

Raumordnung, Fachplanung und Bauleitplanung

Über das Verhältnis der Planarten zueinander

Mit dem am 12. Februar vom Deutschen Bundestag und am 5. März 1965 vom Bundesrat verabschiedeten Bundesraumordnungsgesetz (ROG) schließt sich — bis auf die in zwei Bundesländern noch ausstehenden Landesplanungsgesetze — der Kreis der die Raumplanung regelnden Gesetze. Eine der wesentlichen, vom Planungsrecht zu regelnden Fragen ist das Verhältnis der Pläne verschiedener Arten und Stufen zueinander. Zu diesem Fragenkomplex leistet das Bundesraumordnungsgesetz einen Beitrag, der es lohnend erscheinen läßt, der gegenwärtigen Rechts- und Sachlage im Zusammenhang nachzugehen.

Auch Planungsorganisation und -verfahren sind in dem allgemeinen Staats- und Verwaltungsaufbau eingeordnet. Die starke Selbständigkeit, die die drei Staats- und Verwaltungsebenen — Bund, Länder und Gemeinden — im Verhältnis zueinander besitzen, schließt von „oben nach unten“ durchgehende Planungsweisungen von vornherein aus. Sprechen auch gegen eine solche auf zentrale Weisungen abgestellte Planungshierarchie gewichtige sachliche Gründe, so würde eine völlige Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Planungen verschiedener fachlicher und räumlicher Bereiche dem Grundanliegen der Raumordnung geradezu entgegengerichtet sein. Auch unter den besonderen staats- und verwaltungsrechtlichen Aspekten unseres Landes bleibt der Raumordnung die ihr Wesen ausmachende Aufgabe: sachliche, fachliche, räumliche Zusammenhänge zu respektieren und zu sichern.

Das Gegenstromverfahren

Planungsmethodische und staatsrechtliche Gründe gebieten in gleicher Weise, das Verhältnis der Pläne verschiedener Ebenen (Bund — Länder — Landesteilgebiete — Gemeinden) so abgewogen zu regeln, daß sachgerechte planerische Entscheidungen gefördert werden. Bereits seit langem ist in unserem Lande die Erkenntnis gesichert, daß der alte Planungsgrundsatz, nach welchem „der kleinere Raum sich dem größeren einzufügen“ hat, der Ergänzung dahin bedarf, daß die Planung des größeren Raumes die Bedürfnisse der kleineren Räume zu berücksichtigen hat. Dafür hat sich der plastische Begriff des „Gegenstromverfahrens“ eingebürgert.

Das Bundesraumordnungsgesetz hat diesen Tatbestand treffend formuliert:

Die Ordnung der Einzelräume soll sich in die Ordnung des Gesamttraumes einfügen. Die Ordnung des Gesamttraumes soll die Gegebenheiten und Eriordernisse seiner Einzelräume berücksichtigen (§ 1 Abs. 4 ROG).

Diese nach langem Ringen zustande gekommene Regelung will deutlich machen, daß nicht die mißverständliche Über- und Unterordnung größerer und kleinerer Räume zugrunde gelegt, sondern das gegenseitige Ergänzungsbedürfnis funktionell zusammengehöriger Teil- und Gesamträume entscheidend berücksichtigt wird. In dieser Fassung kann der bundesgesetzliche Grundsatz auf Planungsteil- und -ge-

samträume aller Größenordnungen angewandt werden: so nicht nur zwischen den administrativen Ebenen der Gemeinden, der Gemeindeverbände, der Länder und des Bundes, sondern auch überall dort, wo ohne Bindung an bestimmte Verwaltungsgrenzen „eigenständige Planungsräume“ zu ordnen sind. In dieser Form paßt der Grundsatz z. B. auch für die Einordnung der „Region“, und zwar sowohl als Teilraum der Landesplanung einerseits wie als Gesamt- raum der davon umfaßten Gemeindegebiete andererseits.

Wie das Gegenstromverfahren im Verhältnis der verschiedenen Planungsstufen zueinander geregelt ist, soll im folgenden dargestellt werden.

