

# DIE ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

**Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik**  
**DÖV**

Schriftleitung:

Oberbürgermeister a. D. Dr. Kurt Nederkorn, Stuttgart

INHALTSÜBERSICHT

16. Jahrgang 1963

**W. KOHLHAMMER GMBH STUTTGART**

boten erweist, wird die Planungsregion auch zum kommunalorganisatorischen Verfaßtwerden drängen. Wenn nämlich die Planung eine solche Verdichtung erreicht wie bei der Bauleitplanung und — wenn auch schwächer — bei der Regionalplanung, dann wird damit gleichzeitig offenbar, daß mit Planung „an sich“ noch nichts Durchschlagendes ausgerichtet wird und das Planungsgebiet kommunalkörperschaftlich überbaut werden muß, das Bauleitplangebiet als Gemeinde, die Planungsregion als lockere Kommunalkörperschaft höherer Ordnung; auch die Landkreise dürfte man dabei nicht ganz vergessen, wie sie es bei der gegenwärtigen Regelung nicht ohne Grund beklagen. Auf die Dauer können — jedenfalls im erwähnten Bereich konkret verdichteter Planung — „Planungshoheit“ und ihr korrespondierende kommunalkörperschaftliche Verantwortungsverantwortung („Durchführungskompetenz“) nicht voneinander getrennt gehalten werden; sie tendieren vielmehr dahin, sich in ihrem gebietlichen Substrat zu decken.

Einsichten dieser Art haben schon 1920 zur Bildung des Ruhr siedlungsverbandes, 1962 zur Schaffung des Verbandes Großraum Hannover geführt — worüber *Neufang*, *Nouwortne* und *Neuffer* in diesem Heft berichten —, wenn man von der weiter zurückreichenden vergleichbaren Entwicklung in Berlin absieht. Da über der Eingemeindung — zu Unrecht — eine Art Verdikt liegt, behilft man sich sonst vorerst mit Behelfsmitteln interkommunaler Zusammenarbeit wie kommunalen Arbeitsgemeinschaften, Verwaltungsvereinbarungen, Zweckverbänden u. ä., um einigermaßen kommunale Wirkungseinheiten über die traditionellen Gemeindegrenzen hinaus zur Darstellung zu bringen<sup>7</sup>, besonders in den sogen. Stadtregionen. Aber man sollte sich keiner Täuschung darüber hingeben, daß man auf diese Weise in vielen Fällen nichts weiter erreicht als eine Überbrückung, von der aus man eines Tages doch zu

einer klaren kommunalen Ordnung gelangen muß, sei es durch neue Grenzziehung im überlieferten Gefüge der Gemeinden und Kreise, sei es durch sondergesetzliche Verbandsbildungen in individuellen Lagen.

Die Bundesländer, die Kreise und die Gemeinden sind als Gebietskörperschaften ihrem Wesen nach raumgemeinschaftliche Lebenseinheiten. Von dorther gebührt jedem zu seinem Teile innerhalb seiner politisch-raumgemeinschaftlichen Gesamtverantwortung für sein Gebiet auch und sogar vornehmlich die Raumordnungsverantwortung, die, je weiter man nach unten kommt, um so mehr den Charakter der Planungsverantwortung annimmt. Die gegenwärtige Lage zeigt für den Bereich der Planungsregionen, der Kreise und Gemeinden insoweit noch auffallende Inkongruenzen. Sie müssen von beiden Seiten her geschlossen werden: von der Organisation der Landesplanung her durch deren Anpassung an die kommunalkörperschaftlichen Wirkungseinheiten, aber mindestens ebenso sehr durch Anpassung der kommunalen Grenzen und des kommunalen Körperschaftsgefüges an diejenigen Gebietseinheiten, die sich im Zuge der Raumordnungs- und Planungsüberlegungen als die gegebenen Planungseinheiten und damit auch als das zeitgerechte Substrat der kommunalkörperschaftlichen Gliederung herausstellen. Raumordnung und Landesplanung sind eben keine Ressortangelegenheit und keine Fachaufgabe; sie sind vielmehr — das zeigt sich auch hier — im Wesen des politischen Gemeinwesens selbst und im Kern der staatspolitischen Gestaltungsverantwortung beheimatet. Sie waren es übrigens von jeher, auch als man von ihnen unter diesem Namen noch nicht sprach.

<sup>7</sup> Dazu kritisch *Werner Weber* in: *Weber-Berkenhoff*, Die Gemeinden im nachbarschaftlichen und im bundesstaatlichen Spannungsfeld (1962). Zur Stadtregion selbst *Olaf Boustedt* in diesem Heft (S. 797).

## Die Raumordnungspolitik des Bundes und ihre Instrumente

Von Ministerialdirigent Dr. Friedrich Halstenberg, Bonn

Daß die Bundesraumordnung notwendig, ja daß sie eine dringliche öffentliche Aufgabe ist, gilt heute als allgemeine Ansicht. Der Weg dahin war weit. Als die Zweifel an der Notwendigkeit und Legitimität der Bundesraumordnung noch das Übergewicht beanspruchten, hatte allerdings bereits das Bundesverfassungsgericht in seinem Rechtsgutachten vom 16. Juni 1954<sup>1</sup> festgestellt:

„Raumordnung kann nicht an den Grenzen der Länder haltmachen. Erkennt man Raumordnung als eine notwendige Aufgabe des 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. . . .“

Der Aufbau einer solchen Raumplanung für den Gesamtstaat, die Schaffung des dazu benötigten administrativen und rechtlichen Instrumentariums wurden lange durch kräftige Widerstände behindert. Soweit diese auf Mißverständnissen über das Wesen der Raumordnungspolitik beruhten, in Sonderheit auf der These von der angeblichen Unvereinbarkeit mit der sozialen

