Bundesministern zu. Die Bundesminister haben nach § 1 (1, 2) der Geschäftsordnung der Bundesregierung die Verpflichtung, diese Richtlinien in ihren Geschäftsbereichen zu verwirklichen.

b) Es stellt sich indes die Frage, wie sich im konkreten Bereich der Raumordnung die Richtlinien der Politik zu den **Ressortzuständigkeiten der Bundesminister** verhalten. Art. 65 (2) GG scheint eine einfache Lösung in der Richtung zu zeigen, daß jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung, jedoch im Rahmen der vom Kanzler bestimmten Politik zu leiten habe. Hierzu bestimmt § 9 der Geschäftsordnung der Bundesregierung, daß die Geschäftsbereiche der einzelnen Bundesminister in den Grundzügen durch den Kanzler festgelegt werden. Erläuternd hierzu bemerkt Meder[2]), daß eine Ressortkompetenz der einzelnen Bundesminister überhaupt nur soweit gegeben sei, als der Bundeskanzler sich nicht die Regelung einer bestimmten Angelegenheit durch seine Richtlinienkompetenz vorbehalten habe. Danach also könnten alle denkbaren Kollisionen zwischen der Richtlinienkompetenz des Kanzlers und der Ressortkompetenz eines Bundesministers dadurch beseitigt werden, daß der Bundeskanzler entweder die Ressortkompetenz eines Bundesministers durch Ausdehnung der Richtlinienkompetenz auf sich überleitet, oder aber daß er eine entsprechende Änderung der Geschäftsverteilung vornimmt.

Nun trifft aber, worauf Meder[2]) zutreffend hinweist, die gemeinhin widerspruchslos hingenommene Feststellung über die unbeschränkte Geschäftsverteilungs- und Entscheidungskompetenz des Bundeskanzlers für die bundesministeriellen Geschäftsbereiche nicht (mehr) zu, für welche Ressortzuständigkeiten durch Gesetz festgelegt und damit der Disposition

1) Giese, Grundsatz- und Kompetenzfragen, S. 12.
2) Giese, Grundsatz- und Kompetenzfragen S. 12.

1) Meder im Bonner Kommentar Anm. II, 1 zu Art. 65.
2) Meder im Bonner Kommentar Anm. II, 4 zu Art. 65.

regierung ausgesetzt werden. Eine derartige Regelung kann — soweit die betroffene Planung nicht gesetzlich geregelt ist — durch einen Kabinettsbeschluß herbeigeführt werden. Soweit die beteiligten Fachplanungen gesetzlich geregelt sind und den einzelnen Bundesministern selbständige Vollzugskompetenzen eingeräumt sind, kann die Suspensivwirkung des Widerspruchs nur durch Gesetz eingeführt werden. Eine solche Bestimmung ist unter dem Vorbehalt, daß etwa bereits in einem gesetzlichen Verfahren rechtsverbindlich gewordene förmliche Planungen oder andere Rechte Dritter unberührt bleiben, unbedenklich zulässig[1]).

3. Mitteilungs- und Auskunftspflicht

Die Raumordnungskoordination hängt in ihrem Effekt entscheidend davon ab, daß Kollisionen und Gegenläufigkeiten festgestellt werden, bevor die durch sie bedingten Schäden und Störungen bereits irreparabel eingetreten sind. Hierzu ist eine gegenseitige rechtzeitige Information über raumbeeinflussende Maßnahmen, und zwar im frühestmöglichen Stadium der Planentwicklung, notwendig. Ergänzend hierzu bedarf es eines Auskunftsrechts der in Raumordnungsfragen federführenden Stelle.

Die Begründung einer derartigen gegenseitigen Auskunfts-, Mitteilungspflicht der Bundesbehörden im Verhältnis zueinander oder gegenüber einer besonders zu bezeichnenden Bundesstelle bereitet keine Schwierigkeiten. Eine solche Regelung kann durch Kabinettsbeschluß im Wege allgemeiner Verwaltungsvorschrift in Ausführung des Art. 35 GG erfolgen. Eines Gesetzes bedarf es nur insoweit, als auch rechtlich selbständige Körperschaften außerhalb der bundeseigenen Verwaltung zur Mitteilung und Auskunftserteilung verpflichtet werden sollen.

III. WAHRNEHMUNG DER LAUFENDEN GESCHÄFTE DER BUNDESINTERNEN RAUMORDNUNG

1. Die nicht unerhebliche, mit der Raumordnung zusammenhängende Vorbereitungs- und Überwachungstätigkeit erfordert aus technisch-ökonomischen Gründen einen hierzu ausreichenden Apparat. Wenngleich zweifellos die in den engeren Fachbereich einer Spezialplanung gehörenden raumordnungsmäßigen Erwägungen und Vorbereitungsarbeiten innerhalb

[1]) Auf die Frage, ob eine derartige Vollzugshemmung auch dann zulässig ist, wenn die gerügte Planung in einem gesetzlich geregelten Verfahren bereits verbindlich festgestellt ist, oder in anderer Weise bereits Rechtsansprüche Dritter entstanden sind, kann hier nicht näher eingegangen werden. Die insoweit auftauchenden Bedenken zeigen aber, wie notwendig grundsätzlich eine Raumordnungs-Koordination bereits im frühesten Planungsstadium ist.

des jeweilig zuständigen Ressorts verbleiben müssen, so dürfte sich dennoch die Einrichtung einer „zentralen Clearing-Stelle", der zugleich die Sammlung der raumordnungsmäßig erheblichen wissenschaftlichen und tatsächlichen Unterlagen und die Vorbereitung der Raumordnungsentscheidungen des Kabinetts oblägen, durchaus empfehlen (**Bundesraumordnungsstelle**).

2. Die Errichtung der Bundesraumordnungsstelle innerhalb des **Bundeskanzleramtes** würde sich dann empfehlen, wenn dem Bundeskanzler im Rahmen der Bundesraumordnung besondere Zuständigkeiten verbleiben oder verliehen werden. Dies ist nach dem oben Ausgeführten nicht der Fall. Die Zweckmäßigkeit dieser Lösung könnte dennoch daraus hergeleitet werden, daß innerhalb des Bundeskanzleramtes die Bevorzugung bestimmter Ressortinteressen und Ressortbelange unwahrscheinlich wäre. (Im Bereich der Landesplanung ist diese Lösung, d. h. die Einrichtung der Landesplanungsbehörde bei den Ministerpräsidenten in den Ländern Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein gewählt worden.)

3. Es bestehen auch keine rechtlichen Bedenken, die Bundesraumordnungsstelle bei einem der beteiligten **Ressortminister** einzurichten. Der Vorzug einer solchen Regelung könnte darin liegen, daß ein Ministerium gewählt wird, welches aus seinem eigenen Ressort ein besonderes fachliches Interesse an Fragen der Raumordnung besitzt und daher zur Intensivierung der Raumordnung in besonderem Maße bereit ist. Dabei kann dem gelegentlich geäußerten Bedenken, daß auf diese Weise einem speziellen Ressort möglicherweise ein Übergewicht in Fragen der Raumordnung zugestanden würde, mit Rücksicht darauf keine entscheidende Bedeutung beigemessen werden, daß der Bundesraumordnungsstelle lediglich vorbereitende Aufgaben, nicht aber Entscheidungsbefugnisse zustehen. (Die Landesplanungsbehörden der Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen befinden sich bei den Bauressorts; die Länder Baden-Württemberg und Niedersachsen haben die Landesplanungsbehörden in die Innenministerien eingeordnet. Die bayerische Landesplanung untersteht dem Minister für Wirtschaft und Verkehr.)

4. Schließlich besteht neben den vorerwähnten Lösungen die Möglichkeit der Errichtung einer **Bundesoberbehörde** für den Aufgabenbereich der bundesinternen Raumordnung, die dem Erfordernis des Art. 87 Abs. 3 GG insofern entspricht, als für diesen Bereich die Bundesgesetzgebungskom-

petenz ohne jeden Zweifel besteht. Mit Recht warnt aber Nawiasky[1]) davor, neue Bundesoberbehörden ohne zwingende Notwendigkeit zu schaffen. In der Tat ist kein dringendes Bedürfnis ersichtlich, für die federführende Sachbearbeitung der Bundesraumordnungsangelegenheiten eine neue Bundesoberbehörde zu schaffen. Es bestehen gerade nicht unerhebliche Bedenken deswegen, weil die praktische Tätigkeit der Bundesraumordnungsstelle sich zum großen Teil auf vorbereitende Verhandlungen unter den beteiligten Bundesministern erstrecken wird. Es erscheint zweckmäßig, diese Verhandlungen auf der Ebene der Partnerschaft unter den Bundesministerien zu führen und nicht eine neue Bundesoberbehörde ins Leben zu rufen, welche die ohnehin schon schwierigen Verhältnisse noch weiter komplizieren würde.

5. Theoretisch kommt für die bundesinterne Raumordnung auch noch die Errichtung einer **bundesunmittelbaren Körperschaft** in Betracht, für die dieselben Voraussetzungen wie oben hinsichtlich einer Bundesoberbehörde dargelegt gelten (Art. 87 Abs. 3 GG). Diese Möglichkeit wird für den Bereich der bundesstaatlichen Raumordnung noch eingehender zu untersuchen sein. Für den bundesinternen Bereich scheidet eine derartige Lösung als zu schwerfällig und zu kompliziert aus.

6. Der in dem Initiativgesetzentwurf BT-Drucksache 1636 vorgesehene **„Interministerielle Ausschuß"** (IMA) scheidet als Träger administrativer Befugnisse (Aufstellung des Bundesraumordnungsprogramms und Einlegung von Widersprüchen) aus den von Giese[2]) überzeugend dargelegten Gründen aus. Auch als federführendes Organ kommt der „IMA" nicht in Betracht. Dies erhellt schon daraus, daß auch der Initiativantrag dem IMA eine Geschäftsstelle zuordnen will. Dagegen kann ein interministerieller Ausschuß als Beratungsorgan vorzüglich geeignet sein.

[1]) Nawiasky, „Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland", S. 123 f.
[2]) Giese, Grundsatz- und Kompetenzfragen, S. 20 f.

D

GESTALTUNGSMÖGLICHKEITEN DER BUNDESSTAATLICHEN RAUMORDNUNG

Auch hier ist wiederum zwischen der integrierenden und der koordinierenden Raumordnungsfunktion zu unterscheiden.