Das Verhältnis zwischen der kommunalen Bauleitplanung und der Landesplanung

Die Verpflichtung der kommunalen Bauleitplanung, sich den Zielen der Landesplanung und Raumordnung einzufügen, ist bereits im Bundesbaugesetz (BBauG) geregelt. Dessen § 1 Abs. 3 lautet:

Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen.

Dabei überließ es das Bundesbaugesetz den Ländern, zu bestimmen, wie diese Ziele der Landesplanung zustande kommen. Die bislang erlassenen Landesplanungsgesetze folgten der bisherigen Auffassung, daß die Ziele der Landesplanung durch die staatlichen Landesplanungsbehörden festgelegt werden. Das gilt ausnahmslos für die Festlegung der das ganze Land betreffenden Ziele der Landesplanung. Diese Landesentwicklungsprogramme (auch Landesentwicklungspläne, Landesraumordnungspläne genannt) werden durch die Landeszentralbehörden aufgestellt. In einigen Bundesländern wirkt das Landesparlament mit. In Hessen wird es durch Landesgesetz festgestellt. In Baden-Württemberg bedarf es der Gesetzesform, wenn förmliche Bindungswirkungen begründet werden sollen.

Auch das Bundesraumordnungsgesetz geht davon aus, daß landesplanerische Ziele für das gesamte Land von den Ländern aufgestellt werden (§ 5 Abs. 1 ROG). Es liegt aber auf der Hand, daß Programme, die für ein ganzes Land aufgestellt sind, nur einen groben Rahmen für die Bauleitpläne darbieten können. Das zeigt die Durchsicht des ersten und bis jetzt einzigen Landesplanungsprogrammes, das vom Land Nordrhein-Westfalen aufgestellt worden ist. Zur konkreten Anpassungspflicht bedarf es weiter in das einzelne gehende Darstellungen und Festlegungen. Das kann nur für Landesteilgebiete geschehen. Das Bundesraumordnungsgesetz und die Landesplanungsgesetze sehen solche Landesteilgebietsplanungen vor (§ 5 Abs. 1 ROG).

Regionalplanung im Bundesraumordnungsgesetz

Auch die Landesplanung für Teilgebiete eines Landes ist Landessache. Während Nordrhein-Westfalen diese Landesteilgebietsplanung bereits 1950 durch

das erste Landesplanungsgesetz den Landesplanungsgemeinschaften übertrug und damals vorbereitend die planerische Selbstverwaltung förderte, waren in allen übrigen Bundesländern staatliche Behörden für die Teilgebietsplanung zuständig. Davon geht auch heute noch die Mehrzahl der Landesplanungsgesetze aus. In zunehmendem Maße entwickelten sich aber von kommunalen Körperschaften getragene Planungsgemeinschaften — zunächst ohne landesplanungsgesetzliche Grundlage. Heute lassen bereits alle neueren Landesplanungsgesetze solche regionalen Planungsgemeinschaften zu und regeln die Voraussetzungen, unter denen solche kommunale Gemeinschaftsorganisationen die Landesplanung für Teilgebiete übernehmen können. Lediglich das bayerische Landesplanungsgesetz spricht diese Materie noch nicht an. Bestehen auch somit Möglichkeiten, die regionale Planung durch kommunale Planungsgemeinschaften zu betreiben, so steht die Praxis noch in Anfängen. Sind die organisatorischen Grundlagen in einigen Ländern bereits weit fortgeschritten, so sind in anderen erst zaghafte Versuche festzustellen. Das gibt die Erklärung für die an den Bund gerichteten Vorschläge, die Regionalplanung im Bundesraumordnungsgesetz besonders zu fördern. Angesichts verfassungsrechtlicher Bedenken, inwieweit der Bund hier überhaupt regelnd tätig werden dürfe, ist nur eine sehr vorsichtige Formel in das Gesetz aufgenommen worden:

Die Länder schaffen Rechtsgrundlagen für eine Regionalplanung, wenn diese für Teilräume des Landes geboten erscheint. Soweit die Regionalplanung nicht durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften erfolgt, sind die

Gemeinden und Gemeindeverbände oder deren Zusammenschlüsse in einem förmlichen Verfahren zu beteiligen; das Nähere wird durch Landesrecht bestimmt . . . (§ 5 Abs. 5 ROG).