Marktwirtschaft, ist in der fachlichen und politischen Diskussion die Verständigung gelungen, zu der auch die Raumordnung und Landesplanung mit Zugeständnissen beigetragen haben. Soweit der Bundesraumordnung politisch motivierte Widerstände entgegengebracht wurden, bestehen diese heute nur noch in dem allerdings nicht zu unterschätzenden verfassungspolitischen Bereich des Verhältnisses zwischen dem Bunde und den Ländern. Noch im Jahre 1953 war von mehreren Bundesländern die Ansicht vertreten worden, aus dem Vorliegen einer „überregionalen Aufgabe“ dürfe nicht der Schluß gezogen werden, daß damit eine Bundeszuständigkeit begründet werde. Über die einzelnen Länder hinausgehende Aufgaben der Raumordnung seien vielmehr eine gemeinsame Angelegenheit der Länder<sup>2</sup>. Ange-

<sup>1</sup> Gutachten über die Zuständigkeit des Bundes auf dem Gebiete des Baurechtes vom 16. 6. 1954, BVerfGE, Band 3, S. 407.

<sup>2</sup> Quellennachweis bei *Umlauf*, Wesen und Organisation der Landesplanung, 1956, S. 212.

sichts dieser Einstellung bedeutet die jetzt gegebene Lage einen erheblichen Fortschritt; denn nur noch die Frage, in welcher Form die Bundesraumordnungspolitik rechtsförmlich fixiert wird, ob durch ein Gesetz oder durch eine Verwaltungsvereinbarung, ist hier im Streite. In der Sache selbst ist bereits jetzt so weitgehende Übereinstimmung festzustellen, wie nach der bisherigen Entwicklung der Bundesraumordnungspolitik kaum erwartet werden konnte. Das spiegelt sich am deutlichsten in den sogenannten Raumordnungsgrundsätzen.

#### *Die materiellen Entwicklungsziele*

In der Erkenntnis, daß der tragende Inhalt der Raumordnungspolitik in der Erarbeitung der materiellen Entwicklungsziele und in der Ausrichtung der raumbedeutsamen Maßnahmen auf diese Ziele besteht, hat die Bundesregierung alsbald nach der Überführung der Raumordnung in den Geschäftsbereich des Bundeswohnungsministers die sogenannten „Raumordnungsgrundsätze“ festgelegt. Aus einer Abstimmung unter allen beteiligten Bundesressorts hervorgegangen, amtlich veröffentlicht<sup>3</sup>, fixieren sie die Ziele, die von allen Bundesressorts bei den in ihre Zuständigkeit fallenden raumwirksamen Maßnahmen zu beachten und zu verwirklichen sind. Ihrer Rechtsnatur nach sind sie auf den Geschäftsbereich der Bundesministerien begrenzte, bundesinterne Verwaltungsvorschriften. Obgleich die Bindungswirkung damit — rechtlich betrachtet — rein intern ist, kommt den Raumordnungsgrundsätzen dennoch bedeutende Außenwirkung zu. Sie beeinflussen nämlich nicht nur die rechtlich geregelten und mit Planfeststellungsbefugnissen ausgestatteten Bundesfachplanungen (vgl. die Aufzählung in §§ 37 und 38 des Bundesbaugesetzes). Die Raumordnungsgrundsätze üben — das eben ist ihre Absicht — einen erheblichen Einfluß auf den Einsatz der raumwirksamen Bundesmittel aus.<sup>4</sup>

Zeigen auch diese Beispiele, daß auch „bundesinterne“ Maßnahmen über die Bundesverwaltung hinauswirken, so geht doch das Anliegen der Bundesraumordnungspolitik weiter. Es muß erreicht werden, daß alle raumbeanspruchenden und raumbeeinflussenden hoheitlichen Planungen und alle raumwirksamen öffentlichen Mittel mit einem möglichst hohen Wirkungsgrad miteinander so in Einklang gebracht werden, daß die gemeinsam angestrebten Entwicklungsziele erreicht und so Gegenläufigkeiten und Fehlinvestitionen vermieden werden. Das erfordert die Harmonisierung der raumwirksamen Maßnahmen des Bundes, der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände). Eine Harmonisierung in diesem weit gesteckten Bereich kann die Bundesregierung administrativ aus auf der Hand liegenden verfassungsrechtlichen Gründen nicht bewirken. Die Bundesregierung ist der Ansicht, daß der geeignete Weg für die Sicherung einer solchen materiellen Harmonisierung der Erlaß eines Raumordnungsrahmengesetzes ist, wobei die Bundeskompetenz sich auf Art. 75 Nr. 4 GG gründet.

#### *Die Regierungsvorlage zum Raumordnungsgesetz*

Einen derartigen Gesetzentwurf, dessen Kern die Raumordnungsgrundsätze sind, hat die Bundesregierung dem Deutschen Bundestage vorgelegt<sup>5</sup>. Zu dem § 2 dieser Regierungsvorlage hat — während der Beratungen im sogenannten ersten Durchgang — der im Bundesrat federführende Ausschuß für Wiederaufbau und Wohnungswesen einige Änderungen empfohlen. Der Gang der Verhandlungen in diesem Ausschusse gab der Erwartung Nahrung, daß sich ein tragbarer Kompromiß anbahne, dem die Bundesregierung folgen könnte. Da sich aber das Plenum des Bundesrates — gegen den An-

trag des federführenden Ausschusses — zur insgesamt ablehnenden Stellungnahme gegenüber der Regierungsvorlage entschloß, damit die Änderungsvorschläge vom Bundesratsplenium nicht sanktioniert, verfassungsrechtlich also unerheblich waren, sah sich die Bundesregierung außerstande, in ihrer Stellungnahme zu dem ablehnenden Beschluß des Bundesrates auf die Formulierungsvorschläge des Ausschusses einzugehen. Der von der Mehrzahl der beteiligten Landesregierungen und der Bundesregierung in den Bundesratsausschußberatungen deutlich zum Ausdruck gebrachten Verständigungsbereitschaft war somit im ersten Bundesratsdurchgang noch kein für die Öffentlichkeit erkennbarer Erfolg beschieden.

