

## VI. Katasterführende Stelle

Informationen über vorbereitende und verbindliche Planungen fallen auf Grund der bestehenden Bestimmungen in der Regel teils bei den für die Raumordnung zuständigen obersten Landesbehörden, teils bei der Mittelinstanz der allgemeinen staatlichen Verwaltung (Regierungspräsident) an. Sie müssen von diesen Behörden der katasterführenden Stelle zugeleitet werden. Die Führung des Raumordnungskatasters wird zweckmäßig einer Landesplanungsstelle übertragen, die sich am Sitz der staatlichen Mittelinstanz befindet. In einem Gebiet mit starker Wirtschafts- und Siedlungsentwicklung kann ein Planungstechniker ein Raumordnungskataster mit etwa 45 Meßtischblättern führen.

Eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Führung eines Raumordnungskatasters ist eine klare Regelung der Mitteilungspflicht der Fachbehörden gegenüber den Dienststellen der Landesplanung. Eine solche Regelung sollte anknüpfen an die Bestimmungen der verschiedenen Fachgesetze und danach Zeitpunkt und Inhalt der Mitteilungspflicht festlegen.

In Nordrhein-Westfalen sind vom Minister für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten im Einvernehmen mit den beteiligten Landesministern Verwaltungsvorschriften zum Landesentwicklungsprogramm vom 7. August 1964 (MBl. NW. S. 1205) erlassen worden (MBl. NW 1965 S. 922). Diese Verwaltungsvorschriften enthalten auch Bestimmungen über die Mitteilungs- und Unterrichtungspflicht. Sie regeln die Erfassung mitgeteilter Maßnahmen oder Vorhaben, die zu rechtswirksamen Festsetzungen an Grund und Boden geführt haben oder tatsächlich durchgeführt worden sind, im Raumordnungskataster.

Von Vorteil ist eine vorbereitende Planung mit dem Ziel der Abstimmung unter den Planungsträgern als Voraussetzung für die Einleitung eines Planfeststellungsverfahrens. Eine solche vorbereitende Planung, die zu rechtserheblichen Festsetzungen führt, ist in verschiedenen Spezialgesetzen in unterschiedlicher Form in Ansätzen vorgesehen. Die vorbereitende Planung kann danach z.B. ihren Abschluß finden in der Stellungnahme einer Landesregierung nach einem Behörden-Anhörungsverfahren, in der „Bestimmung“ eines Planes durch eine Bundesbehörde im Benehmen mit Landesbehörden, in der Genehmigung eines Planes nach Prüfung im Hinblick auf Erfordernisse der Raumordnung, der Landesplanung und des Städtebaues, in der Verleihung eines Rechtes, in einer vorläufigen Anordnung, in der Aufstellung eines Rahmenplanes oder in

einer vorläufigen Planfeststellung. Eine einheitlichere Ausgestaltung wäre nützlich.

Ein Raumordnungskataster, das eine umfassende Übersicht über vorbereitende und festgestellte Planungen gibt, ist ein wichtiges Instrument für eine Landesplanung, die übergeordnete und zusammenfassende Programme und Pläne aufzustellen hat, bei Planungen anderer Planungsträger koordinierend tätig wird und diese Planungsträger bei ihren Planungsarbeiten berät. Die Gefahr, daß sich Planungen und Maßnahmen verschiedener Planungsträger überschneiden und beeinträchtigen, kann durch ein solches Raumordnungskataster wesentlich vermindert werden.

## Literatur

- Erster Bericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen über Stand, Maßnahmen und Aufgaben der Landesplanung. Düsseldorf 1964, S. 10, 16, 19 und 26.
- Niemeier/Müller: Raumplanung als Verwaltungsaufgabe. Hannover 1964, S. 109 bis 111.
- Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung. Stuttgart 1961, S. 136.
- Renner: Organisation und Aufgaben der Landesplanung in Baden-Württemberg. In: Informationen, Institut für Raumforschung, Bad Godesberg, 7. J. (1957), S. 42.
- Scholz, Hartmut: Ortsplanung und Landkreis. In: Informationen, Institut für Raumforschung, Bad Godesberg, 13. J. (1963), S. 127.
- Zweiter Bericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen über Stand, Maßnahmen und Aufgaben der Landesplanung. Düsseldorf 1965, S. 17, 20 und 25.