I. BUNDESSTAATLICHE RAUMORDNUNGSINTEGRATION

1. Bundesstaatliches Entwicklungsprogramm in Gesetzesform

Auch für das bundesstaatliche Entwicklungsprogramm, welches nicht nur der Bundesverwaltung, sondern auch der Planung der Länder als Richtschnur dienen soll, könnten als Rechtsformen das Gesetz oder die Rechtsverordnung in Betracht kommen. In beiden Fällen wäre — die Bundeskompetenz vorausgesetzt — die Zustimmung des Bundesrates erforderlich. Obgleich der Vorzug materiellen Rechtes in der unmittelbaren Verbindlichkeit gegenüber den Ländern läge, ist hier wiederum auf die bereits dargelegte Schwierigkeit der mangelnden Bestimmtheit des Programminhaltes hinzuweisen. Es kommt hinzu, daß wegen der unmittelbaren Rechtsverbindlichkeit die gesetzestechnische Bearbeitung durch die notwendige Beteiligung des Bundesrates nicht unerheblich erschwert würde. Der gesetzes- oder verordnungsförmige Erlaß des bundesstaatlichen Entwicklungsprogramms wird daher nicht ernsthaft in Erwägung zu ziehen sein.

2. Bundesstaatliches Entwicklungsprogramm als allgemeine Verwaltungsvorschrift

a) Das bundesstaatliche Entwicklungsprogramm mit Bindung der Bundes- und Länderbehörden als **allgemeine Verwaltungsvorschrift** zu betrachten, bereitet zunächst Schwierigkeiten aus dem Gesichtspunkt, daß es grundsätzlich Verwaltungsvorschriften nur insoweit gibt, als eine verwaltungs-

rechtliche Subordination besteht. Eine solche existiert aber im Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern nicht. Die bundesstaatliche Raumordnung betrifft nach der hier verwandten Begriffsdefinition gerade den Bereich, der von der bundeseigenen und Bundesauftragsverwaltung nicht erfaßt wird. Nun öffnet aber Art. 84 Abs. 2 GG die Möglichkeit des Erlasses allgemeiner, die Länder bindender Verwaltungsvorschriften durch die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates.

Diese Möglichkeit ist jedoch auf die Sachgebiete beschränkt, in denen Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheiten auszuführen sind. Dieser Weg kann also nur beschritten werden, wenn und soweit der Bund die Gesetzgebungskompetenz für die Raumordnung besitzt und von dieser Zuständigkeit durch den Erlaß eines entsprechenden Gesetzes Gebrauch macht. Angesichts der exeptionellen Stellung, die eine solche an sich systemwidrige Befugnis zum Erlaß von Bundesverwaltungsvorschriften für die Landesverwaltung im Grundgesetz einnimmt, wird man annehmen müssen, daß Art. 84 Abs. 2 GG nur insoweit anwendbar ist, als es sich bei den auszuführenden Bundesgesetzen um solche materiellen Inhalts handelt.

Ein lediglich auf wenige lapidare Grundsätze beschränktes Gesetz wie der jetzt vorliegende Rahmengesetzentwurf BT-Drucksache Nr. 1636 dürfte die Voraussetzungen zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften nach Art. 84 Abs. 2 GG m. E. nicht erfüllen. Es wäre vielmehr ein Bundesraumordnungsgesetz materiellen Inhalts erforderlich, welches vollziehbar im Sinne des Art. 84 Abs. 1 GG ist.

Es darf hierzu abschließend festgestellt werden, daß Art. 84 Abs. 2 GG den einzigen Weg darstellt, im administrativen Verfahren zu einer Bindung der Länder an das bundesstaatliche Raumordnungsprogramm zu gelangen. Dabei sollten die Schwierigkeiten nicht unterschätzt werden, die sich bei der Erfüllung der formalen Voraussetzungen des Art. 84 Abs. 2 GG ergeben und durch realpolitisch nicht zu unterschätzende Hemmungen vergrößert werden.

b) Wird das Verfahren des Art. 84 Abs. 2 GG trotz der damit verbundenen Bedenken in Erwägung gezogen, so ist folgendes anzumerken: Innerhalb des bundesstaatlichen Entwicklungsprogramms werden die an die Bundesbehörden einerseits und die Landesbehörden andererseits gerichteten allgemeinen Richtlinien sich nur schwer voneinander scheiden lassen. Ein Teil der allgemeinen Richtlinien wird sowohl für die Bundesorgane als auch für die Landesorgane gelten. In einer Reihe von Fällen wird erst die konkrete Durchführung eine Sonderung der Zuständigkeiten ermöglichen. Der Grundgedanke einer bundesstaatlichen Raumordnung besteht gerade darin, daß hier das Denkschema reinlicher Trennung regionaler und funktioneller Zuständigkeiten jedenfalls auf der Stufe der Entwicklungspläne nicht angewandt wird. Vielmehr wird ein die räumliche Entwicklung betreffendes Leitbild entworfen ohne Rücksicht darauf, wer es im einzelnen zu verwirklichen hat. Es erscheint daher auch nicht sinnvoll, das Bundesentwicklungsprogramm innerhalb des Feststellungsverfahrens aufzuspalten und den ersten nur gegenüber Bundesbehörden verbindlichen Teil durch die Bundesregierung allein, den zweiten auch für die Landesorgane verbindlichen Teil durch die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats zu verabschieden.

Wird für das bundesstaatliche Entwicklungsprogramm die Rechtsform der allgemeinen Verwaltungsvorschrift gewählt, so erscheint es empfehlenswert, das Entwicklungsprogramm insgesamt, auch soweit nur bundesintern gerichtet, durch die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates zu verabschieden. Hierfür spricht vor allem noch, daß das Bundesentwicklungsprogramm nur in Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern verwirklicht werden kann. Es erscheint daher sinnvoll, den Ländern durch den Bundesrat auch in dem Teil des Bundesentwicklungsprogrammes Gewicht zu verleihen, der an die Bundesorgane gerichtet ist. Das etwa mögliche verfassungsrechtliche Bedenken, daß der Bund damit im Bereich eigener Zuständigkeiten dem Bundesrat ein Mitspracherecht einräumt, kann nicht durchdringen. Ein derartiges Verbot ergibt sich aus dem Grundgesetz nicht. Artikel 50 GG gestattet vielmehr, daß der Bundesrat auch über die im Grundgesetz vorgeschriebenen Fälle hinaus an der Bundesverwaltung beteiligt wird. Diese Befugnis ist einerseits aus der Formulierung des Art. 50 GG, hilfsweise aber aus dem Recht des Bundes zu folgern, durch Selbstbeschränkung seiner Kompetenzen dem Bundesrat ein Mitbestimmungsrecht einzuräumen.

3. Bundesstaatliche Raumordnung durch Verwaltungsvereinbarung

Das bundesstaatliche Entwicklungsprogramm als Richtlinie für das Zusammenwirken von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Raumordnung könnte auch im Wege vertraglicher Vereinbarungen zwischen der Bundesregierung und den Ländern Wirksamkeit erlangen. Die Voraussetzungen für den Abschluß entsprechender Verwaltungsvereinbarungen — öffentlich-rechtliche Natur der zu regelnden Sachverhalte, Disposi-

tionsbefugnis der Beteiligten über die Materie; das Fehlen zwingender Vorschriften, die den Bund zu einseitig hoheitlichem Handeln auf diesem Gebiete verpflichten[1]) — sind gegeben[2]). Doch erscheint dieser schwerfällige und auf zweiseitige Verhandlungen angewiesene Weg zur Intensivierung der Raumordnung wenig geeignet. Er weist kaum entscheidende Vorzüge gegenüber den schon jetzt möglichen und praktizierten landesplanerischen Koordinationsverhandlungen von Fall zu Fall auf.

4. Die Bundesplanungsgemeinschaft als Trägerin der bundesstaatlichen Raumordnung

Als eine gegenüber zweiseitigen Verträgen wesentlich vorteilhaften Form der vereinbarlichen Zusammenarbeit zwischen dem Bunde und den Ländern dürfte sich die auf dauernde und allseitige Kooperation abgestellte Bundesplanungsgemeinschaft erweisen. Hinsichtlich der möglichen Rechtsformen darf auf die Ausführungen von Giese[3]) verwiesen werden. In Übereinstimmung damit dürfte der Gestaltung als öffentlich-rechtliche Körperschaft eindeutig der Vorzug zu geben sein.

a) Verfassungsrechtliche Zulässigkeitsvoraussetzungen

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Errichtung einer bundesunmittelbaren Körperschaft für Aufgaben der Raumordnung ergibt sich aus Art. 87 Abs. 3 GG. Grundgesetzliche Zulässigkeitsvoraussetzung ist das Bestehen der Bundesgesetzgebungskompetenz für die von der Bundesplanungsgemeinschaft zu bearbeitenden Angelegenheiten.

Die Möglichkeit der Schaffung selbständiger bundesunmittelbarer Körperschaften beschränkt sich nicht etwa auf die nach dem Grundgesetz vorgesehenen bundeseigenen Verwaltungsaufgaben. Bundesunmittelbare Körperschaften können vielmehr für alle Angelegenheiten, die der Bundesgesetzgebung unterstehen, d. h. auch für solche errichtet werden, die von den Ländern nach Art. 83 GG als eigene Angelegenheiten oder nach Art. 85 GG im Auftrage des Bundes auszuführen sind. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut des Art. 87 Abs. 3 GG und wird durch dessen Entstehungsgeschichte bestätigt. Die in Art. 116 Abs. 2 des Herrenchiemsee-Entwurfes vorgesehenen Beschränkungen auf Fälle des Bedarfs nach Maßgabe einer erschöpfenden Aufzählung der zugelassenen Zwecke und das Erfordernis qualifizierter Zustimmung des Bundesrates sind fallengelassen worden. Offensichtlich ist der Parlamentarische Rat nicht auf die ihm

1) Vgl. hierzu: Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, S. 226.
2) Näheres hierzu: Giese, Grundsatz- und Kompetenzfragen, S. 13 f.
3) Giese, Grundsatz- und Kompetenzfragen, S. 14 f, 27 f.

bekanntgegebene Forderung der Militärgouverneure (Memorandum vom 22. 11. 1948) eingegangen, wonach „die Befugnis des Bundes zur Schaffung von eigenen Bundesbehörden für die Ausführung und Verwaltung von Bundesangelegenheiten klar umrissen und auf diejenigen Gebiete beschränkt sein sollten, bei denen die Verwaltung durch Landesbehörden offensichtlich undurchführbar ist“ [1]). Es genügt das Vorliegen der Bundesgesetzgebungs-Kompetenz. Diese Voraussetzung ist nach der hier vertretenen Ansicht gegeben. Nach all dem kann eine Bundesplanungsgemeinschaft nach Art. 87 Abs. 3 GG als bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts durch einfaches Bundesgesetz errichtet werden.

b) Funktionen der Bundesplanungsgemeinschaft

Die Hauptfunktion der Bundesplanungsgemeinschaft würde in der Vorbereitung und Aufstellung des bundesstaatlichen Entwicklungsprogramms und dessen vereinbarlicher Verwirklichung, vor allem hinsichtlich der routinemäßigen Koordinationsaufgaben bestehen.