In dem Bestreben, die in der Sache bereits weitgehend herbeigeführte Verständigung zwischen den Ländern und dem Bunde aufzubauen und ihr — jedenfalls bis zur abschließenden Entscheidung im Gesetzgebungsverfahren — förmlichen Ausdruck zu geben, beschloß die Konferenz für Raumordnung in ihrer 14. Sitzung am 23. April 1963, ihrer Arbeit die Raumordnungsgrundsätze der Regierungsvorlage nach Maßgabe der Änderungsempfehlungen des Bundesratsausschusses für Wiederaufbau und Wohnungswesen zugrunde zu legen. Dieser Beschluß wurde einstimmig, d. h. von den Vertretern aller Landesregierungen und der Bundesregierung gefaßt. Die seinerzeit von dem Vertreter der Bundesregierung in der Konferenz für Raumordnung abgegebene Zustimmungserklärung ist in dem am 1. 10. 1963 von der Bundesregierung beschlossenen Ersten Raumordnungsbericht bestätigt worden<sup>6</sup>. Der auf diese Weise dokumentierten Übereinstimmung zwischen dem Bunde und den Ländern ist umso größere Bedeutung beizumessen, als der die wirtschaftsschwachen Gebiete betreffende Grundsatz Nr. 1 von den daran besonders beteiligten Ländern gebilligt ist und der die Verdichtungsgebiete betreffende Grundsatz Nr. 4 dem Formulierungsvorschlag eines Stadtstaates entspricht.

#### *Die Raumordnungsgrundsätze*

Diese Grundsätze in der besagten übereinstimmenden Formulierung der Konferenz für Raumordnung und im Raumordnungsbericht der Bundesregierung lauten:

1. Die allgemeinen sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse sowie die kulturellen Einrichtungen sollen in denjenigen Gebieten verbessert werden, in denen die Lebensverhältnisse in ihrer Gesamtheit im Vergleich zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind; insbesondere sollen in diesen Gebieten die Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung gefördert werden.
2. Gebiete mit günstigen landwirtschaftlichen Lebens- und Produktionsbedingungen sollen der landwirtschaftlichen Nutzung erhalten und nur in dem notwendigen Umfang für andere Nutzungsarten vorgesehen werden. Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung sind zu erhalten und zu entwickeln. In landwirtschaftlichen Gebieten, die der Bevölkerung kein ausreichendes Einkommen aus der Landwirtschaft ermöglichen, sollen zusätzliche Erwerbsmöglichkeiten, vor allem in Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung, geschaffen werden.

<sup>3</sup> Raumordnungsgrundsätze vom 4. August 1963, Bundesanzeiger Nr. 146 u. GMBL. S. 331.

<sup>4</sup> Müller beziffert die raumwirksamen Bundesmittel auf ca. 9 Milliarden im Jahre 1963; Raumordnung und Raumforschung 1963, Heft 2 S. 66 ff.

<sup>5</sup> Drucksache IV/1204.

<sup>6</sup> Vgl. Drucksache IV/1292 Seite 36.

3. Die Leistungskraft des Zonenrandgebietes soll gestärkt werden.
4. In Gebieten mit einer übermäßigen Verdichtung von Bevölkerung und Arbeitsstätten (überlastete Verdichtungsräume) sollen Maßnahmen zur Strukturverbesserung ergriffen werden. In Verdichtungsräumen sollen Maßnahmen vermieden werden, die zu einer Überlastung führen.
5. Einer verkehrs- und versorgungsmäßigen Aufschließung und Bedienung, die der angestrebten Entwicklung entspricht, ist Rechnung zu tragen.
6. Den Erfordernissen der zivilen und militärischen Verteidigung ist Rechnung zu tragen.
7. Auf das Gleichgewicht der Kräfte der Natur, insbesondere in biologischer, wasserwirtschaftlicher und klimatischer Hinsicht, ist Bedacht zu nehmen. Für die Erhaltung und den Schutz des Waldes ist zu sorgen.
8. Der Reinhaltung des Wassers, dem Schutze bestehender und zukünftiger Wassergewinnungsgebiete und der Reinhaltung der Luft sowie dem Schutz der Allgemeinheit vor Lärmbelästigung ist Rechnung zu tragen.
9. Für die Erhaltung der Landschaft sowie für die Sicherung und Gestaltung von Erholungsgebieten — vor allem in angemessener Zuordnung zu Räumen mit großer Bevölkerungsdichte — ist zu sorgen.
10. Die gesamtdeutschen Belange sind zu berücksichtigen. Auf die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes einwirkende Maßnahmen sind mit den Zielen der Zusammenarbeit im europäischen Raum in Einklang zu bringen.
11. Der Bund und die Länder haben bei ihren Planungen aufeinander Rücksicht zu nehmen.“

Die Wiedergabe dieser Grundsätze hat die Bundesregierung in ihrem Raumordnungsbericht (Drucksache IV/1492) mit den folgenden Feststellungen verbunden:

„Die Raumordnungsgrundsätze bringen die entschiedene Absicht der Bundesregierung zum Ausdruck, in ihrer Raumordnungspolitik den positiven, die Entwicklung in bestimmten Räumen fördernden Maßnahmen den Vorzug zu geben und den der Bewahrung bedürftigen Räumen und Kräften Schutz zu gewähren. Es besteht Grund zu der Annahme, daß eine solche positive Raumordnungspolitik eher als Verbote und Beschränkungen dazu beiträgt, unerwünschte Entwicklungen zu hemmen. Die Bundesregierung erachtet es als selbstverständlich, daß die öffentliche Hand sich selbst der Maßnahmen enthält, die Störungen der angestrebten Ordnung und Entwicklung verursachen, vor allem zu einer vermeidbaren Überlastung von Verdichtungsräumen führen. Der Bund trägt in angemessener Weise für die Entfaltung der einzelnen Teile des Bundesgebietes Sorge. Diese Verpflichtung schließt die Förderung von Maßnahmen ein, die geeignet sind, strukturelle Schäden abzubauen.“

#### *Die Raumordnungsklauseln in Bundesgesetzen*

Das der Bundesraumordnung gegenwärtig zur Verfügung stehende Instrumentarium beruht auf verschiedenen Rechtsquellen, die noch nicht zu einem systematischen Ganzen zusammengeführt sind.

Die in mehreren Bundesgesetzen enthaltenen sogenannten „Raumordnungsklauseln“ haben — in unterschiedlicher Ausdrucksweise — das Gebot zum Inhalt, die Gesichtspunkte der Raumordnung zu berücksichtigen. Das gilt für die Planung und Linienführung der Bundesfernstraßen (§ 16 Bundesfernstraßengesetz vom 6. 8. 1961, BGBl. I S. 1741),

bei der Flurbereinigung (§ 37 Abs. 2 des Flurbereinigungsgesetzes vom 14. 7. 1953, BGBl. I S. 591),

bei der Erklärung von Schutzbereichen (§ 1 Abs. 3 des Schutzbereichsgesetzes vom 7. 12. 1956, BGBl. I S. 899),

bei der Beschaffung von Grundstücken für die Landesverteidigung (Landbeschaffungsgesetz § 1 Abs. 2 vom 23. 2. 1957, BGBl. I S. 134),

bei der wasserwirtschaftlichen Rahmenplanung (§ 36 des Wasserhaushaltsgesetzes vom 27. 7. 1957, BGBl. I S. 1110),

bei der Anlegung von zivilen und militärischen Flugplätzen (§§ 6 und 30 des Luftverkehrsgesetzes vom 10. 1. 1959, BGBl. I S. 9),

bei der städtebaulichen Enteignung von Grundstücken für industrielle Anlagen (§ 106 Abs. 1 des Bundesbaugesetzes),

bei der Aufstellung von Bauleitplänen (§ 1 Abs. 3 des Bundesbaugesetzes) und

bei der Vergabe von ERP-Mitteln (ERP-Wirtschaftsplangesetz vom 29. 7. 1963, BGBl. II S. 1002).

Unter den in dieser Zusammenstellung genannten Vorschriften nehmen die beiden letzten eine Sonderstellung ein. § 1 Absatz 3 des Bundesbaugesetzes spricht nicht nur von einer Berücksichtigung der Gesichtspunkte der Raumordnung, sondern gebietet, die Bauleitpläne an die Raumordnung und Landesplanung „anzupassen“. Diese Vorschrift, wie auch alle anderen vor ihr in der Zusammenstellung genannten enthalten sich einer materiellen Bestimmung des mit den Berücksichtigungs- und Anpassungsgeboten angestrebten Zieles. Nur das zuletzt genannte Gesetz enthält eine solche materielle Zielsetzung, indem es bestimmt:

„Bei der Vergabe von ERP-Mitteln, soweit sie raumwirksam sind, sind die Grundsätze für raumwirksame Maßnahmen des Bundes und ihre Koordinierung (Bundesanzeiger Nr. 146 vom 4. August 1962) zu beachten.“

Die von der Sache her naheliegende Interpretation, daß die Raumordnungsklauseln in den anderen Gesetzen ihren materiellen Inhalt aus den Raumordnungsgrundsätzen der Bundesregierung empfangen, ist nicht ohne weiteres zulässig. Nur insoweit, als diese Gesetze den verantwortlichen Behörden einen Ermessensspielraum einräumen und diese der Bundesregierung nachgeordnet ist, kann im Wege der schlichten Verwaltungsvorschrift angeordnet werden, von dem Ermessen in bestimmter Weise Gebrauch zu machen. Zur Ausräumung solcher, bei den einzelnen Raumordnungsklauseln unterschiedlichen Auslegungsschwierigkeiten könnte eine gesetzesförmliche Klarstellung etwa in der Weise erwogen werden, wie sie im ERP-Wirtschaftsplangesetz verwirklicht worden ist. Soweit es sich um Bundesgesetze der Vollkompetenz handelt, schließt diese auch die Möglichkeit ein, materielle Raumordnungsziele rechtsförmlich festzusetzen. Dazu bedarf es aber nicht etwa der Änderung oder Ergänzung jeder einzelnen der genannten Vorschriften in den verschiedenen Gesetzen; dieselbe Wirkung wird auf dem Wege erreicht, den die Regierungsvorlage zum Raumordnungsgesetz<sup>7</sup> anstrebt. Danach sollen die Grundsätze für alle raumbeanspruchenden und raumbeeinflussenden Entscheidungen von Bundesbehörden gelten. Insoweit als der Adressat dieser Vorschriften nur die Bundesbehörden sind und insoweit als es sich um Materien der Bundesvollkompetenz handelt, besteht auch kein Zweifel an der Zulässigkeit der Bundesraumordnungsgesetzgebung.