Alfred Lehmann

## Raumordnungsrecht

Als *Raumordnungsrecht* wird im folgenden die Rechtsmaterie verstanden, die die Raumordnung zum Gegenstand hat. Ist auch das Raumordnungsrecht noch nicht als eine selbständige Kategorie der Rechtssystematik anerkannt und ist auch der Begriff der Raumordnung noch in manchen Randbereichen umstritten, so läßt sich doch unschwer der Kernbereich erkennen, der hier als Raumordnungsrecht im engeren Sinne oder als Raumplanungsrecht bezeichnet sei.

### I. Raumplanungsrecht

Das sind die Rechtsnormen, die die zusammenfassende, übergeordnete Planung der

räumlichen Entwicklung für die verschiedenen Planungs- und Verwaltungsebenen und die Koordination der raumbedeutsamen Maßnahmen und Planungen regeln. Das Recht der Bundesraumordnung und der Landesplanung ist zweifellos Bestandteil des Raumordnungsrechtes im engeren Sinne.

Auch das Recht der örtlichen Bauleitplanung sollte dazu gerechnet werden. Zwar hat sich das städtebauliche Planungsrecht weit vor dem Recht der überörtlichen Planung zu einer gewissen Selbständigkeit entwickelt. Der Sache nach aber ist die städtebauliche Planung lokale Raumplanung, also Bestandteil der Raumordnung, nicht eine neben ihr bestehende besondere Kategorie. (Ebenso und mit eingehender Begründung: UMLAUF, Wesen und Organisation der Landesplanung, Essen 1958, Seite 186 ff.) Das im Bundesbaugesetz vom 23. Juni 1960 geregelte städtebauliche Planungsrecht (→ gemeindliche Raumordnung) soll aber in diesem Beitrag nicht vertieft werden.

Zum Raumplanungsrecht (Raumordnungsrecht im engeren Sinne) sind daher die folgenden Gesetze (mit ihren Ausführungsbestimmungen und gegebenenfalls erlassenen Rechtsverordnungen) zu zählen:

1. Raumordnungsgesetz des Bundes vom 8. 4. 1965, BGBl. I Seite 306.
2. Landesplanungsgesetz des Landes Baden-Württemberg vom 19. 12. 1962, GBl. 1963 Seite 1.
3. Gesetz über die Landesplanung (Landesplanungsgesetz) des Freistaates Bayern vom 21. 12. 1957, GVBl. Seite 323.
4. Hessisches Landesplanungsgesetz vom 4. 7. 1962 GuVBl. I Seite 311.
5. Gesetz über Raumordnung und Landesplanung des Landes Niedersachsen vom 30. 3. 1966, GVBl. S. 69.
6. Landesplanungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 7. 5. 1962, GuVBl. S. 229.
7. Landesgesetz für Raumordnung und Landesplanung des Landes Rheinland-Pfalz vom 14. 6. 1966, GVBl. S. 177.
8. Saarländisches Landesplanungsgesetz vom 27. 5. 1964, Abl. Seite 525.
9. Gesetz über die Landesplanung (Landesplanungsgesetz) des Landes Schleswig-Holstein vom 5. 7. 1961, GuVBl. Seite 119.

## II. Fachplanungsrecht

Die Funktion der Raumordnung besteht wesentlich darin, die raumbeanspruchenden und die raumbeeinflussenden Maßnahmen aller in Betracht kommenden Fachverwaltungen zu koordinieren. Zum Raumordnungsrecht

im weiteren Sinne sind daher die Rechtsvorschriften zu rechnen, die die Inanspruchnahme von Grund und Boden regeln oder sonst auf die räumliche Entwicklung wirken. Der Kreis der Rechtsvorschriften, auf Grund deren raumbeanspruchende Maßnahmen behördlich geplant werden, ist klar abgrenzbar. Dafür hat sich der Begriff des Fachplanungsrechtes eingeführt.