Hinsichtlich des Entwicklungsprogramms stellt sich die wesentliche Frage, ob dieses kraft staatlich verliehener autonomer Satzungsgewalt verbindlich werden kann. Dies erscheint aus mehreren Gründen bedenklich. Der Einwand, daß der Bund selbst auf diese Weise einer ihm nachgeordneten Körperschaft unterstellt werde, könnte dadurch entkräftet werden, daß der Bund sich im Wege der Selbstbeschränkung einer „Selbstverwaltungskörperschaft“ an der er beteiligt ist, unterwirft. Dieser Argumentation kann hinsichtlich der fiskalischen Betätigung des Bundes ohne Bedenken zugestimmt werden. Im Bereich der Hoheitsaufgaben ist eine derartige generelle Unterordnung des Bundes aber nicht zulässig.

Die Beleihung der Bundesplanungsgemeinschaft mit autonomer hoheitlicher Verbandsgewalt gegenüber den Ländern ist ebenfalls bedenklich. Auf dem Wege des Art. 87 Abs. 3 GG kann nicht durch einfaches Bundesgesetz eine Überordnung von bundesunmittelbaren Körperschaften gegenüber den Ländern bewirkt werden. Die Frage, ob eine solche Überordnung mittels eines Zustimmungsgesetzes in Analogie zu Art. 85 Abs. 5 GG bewirkt werden kann, bedarf keiner näheren Prüfung; denn solange eine Bindung der Bundesorgane an die Verbandsautonomie der Bundesplanungsgemeinschaft nicht erzielt werden kann, ist in einem auf paritätische Zusammenarbeit abgestellten Gremium die einseitige Bindung der Länder ohne Interesse.

1) Hierzu: Herrfahrdt im Bonner Kommentar, Anm. I zu Art. 87.

Einer verbandsautonomen Festsetzung des Entwicklungsprogramms bedarf es aber auch gar nicht. Der mit der Bundesplanungsgemeinschaft in erster Linie anzustrebende Zweck besteht darin, die an der bundesstaatlichen Raumordnung verantwortlich Beteiligten und daran legitim Interessierten in einen ständigen Kontakt miteinander und im Grundsätzlichen auf die Linie einer vereinbarlichen Zusammenarbeit zu führen.

Soweit das von der Bundesplanungsgemeinschaft aufzustellende staatliche Raumordnungsprogramm die Zustimmung aller Beteiligten findet, sind diese mit der Kraft einer mehrseitigen Verwaltungsvereinbarung gebunden. Sofern sich Einstimmigkeit nicht erzielen läßt, bleibt für den Fall des kaum praktisch werdenden Bedürfnisses die Verbindlichkeitserklärung auf den oben dargelegten Wege des Art. 84 Abs. 2 GG durch die Bundesregierung und den Bundesrat. (Die Tätigkeit der Landesplanungsgemeinschaften im Lande Nordrhein-Westfalen beweist, daß das dort bestehende Instrument der Verbindlichkeitserklärung nur in seltenen Ausnahmefällen und jeweils nur für räumlich und sachlich begrenzte Gebiete benötigt wurde.)

c) Öffentlich-rechtliche Körperschaft trotz beschränkter Befugnisse?

In den vorstehenden Ausführungen wurde ermittelt, daß der Bundesplanungsgemeinschaft hinsichtlich der Aufstellung des Bundesentwicklungsprogrammes eine hoheitliche Weisungsbefugnis bzw. autonome Rechtsetzungsgewalt gegenüber dem Bund und den Ländern nicht verliehen werden kann. Damit könnte der öffentlich-rechtliche Charakter der Bundesplanungsgemeinschaft in Frage gestellt sein. Dieses naheliegende Bedenken ist für die Landesplanungsgemeinschaft von Werner Weber[1]) eingehend untersucht worden. Weber gelangt zu dem Ergebnis, daß die Planungsgemeinschaft auch dann als Körperschaft des öffentlichen Rechts anzuerkennen ist, wenn ihr keine hoheitlichen Verwaltungsbefugnisse, sondern lediglich planvorbereitende Aufgaben obliegen. Mit Recht weist Weber darauf hin, daß schon bei der gemeinschaftlichen Planvorberatung schwerwiegende Entscheidungen fallen, die in aller Regel auch endgültig bestimmend werden. Mag die Planungsgemeinschaft auch nicht hoheitlich im staats- und verwaltungsrechtlichen Sinne tätig werden, so übt sie doch Funktionen aus, die materiell als vorsorgende Verwaltung angesprochen

1) Werner Weber, Die Selbstverwaltung in der Landesplanung, Köln 1956; **Seite 13:** bezüglich der Landesplanungsgemeinschaften nach den Reichsverordnungen vom 26. 6. 1935; 18. 12. 1935; 15. 2. 1936. **Seite 16 f:** bezüglich der Landesplanungsgemeinschaften des nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetzes.

werden müssen. Es bestehen somit hinsichtlich der Funktion keine Bedenken, die Bundesplanungsgemeinschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts zu konstruieren.

d) Verwaltungspolitische Stellung der Planungsgemeinschaft

Dabei möge allerdings ein gewisser grundsätzlicher Unterschied gegenüber dem Prinzip der klassischen Selbstverwaltung klar erkannt werden. Die Selbstverwaltung gilt gemeinhin als ein Instrument der Dezentralisation, die aus den verschiedensten Gründen staatspolitisch erstrebenswert ist. Bei den Planungsgemeinschaften handelt es sich aber nicht um die der Selbstverwaltung sonst eigene Übertragung oder Überlassung ursprünglich staatlicher Machtbefugnisse, also um die Aufgliederung von Hoheitsbefugnissen hinsichtlich ihrer Trägerschaft. Materiell wird eigentlich — dies muß auf die Gefahr von Mißverständnissen hin deutlich ausgesprochen werden — gerade das Umgekehrte mit der Planungsgemeinschaft angestrebt. Da aus bestandskräftigen Gründen eine weitgehende Machtdezentralisation und -dekonzentration bereits durchgeführt und dadurch die Einheit der staatlichen Aktion — jedenfalls auf dem hier in Rede stehenden Gebiete — gefährdet ist, bedarf es eines organisatorisch gefestigten Instruments, um die Einheitlichkeit und Geschlossenheit des staatlichen Handelns wiederherzustellen bzw. zu sichern. Da der in einem solchen Falle an sich näherliegende Weg der „Rezentralisation" aus einer Vielzahl stichhaltiger Gründe nicht beschritten werden kann, dürfte die Planungsgemeinschaft als ein Integrations- und Koordinationsorgan anzusprechen sein, welches sich am ehesten ohne Störung in das bestehende staatliche Organisationssystem einordnen läßt.

e) Mitglieder der Bundesplanungsgemeinschaft

Da der Funktionsbereich der Bundesplanungsgemeinschaft im bundesstaatlichen Aufgabenbereich liegt, müßten ihr jedenfalls der Bund und die Länder angehören. Dabei ist es — wie Weber[1]) nachweist — auch zulässig, nicht nur den Bund und die Länder als Körperschaften, sondern auch bestimmte Behörden oder Organe derselben als gesetzliche Mitglieder der Bundesplanungsgemeinschaft vorzusehen.

Um die eingangs als notwendig nachgewiesene raumordnungsmäßige Zusammenarbeit mit den freien gesellschaftlichen Kräften zu gewährleisten und auch die Wissenschaft zur Mitarbeit zu gewinnen, sollte die Bundesplanungsgemeinschaft insofern ähnlich zusammengesetzt werden wie die

1) Werner Weber, Die Selbstverwaltung in der Landesplanung, S. 12.

Landesplanungsgemeinschaften nach der Reichsverordnung vom 15. 2. 36 oder nach dem nordrhein-westfälischen Landesplanungsrecht, d. h. es sollte den berufenen Organen oder Vertretungen der Wirtschaft, der Landwirtschaft, des Handwerks, der kommunalen Spitzenverbände, der Wohnungswirtschaft, der Arbeitnehmer, nicht zuletzt aber den fachlich zuständigen wissenschaftlichen Einrichtungen die Möglichkeit der mitgliedschaftlichen Mitarbeit in der Bundesplanungsgemeinschaft geöffnet werden.

Die vermutlich praktisch sehr bedeutsame Frage, welche Stimmgewichte den einzelnen Mitgliedergruppen in der Bundesplanungsgemeinschaft zuzumessen wären, sei hier nur als eingehender Überlegung bedürftig angemerkt.

Hinsichtlich weiterer Fragen der gesetzlichen und freien Mitgliedschaft darf auf das Gutachten von Giese[1]) verwiesen werden.

f) Selbstverwaltungsrecht der Bundesplanungsgemeinschaft

Der Bundesplanungsgemeinschaft kann und sollte zweckmäßig die Befugnis zur autonomen Regelung ihrer innerorganisatorischen Belange überlassen werden. Das Bundesgesetz zur Errichtung der Bundesplanungsgemeinschaft würde insoweit in Anlehnung an § 2 des nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetzes vorzuschreiben haben, daß die Rechtsverhältnisse der Bundesplanungsgemeinschaft durch deren Satzungen geregelt werden.

g) Staatsaufsicht über die Bundesplanungsgemeinschaft

Für Körperschaften des öffentlichen Rechts ist die Staatsaufsicht von begriffsnotwendiger Bedeutung[2]). Verfassungsrechtliche Bestimmungen über den Umfang der Staatsaufsicht bestehen nicht. Es dürfte genügen, in dem Gesetz zur Errichtung der Bundesplanungsgemeinschaft die staatliche Genehmigung der Satzungen vorzuschreiben, worauf sich im übrigen auch das nordrhein-westfälische Landesplanungsgesetz beschränkt.

Der Umstand, daß in der Bundesplanungsgemeinschaft als Mitglieder der Bund und die Länder zu beteiligen sind, läßt gewisse Schwierigkeiten bei der Auswahl der zur Staatsaufsicht berufenen Stelle in Erscheinung treten. Die Lösung dieser Frage wird indes dadurch erleichtert, daß nach Art. 50 GG der Bundesrat an Exekutivbefugnissen der Bundesregierung beteiligt werden kann. Es erscheint daher empfehlenswert, die im Gesetz zu bezeichnenden staatlichen Aufsichtsbefugnisse „der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates" zu übertragen.

1) Giese, Grundsatz- und Kompetenzfragen, S. 14 f., 27 f.
2) Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Allg. Teil, S. 382.