Form- und Verfahrensvorschriften für Ziele der Landesplanung

Zu der noch immer umstrittenen Frage, ob die Ziele der Landesplanung, an die sich die Bauleitplanung anpassen soll, Rechtsnormen sein müssen, nimmt das Bundesraumordnungsgesetz nicht Stellung. Der Bundesgesetzgeber wollte der Entscheidung der Länder nicht vorgreifen. Das Schweigen des Gesetzes besagt daher weder für die eine noch für die andere Alternative etwas. Offen bleibt insbesondere auch die Frage, ob sich aus dem Grundgesetz oder aus den Landesverfassungen zwingende Argumente für die von einigen Autoren angenommene Notwendigkeit herleiten lassen, bindende Landesplanungen als Rechtsnormen (Gesetz, Verordnung, Satzung) zu erlassen. In diesem Sinne hat sich das Land Baden-Württemberg durch sein Landesplanungsgesetz entschieden. In der ganz überwiegenden Mehrzahl der übrigen Länder wird die entgegengesetzte Ansicht vertreten, daß es nämlich der Rechtsnorm hier nicht bedürfe.

Aus dem Planungsverfahren hat das Bundesraumordnungsgesetz nur die kommunale Beteiligung geregelt. Ein solcher kommunaler Beteiligungsanspruch gilt nach dem ROG dann, wenn für die Gemeinden und die Gemeindeverbände eine Anpassungspflicht begründet wird. Das sind die Fälle des § 1 Abs. 3 BBauG und die darüber hinaus von den Landespla-



Die Randsiedlungen der Stadt München reichen schon fast bis an die Nachbargemeinde Hohenbrunn, Landkreis München, heran. Aber noch hat sich diese Gemeinde geographisch ihren landwirtschaftlichen Charakter bewahrt. Wie ein Igel setzt sie sich auf diesem Bild gegen die Fangarme des Molochs Großstadt zur Wehr.

(Freigeig. v. Innenminist. Baden-Württbg. Nr. 2/16200)

nungsgesetzen begründeten Anpassungspflichten. In solchen Fällen sind nach dem ROG „die Gemeinden und die Gemeindeverbände oder deren Zusammenschlüsse“ zu beteiligen. Das Landesrecht, dem das Weitere überlassen bleibt (§ 5 Abs. 2 ROG), hat einen weiten Spielraum. Es müssen — nach dem ROG — nicht in jedem Falle die betroffenen Gemeinden (GV) beteiligt werden. An deren Stelle können auch kommunale Zusammenschlüsse beteiligt werden. Gemeint sind sowohl kommunale Spitzenverbände als auch kommunale Planungsgemeinschaften. Diese Bundesrahmenvorschriften für die Beteiligung gelten für Landesplanung aller Stufen, auch für die Regionalplanung (§ 5 Abs. 2 und 3 ROG).

Plananpassung durch Genehmigungsvorbehalt

Die Regionalplanung gehört zum Aufgabenbereich der Landesplanung. Das gilt auch dann, wenn die Regionalplanung von kommunalen Planungsgemeinschaften wahrgenommen wird. In beiden Fällen, ob die Regionalplanung nun von staatlichen oder von Selbstverwaltungsstellen betrieben wird, muß sie sich den Zielen der für das Landesgesamtgebiet aufgestellten Zielen der Landesplanung anpassen.

Im Verhältnis der Planungsstufen innerhalb des Landes wird die Harmonisierung durch das Mittel des Genehmigungsvorbehaltes gesichert. Kommunale Bauleitpläne bedürfen — nach den Vorschriften des Bundesbaugesetzes — der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde. Regionale Pläne bedürfen — nach den Regelungen der Landesplanungsgesetze — der Billigung der (obersten) Landesbehörden. Die Wirksamkeit der nachgeordneten Planarten hängt von der Prüfung ab, daß sie mit den übergeordneten Zielen der Landesplanung und Raumordnung im Einklange stehen.