Zum Fachplanungsrecht gehören jedenfalls die folgenden Gesetze, deren Verhältnis zur Raumplanung in § 6 des Raumordnungsgesetzes geregelt ist:

1. Gesetz über die Landbeschaffung für Aufgaben der Verteidigung (Landbeschaffungsgesetz) vom 23. 2. 1957, BGBl. I Seite 134 (→ Landesverteidigung).
2. Gesetz über die Beschränkung von Grundeigentum für die militärische Verteidigung (Schutzbereichsgesetz) vom 7. 12. 1956, BGBl. I Seite 899 (→ Landesverteidigung).
3. Bundesfernstraßengesetz i.d.F. vom 6. 8. 1961, BGBl. I Seite 1741 (→ Verkehrsplanung).
4. Bundesbahngesetz vom 13. 12. 1951, BGBl. I Seite 955.
5. Telegrafengegesetz vom 18. 12. 1899, RGBl. S. 705.
6. Luftverkehrsgesetz i.d.F. vom 10. 1. 1959, BGBl. I S. 9.
7. Personenbeförderungsgesetz vom 21. 3. 1961, BGBl. I Seite 241.

Zum Fachplanungsrecht gehören ferner die teils bundes-, teils landesrechtlichen Bestimmungen des Wasser-, Wege- und Baurechts, des Flurbereinigungsrechtes des Natur- und Landschaftsschutzrechtes.

## III. Sonstige für die Raumordnung bedeutsame Vorschriften

Neben den beiden bisher erörterten Kategorien des Raumplanungsrechtes und des Fachplanungsrechtes beeinflusst eine größere Anzahl von Rechtsvorschriften die einzelnen Raumnutzungs- und Raumbeanspruchungsentscheidungen mittelbar und wirkt sich so auf die räumliche Entwicklung aus. Als Beispiele solcher Vorschriften seien neben den hier immer wieder hauptsächlich genannten Rechtsvorschriften über das kommunale Steuersystem, die Gewerbesteuer (→ Gemeindefinanzen), gewisse regionale Steuervergünstigungen und diejenigen hinsichtlich der Benutzung eigener Kraftfahrzeuge zwischen Wohnung und Betriebsstätte, die Gesetze über die Gewährung staatlicher Förderungsmaßnahmen, so auf dem Gebiete der Agrarstruktur und des Wohnungs-

wesens wie auch die Rechtsvorschriften, die bestimmte lokale Raumnutzungen beschränken oder erschweren, so auf dem Gebiete des Gewerberechtigtes, des Nachbarrechtes etc.

Diese Vorschriften verfolgen, wie die auf Beispiele beschränkte Zusammenstellung zeigt, in der Hauptsache andere Zwecke. Auch wenn man den Rahmen des Raumordnungsrechtes weit zieht, sind sie diesem nicht zuzurechnen und daher in diesem Beitrag auch nicht darzustellen. Damit wird nicht die große Bedeutung in Zweifel gezogen, die sich für die Wirksamkeit der Raumordnung daraus ergibt, ob ihre Ziele sich mit der Substanz und mit den Auswirkungen der einzelnen Rechtsvorschriften in Einklang bringen lassen. Der erste Raumordnungsbericht der Bundesregierung vom 1. 10. 1963 weist darauf hin, daß bei der Bundes- und Landesgesetzgebung auf die Beachtung raumordnungspolitischer Gesichtspunkte hingewirkt werden muß und dazu auch Änderungen der bestehenden Rechtsgrundlagen notwendig werden (Bundestagsdrucksache IV/1492 Seite 53/54).

#### IV. Die Raumordnungsklauseln

Die in verschiedenen Bundesgesetzen enthaltenen sogenannten „Raumordnungsklauseln“ haben — in unterschiedlicher Ausdrucksweise — das Gebot zum Inhalt, die Gesichtspunkte der Raumordnung zu beachten. Das gilt z. B.

bei der Planung und Linienführung der Bundesfernstraßen (§ 16 Bundesfernstraßengesetz vom 6. 8. 1961, BGBl. I S. 1741);

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

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

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

Diese sog. Raumordnungsklauseln sind als Vorläufer des inzwischen in Kraft getretenen Raumordnungsgesetzes vom 8. 4. 1965 anzusehen, welches jetzt die Beachtung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung allgemein umschreibt. Insofern haben die Raumordnungsklauseln seither ihre tragende Bedeutung eingebüßt.