5. Landesplanungskonferenz der Bundesländer als Grundlage der bundesstaatlichen Raumordnungskoordination

Dem Vernehmen nach beabsichtigen die Bundesländer den Abschluß einer allgemeinen Verwaltungsvereinbarung über die raumordnungsmäßige Zusammenarbeit der Länder. Nähere Einzelheiten über den Inhalt dieser Vereinbarung sind der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht worden. Es dürfte sich aber um ähnliche Einrichtungen handeln, wie sie bereits durch die Konferenz der Ministerpräsidenten, die Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Bundesländer, die Justizministerkonferenz, die ständige Konferenz der Kultusminister, die Arbeitsgemeinschaften der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen sowie der für das Gesundheitswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder ins Leben gerufen wurden. Schäfer[1]) hält diese Einrichtungen grundsätzlich auf solchen Aufgabengebieten für zulässig, hinsichtlich deren die Länder nach Art. 30, 70 ff und 83 ff GG allein zuständig sind, vor allem also die Gebiete der sog. inneren, der Justiz-, Unterrichts- und Kultusverwaltung. Es darf sich also nicht um solche Angelegenheiten handeln, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen.

Dieser Auffassung ist zuzustimmen. Daraus ergibt sich, daß eine Raumordnungskonferenz der Länder sich lediglich mit solchen Landesplanungsangelegenheiten befassen darf, die eindeutig in die Zuständigkeit der Länder fallen. Die Summe der Zuständigkeiten der Länder auch auf dem Gebiet der Raumplanung kann indes nicht zu einer Bundesraumordnung führen. Ebensowenig wie die Summe der gemeindlichen Flächennutzungspläne den Landesentwicklungsplan abgibt, kann durch eine noch so gelungene Koordination der Landesentwicklungspläne ein Bundesentwicklungsprogramm entstehen. Das Bundesverfassungsgericht[2]) hat eindeutig zum Ausdruck gebracht, daß die Raumordnung als Hoheitsaufgabe für das Gebiet der Bundesrepublik dem Bunde obliegt. Eine Landesplanungskonferenz der Bundesländer kann dem Bunde diese Aufgabe nicht abnehmen. Selbst wenn man sich dazu verstehen sollte, verfassungsrechtliche Bedenken zurückzustellen, so kann eine Landesplanungskonferenz die Aufgabe der bundesstaatlichen Bundesraumordnung schon allein deshalb nicht allein lösen, weil eine Bundesraumordnung, an der der Bund nicht beteiligt ist, wegen der Unvollständigkeit der in ihren Rahmen einzusetzenden Mittel stets nur eine halbe Sache ist.

1) Schäfer, Der Bundesrat, 1955, S. 31 f.
2) Gutachten des Bundesverfassungsgerichtes über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß eines Baugesetzes – 1 PBvV 2/52 vom 16. 6. 1954, Abschnitt C III 1.

Selbstverständlich kann eine Landesplanungskonferenz der Länder alle diejenigen Angelegenheiten beraten und aufeinander abstimmen, die in den administrativen Vollzugsbereich der Länder gehören: beispielsweise die Raumordungskoordination im Falle der Kollision von Planungen der Länder im Verhältnis zueinander.

Schließlich ist noch folgendes anzumerken: Eine Körperschaft des öffentlichen Rechtes kann auch dadurch entstehen, daß einem bereits bestehenden Verbande die Körperschaftsrechte verliehen werden. Es bestünde daher auch die Möglichkeit, die zwischen den Ländern zu treffenden Vereinbarungen durch den Beitritt des Bundes und der übrigen oben in Erwägung gezogenen Beteiligten zunächst im Vertragswege und durch darauffolgende Gesetzgebung in die Bundesplanungsgemeinschaft überzuführen.

Nachdem damit die Gestaltungsmöglichkeiten der bundesstaatlichen Raumordnungsintegration erschöpfend dargestellt sind, ist noch die bundesstaatliche Raumordnungskoordination zu erörtern.

II. DIE BUNDESSTAATLICHE RAUMORDNUNGSKOORDINATION

1. Im Bereich der bundesstaatlichen Raumordnungskoordination sind drei Fälle zu erörtern:

a) Beeinträchtigung einer in die Zuständigkeit der Länder fallenden Planung durch eine Bundesplanung.

b) Beeinträchtigung einer in die Zuständigkeit des Bundes fallenden Planung durch die Planung eines Landes.

c) Beeinträchtigung der Planung eines Landes durch eine solche eines anderen Landes.

a) Beeinträchtigung der Planung eines Landes durch eine Planung des Bundes

Im Falle der Beeinträchtigung der Planung einer Landesbehörde durch die einer Bundesbehörde bestehen hinsichtlich der Entscheidungsbefugnis der Bundesregierung (mit Wirkung gegenüber den Bundesbehörden) keine Bedenken. Sofern ein Bundesminister sich zum Fürsprecher der verletzten Planung des Landes macht, entscheidet die Bundesregierung nach Art. 65 (3) GG mit verbindlicher Wirkung für den Bundesminister, der für die gerügte Bundesfachplanung verantwortlich zeichnet. Es ist indes festzustellen, daß die Bundesregierung eine solche Entscheidung nur dann zu treffen braucht, wenn ein Bundesminister für die „beeinträchtigte" Landesfachplanung eintritt. Auf einen Antrag des verletzten Landes hin braucht die Bundesregierung keine Entscheidung zu treffen. Verfassungsrechtlich zulässig wäre aber eine gesetzliche Vorschrift, die eine solche Entscheidungspflicht der Bundesregierung begründet. Ein im Prinzip ähnliches Verfahren sieht § 52 Bundesbahngesetz vor. Hier ist den Ländern ein förmliches Recht zur Anrufung der Bundesregierung gesichert.

b) Beeinträchtigung einer Planung des Bundes durch die Planung eines Landes

Wird eine Bundesplanung durch eine in die Zuständigkeit eines Landes fallende Planung beeinträchtigt, so kann eine Entscheidung der Bundesregierung mit bindender Wirkung gegenüber dem Lande nur auf dem Wege des Art. 84 Abs. 5 GG herbeigeführt werden. Danach kann die Bundesregierung durch Zustimmungsgesetz ermächtigt werden, zur Ausführung von Bundesgesetzen in besonderen Fällen ohne Zustimmung des Bundesrates **Einzelweisungen** an die obersten Landesbehörden zu richten. Hierzu also bedürfte es eines die Raumordnungsaufgaben regelnden Bundesgesetzes mit der besonderen Ermächtigungsvorschrift.
Nun besteht Einigkeit darin, daß die Bestimmung des Art. 85 Abs. 5 GG eng auszulegen und wohl nur für besondere Ausnahmefälle gedacht ist. Es erscheint daher sehr zweifelhaft, ob die routinemäßige Raumordnungskoordination auf diesem Wege ins Werk gesetzt werden kann. Jedenfalls wird es außerordentlich schwierig sein, die für die Ermächtigungsbestimmung benötigte Zustimmung des Bundesrates zu erlangen.
Für den hier in Rede stehenden Fall der Beeinträchtigung einer Bundesplanung durch die Planung eines Landes wäre noch an die **Mängelrüge** des Art. 84 Abs. 4 GG zu denken, die jedoch nur als außerordentliche Maßnahme in Betracht kommt und für die praktische und laufende Koordination nicht ernsthaft in Erwägung gezogen werden kann.

c) Kollision von Planungen der Länder im Verhältnis zueinander

Der Fall von Kollisionen zwischen den Planungen verschiedener Länder im Verhältnis zueinander erscheint einer bundesrechtlichen Regelung nicht bedürftig. Theoretisch wären auch hier die Maßnahmen des Art. 84 Abs. 5 GG (Einzelweisung der Bundesregierung) und des Art. 84 Abs. 4 GG (Mängelrüge) denkbar, aber mit denselben Bedenken zu beurteilen, wie dies oben dargelegt wurde. Die Raumordnungskoordination im Verhältnis

der Länder untereinander sollte den Bundesländern überlassen bleiben. Hier findet die bereits besprochene Landesplanungskonferenz der Länder ihre legitime Aufgabe.

2. Das Widerspruchsrecht in der bundesstaatlichen Raumordnungskoordination

Die Wirksamkeit einer Raumordnungskoordination hängt — wie schon oben ausgeführt — wesentlich davon ab, daß eine hinsichtlich ihrer Abstimmung zweifelhafte und daher gerügte Planung bis zur nochmaligen Überprüfung angehalten werden kann. Diesen Zweck verfolgt der im Bereich der Landesplanung bereits eingeführte „Einspruch" bzw. „Widerspruch". Auf dieses mit aufschiebender Wirkung ausgestattete Instrument kann auch die bundesstaatliche Raumordnung nicht verzichten. Es fragt sich jedoch, ob ein solcher Rechtsbehelf nicht einen unzulässigen Eingriff des Bundes in die Landesexekutive bzw. im umgekehrten Fall der Länder in die Bundesexekutive darstellt. Immerhin scheint die aufschiebende Wirkung einer Art negativer Weisung ähnlich. Die insoweit geltend gemachten Bedenken sind jedoch nicht begründet. Mit derselben Argumentation könnte man auch dem Suspensiveffekt der verwaltungsrechtlichen Rechtsmittel entgegentreten. Hier kann sogar der Bürger durch sein Rechtsmittel, wenn es nur den prozessualen Bestimmungen entspricht, den hoheitlichen Vollzug des gerügten Verwaltungsaktes hemmen. Was nach anerkannten Grundsätzen im Verhältnis zwischen Staat und Bürger insoweit zulässig ist, kann auch im Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern nicht unzulässig sein. Jedenfalls ist kein verfassungsrechtliches Verbot ersichtlich, welches einer derartigen gesetzlichen Regelung entgegenstünde. Auch der in diesem Zusammenhang gelegentlich vorgetragene Gesichtspunkt der „unzulässigen Mischverwaltung" greift nicht durch. Mischverwaltung liegt im Falle des Widerspruchs gerade nicht vor; denn die Entscheidungsbefugnisse innerhalb der beiden getrennten Verwaltungsbereiche von Bund und Ländern bleiben unangetastet. Lediglich wird durch das Widerspruchsrecht ein Anspruch auf Überprüfung der angefochtenen Maßnahmen im Rahmen des allgemeinen Instanzenweges begründet. Es ist daher zulässig, der Bundesregierung und den Landesregierungen ein entsprechendes Widerspruchsrecht in der bundesstaatlichen Raumordnung einzuräumen.

Man könnte allerdings die Wirksamkeit eines solchen Widerspruchsrechts bezweifeln, durch welches lediglich eine vorübergehende Vollzugshemmung herbeigeführt wird, ohne daß die Befugnis zur endgültigen Entscheidung einer bestimmten übergeordneten Stelle übertragen wird. Es wurde oben dargelegt, daß dies nur unter den erschwerten und nur den Ausnahmefall betreffenden Voraussetzungen des Art. 84 Abs. 4 oder Abs. 5 GG geschehen könnte. Darin ist indes nur dann ein Mangel zu erblicken, wenn eine „perfekte autoritative" Raumordnungsorganisation angestrebt wird. Einer solchen bedarf es nicht. Es kann nur immer wieder auf das Wesen der Raumordnung hingewiesen werden, nämlich dem Gesichtspunkt der Zuordnung raumpolitischer Maßnahmen im Rahmen des bestehenden Verwaltungsaufbaus Geltung zu verschaffen, nicht aber eine Raumordnungs-Sonder-Regierung zu schaffen. Es kann und darf darauf vertraut werden, daß das Signal des Widerspruchs den Träger der gerügten Maßnahmen auf deren Bedenklichkeit hinweist und ihn (oder seine im normalen Instanzenweg übergeordnete Stelle) zu einer verantwortlichen Überprüfung veranlaßt. Der Widerspruch ist im bundesstaatlichen Bereich mit genügendem Gewicht ausgestattet, wenn ihn die einstweilige Vollzugshemmung eignet.