<sup>7</sup> Drucksache IV/1204.

### Verfassungsrechtliche Fragen der Bundesrahmengesetzgebung

Die bei Gelegenheit des ersten Bundesratsdurchganges streitig gewordenen Fragen nach dem Umfange der Bundeskompetenz erstrecken sich nur auf den Bereich, in dem der Bund als alleinige Kompetenzgrundlage auf Art. 75 Nr. 4 des Grundgesetzes zurückgreifen muß. In dieser Bestimmung ist dem Bunde eine Rahmengesetzgebungskompetenz für die Raumordnung eingeräumt.

Der am weitesten gehende Einwand bei der Auslegung des Begriffes der Rahmenkompetenz für die Raumordnung zielt darauf ab, hier könne es sich allein um Organisations- und Verfahrensrecht handeln. Seit der eingehenden Beratung dieser Frage in dem dafür zuständigen Rechtsausschuß des Bundesrates ist diese Auslegung nicht mehr vertreten worden. Daher bedarf es nicht mehr der Erörterung der zur Stützung dieser Ansicht vorgebrachten Gründe; doch scheint eine Klarstellung nützlich, weshalb ein auf Organisations- und Verfahrensvorschriften beschränktes Bundesraumordnungsgesetz das Ziel der Harmonisierung der Planungen und Maßnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden nicht sichern kann. Zum Beweise des Gegenteiles kann man sich nicht auf die Landesplanungsgesetzgebung berufen. Zwar trifft es zu, daß alle bislang vorliegenden Landesplanungsgesetze sich auf Organisations- und Verfahrensrecht beschränken. Die von den Bundesländern zwangsläufig für notwendig gehaltene Anpassung der Pläne und Maßnahmen kleinerer Räume und nichtstaatlicher hoheitlicher Planungsträger an die Entwicklungsziele des Landes kann nach der verfassungsrechtlichen Struktur der Länder durch Genehmigungs-, Anzeige- und Zustimmungsvorbehalte gesichert werden. Derartige Vorbehalte sind denn auch in allen Landesplanungsgesetzen enthalten. Eine solche rein verfahrensrechtliche Harmonisierungsregelung kann aber in das Bundesrecht nicht übertragen werden. Es bedarf keiner weiteren Darlegung, daß der Bundesregierung ein entsprechendes Aufsichts- oder Genehmigungsrecht gegenüber den Planungen und Maßnahmen der Länder oder anderer Gebietskörperschaften nicht eingeräumt werden kann.

Zu anderen in der verfassungsrechtlichen Diskussion angesprochenen Problemen hat soeben Prof. Dr. Werner Weber in einem Rechtsgutachten über Fragen der Verfassungsmäßigkeit des Regierungsentwurfs eines Raumordnungsgesetzes Stellung genommen. Dieses Gutachten gelangt zu folgenden Ergebnissen:

Der Ansicht, daß ein Bundesgesetz dann unzulässig sei, wenn die Materie durch ein Verwaltungsabkommen geregelt werden könne, tritt Weber entgegen. Verwaltungsabkommen zwischen dem Bunde und den Ländern schließe das Grundgesetz nicht aus; es baue sie aber auch nicht in sein System der Staatswillensbildung ein und am wenigsten räume es ihnen einen Vorrang vor den Entscheidungen ein, die der Bundesgesetzgeber auf der Grundlage seiner verfassungsrechtlichen Zuständigkeit zu treffen habe. Es würde unbestreitbar der klaren Regelung des Grundgesetzes widersprechen, wenn man den demokratischen Gesetzgeber in den eindeutig seiner Zuständigkeit zugewiesenen Materien unter der Hand auf den zweiten Rang, nämlich auf eine nur subsidiär aktualisierbare Kompetenz verweisen würde.

Zu dem in vereinzelt Stellungnahmen in Zweifel gezogenen Rechtssetzungsbedürfnis (Art. 72 GG) erinnert Weber daran, daß diese Frage vom Bundesgesetzgeber nach eigenem nicht justiziablem Ermessen zu entscheiden sei (vgl. die ständige Rechtsprechung

des Bundesverfassungsgerichts: BVerfGE 2, 213 = DÖV 1953, 575; 4, 127; 10, 245).

Nach Webers Ansicht überschreitet die Regierungsvorlage zum Raumordnungsgesetz nicht den Rahmencharakter. Der Entwurf regelt die Materie Raumordnung nur in den knappsten, auf landesgesetzliche Ergänzung angelegten Grundzügen, was sich schon in der Beschränkung auf wenige Paragraphen manifestiere. Den Landesgesetzgebern bleibe zur Vervollständigung des Rechts der Raumordnung ein ganz bedeutender Spielraum, ganz besonders auch im Hinblick auf die Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse der einzelnen Länder.

In der Stellungnahme des Bundesrates spielt die Argumentation eine besondere Rolle, die materiellen Raumordnungsgrundsätze der Regierungsvorlage seien in Wahrheit allgemeine Richtlinien der Politik. Demgegenüber weist Weber darauf hin, daß die in den Verfassungen begründete Richtlinienbestimmungskompetenz des Regierungschefs nur eine Regelung der Kompetenz im Verhältnis zwischen dem Regierungschef und dem Kabinett, also eine Zuständigkeitsabgrenzung innerhalb der Exekutive, nicht aber der Exekutive gegenüber der Legislative darstelle. Die Regierungschefs können ihre verfassungsrechtliche Befugnis zur Bestimmung der Richtlinien der Politik immer nur im Zuständigkeitsbereich der Regierung ausüben, nicht aber geltend machen, sie hätten schlechthin die Richtlinien der Staatspolitik in dem Sinne aufzustellen, daß auch die anderen Staatsorgane bei der Ausübung ihrer verfassungsrechtlichen Funktion, insbesondere bei den gesetzgeberischen Entscheidungen an diese Richtlinien gebunden wären. Die Richtlinienkompetenz der Regierungschefs wie alles exekutive Handeln kann durch die Gesetzgebung begrenzt werden.