#### V. Zuständigkeiten für die Landesplanung

Nach den verfassungsrechtlichen Grundsätzen des föderalistischen Staatsaufbaues fallen den verschiedenen Staats- und Verwaltungsebenen unterschiedliche Aufgaben auch auf dem Gebiete der Raumordnung zu. Nach Artikel 30 und 70 des Grundgesetzes liegen alle Verwaltungs- und Gesetzgebungskompetenzen, soweit das Grundgesetz dem Bunde keine besonderen Befugnisse verleiht, bei den Ländern. Da das Grundgesetz Bundeskompetenzen für die Landesplanung nicht enthält, liegt die Zuständigkeit dafür allein bei den Ländern. Sie haben somit die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz für die Landesplanung.

Landesplanungsgesetze sind in sieben Bundesländern in Kraft und in zweien in der parlamentarischen Beratung (vgl. die eingangs wiedergegebene Zusammenstellung des Raumplanungsrechtes). In den Stadtstaaten ist kein Raum für Landesplanungsgesetze, da die nach dem Bundesbaugesetz aufzustellenden Flächennutzungspläne das gesamte Gemeinde- und damit zugleich das Staatsgebiet bereits erfassen (§ 5 Absatz 1 des Raumordnungsgesetzes bestätigt dies).

Während die Gesetzgebung von den Ländern nicht delegiert werden kann, besteht diese Möglichkeit für Verwaltungsaufgaben. Teilaufgaben auf dem Gebiet der Landesplanung, besonders der Regionalplanung werden von den Ländern in zunehmendem Maße auf kommunale Körperschaften oder Gemeinschaftsorganisationen delegiert.

#### VI. Bundesgesetzgebungszuständigkeiten

Auf dem Gebiete der Raumordnungsgesetzgebung weist Artikel 75 Nr. 4 des Grundgesetzes dem Bunde das Recht zu, Rahmenvorschriften über die Raumordnung zu er-

lassen. Das Wesen solcher Rahmenvorschriften wird dadurch gekennzeichnet, daß sich der Bund hier auf die grundsätzlichen, bundeseinheitlicher Regelung bedürftigen Fragen zu beschränken und den Ländern die Ausführung zu überlassen hat. Dabei darf der Bund auch einzelne unmittelbar geltende Bestimmungen treffen (vgl. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes Band IV Seite 115, 129 ff). Nach anfänglichen Meinungsverschiedenheiten herrscht heute die Ansicht, daß Raumordnungsrahmenvorschriften des Bundes nicht nur Fragen der Organisation und des Verfahrens, sondern auch materielle Raumordnungsgrundsätze zum Inhalte haben dürfen. Zur Klärung dieser Frage hat das von WERNER WEBER erstattete Gutachten wesentlich beigetragen (WEBER, Rechtsgutachten über Fragen der Verfassungsmäßigkeit des Regierungsentwurfes eines Raumordnungsgesetzes, 1963).

Das Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965 enthält in erster Linie materielle Raumordnungsgrundsätze und Bestimmungen über deren Wirkung. Die organisatorischen und Verfahrensbestimmungen machen wohl die knappe Hälfte des Gesetzesvolumens aus, treten aber nach dem erkennbaren Willen des Gesetzgebers in ihrer Bedeutung hinter den materiellen Raumordnungsgrundsätzen weit zurück.

Das Gesetz vom 8. April 1965 bringt sowohl Rahmenvorschriften, die erst vermittelt weiterer Landesvorschriften wirken, als auch unmittelbar geltendes Recht. So bilden die bundesrechtlichen Vorschriften über die Raumordnung zusammen mit den sie ausfüllenden und ergänzenden landesrechtlichen Vorschriften gemeinsam die Rechtsgrundlage der Raumordnung in den Ländern.

## VII. Administrative Bundeskompetenzen

Über die Rahmengesetzgebungskompetenz hinaus steht dem Bunde das Recht zu, die in der Bundesregierung und in der Bundesverwaltung selbst durchzuführenden Raumordnungsmaßnahmen zu regeln, sei es normativ, sei es administrativ.

Das gilt zunächst für die Organisation der in der Bundesregierung zuständigen Ministerial- und sonstigen Behörden wie auch für das Verfahren der raumordnungspolitischen Entscheidungsvorbereitung und Willensbildung.