3. Die Auskunfts- und Mitteilungspflicht in der bundesstaatlichen Raumordnungskoordination

Im Anschluß an das hinsichtlich der Auskunfts- und Mitteilungspflicht im bundeseigenen Bereich Ausgeführte kann festgestellt werden, daß aufgrund des Art. 35 GG eine Auskunfts- und Mitteilungspflicht im bundesstaatlichen Bereich durch Gesetz eingeführt und im einzelnen geregelt werden kann. Insbesondere ist zulässig, den Ländern die Auskunfts- und Mitteilungspflicht gegenüber der Bundesregierung aufzuerlegen und der Bundesregierung eine korrespondierende Information der Landesregierungen aufzugeben, soweit es sich um Maßnahmen und Entscheidungen handelt, die für die Bundesraumordnung von Bedeutung sind.

4. Die Bundesplanungsgemeinschaft in der bundesstaatlichen Raumordnungskoordination

Wenn man sich dazu entschließt, die Bundesplanungsgemeinschaft als eine Selbstverwaltungskörperschaft zum Zwecke paritätischen Zusammenwirkens von Bund und Ländern ins Leben zu rufen, bestehen keine rechtlichen oder politischen Bedenken, der Bundesplanungsgemeinschaft das förmliche **Widerspruchsrecht** für den Fall kollidierender Planungen des Bundes und der Länder einzuräumen. Zur Begründung dieser Ansicht darf noch einmal auf den bereits oben angeführten Vergleich zum ver-

waltungsrechtlichen Verfahren zurückgegriffen werden. Hier könnte man etwa an die Stellung des „Vertreters des öffentlichen Interesses" denken.

Verwaltungspolitisch betrachtet würde dem von der Bundesplanungsgemeinschaft eingelegten Widerspruch ein besonderes Gewicht zukommen. Will man eine Art Vorklärung herbeiführen, so könnte man das Widerspruchsrecht in der bundesstaatlichen Raumordnung auch auf die Bundesplanungsgemeinschaft beschränken. In diesem Falle hätte der „beeinträchtigte" Partner bei der Bundesplanungsgemeinschaft den Widerspruch anzuregen. Die Bundesplanungsgemeinschaft hätte dann nach Beratung über die Einlegung des Widerspruchs zu beschließen.

Der Bundesplanungsgemeinschaft kann als Körperschaft des öffentlichen Rechts die Befugnis zur Einholung von **Auskünften** bei Bundes- und Landesbehörden verliehen werden. Den Bundes- und Landesbehörden kann die Verpflichtung zur **Mitteilung** raumrelevanter Maßnahmen an die Bundesplanungsgemeinschaft durch Gesetz aufgegeben werden (Art. 35 GG).

Es zeigt sich, daß die Bundesplanungsgemeinschaft auch in der bundesstaatlichen Raumordnungskoordination eine nützliche Funktion erfüllen kann. Diese dürfte vor allem darin zu suchen sein, daß die Bundesplanungsgemeinschaft als Trägerin **der laufenden Geschäfte** für die bundesstaatliche Raumordnung in Betracht kommt. Gerade diese in der Praxis nicht zu unterschätzende Frage wird sich anderweitig kaum befriedigend lösen lassen.

E

DIE GESETZGEBUNGSZUSTÄNDIGKEIT FÜR DIE REGELUNG DER BUNDESRAUMORDNUNG

I. Hinsichtlich der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für die **bundesinterne Raumordnung** ergeben sich keinerlei Zweifelsfragen. Diesen Bereich beherrscht der Bund sowohl exekutiv als legislativ uneingeschränkt.

II. **Gesetzgebungszuständigkeit für die bundesstaatliche Raumordnung**
Die hier auftretenden Fragen sind von Giese in seinen für das Institut für Raumforschung[1]) und für den Deutschen Verband[2]) erstatteten Rechtsgutachten eingehend untersucht worden. In dem erstgenannten Gutachten gelangt Giese zu folgenden Ergebnissen:

A. Rahmengesetzgebungszuständigkeit gem. Art. 75 Nr. 4 GG

1) Die Aufnahme der „Raumordnung" in den Zuständigkeitskatalog des Art. 75 GG beweist, daß der Parlamentarische Rat die Notwendigkeit überlandesgebietlicher Regelung für die Landesplanung und Raumordnung durchaus erkannt hat.

2) Das Bedürfnis im Sinne des Art. 72 GG für die bundeseinheitliche Rahmengesetzgebung über die Raumordnung nach Art. 75 Nr. 4 GG ist zu bejahen. Raumordnungsfragen können von der Gesetzgebung eines Landes nur dann wirksam geregelt werden, wenn sie sich innerhalb eines Landesbereiches abspielen. Da dies aber weithin nicht der Fall ist, hat der Bund insoweit das natürliche Recht, zur Koordinierung der Landesgesetze verbindliche Richtlinien aufzustellen.

3) Die Länder sind zur Durchführungsgesetzgebung nach Erlaß eines Bundesrahmengesetzes über die Raumordnung nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet.

4) Rahmengesetze des Bundes können auch unmittelbar für den Bürger verbindliches Recht schaffen. Diese Möglichkeit besteht auch im Bereich der Raumordnungsrahmengesetzgebung.

B) Konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit gem. Art. 74 GG

1) Das Bedürfnis zur bundeseinheitlichen Gesetzgebung im Sinne des Art. 72 GG ist für alle raumordnungsmäßig relevanten Sachgebiete des Art. 74 GG zu bejahen.

---

[1]) Giese, Die Bundeskompetenz zur Regelung und Gestaltung der Raumordnung, Bad Godesberg, 1952.
[2]) Giese, Grundsatz- und Kompetenzfragen bei der Gestaltung der Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland, Köln, 1956.

2) Als raumordnungsmäßig relevante Sachgebiete des Art. 74 GG kommen die Ziffern 1, 4, 6, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 21, 22 und 23 in Betracht.

3) Bei der raumordnungsmäßigen Regelung dieser Sachgebiete ist der Bund zur umfassenden Gesetzgebung befugt. Aus Art. 75 GG kann nicht geschlossen werden, daß der Bund auch in den Bereichen des Art. 74 GG nur zur rahmengesetzlichen Regelung befugt sei.

4) Eine kombinierte Regelung aus Art. 75 und 74 GG ist zulässig. Der Bund kann daher ein Raumordnungsgesetz erlassen, daß die einschlägigen Materien aus Art. 74 GG umfassend regelt und auf Grund des Art. 75 GG rahmengesetzliche Vorschriften hinzufügt.

C. Unbedingte Gesetzgebungszuständigkeit gem. Art. 73 GG

1) Als raumordnungsmäßig relevante Sachgebiete des Art. 73 GG kommen die Ziffern 6 (Bundeseisenbahn und Luftverkehr) und 7 (Post- und Fernmeldewesen) in Betracht.

2) Zuständigkeitserweiterungen können hier aus dem Gesichtspunkt des Sachzusammenhanges begründet werden. So wird bei dem Bahn-, Post-, Nachrichten- und Luftverkehr eine eng begrenzte Teilplanung aus wirtschaftlichen Gründen möglicherweise wenig sinnvoll, vielmehr eine Einbeziehung unentbehrlicher konnexer Planungsfragen notwendig und daher zulässig sein.

D. Traditionelle Bundesgesetzgebungszuständigkeit gem. Art. 123, 125 GG

Soweit vorkonstitutionelles Raumordnungs- und Landesplanungsrecht dem Grundgesetz nicht widerspricht, und gem. Art. 125 GG als Bundesrecht fortgilt, ist die Bundesgesetzgebungszuständigkeit nicht durch das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 72 GG bedingt. Bezüglich der insoweit für die Landesgesetzgebung eingetretenen Sperrwirkung wird auf die Zusammenstellung bei Giese, S. 25 ff, verwiesen.

E. Bundesgesetzgebungszuständigkeit kraft Natur der Sache

1) Eine Bundeszuständigkeit kraft Natur der Sache für die Regelung der Bundesraumordnung wird nicht dadurch ausgeschlossen, daß in Art. 75 Nr. 4 GG eine Rahmengesetzgebungszuständigkeit für die Raumordnung begründet ist. Neben der geschriebenen Rahmenkompetenz gem. Art. 75 Nr. 4 GG und der konkurrierenden Kompetenz gem. Art. 74 GG kann eine ungeschriebene, nicht auf Rahmenvorschriften beschränkte Zuständigkeit kraft Natur der Sache bestehen.

2) „Raumordnung und Landesplanung sind doch ‚natürlich', ja schon ‚begrifflich' auf große Räume ausgerichtet. Raumenge und Übervölkerung zwingen geradezu die Bundesregierung, die Förderung einer optimalen Raumnutzung, zwar in Gemeinschaft mit den Ländern, aber niemals ohne eigene Mitwirkung, niemals unter völliger Preisgabe an die Länder zu betreiben, die Entwicklungspläne der Teilgebiete von Bundes wegen auszugleichen und in die raumplanende Gesamtkonzeption des Bundes einzubauen. Ein Verzicht auf solche Beteiligung, schon auf sachdienliche Initiative, würde dem Bunde nicht einmal die Möglichkeit bieten, Überschneidungen zwischen den Entwicklungsplänen der einzelnen Länder zu verhindern oder zu beseitigen. Hier muß die Eigentätigkeit und eine – gewiß maßvolle – Eigenregelung des Bundes eingreifen, um ein raumordnend gedeihliches Ergebnis zu erzielen. Es wird dabei kaum möglich sein, daß der Bund sich immer auf Grundsätze beschränkt, vielmehr erforderlich werden, daß er sich auch einmal dieser oder jener Einzelfrage regelnd annimmt. Hier scheint geradezu ein Musterbeispiel für das Rechtsinstitut vorzuliegen, das man als Kompetenz kraft Natur der Sache bezeichnet und in diesem Sinne staatsrechtlich anerkennt."