Auch dem Einwand des Bundesrates, durch die in der Regierungsvorlage vorgesehene Festlegung allgemeiner Richtlinien für die Staatstätigkeit der Länder werde das bundesstaatliche Prinzip des Grundgesetzes verletzt, tritt Weber entgegen. Soweit der Bundesrat ausführt, daß das Bundesraumordnungsgesetz auch „den gesetzessfreien Raum“ zu regeln beabsichtige, stellt Weber klar, daß es keinen gesetzessfreien Raum an sich gibt. Soweit der Gesetzgeber seine Regelungen erstreckt, schrumpft der bislang gesetzessfreie Raum. Wenn der Bundesgesetzgeber die Rahmengesetzgebungskompetenz für die Materie Raumordnung habe, so erfülle er das Grundgesetz auch, wenn dadurch bisher gesetzessfreie Räume gesetzlich ausgefüllt und insoweit bislang bestehende Aktionsfreiheiten der Länder eingeschränkt werden.

### Gesetz oder Vertrag

Zu der besonders wichtigen Frage, ob der Gesetzgebung oder dem Verwaltungsabkommen der Vorrang zu geben sei, weist Weber zunächst darauf hin, daß das Verwaltungsabkommen nur ein Internum sein könne, insofern als seine Bindungswirkung sich auf gegenseitige Verpflichtung der an dem Abkommen beteiligten Regierungen beschränke. Es könne nicht die Landesgesetzgeber binden und ebensowenig die selbständigen nur unter Rechtsaufsicht stehenden Verwaltungsträger der mittelbaren Bundes- und Landesverwaltung, in Sonderheit den ganzen Kommunalbereich. Erstrebe man, worauf auch der Bundesrat richtig hingewiesen habe, ein gesichertes koordinierendes Zusammenwirken von Bundes- und Landesbehörden, sowie zwischen den selbständigen Verwaltungsträgern des Bundes und der Länder sowie der Gemeinden, so sei ein Bundesraumordnungsgesetz

### Verfassungsrechtliche Fragen der Bundesrahmengesetzgebung

Die bei Gelegenheit des ersten Bundesratsdurchganges streitig gewordenen Fragen nach dem Umfange der Bundeskompetenz erstrecken sich nur auf den Bereich, in dem der Bund als alleinige Kompetenzgrundlage auf Art. 75 Nr. 4 des Grundgesetzes zurückgreifen muß. In dieser Bestimmung ist dem Bunde eine Rahmengesetzgebungskompetenz für die Raumordnung eingeräumt.

Der am weitesten gehende Einwand bei der Auslegung des Begriffes der Rahmenkompetenz für die Raumordnung zielt darauf ab, hier könne es sich allein um Organisations- und Verfahrensrecht handeln. Seit der eingehenden Beratung dieser Frage in dem dafür zuständigen Rechtsausschuß des Bundesrates ist diese Auslegung nicht mehr vertreten worden. Daher bedarf es nicht mehr der Erörterung der zur Stützung dieser Ansicht vorgebrachten Gründe; doch scheint eine Klarstellung nützlich, weshalb ein auf Organisations- und Verfahrensvorschriften beschränktes Bundesraumordnungsgesetz das Ziel der Harmonisierung der Pläne und Maßnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden nicht sichern kann. Zum Beweise des Gegenteiles kann man sich nicht auf die Landesplanungsgesetzgebung berufen. Zwar trifft es zu, daß alle bislang vorliegenden Landesplanungsgesetze sich auf Organisations- und Verfahrensrecht beschränken. Die von den Bundesländern zwangsläufig für notwendig gehaltene Anpassung der Pläne und Maßnahmen kleinerer Räume und nichtstaatlicher hoheitlicher Planungsträger an die Entwicklungsziele des Landes kann nach der verfassungsrechtlichen Struktur der Länder durch Genehmigungs-, Anzeige- und Zustimmungsvorbehalte gesichert werden. Derartige Vorbehalte sind denn auch in allen Landesplanungsgesetzen enthalten. Eine solche rein verfahrensrechtliche Harmonisierungsregelung kann aber in das Bundesrecht nicht übertragen werden. Es bedarf keiner weiteren Darlegung, daß der Bundesregierung ein entsprechendes Aufsichts- oder Genehmigungsrecht gegenüber den Planungen und Maßnahmen der Länder oder anderer Gebietskörperschaften nicht eingeräumt werden kann.

Zu anderen in der verfassungsrechtlichen Diskussion angesprochenen Problemen hat soeben Prof. Dr. Werner Weber in einem Rechtsgutachten über Fragen der Verfassungsmäßigkeit des Regierungsentwurfs eines Raumordnungsgesetzes Stellung genommen. Dieses Gutachten gelangt zu folgenden Ergebnissen:

Der Ansicht, daß ein Bundesgesetz dann unzulässig sei, wenn die Materie durch ein Verwaltungsabkommen geregelt werden könne, tritt Weber entgegen. Wenn ein Verwaltungsabkommen zwischen dem Bunde und den Ländern schließe das Grundgesetz nicht aus; es baue sie aber auch nicht in sein System der Staatswillensbildung ein und am wenigsten räume es ihnen einen Vorrang vor den Entscheidungen ein, die der Bundesgesetzgeber auf der Grundlage seiner verfassungsrechtlichen Zuständigkeit treffen habe. Es würde unbestreitbar der klaren Regelung des Grundgesetzes widersprechen, wenn man dem demokratischen Gesetzgeber in den eindeutig seinen demokratischen Zuständigkeiten zugewiesenen Materien unter der Hand auf den zweiten Rang, nämlich auf eine nur subsidiär aktualisierbare Kompetenz verweisen würde.