Verwaltungsmäßige Bundeszuständigkeiten bestehen auf dem Gebiete der Raumordnung nur in beschränktem Umfange. Sie erfassen jedenfalls die Aufgabenbereiche, in denen dem

Bunde eine eigene Verwaltungskompetenz durch das Grundgesetz zugestanden ist. In bundeseigener Verwaltung werden nach Artikel 87 des Grundgesetzes der Auswärtige Dienst, die Bundesfinanzverwaltung, die Bundesbahnen, die Bundespost, die Bundeswasserstraßen, der Bundesgrenzschutz und die Verteidigung geführt. Im Bundesauftrage verwalten die Länder nach Artikel 85 die Bundesautobahnen und die Fernstraßen. Zumindest in den damit umschriebenen sachlichen Bereichen besitzt der Bund die Befugnis, Raumordnung auch durch administrative Entscheidungen zu betreiben.

Die ganz überwiegende Mehrzahl der bundesinternen Organisations- und Verfahrensregelungen bedarf aber nicht der Gesetzgebung, sondern kann je nach Art der Entscheidungen durch den Bundeskanzler, die Bundesregierung oder den zuständigen Bundesminister getroffen werden. Das macht aber ein Tätigwerden des Bundesgesetzgebers nicht unzulässig. Soweit solche Regelungen durch Bundesgesetz erfolgen, schließen sie Änderungen durch die sonst zuständigen exekutiven Organe aus. Bundesgesetzliche Regelungen über die bundesinterne Raumordnung sind nur insoweit notwendig, als sie bereits Gegenstand von Fachgesetzen sind.

Hinsichtlich der bundesinternen Raumordnung enthält das Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965 lediglich einige Grundnormen, so die Koordinationsverpflichtung des Raumordnungsministers (§ 4 Absatz 1), die allgemeinen bundesbehördlichen Anpassungsgebote (§ 4 Abs. 5, §§ 5 und 6) sowie die Mitteilungs- und Auskunftspflichten (§ 10). Die übrigen Regelungen für die Organisation und das Verfahren der bundesinternen Raumordnung sollen, soweit formelle Festlegungen angestrebt werden, ohne Inanspruchnahme des Gesetzgebers durch die Bundesregierung selbst getroffen werden.

Die nach wie vor umstrittene Frage, ob dem Bunde über die hier erwähnten Kompetenzen hinaus weitere Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zukommen, soll hier nicht behandelt werden. Diese Frage ist rein akademischer Natur, solange der Bund weitergehende Rechte nicht beansprucht.

## VIII. Zuständigkeiten für die Bauleitplanung und die Regionalplanung

Die Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich der lokalen Raumordnung ergibt sich nach dem Gutachten des Bundesverfassungsgerichtes über die Gesetzgebungszuständigkeiten

auf dem Gebiete des Baurechtes aus Artikel 74 des Grundgesetzes. Auf Grund dieser konkurrierenden Bundeskompetenz ist das Bundesbaugesetz vom 23. 6. 1960 erlassen worden. Nach diesem Gesetz haben die Gemeinden die Planungshoheit.

Als Planungsstufen zwischen der Bauleitplanung und der Landesplanung sind die gemeindenachbarliche Planungscoordination und die Regionalplanung anzusprechen. Obgleich sie sachlich von besonderer Bedeutung sind, können sie doch nicht als rechtlich selbständige Planungskategorien anerkannt werden.

Die Regionalplanung ist nach heute ganz einmütiger Meinung ein Teilbereich der Landesplanung, nämlich für die meist vielgemeindlichen Landesteilgebiete, die als zusammengehörige Lebens- und Wirtschaftsräume zusammenfassender überörtlicher Gesamtplanung bedürfen. Aus der begrifflichen Zuordnung zur Landesplanung folgt, daß die Regionalplanung der Landesplanungsgesetzgebung untersteht. Die Länder sind auch für die Regionalplanung administrativ zuständig, können aber, wie bereits oben erwähnt, im Rahmen ihrer Gesetzgebungs- und Organisationskompetenz die Regionalplanung auf kommunale Träger delegieren.