Inzwischen hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Gutachten betreffend die Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß eines Baugesetzes[1]) folgendes festgestellt:

„Raumordnung kann nicht an den Grenzen der Länder haltmachen. Erkennt man Raumordnung als eine notwendige Aufgabe eines modernen Staates an, dann ist der größte zu ordnende und zu gestaltende Raum das gesamte Staatsgebiet. Im Bundesstaat muß es also auch eine Raumplanung für den Gesamtstaat geben. Die Zuständigkeit zur ihrer gesetzlichen Regelung kommt nach der Natur der Sache dem Bund als eine ausschließliche Vollkompetenz zu. Es ergibt sich also, daß der Bund regeln könnte: kraft ausschließlicher Kompetenz die Bundesplanung vollständig; kraft konkurrierender Rahmenkompetenz die Raumordnung der Länder in ihren Grundzügen; kraft konkurrierender Vollkompetenz die städtebauliche Planung vollständig. Da die Einpassung der Pläne ineinander zum allgemeinen Rahmen der Raumordnung gehört, könnten die Fragen der Rechtswirkung der Pläne verschiedener Stufen oder verschiedenen Inhalts durchgehend von dem Bundesgesetzgeber geregelt werden."

Mit diesen eindeutigen Feststellungen sind die Zweifelsfragen der Gesetzgebungszuständigkeit insoweit geklärt, als das verfassungsgerichtliche Gutachten eine rechtliche und tatsächliche Bindung bewirkt. Unmittelbare Rechtsverbindlichkeit kommt dem Gutachten des Bundesverfassungsgerichts nicht zu. Dagegen kann eine tatsächliche Außenwirkung dadurch entstehen, daß die Senate des Bundesverfassungsgerichts im Urteilsverfahren an das Plenargutachten gebunden sind und somit die Entscheidung im Urteilsverfahren bereits präjudiziert ist. Zu dieser Frage nimmt von Oertzen in einem unveröffentlichten Gutachten wie folgt Stellung:

„1. Im **Beschluß des BVerfG** vom 8. 12. 1952 (EBd. 2 S. 79 ff – NJW 1953, S. 17) ist festgestellt: „Gutachten über bestimmte verfassungsrechtliche Fragen binden die Senate im Urteilsverfahren". Aus den Gründen sind folgende die Entscheidung tragende Gesichtspunkte hervorzuheben: Das BVerfG stellt Gutachten des Plenums nach § 97 BVerfGG den Entscheidungen des Plenums nach § 16 Abs. 1 BVerfGG gleich. Das BVerfG erreicht hiermit, daß die Senate ebenso wie im Fall des § 16 auch bei dem Gutachten nach § 97 gebunden sind. Diese Bindung hat keine rechtlichen Wirkungen nach außen. Es ist eine interne Bindung des Senates an die Rechtsauffassung des Plenums. Entscheidungsbefugnis mit der Wirkung einer Bindung nach außen (§ 31 BVerfGG) besitzen nur die Senate. Das BVerfG spricht wegen der internen Bindung davon, daß die obersten Bundesorgane, die in dem Gutachten niedergelegte Rechtsauffassung „respektieren" würden, auch wenn noch keine ‚Entscheidung' des BVerfG im Sinne von § 31 ergangen sei. Dem möglichen Einwand, eine Bindung der Senate an das Plenar-Gutachten widerspreche der in Art. 97 GG niedergelegten Unabhängigkeit der Richter, begegnet das BVerfG mit dem Hinweis auf § 138 Abs. 3 GVG, in dem die Bindung der Senate des BGH an dessen Plenarentscheidungen festgelegt ist.

2. Ob die vom BVerfG vertretene Rechtsauffassung zutrifft, ist stark umstritten. Für den Beschluß vom 8. 12. 1952 treten ein: Giese: Komm. zum GG, S. 239; ders. AöR 1953, S. 389; Schön: DÖV 1953, S. 57; Koellreutter: DÖV 1953, S. 261; kritisch Flume: DVBl. 1953, S. 65.

[1]) Gutachten des Bundesverfassungsgerichtes über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß eines Baugesetzes – 1 PBvV 2/52 vom 16. 6. 1954, Abschnitt C III 1 (BT-Drucksache II. WP. Nr. 644) Amtl. Sammlung Band III, Nr. 29, S. 407.

Gegen den Beschluß: Blomeyer: MDR 1953, S. 65; Lechner: Komm. zum BVerfGG § 97, Anm. 2; Geiger: Komm. zum BVerfGG S. 300 und Sondervotum zum Beschluß vom 8. 12. 1952; Erath: NJW 1954, S. 1310.

3. Grundsätzlich bestehen hinsichtlich einer Bindung an Plenar-Gutachten des BVerfG zwei Möglichkeiten:
   a) Eine **absolute Bindung** könnte für einen Senat entstehen, wenn er in einer Sache entscheidet, zu der das Plenum schon gutachtlich Stellung genommen hat. Diese Bindung würde etwa der ‚res judicata' entsprechen. Sie ist im Regelfall nicht möglich, da das Plenum grundsätzlich nur zu Rechtsfragen Stellung nimmt, nicht jedoch den konkreten Sachverhalt entscheidet.
   b) Eine **relative Bindung** könnte für den Senat dann gegeben sein, wenn das Plenum eine bei der Entscheidung auftauchenden Rechtsfrage schon in anderer Sache entschieden hat. Relativ ist diese Bindung deshalb, weil der Senat, wenn er von der Rechtsauffassung des Plenums abweichen will, die Sache erneut dem Plenum vorlegen kann. An die nunmehr erfolgende Entscheidung des Plenums (§ 16) ist der Senat wiederum gebunden. (Vgl. dazu Wilms NJW 1953, S. 481, gegen Flume a.a.O.)

   Da eine absolute Bindung nur in **derselben** Sache möglich ist, muß eine Bindung auf **unbegrenzte** Zeit verneint werden. In anderer Sache kann der entscheidende Senat jederzeit versuchen, mit einer Vorlage beim Plenum seine Meinung durchzubringen und eine andere Entscheidung des Plenums herbeizuführen.
4. Die Ablehnung des Beschlusses vom 8. 12. 1952 wird mit folgenden Argumenten begründet:
   a) Zwar wird grundsätzlich die Gleichstellung des Plenargutachtens nach § 91 mit der Plenar-Entscheidung nach § 16 gutgeheißen (vgl. Erath a.a.O. S. 1310), doch falle damit das Gutachten nicht unter § 16 Abs. 1. Eine analoge Anwendung dieser Bestimmung sei nicht zulässig, da er eine Ausnahmevorschrift darstelle. Grundsätzlich gelte Art. 97 GG, der die Entscheidungsfreiheit der Richter statuiere. Eine Bindung an obergerichtliche Entscheidungen sei nur in **gesetzlich bestimmten** Fällen möglich. Deshalb gehe der Hinweis des BVerfG auf § 138 Abs. 3 GVG fehl.
   b) Der Beschluß vom 8. 12. 1952 hätte überhaupt nicht erlassen werden dürfen, da er des gesetzlich vorgeschriebenen Impulses entbehrt habe. Weder sei ein Antrag auf Erlaß dieses Beschlusses gestellt worden, noch habe ein Senat die Sache vorgelegt.
   c) Über eine Bindung an Gutachten im allgemeinen und an den Beschluß vom 8. 12. 1952 könne nur ein erkennender Senat entscheiden. Damit die Frage der Bindung überhaupt vor das Plenum kommen könnte, müßte also eine Entscheidung eines Senats über die Bindung vorliegen, von der der andere Senat abweichen will. Das ist wieder der Weg des § 16. Der Beschluß vom 8. 12. 1952 sei daher ‚antizipiert'.
5. Hinsichtlich des **Umfanges der Bindung,** wenn diese bejaht wird, kann nichts anderes gelten, als über die Bindung an sonstige Entscheidungen der Obergerichte. Das ergibt sich daraus, daß das BVerfG einmal Gutachten und Entscheidung gleichstellt, weiter daraus, daß es ausführt, daß die Schlußformel (‚conclusio') des Gutachtens stets auch als Urteilstenor gedacht werden könne. (EBd. 2 S. 89) Das gilt um so mehr, als die Urteile des BVerfG in der Regel Feststellungsurteile sind. Danach können also nur die Schlußformel und die zu ihrer Begründung ausgeführten Feststellungen bindende Wirkungen haben.

   Ob eine Frage in einem Gutachten mit bindender Wirkung behandelt ist, hängt also in erster Linie davon ab, ob sie in der Schlußformel beantwortet ist. Bei der konkreten Frage der ‚Raumordnung' ist dies der Fall (EBd. 3 S. 428)."

An diese Stellungnahme anknüpfend wird man davon ausgehen dürfen, daß die Frage der Bundeskompetenz für die Raumordnungsgesetzgebung durch das bundesverfassungsgerichtliche Gutachten für die Staatspraxis positiv entschieden ist.

F

ZUSAMMENFASSENDE SCHLUSSBETRACHTUNG

I. Im Grundsätzlichen erscheinen folgende Feststellungen gerechtfertigt:

1. Ausgegangen wird von der materiellen Notwendigkeit der Raumordnung mit dem Ziele einer dem Menschen dienenden optimalen Raumnutzung.

2. Funktionell ergibt sich die Notwendigkeit der Raumordnung aus dem Umstande, daß die Befugnis zur Betätigung raumbeeinflussender Maßnahmen auf eine Vielzahl von privaten und öffentlichen Rechtsträgern verteilt ist.

3. Speziell im Bereich der öffentlichen Verwaltung ist eine Zuständigkeitsaufsplitterung festzustellen, die durch teils legal, teils nur faktisch bestehende Ressort- und Amtsinteressen die einheitliche staatliche Willensbildung und -betätigung gefährdet. Daher stellt die Raumordnung ein notwendiges und rechtspolitisch begrüßenswertes Gegengewicht gegen diese Zuständigkeitsaufsplitterung dar.

4. Raumordnung ist für die Gebiete aller Gebietskörperschaften, auch für das Gesamtgebiet der Bundesrepublik sachlich notwendig.

5. Raumordnung ist nicht zwingend eine mit Befehlsgewalt auszustattende Hoheitsaufgabe. Sie ist eine Hoheitsaufgabe zwangsläufig allerdings insoweit, als es sich um die Abstimmung von Einzelmaßnahmen handelt, die ihrerseits hoheitlicher Natur sind.

6. Im übrigen ist die Raumordnung, die alle privaten und öffentlichen Entscheidungen von raumbeeinflussender Bedeutung ab-

stimmen und ausrichten soll, im Grunde eine Gemeinschaftsaufgabe. Ihre rechtliche Ausgestaltung und Sicherung als Gemeinschaftsaufgabe kommt den gegenwärtigen verfassungs- und gesellschaftspolitischen Auffassungen am nächsten.

7. Die Raumordnung, soweit sie überhaupt in den administrativen Bereich gehört, stellt keinen neuen Verwaltungszweig dar. Ihre Funktion besteht insoweit darin, allen sachlich beteiligten Ressorts Beurteilungsmaßstäbe für die Betätigung raumrelevanter Maßnahmen zu vermitteln. Alle Zuständigkeiten innerhalb der bestehenden Verwaltungsorganisation bleiben daher unberührt.