Zu dem in vereinzelt Stellungnahmen in Zweifel gezogenen Rechtssetzungsbedürfnis (Art. 72 GG) erinnert Weber daran, daß diese Frage vom Bundesgesetzgeber nach eigenem nicht justiziablem Ermessen zu entscheiden sei (vgl. die ständige Rechtsprechung

des Bundesverfassungsgerichts: BVerfGE 2, 213 = DÖV 1953, 575; 4, 127; 10, 245).

Nach Webers Ansicht überschreitet die Regierungsvorlage zum Raumordnungsgesetz nicht den Rahmencharakter. Der Entwurf regelt die Materie Raumordnung nur in den knappsten, auf landesgesetzliche Ergänzung angelegten Grundzügen, was sich schon in der Beschränkung auf wenige Paragraphen manifestiere. Den Landesgesetzgebern bleibe zur Vervollständigung des Rechts der Raumordnung ein ganz bedeutender Spielraum, ganz besonders auch im Hinblick auf die Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse der einzelnen Länder.

In der Stellungnahme des Bundesrates spielt die Argumentation eine besondere Rolle, die materiellen Raumordnungsgrundsätze der Regierungsvorlage seien in Wahrheit allgemeine Richtlinien der Politik. Demgegenüber weist Weber darauf hin, daß die in den Verfassungen begründete Richtlinienbestimmungskompetenz des Regierungschefs nur eine Regelung der Kompetenz im Verhältnis zwischen dem Regierungschef und dem Kabinettsrat, also eine Zuständigkeitsabgrenzung innerhalb der Exekutive, nicht aber der Exekutive gegenüber der Legislative darstelle. Die Regierungschefs können ihre verfassungsrechtliche Befugnis zur Bestimmung der Richtlinien der Politik immer nur im Zuständigkeitsbereich der Regierung ausüben, nicht aber geltend machen, sie hätten schlechthin die Richtlinien der Staatspolitik in dem Sinne aufzustellen, daß auch die anderen Staatsorgane bei der Ausübung ihrer verfassungsrechtlichen Funktion, insbesondere bei den gesetzgeberischen Entscheidungen an diese Richtlinien gebunden wären. Die Richtlinienkompetenz der Regierungschefs wie alles exekutivische Handeln kann durch die Gesetzgebung begrenzt werden.

Auch dem Einwand des Bundesrates, durch die in der Regierungsvorlage vorgesehene Festlegung allgemeiner Richtlinien für die Staatstätigkeit der Länder werde das bundesstaatliche Prinzip des Grundgesetzes verletzt, tritt Weber entgegen. Soweit der Bundesrat ausführt, daß das Bundesraumordnungsgesetz auch „den gesetzefreien Raum“ zu regeln beabsichtige, stellt Weber klar, daß es keinen gesetzefreien Raum an sich gibt. Soweit der Gesetzgeber seine Regelungen erstreckt, schrumpft der bislang gesetzefreie Raum. Wenn der Bundesgesetzgeber die Rahmengesetzgebungskompetenz für die Materie Raumordnung habe, so erfülle er das Grundgesetz auch, wenn dadurch bisher gesetzefreie Räume gesetzlich ausgefüllt und insoweit bislang bestehende Aktionsfreiheiten der Länder eingeschränkt werden.

### Gesetz oder Vertrag

Zu der besonders wichtigen Frage, ob der Gesetzgebung oder dem Verwaltungsabkommen der Vorrang zu geben sei, weist Weber zunächst darauf hin, daß das Verwaltungsabkommen nur ein Internum sein könne, insofern als seine Bindungswirkung sich auf gegenseitige Verpflichtung der an dem Abkommen beteiligten Regierungen beschränke. Es könne nicht die Landesgesetzgeber binden und ebensowenig die selbständigen nur unter Rechtsaufsicht stehenden Verwaltungsträger der mittelbaren Bundes- und Landesverwaltung, in Sonderheit den ganzen Kommunalbereich. Erstrebe man, worauf auch der Bundesrat richtig hingewiesen habe, ein gesichertes koordinierendes Zusammenwirken von Bundes- und Landesbehörden, sowie zwischen den selbständigen Verwaltungsträgern des Bundes und der Länder sowie der Gemeinden, so sei ein Bundesraumordnungsgesetz

tischen Zielvorstellungen auseinandergesetzt und dazu ausgeführt:

„Die Zustimmung der Vertreter der Landesregierungen in der Konferenz für Raumordnung und entsprechende Verlautbarungen der Länder beweisen, daß die Bundesregierung und die Landesregierungen in den grundsätzlichen Zielen der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes übereinstimmen. Diese Übereinstimmung rechtfertigt die Erwartung, daß Bund und Länder bei der Verwirklichung der Raumordnungsgrundsätze im Rahmen ihrer Zuständigkeiten sich gegenseitig ergänzen und zusammenwirken werden.