Die gemeindenachbarliche Planungscoordination umfaßt die kleineren räumlichen Planungsbereiche, in denen sich zwei oder mehrere Gemeinden bei der Lösung städtebaulicher Gestaltungs- und Ordnungsaufgaben miteinander zu verständigen haben. Dieser Aufgabenbereich gehört in der Gesetzgebungskompetenz dem Städtebaurecht und damit der konkurrierenden Bundesgesetzgebung zu. Diese Materie ist — mit Anspruch auf erschöpfende Regelung — im Bundesbaugesetz normiert. Damit ist auch die verwaltungsmäßige Zuständigkeit entschieden. Auch für gemeindenachbarliche Planungscoordination sind die beteiligten Gemeinden, an ihrer Stelle gegebenenfalls die unter ihrer Mitwirkung gebildeten Planungsverbände zuständig (§§ 2—4 BBauG).

### IX. Die Planarten: Grundsätze, Programme, Pläne

Die angestrebte räumliche Entwicklung bedarf eines Ausdrucksmittels einerseits aus arbeitsmethodischen Gründen, andererseits als Informationsinstrument für die zu Beteiligten, schließlich zur verwaltungsrechtlichen Fixierung. Es liegt auf der Hand, daß die dafür tauglichen Ausdruckformen sich unterscheiden je nach dem vorherrschenden Pla-

nungszweck und nach der Größe des betreffenden Planungsraumes. Das geltende Raumordnungsrecht kennt folgende Planarten:

1. für das Bundesgebiet
  - a) die Bundesraumordnungsgrundsätze
  - b) die Zusammenfassung der langfristigen und großräumigen Bundesmaßnahmen
2. für die Landesgebiete  
die Landesentwicklungsprogramme und Landesentwicklungspläne
3. für Landesteilgebiete  
Gebietsentwicklungspläne und Regionalpläne.

Die in Nr. 2 und 3 erwähnten Planarten werden in den Bundesländern zum Teil unterschiedlich benannt, was im einzelnen aus der Zusammenstellung „Planarten der Landesplanung“ ersichtlich ist.

In der Praxis sind die Pläne für Landesteilgebiete am weitesten entwickelt und in einer größeren Anzahl von Fällen erprobt und bewährt. Die in regionalen Plänen zur Verwendung kommenden Ausdrucksmittel sind denen der städtebaulichen Planung nahe verwandt. Es handelt sich um kartenmäßige Darstellungen der angestrebten Flächenwidmung. Dabei wird aber katastermäßige Präzision („Parzellenschärfe“) grundsätzlich nicht angestrebt. Bei der Darstellung landesgebietlicher und bundesgebietlicher Entwicklungsvorstellungen liegt das Schwergewicht in der verbalen Ausdrucksweise, der die schematisierende Kartenskizze nur noch als Erklärungshilfsmittel dient. So besteht das Landesentwicklungsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen vom 7. 8. 1964 aus sechs Textseiten, denen zwei „Skizzen“ beigegeben sind, die auch im Text der amtlichen Bekanntmachung als solche bezeichnet sind (Ministerialblatt des Landes Nordrhein-Westfalen Nr. 107/1964, Seite 1205 ff). Die Raumordnungsgrundsätze in § 2 des Gesetzes vom 8. 4. 1965 bestehen nur aus Text. Die nach dem Raumordnungsgesetz (§ 4 Abs. 1) zu erarbeitende zusammenfassende Darstellung der langfristigen und großräumigen Bundesmaßnahmen dürfte im wesentlichen ebenfalls aus verbalen Ausführungen bestehen, sich aber auch der kartenmäßigen Darstellung als ergänzenden Hilfsmittels bedienen.

### X. Planaufstellungsverfahren

Die Gestaltung des Verfahrens der Raumordnung und Landesplanung wird von dem geltenden Recht weitgehend der Praxis überlassen. Aus den in den Einzelheiten unterschiedlichen Vorschriften und Verwaltungsübungen lassen sich folgende übereinstimmende Regeln erkennen:

Pläne und Programme sind vor ihrer förmlichen Aufstellung mit den beteiligten Behörden und Körperschaften zu erörtern. Bundesrechtlich ergibt sich das generell aus § 4 Abs. 5 des Raumordnungsgesetzes. Dort ist vorgeschrieben, daß die Behörden des Bundes, der Länder, die Gemeinden und die Gemeindeverbände sowie die öffentlich-rechtlichen Körperschaften ihre Planungen miteinander abzustimmen haben. Das ist sowohl ein materielles Gebot für den Inhalt der Pläne als auch ein Verfahrensgebot für das Zustandekommen der Pläne. Eine Spezialnorm für die Beteiligung der kommunalen Selbstverwaltung enthält § 5 Abs. 2 und 3 des Raumordnungsgesetzes. Hier ist die kommunale Beteiligung für zwei Fälle ausdrücklich hervorgehoben: einmal bei solchen Plänen, die eine Anpassungspflicht der Gemeinden begründen, zum anderen im ganzen Aufgabenbereich der Regionalplanung, sofern diese nicht kommunal organisiert ist.