Für das Verhältnis zwischen der Bundesraumordnung und der Landesplanung kann diese Form der inhaltlichen Harmonisierung keine Anwendung finden. Die verfassungsmäßige Ordnung schließt es aus, dem Bund etwa ein Aufsichtsrecht oder einen Genehmigungsvorbehalt gegenüber den Planungen der Länder oder gar der Landesteilgebiete zu verschaffen.

Harmonisierung durch materielle Rechtsgrundsätze

Die einzige mit Verbindlichkeit ausgestattete Form, Ziele der Bundesraumordnung aufzustellen, bietet das Bundesgesetz. Nach dem Wortlaut des Grundgesetzes beschränkt sich diese Bundesgesetzgebungskompetenz auf den Erlaß von Rahmenvorschriften (Artikel 74 Nr. 4 GG). Auf diese Rahmenkompetenz stützt sich das soeben verabschiedete Bundesraumordnungsgesetz. Es enthält in seinem § 2 die sogenannten Raumordnungsgrundsätze, die die sachlichen Ziele der Raumordnungspolitik zum Gegenstand haben, denen für das ganze Bundesgebiet besonders hervorragende Bedeutung zukommt. Bei der Entscheidung, welche Ziele in die gesetzlichen Grundsätze aufzunehmen waren, mußte die Grenze des Rahmenrechts beachtet werden. Nur solche Grundsätze konnten aufgenommen werden, die den Ländern noch eine weitere Konkretisierung und Ausführung gestatten. So ergab sich ein Katalog von neun Grundsätzen, deren Inhalt zugleich den heute fachlich und politisch allgemein anerkannten Kern der Raumordnungspolitik darstellt.

Weitere umfassende Raumordnungsprogramme und -pläne, denen die Länder, die Regionen und die Gemeinden sich anzupassen hätten, kann und wird der Bund, weil er dafür eine Zuständigkeit nicht besitzt,

nicht aufstellen. (Zwar wird der Bundesraumordnungsminister in § 4 des Raumordnungsgesetzes verpflichtet, die langfristigen und großräumigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zusammenfassend darzustellen; doch handelt es sich dabei nur um diejenigen Planungen, für die der Bund als Verwaltungsträger selbst zuständig ist.)

Die Bundesraumordnungsgrundsätze gelten für alle Bundesbehörden und für die Landesplanung. Die Geltung für die Landesplanung ist nicht davon abhängig, daß das Bundesrahmengesetz in Landesrecht transponiert oder durch Landesrecht ausgefüllt wird. Die Bundesraumordnungsgrundsätze gelten für die Landesplanung unmittelbar (§ 3 Abs. 2 ROG).

Anpassungspflicht der Fachplanungen

Der Raumordnung haben sich die Fachplanungen der einzelnen Verwaltungszweige anzupassen. Auch dieses Gebot hat seinen rechtlichen Niederschlag im Bundesraumordnungsgesetz gefunden: Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind von allen Behörden des Bundes und der Länder, von den Gemeinden und Gemeindeverbänden, von den öffentlichen Planungsträgern, von den bundesunmittelbaren und von den der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechtes zu beachten. Das gilt bei Planungen und allen sonstigen Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflusst wird (§ 3 Absatz 1, § 4 Absatz 5, § 5 Absatz 4 ROG). Umfassende Bindungswirkung besitzen die Pläne der Landesplanung. Ihnen haben sich alle Fachplanungsbehörden der Länder und auch des Bundes anzupassen. Während sich die Anpassungspflicht der Landesbehörden aus allgemeinen Grundsätzen des Landesstaatsrechtes ergab, die ihren Niederschlag in den Sonderbestimmungen der Landesplanungsgesetze fanden, erstreckte sich diese Wirkung bislang nicht auf die Fachplanungen des Bundes. Deren Anpassungsverpflichtung konnte nur durch ein Bundesgesetz begründet werden. Das Bundesraumordnungsgesetz bringt diese Regelung. Es bestimmt (in § 5 Absatz 4), daß grundsätzlich alle Planungen des Bundes die landes- und regionalplanerischen Ziele beachten (§ 5 ROG).