Die Voraussetzungen für die Verwirklichung der in den Raumordnungsgrundsätzen zum Ausdruck kommenden Entwicklungsziele sind — trotz der noch bestehenden schweren strukturellen Schäden — nicht ungünstig. Die anhaltende günstige wirtschaftliche Entwicklung und die noch immer vorhandene Tendenz zur Schaffung neuer Arbeitsplätze hält den ökonomischen Bewegungsspielraum offen und fördert zugleich das Interesse aller am Wirtschaftsleben Beteiligten, auch die letzten durch strukturelle Mängel noch verdeckten Leistungsreserven

zu aktivieren. Aktuelle Impulse, die für weite Bereiche rasche raumpolitische Aktivitäten erfordern, gehen von dem Strukturwandlungsprozeß in der Landwirtschaft aus. Dasselbe gilt — teilweise damit in unmittelbarer Verbindung stehend — für die durch die Römischen Verträge und deren Auswirkung gebotene Einfügung der deutschen Wirtschaft in den Gemeinsamen Markt.

Bedeutende Gestaltungsmöglichkeiten werden durch die Entwicklungen auf dem Energiesektor eröffnet, Rohöl- und Ferngasleitungen sind ein Beispiel für die Möglichkeit, gemeinsam mit anderen Erschließungsmaßnahmen bislang bestehende traditionelle Standortnachteile auszugleichen. Eine zielbewußte Raumordnungspolitik kann schließlich auf das vorhandene Grundnetz von Kernsiedlungen und zentralen Orten aller Stufen zurückgreifen, das nicht mehr geschaffen, sondern nur den Bedürfnissen einer sinnvollen regionalen Funktionsverteilung entsprechend entwickelt werden muß. Entscheidend ist schließlich, daß in der jüngsten Vergangenheit die Erkenntnis von der Notwendigkeit zielbewußter Raumordnungspolitik in vollem Umfange in das Bewußtsein der Öffentlichkeit und ihrer tragenden gesellschaftlichen und politischen Kräfte eingedrungen ist.“

## Zur Gliederung des Bundesgebietes in Planungsräume

Von Dr. Gerhard Isbary, Generalsekretär des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Bad Godesberg

Planung vollzieht sich in den westlichen Ländern in zwei Richtungen: in der staatlichen Planung, die über die verschiedenen staatlichen Verwaltungsebenen von oben nach unten wirkt und in der kommunalen Planung, die im Gegenstromprinzip (*J. Umlauf*) der staatlichen Planung begegnet. Beide Arten der Planung lassen sich nach einer zusammenfassenden Planung (Landesplanung bzw. Ortsplanung und Regionalplanung) und nach Fachplanungen untergliedern.

Was die staatliche Planung betrifft, ist das Thema einer Gliederung des Bundesgebietes in Planungsräume derzeit unergiebig. Denn die staatliche Planung geschieht durch Behörden, die der bundesstaatlichen Gliederung in Länder und Regierungs- bzw. Verwaltungsbezirke als Landesplanungsbehörden und Bezirksplanungsstellen entsprechen und damit lückenlos das Bundesgebiet erfassen. Gewiß haftet dieser Form der Gliederung mancher Mangel an. Inkonsequenzen entstammen z. T. aus der Abgrenzung von Ländern und Bezirken durch die Besatzungsmächte nach Kriegsende, sind jedoch ebenso auf das historisch bewiesene Unvermögen des deutschen Volkes zurückzuführen, den Respekt vor einmal geschaffenen Grenzen zu überwinden. Auf diesem Gebiet aber im gegenwärtigen Zeitpunkt irgendwelche Forderungen aufstellen zu wollen, wäre wenig realistisch. Solange dem deutschen Volk die Wiedervereinigung versagt ist, wird eine Neugliederung grundsätzlicher Art und wesentlichen Ausmaßes gem. § 29 GG zurückgestellt werden müssen. Daraus ergibt sich, daß an der staatlichen Gliederung des Bundesgebietes in Planungsräume im Prinzip wenig geändert werden kann. Wo die Folgen allzu nachteilig werden, bemühen sich die Länder wie im Falle Hamburgs und

Bremens, durch Bildung von gemeinsamen Planungsgremien zu brauchbaren Lösungen zu kommen.

Eine wachsende Aktivität ist demgegenüber auf dem Gebiet der kommunalen Planung festzustellen. Von dieser praxisnäheren Seite aus wurde relativ frühzeitig erkannt, daß die Bildung der industriellen Gesellschaft mit ihren neuartigen Aufgabenbereichen die kommunalen Gebietskörperschaften vor Probleme stellte, die im Rahmen des herkömmlichen Verwaltungsaufbaus und innerhalb der administrativen Grenzen immer schwieriger lösbar waren. Gewiß kann man nicht sagen, daß diese Erkenntnis überall durchdrang. Aber sie gewann dort Feld, wo die gesellschaftliche Neuformierung am dynamischsten verlief und ebenso die alte Siedlungsstruktur wie den traditionellen Verwaltungsaufbau nahezu aus den Fugen warf. Das war vor allem in den Verdichtungsräumen der Fall, in denen sich die kommunale Planung zunächst als städtebauliche Planung manifestierte. Hingegen war in den gegenläufigen Gebieten, den Entleerungsräumen, eher ein Ausbluten der Gemeinden und Kreise mit gleichzeitiger Lethargie jeglicher Planung zu konstatieren.

In der ersten Phase einer Neugliederung von unten wurde aus der Sicht überkommener Denkmodelle heraus versucht, die aufgetretene Diskrepanz zwischen Verwaltungs- bzw. Planungsraum und dem erforderlichen Lebensraum auf der Gemeindeebene durch Eingemeindungen zu lösen — ein Versuch, der sich schließlich als aussichtslos erwies, da er gegen das räumliche Gliederungsprinzip der modernen arbeitsteiligen Gesellschaft gerichtet war. Denn diese Gesellschaft lebt in einer fortschreitenden Trennung ihrer Daseinsfunktio-