In diesem Beteiligungsverfahren sollen Meinungsverschiedenheiten auf dem Verhandlungswege ausgeräumt werden. Eine formal (prozessual) gesicherte Rechtstellung wird den Beteiligten nicht gewährt. Insbesondere ist die Zustimmung der Beteiligten keine Voraussetzung für das Zustandekommen der Programme und Pläne. Pläne und Programme, die von nichtstaatlichen Planungsträgern (Gemeindeverbände, Planungsgemeinschaften) aufgestellt werden, bedürfen staatlicher Mitwirkung, die ihrer Substanz nach eine Genehmigung ist, auch wenn sie anders bezeichnet wird.

Soweit das für die Landesplanung zuständige Ministerium an planerischen Entscheidungen beteiligt ist, sei es durch Aufstellung, sei es durch Genehmigung, muß das Einvernehmen mit den übrigen an der Landesplanung (Raumordnung) beteiligten Ressorts herbeigeführt werden.

Wegen der landesrechtlichen Einzelheiten des Planungsverfahrens wird auf die Zusammenstellung „Planarten der Landesplanung“ verwiesen.

## XI. Die Rechtswirkung der Programme und Pläne

Die Grundsätze, Programme und Pläne der Raumordnung und Landesplanung sind nicht zum unmittelbaren Vollzug bestimmt und geeignet. Der eigentliche Vollzug, in dessen Rahmen erst die Frage der unmittelbaren und allgemeinen Rechtsbindung zum Tragen käme, obliegt grundsätzlich der Ortsplanung und der Fachplanung. In Theorie und Praxis

besteht daher Einmütigkeit darin, daß Raumordnungsgrundsätze, Programme und Pläne der Landesplanung nicht allgemeinverbindlich sind. Für die Raumordnungsgrundsätze schreibt § 3 Abs. 3 ROG das vor.

Was die Bindungskraft gegenüber den Fachplanungen und der Ortsplanung anlangt, wird gelegentlich die Meinung vertreten, einer rechtlich gesicherten Bindungskraft bedürfe es nicht; alles komme auf die innere Schlüssigkeit der von sachverständiger Seite zu erarbeitenden Pläne an. Solchen Plänen werde wegen der ihnen innewohnenden Überzeugungskraft die Gefolgschaft der Betroffenen sicher sein. Diese Erwartung erscheint nicht allgemein begründet. Die Erfahrung lehrt, daß gerade solche Pläne der Landesplanung, denen eine besonders wichtige Ausgleichs- und Ordnungsfunktion zukommt, wirkungslos bleiben würden, wenn ihnen keinerlei Bindungskraft zukäme. Die jüngere Rechtsentwicklung folgt dieser Erkenntnis. Alle Programme und Pläne der Raumordnung und Landesplanung sollen bereits heute im Grundsatz behördenverbindlich sein. Im einzelnen weichen die gesetzlichen Regelungen stark voneinander ab, sowohl was die beanspruchte materielle Bindung anlangt, als auch hinsichtlich der Rechtsformen.

## XII. Das Verhältnis der Planarten zueinander

Eine der wesentlichen vom Raumordnungsrecht zu regelnden Fragen ist das Verhältnis der Pläne verschiedener Arten und Stufen zueinander.

Die starke Selbständigkeit, die die drei Staats- und Verwaltungsebenen — Bund, Länder und Gemeinden — im Verhältnis zueinander besitzen, schließt durchgehende Weisungen „von oben nach unten“ aus. Sprechen auch gegen eine solche auf zentrale Weisungen abgestellte Planung gewichtige sachliche Gründe, so wären auf der anderen Seite völlige Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Planungen dem Grundanliegen der Raumordnung geradezu entgegengerichtet. Auch unter den besonderen staats- und verwaltungsrechtlichen Gegebenheiten der Bundesrepublik bleibt der Raumordnung die ihr Wesen ausmachende Aufgabe gestellt, sachliche, fachliche und räumliche Zusammenhänge zu sichern. Es muß für den niemals anzuschließenden Kollisionsfall feste Regeln darüber geben, welche Planung den Vorrang genießt.