Eine Sonderregelung gilt für einige Bundesfachplanungen, insbesondere auf dem Gebiete der Verteidigung und des Verkehrswesens (§ 6 ROG). Für diese Planungen gilt die Anpassungspflicht nur, wenn der zuständige bundesrechtliche Planungsträger beteiligt worden ist und nicht innerhalb einer angemessenen Frist widersprochen hat. Dieser Widerspruch muß begründet werden. Zulässig ist der Widerspruch nur, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind. Es müßte dargelegt werden, daß das betreffende Ziel der Landesplanung mit den Raumordnungsgrundsätzen des Bundesraumordnungsgesetzes nicht im Einklang stünde. Diese Feststellung würde ohnehin darauf hinauslaufen, daß das angefochtene Ziel der Landesplanung dem Bundesrecht widerspräche, daher bereits aus Rechtsgründen nicht beachtet zu werden brauchte. Der Widerspruch kann — zum anderen — darauf begründet werden, daß die angefochtenen Ziele der Landesplanung den Zweck des Bundesvorhabens vereiteln und daß dieses Bundesvorhaben auch nicht auf einer anderen geeigneten Ersatzfläche durchgeführt werden kann. Ein Beispiel, für das dieser Gesichtspunkt gelten könnte, ist z. B. eine aus zwingenden militärischen Gründen auf einen bestimmten Standplatz angewiesene Verteidigungsanlage. Es liegt auf der Hand, daß in einem solchen Falle die Bundesplanung sich einer diese

Gesichtspunkte etwa nicht berücksichtigenden Landes- oder Regionalplanung nicht anzupassen braucht. Mit der Anpassungspflicht der Bundesfachplanungsbehörden hat der Bundesgesetzgeber einen bedeutenden Beitrag zur Steigerung der Wirkungsmöglichkeiten der Landesplanung geleistet. Hier ist eine Lücke geschlossen worden, die der Landesgesetzgeber selbst nicht hätte schließen können. Die Regelungen des Raumordnungsgesetzes zeigen eine gewisse Ähnlichkeit mit den Bestimmungen der §§ 37 und 38 des Bundesbaugesetzes. Hier ist vor allem aus Kreisen der Kommunalpolitiker und Städtebauer oft geltend gemacht worden, der Bundesfachplanung werde es zu leicht gemacht, sich aus der Bindung an die kommunalen Bauleitpläne zu lösen. Diese Bedenken gründen sich insbesondere darauf, daß § 38 des Bundesbaugesetzes die bundesrechtlich geregelt-

ten Planungen überhaupt privilegiert und daß in den Fällen des § 37 letzten Endes durch die Ministerialinstanzen entschieden wird. Wenn man die im Bundesraumordnungsgesetz getroffene Regelung richtig bewerten will, muß man erkennen, daß die Sonderrechte der Bundesfachplanungen nicht mehr schlechthin bestehen. Vielmehr muß in jedem einzelnen Kollisionsfalle begründet werden, weshalb es zur Verwirklichung der Bundesmaßnahmen nötig ist, von den Zielen der Landesplanung und Raumordnung abzuweichen. Diese Regelung wird dazu beitragen, daß die beteiligten Behörden sich bereits im Planaufstellungsverfahren miteinander verständigen. Darin liegt ein besonders zu begrüßender Beitrag, den das Bundesraumordnungsgesetz der Landes- und Regionalplanung leistet.

Stadtbaurat Dr.-Ing. Klaus Müller-Ibold, Kiel

Stadt- und Dorferneuerung als Gemeinschaftsaufgabe

Stadt- und Dorferneuerung wird in Zukunft eine gesellschaftspolitische Aufgabe ersten Ranges sein. Die besten Lebensverhältnisse für die Bevölkerung sowie Leistung und Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft sind im wesentlichen ja nur durch eine von allen Gruppen der Gesellschaft getragene Leistung zu erreichen, gleichgültig, ob diese Gruppen institutionalisiert sind oder nicht.