8. Der Raumordnung bleibt die Befugnis zu unmittelbarer oder rechtsverbindlicher Einwirkung auf die Individualsphäre verschlossen.

II. Von diesen Grundsätzen ausgehend ergeben sich im geltenden Staats- und Verfassungsrecht folgende Möglichkeiten zur Gestaltung der Bundesraumordnung:

1. In der **bundesinternen Raumordnung** ist die Bundesregierung zuständig für die Festsetzung des bundesinternen Entwicklungsprogramms und die im bundeseigenen Bereich anfallenden Koordinationsentscheidungen.

2. Zur Klarstellung der hinsichtlich der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers und der bereits gesetzlich begründeten Ressortkompetenzen offenen Fragen ist eine gesetzliche Regelung über die Raumordnungszuständigkeit des Bundeskabinetts notwendig.

3. Bei der Zuständigkeitsregelung für das bundesinterne Entwicklungsprogramm sollte zweckmäßig derselbe Weg gewählt werden, wie hinsichtlich des bundesstaatlichen Raumordnungsprogramms (also entweder Mitbeteiligung des Bundesrates — Ziff. II 7 — oder Bundesplanungsgemeinschaft — Ziff. II 12 —) da sich die nur bundesintern auswirkenden Richtlinien des Bundesentwicklungsprogramms von den im Bereich der Länder zu vollziehenden Teilen nicht eindeutig trennen lassen.

4. Im Bereich der bundesinternen Raumordnung kann ein **Widerspruchsrecht** mit aufschiebender Wirkung bis zur Entscheidung der Bundesregierung gesetzlich eingeführt werden.

5. Die Begründung einer **Auskunfts- und Mitteilungspflicht** hinsichtlich raumbedeutsamer Maßnahmen ist innerhalb des bundesinternen Bereiches unbedenklich zulässig.

6. Die zur Führung der laufenden Geschäfte benötigte **Bundesraumordnungsstelle** kann bei dem Bundeskanzleramt oder einem der Fachminister eingerichtet werden.

7. Für den Bereich der **bundesstaatlichen Raumordnung** kann das bundesstaatliche Entwicklungsprogramm — sofern ein materielles Bundesraumordnungsgesetz erlassen wird — durch die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates als allgemeine Verwaltungsvorschrift nach Art. 84 Abs. 2 GG festgesetzt werden. Wird dieser Weg gewählt, so sollte er auch für das bundesinterne Entwicklungsprogramm Anwendung finden (vgl. Ziff. II 3).

8. Die **Koordinationsentscheidung** im Falle der Kollision zwischen Bundes- und Landesfachplanungen kann — sofern ein Bundesraumordnungsgesetz mit einer entsprechenden Ermächtigung erlassen wird — der Bundesregierung als Einzelweisung gemäß Art. 84 Abs. 5 GG übertragen werden. Dieser Weg erscheint nur für schwerwiegende Ausnahmefälle gangbar. Die Frage, ob dieses Verfahren für die laufende Routinearbeit durch eine Beteiligung des Bundesrates verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch tragbar gestaltet werden kann, bleibt offen.

9. Gegen die gesetzliche Einführung eines **Widerspruchsrechtes** bestehen auch im Bereich der bundesstaatlichen Raumordnungskoordination keine Bedenken. Der Widerspruch kann zweifelsfrei mit einem Suspensiveffekt ausgestattet werden, wenn die aufschiebende Wirkung lediglich bis zur (erneuten) Überprüfung durch die innerhalb des normalen Instanzenzuges zuständige Stelle gilt.

10. Die gesetzliche Einführung der **Auskunfts- und Mitteilungspflicht** hinsichtlich raumbedeutsamer Maßnahmen ist auch im bundesstaatlichen Bereich unbedenklich zulässig.

11. Als Träger der bundesstaatlichen Raumordnung kann durch Bundesgesetz eine aus Vertretern des Bundes, der Länder und anderer an der Bundesraumordnung beteiligter Einrichtungen

eine **„Bundesplanungsgemeinschaft"** als Körperschaft des öffentlichen Rechtes errichtet werden.

12. Dieser Bundesplanungsgemeinschaft kann die Aufstellung des **bundesstaatlichen Entwicklungsprogramms** übertragen werden. Dieses bindet jedoch nur die zustimmenden Mitglieder mit der Kraft einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung. Sofern in Ausnahmefällen eine Verbindlichkeitserklärung notwendig werden sollte, müßte diese durch die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates gemäß Art. 84 Abs. 2 GG erfolgen.

13. Der Bundesplanungsgemeinschaft kann auch das **Widerspruchsrecht** für den Bereich der bundesstaatlichen Raumordnung verliehen werden.

14. Es ist zulässig, die **Auskunfts- und Mitteilungspflicht** der Bundes- und Länderbehörden gegenüber der Bundesplanungsgemeinschaft zu begründen.

15. Die Aufstellung des bundesstaatlichen Entwicklungsprogramms könnte auch im Wege der **Verwaltungsvereinbarung** zwischen dem Bunde und den Ländern erfolgen. Dieses Verfahren erscheint indes für eine ständige Raumordnungsarbeit ungeeignet.

16. Die bundesstaatliche Raumordnung kann nicht im Wege einer nur auf die Länder beschränkten Verwaltungsvereinbarung erfolgen.

III. Nach Abwägung der für und wider die verschiedenen Lösungsmöglichkeiten entsprechenden Gesichtspunkte wird empfohlen:

1. für die Aufgaben der bundesstaatlichen Raumordnung eine Bundesplanungsgemeinschaft zu errichten,

2. ihr als Hauptaufgabe die Aufstellung des bundesstaatlichen Entwicklungsprogramms zu übertragen,

3. ihr das Recht zur Einlegung von Widersprüchen gegen raumordnungswidrige Maßnahmen des Bundes und der Länder zuzusprechen,

4. dem Widerspruch aufschiebende Wirkung beizulegen, bis hinsichtlich gerügter Bundesfachplanungen eine (erneute) Entscheidung der Bundesregierung, hinsichtlich gerügter Landesfachplanungen eine (erneute) Entscheidung der zuständigen Landesregierung herbeigeführt ist,

5. die Mitteilungs- und Auskunftspflicht bezüglich raumbedeutsamer Maßnahmen des Bundes und der Länder gegenüber der Bundesplanungsgemeinschaft gesetzlich zu begründen,

6. auf die Aufstellung eines besonderen bundesinternen Entwicklungsprogramms zu verzichten,

7. die Zuständigkeit der Bundesregierung für die bundesinterne Raumordnungskoordination gesetzlich klarzustellen,

8. die Bundesraumordnungsstelle bei der Bundesplanungsgemeinschaft einzurichten.

Ferner sollte erwogen werden, in dem Bundesraumordnungsgesetz Bestimmungen über die Einpassung der Landesentwicklungspläne in das Bundesentwicklungsprogramm aufzunehmen und zur Stärkung des Selbstverwaltungsgedankens in der Raumordnung die Planungsgemeinschaftsorganisation rahmengesetzlich auch für den Bereich der Landesplanung vorzuschreiben.

Abschließend sei der Hinweis gestattet, daß dem für unbedingt notwendig erachteten Bundesraumordnungsgesetz in der gegenwärtigen Situation nicht die Aufgabe obliegen kann, eine komplette und perfekte Regelung aller in der Raumordnung denkbaren, auch der Ausnahmefälle zu treffen. Es genügt, wenn das Gesetz die Grundlage der Zusammenarbeit des Bundes und der Länder für die Erarbeitung eines Bundesentwicklungsprogramms und für die laufende Koordination schafft. Das Raumordnungsgesetz wird die ihm zufallende Aufgabe um so eher erfüllen können, wenn auch in der Organisation ein Weg gefunden wird, der dem Wesen der Raumordnung als einer Gemeinschaftsaufgabe gerecht wird.

LITERATUR

Aufgaben der deutschen Raumordnung. Hrsg. vom Institut für Raumforschung. Bad Godesberg: Institut für Raumforschung o. J. 17 S., 1 Kt. 1 Tab.

Dittrich, Erich: Versuch eines Systems der Raumordnung. Vortrag, gehalten auf d. ordentl. Mitgliederversamml. d. Landesplanungsgemeinschaft Westfalen am 21. Nov. 1953 in Münster. —
Bad Godesberg: Inst. f. Raumforschung Bonn. 1953. 39 S. — (Institut f. Raumforschung Bonn. Vorträge. 4.)

Gaede, Hans-Joachim: Organisation und Gegenwartsprobleme der Landesplanung in England. Mit 12 z. T. farb. Abb. (Kt. und Schub.) —
Bad Godesberg: Inst. f. Raumforschung Bonn 1953. 58 S. 4^0 — (Mitteilungen a. d. Inst. f. Raumforschung Bonn. 17.) Literaturangaben.

Gautier, Georg L.: Die Handhabung der Stadtplanung in Frankreich. Unter Berücksicht. d. bestehenden gesetzl. Grundlagen. Diss. —
Paris 1952: 119 S., 3 Anl. 4^0

Die **Gesetzgebungszuständigkeit** auf dem Gebiete des Baurechts. Eine systemat. Unters. über d. Kompetenzverteilung zw. dem Bunde u. den Ländern bei d. Gesetzgebung a. d. einzelnen Sachgebieten d. Bau-, Boden- u. Planungsrechtes nach d. Grundgesetz f. d. Bundesrepublik Deutschland unt. bes. Berücksichtigung d. Verfassungsmaterialien. —
Bielefeld: Volksheimstättenwerk 1950. 51 S. 4^0 — (Dt. Volksheimstättenwerk. Wissenschaftl. Untersuchungen u. Vorträge. 1.)

Giese, Friedrich: Die Bundeskompetenz zur Regelung und Gestaltung der Raumordnung. Ein Rechtsgutachten.
Bad Godesberg: Institut f. Raumforschung Bonn 1952. 45 S.

Giese, Friedrich: Grundsatz- und Kompetenzfragen bei der Gestaltung der Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland.
Köln: Deutscher Verband für Wohnungswesen . . . 1956. 28 S. (Schriftenreihe d. Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung. 13.)

Verwaltungsmäßige **Grundlagen** der Reichs- u. Landesplanung. Bases administratives de l'aménagement national et regional. Administrative Basis of national and regional planning. Mit zahlr. Pl. —
Bruxelles: Féd. Internat. 1939. getr. Pag. 4^0 — (17. Internat. Housing and Town Planning Congress, Stockholm 1939.)

Grundacker, Hans: Der Stand der Landesplanungsgesetzgebung in Österreich. 1949. In: Arbeitsgemeinschaft Österreichischer Landesplaner. 3. Arbeitstagung, Graz, 1949. — S. 89—91.

Gutachten zum Entwurf zu einem Baugesetz für die Bundesrepublik Deutschland, erstattet v. d. Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung. —
Tübingen: Wasmuth 1952. 42 S. — (Schriftenreihe d. Dt. Akademie f. Städtebau u. Landesplanung. 3.)

The **Implementation** of planning measures. La Mise en application des mesures d'urbanisme. —
Amsterdam: Internat. Congress . . . 1950. 180 S. — (20. Internat. Congress f. Housing and Town Planning, Amsterdam 1950.)

Kabel, Erich: Baufreiheit und Raumordnung. Die Verflechtung von Baurecht u. Bauentwicklung im dt. Städtebau. Mit zahlr. Abb., Pl. u. Grundr. —
Ravensburg: Maier 1949. 215 S. 4^0 — Literaturangaben.

Klamroth, Hans-Burkhard: Organisation u. rechtliche Grundlagen der Landesplanung in der Bundesrepublik Deutschland u. in Berlin. Stand: 31. Aug. 1951. —
Bad Godesberg: Inst. f. Raumforschung Bonn 1952. VII, 64, 79 S., 2 Faltbl. 4^0 — 2. neubearb. u. erw. Aufl. Stand: 1. 9. 1954. 1 Kte. u. 3 Übersichten. 48, 39 S. — (Mitteil. a. d. Institut f. Raumforschung, Bonn. 16.)

National **Land use planning.** Aménagement national du territoire. Nationale Flächennutzungsplanung. Mit Kt. u. Schaub.
Amsterdam 1954: van Munster. 83 S. (22. International Congress for Housing and Town Planning, Edinburgh 1954.)

Landesplanung. Begriffe und Richtlinien. Vorschläge d. Arbeitsgemeinschaft d. Landesplaner d. Bundesrepublik Deutschland. —
Düsseldorf: Arbeitsgemeinschaft d. Landesplaner 1953. 43 S.

Lange, A.: Die Aufgaben der ordnenden Landesplanung. Münster (Westf.) 1936. In: Probleme der Planung u. Finanzierung des Siedlungs- u. Wohnungsbaues.

Niederschrift über die 3. Sitzung der Kommission I für die Baugesetzgebung beim Bundesminister ür Wohnungsbau am 4./5. Juni 1953 in Essen.
Bonn: Hauptkommission f. d. Baugesetzgebung beim Bundesminister f. Wohnungsbau 1953. 20 gez. Bl. 4^0

Niemeyer, R.: Forderungen an ein künftiges Planungs- u. Baurecht. —
Berlin, Wien, Leipzig: Elsner 1942. 32 S. — (Zugleich Schriftenr. des „Deutschen Baumeisters", 10.)

Pfannschmidt, Martin: Die Bodenrente in Raumwirtschaft und Raumpolitik. Bremen-Horn: Dorn 1953. VIII, 218 S., 60 Abb. (Raumforschung u. Landesplanung. Abhandlungen. Bd. 25.) (Veröffentlichungen d. Akademie f. Raumforschung u. Landesplanung.) Literaturangaben.

Prager, Stephan: Städtebau und Landesplanung. — Köln u. Opladen 1954. — In: Kuske, Bruno: Zur Problematik der wirtschaftswissenschaftlichen Raumforschung.

Preusker, Viktor-Emanuel: Probleme der Wohnungsbaupolitik. Rede anläßl. d. Jahresvers. der Dt. Akademie für Städtebau u. Landesplanung am 2. Okt. 1954 in Stuttgart. Tübingen 1955.
In: Prager, Stephan: Die Deutsche Akademie für Städtebau u. Landesplanung.

Der Bundesminister für Wohnungsbau. **Raumordnung auf Bundesebene.** Briefe an den Staatssekretär des Bundeskanzleramtes (v. 2. Nov. 1954) u. den Bundesminister des Inneren (v. 14. Juli 1954 u. 13. Juli 1955). — Bonn: 1954—1955. 5, 6, 14 S.

Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß eines Baugesetzes. —
Bonn: Domus-Verl. 1954. 34 S. — (Schriftenr. d. Bundesministers f. Wohnungsbau. 5.)

Reichlin, Paul: Rechtsfragen der Landesplanung. 1947 — In: Verhandlungen d. Schweizerischen Juristenvereins. 2. (1947), S. 172a—347a.

Reichs- und Landes**planung.** National and regional Planning. Aménagement national et régional. Red. Paula Schäfer.
London: International Fédération . . . 1937. 109 S.
(15. International Housing and Town Planning Congress, Paris 1937.)

Schaumann, Wilfried: Die Landesplanung im schweizerischen, englischen u. französischen Recht. Eine rechtsvergleichende u. rechtspolitische Studie. —
Zürich: Regio-Verl. 1950. 332 S. — Literaturang.

Systematik der Raumforschung als Grundlage praktischer Gemeinschaftsarbeit. Als Entw. bearb. im Auftrag u. in Verfolg. v. Besprechg. d. Reichs-arbeitsgemeinschaft f. Raumforschung a. d. T. H. Berlin-Charlottenburg. Sachbearb.: Hermann Hecker.
Bln.: Reichsarbeitsgemeinschaft f. Raumforschung . . . 1936. 29 S.

Weber, Werner: Die Selbstverwaltung in der Landesplanung.
Köln, Bln.: Heymann 1956. 82 S.

Ballinger: Grundbegriffe der Raumordnung.
Fundamente 6 (1954) H. 5/6. S.

Bundesbaugesetz u. Raumordnung u. Landesplanung. Landesplaner gegen eine „Bundesbaugesetzliche Raumordnung". — City Presse 21 (1951) H. 48, Beil.
Energie u. Raumpolitik S. 1—2.

Die raumordnende **Bundes-,** Landes- u. Orts**planung.** Erstrebte Vereinheitlichung von Gesetzgebung u. Behördenaufbau. — Kommunalpol. Informationsbrief 6 (1952) H. 16, S. 466—467. 468.

Giese, Friedrich: Die Bundeskompetenz zur Regelung des Bauwesens. Kritische Bemerkungen zum Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß eines Baugesetzes. Vom 16. Juni 1954.
Archiv des öffentlichen Rechtes 80 (1955) H. 1/2, S. 212—217. (Sonderdruck.)

Hamm, Ernst: Was versteht man unter „Raumordnung"?
Wohnungsbau i. d. Bundesrepublik Deutschland 1951 H. 11, S. 12—22.

Kessler: Die Aktivierung der Raumordnung.
Der Betriebsberater 10 (1955) H. 34, S. 1065—1067.

Kessler: Der angestrebte Raumordnungsplan des Bundes — Raumforschung oder Standortlenkung? — Betriebs-Berater 10 (1955) H. 3, S. 73—76.

Klamroth, Hans-Burkhard: Bundestagsabgeordnete fordern Bundesraumordnung. Institut für Raumforschung Bonn. Informationen 1954 H. 43—44, S. 665—670.

Klamroth, Hans-Burkhard: Der Entwurf eines Bundesraumordnungsgesetzes. Gemeinnütziges Wohnungswesen 9 (1956) H. 1, S. 15—19. Literaturang.

Köttgen, Arnold: Der Einwand der Mischverwaltung u. das Grundgesetz. Die öffentliche Verwaltung 8 (1955) H. 16, S. 485—492.

Krizizek, Friedrich: Die verfassungsrechtlichen Grundlagen eines Raumordnungsgesetzes u. eines Bodenbeschaffungsgesetzes. —
Aufbau 7 (1952) H. 2, S. 89—92.

„**Ministre** de la reconstruction, certes, mais également ministre de l'aménagement du territoire" rappelle M. Duchet á Bar-le-Duc. Journée du Bâtiment 9 (1955) Nr. 2114, S. 1

Müller, Georg: Raumordnung im Bund.
Gemeinnütziges Wohnungswesen 7 (1954) H. 11, S. 521—523.

Muthmann, Walther: Entwurf eines Rahmengesetzes über Raumordnung.
Zeitschrift f. d. ges. Siedlungswesen 4 (1955) H. 9, S. 204—206.

Muthmann, Walther: Landwirtschaft u. Raumordnung.
Deutsche Bauernkorrespondenz 1955 H. 5.

Muthmann, Walther: Raumordnung tut not.
Die Zeit 1955 Nr. 5 (vom 3. 2. 1955).

Wirksamer **Natur-** und Landschafts**schutz** erfordert übergeordneten Plan.
Entschließung des Deutschen Naturschutzrings.
Institut für Raumforschung Bonn. Informationen 1955 H. 3—4, S. 51—52.

Pfannschmidt, Martin: Kooperative Raumplanung von Wirtschaft und Verwaltung.
Technische Mitteilungen 49 (1956) H. 1, S. 25—29.

Planungsabsichten des Bundesbaugesetzes. Zur diesjährigen Landesplaner-Konferenz am Rhein. —
City-Presse 21 (1951) H. 43, S. 2.

Ein **Rahmengesetz** über Raumordnung.
Wohnungswirtschaftliche Informationen 1955 H. 44, S. 103.

Die **Raumordner** sind am Werk.
Handelsblatt 9 (1954) Nr. 144 und 10 (1955) Nr. 11.

Raumordnung, Industrieballungsgebiete, Ost-West-Gefälle. — Kurhessische Wirtschaft 1 I (1955) H. 11, S. 173—174.

Raumordnungsgesetz ist unerwünscht.
Handelsblatt 1955 Nr. 139.

Raumordnungsgesetz unnötig.
Handelsblatt 1955 Nr. 145.

Sofortige Regelung der Raumordnung gefordert.
Innere Kolonisation 5 (1956) H. 3, S. 68.

Stegmann, Werner: Raumordnung schafft Urteilsmaßstäbe.
Handelsblatt 10 (1955) Nr. 53, S. 3.

Stellungnahme zur Landbeschaffung der öffentlichen Hand (des Zentralausschusses der Deutschen Landwirtschaft).
Institut für Raumforschung Bonn. Informationen 1955 H. 22/23, S. 343—344.

Stellungnahme der hessischen gewerblichen Wirtschaft zur Raumordnung u. Landesplanung.
Institut für Raumforschung Bonn. Informationen 1955 H. 10/12, S. 155—156.

Werner, Hanns: Die Rechtssituation der Landesplanung in Deutschland.
Institut für Raumforschung Bonn. Informationen 1952 H. 21/22, S. 181—194.

Westermann, H.: Das Baurecht im Rechtssystem. —
Bundesbaublatt 1952 H. 4, S. 137—141.

Umlauf, Josef: Die Abgrenzung der Aufgabengebiete und Zuständigkeiten der Landesplanung, der Stadtplanung und der Bauplanung. —
Raumforschung und Raumordnung 13 (1955) H. 1, S. 5—11.