Unsere Gesellschaft steht in einem ständigen und schnellen Prozeß der strukturellen Veränderung. Der technische Fortschritt, wirtschaftliche und soziologische Anpassungsprozesse sind die Grundlage für einen steigenden Lebensstandard. Sie sind aber auch die Grundlage für eine Konkurrenzfähigkeit Deutschlands auf dem internationalen Markt. Ort dieser Veränderungen und Ort steigender Ansprüche an die Gesellschaft sind die Städte und die Dörfer. Insbesondere die Städte sind in zunehmendem Maße Kulminationspunkt des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens. Das Gesicht unserer Städte hat sich ständig verändert und wird sich weiter verändern. Deshalb müssen Gemeinden, Städte, Länder und Bund insgesamt ein vitales Interesse daran haben, daß die Städte und Dörfer ihre Funktionsfähigkeit erhalten und verbessern. So ist die Stadt- und Dorferneuerung schon von der Interessenlage her eine Gemeinschaftsaufgabe für alle.

In weiten Kreisen besteht die Vorstellung, daß wir erst vor der Aufgabe stünden, unsere Städte zu erneuern, nachdem wir zunächst den Wiederaufbau bewältigen mußten. Es scheint, als ob der Wiederaufbau nur als solcher gesehen wird und übersehen wird, daß sich in ihm schon die Stadterneuerung in Teilen vollzogen hat. Stadt- und Dorferneuerung ist ein kontinuierlicher Prozeß, wir stehen also zu jeder Zeit mitten in diesem Erneuerungswerk. In Deutschland hat der Krieg einen Teil der Aufgabe als kleines Glück im großen Unglück vorweggenommen, indem er große Bereiche erneuerungsbedürftiger Stadtteile zerstörte. In Skandinavien, England oder der Schweiz wird schon heute das Bild der Städte durch Abbruch und Neuaufbau im Zeichen der Erneuerung bestimmt.

Auch in Deutschland werden wir uns stärker an ein solches Bild gewöhnen müssen, da der Wiederaufbau seinem Ende entgegengeht, die wirtschaftliche und soziale Mobilität jedoch weiter steigt und das innere Gefüge der Städte und Dörfer verändert.

Für neue Aufgaben, neue Ansprüche und neue Situationen werden wir in Zukunft bereit sein müssen, bebaute Flächen zum Zwecke der Erneuerung und des vorherigen Abbruchs zu erwerben. Die Städte sollten also in die Lage versetzt werden — sowohl von der finanziellen als auch von der gesetzlichen Seite gesehen —, eine entsprechende Liegenschaftspolitik zu betreiben. Allzuleicht denkt auch die Allgemeinheit bei dem Begriff Stadt- und Dorferneuerung nur an überalterte Wohngebiete der Stadt, ja sogar nur an überalterte Wohngebäude, und neigt dazu, mit der Erneuerung dieser Gebäude das Problem als gelöst anzusehen. Diese Vorstellungen sind nicht nur zu begrenzt, sondern sie sind gefährlich, wenn sie allein zur Grundlage der öffentlichen Städtebauförderung gemacht werden. Sie sind nur ein Teil der Stadterneuerung. Die Grundprobleme der Stadterneuerung liegen primär in den gesellschaftlichen Problemen, d. h. den Problemen der Wirtschafts- und Sozialstruktur als der Grundlage der Stadtentwicklung.

Drei Hauptbereiche der Stadterneuerung

Diese Stadterneuerung erstreckt sich auf drei Hauptbereiche:

1. die strukturelle Erneuerung,
2. die Flächenerneuerung,
3. die Objekterneuerung.

Überschattet werden die Pläne und Vorstellungen dazu von den finanziellen Auswirkungen. Beispielsweise gehört zur Erneuerung auch die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden. Niemals werden die Gemeinden und die Städte in der Lage sein, den finanziellen Aufwand, der für diese Erneuerung notwendig ist, von sich aus aufzubringen. Sehr eingehend hat sich damit für den Teilbereich des Verkehrs die Sachverständigenkommission für