Daß die Planung der kleineren Räume sich derjenigen des ihn umfassenden größeren

## Planarten der Landesplanung

	LaPlaG Baden-Württemberg v. 19. 12. 62	LaPlaG Bayern v. 21. 12. 57	LaPlaG Hessen v. 4. 7. 62	LaPlaG Niedersachsen v. 30. 3. 66
<b>Landesentwicklungsprogramm</b>	Landesentwicklungsplan und Gebietsentwicklungspläne, § 13	Landesraumordnungsplan, Art. 11	Landesraumordnungsprogramm (§ 2) und Landesraumordnungsplan (§ 7)	Landesraumordnungsprogramm § 3 I
<b>Verfahren und Zuständigkeiten</b>	Aufstellung durch die oberste Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit den beteiligten Ministerien und unter Beteiligung der zuständigen Behörden. Vorlegung bei der Landesregierung. Stellungnahme des Landesplanungsrates. Bekanntmachung § 14	Aufstellung durch die Landesplanungsbehörde im Benehmen mit Landesplanungsgemeinschaft und den beteiligten Behörden Art. 11	Erarbeitung durch die Landesregierung, Feststellung durch Landesgesetz § 2 II (Landesraumordnungsplan ist die Summe der festgestellten regionalen Raumordnungspläne § 7)	Aufstellung durch oberste Landesplanungsbehörde, Abstimmung mit Landesplanungsbeirat, Beschluß durch Landesregierung, Bekanntmachung §§ 8, 9, 3, 4
<b>Regionale Pläne</b>	Regionalpläne §§ 17—20	Regionale Raumordnungspläne. Art. 11	Regionale Raumordnungspläne § 4	Raumordnungsprogramme für die Bezirke und Entwicklungsprogramme für Planungsregionen §§ 3, 11
<b>Verfahren und Zuständigkeiten</b>	Ausarbeitung durch die regionalen Planungsgemeinschaften unter Beteiligung der betroffenen Behörden. § 17	Aufstellung durch die Landesplanungsbehörde im Benehmen mit der Landesplanungsgemeinschaft und beteiligten Behörden. Art. 11	Erarbeitung und Aufstellung durch Landkreise oder regionale Planungsgemeinschaften. Feststellung durch oberste Landesplanungsbehörde §§ 3, 5, 6	Aufstellung der Bezirksraumordnungsprogramme durch die höhere Landesplanungsbehörde. Aufstellung der Entwicklungsprogramme durch Landesplanungsbehörde, Planungsgemeinschaften § 11, 12
<b>Besonders qualifizierte (verbindliche) Pläne</b>	Für verbindlich erklärte Entwicklungspläne (Landes- und Gebietsentwicklungspläne)	Für verbindlich erklärte Raumordnungspläne Art. 12		
<b>Verfahren und Zuständigkeiten</b>	Nach vorheriger Bekanntmachung und Stellungnahme durch den Landesplanungsrat: Verbindlichkeitsklärung gegenüber Gemeinden durch Gesetz (§ 16) oder Rechtsverordnung (§ 21) gegenüber Landesbehörden durch Kabinettsbeschluß (§ 21)	Verordnung der Staatsregierung Art. 12		

*Planarten der Landesplanung*

LaPlaG Nordrhein-Westfalen v. 7. 5. 62	LaPlaG Rheinland-Pfalz v. 14. 6. 66	LaPlaG Saarland v. 27. 5. 64	LaPlaG Schleswig-Holstein v. 5. 7. 61
Landesentwicklungsprogramm (mit Landesentwicklungsplänen), § 12 I	Landesentwicklungsprogramm, §§ 9 und 10	Raumordnungsprogramm und -plan, §§ 2 und 4	Landesraumordnungsprogramm §§ 1 II, 2 und 9
Erarbeitung durch die Landesplanungsbehörde. Anhörung des Landesplanungsbeirats. Aufstellung: durch Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit beteiligten Ministerien § 13	Erstellung durch die oberste Landesplanungsbehörde unter Beteiligung der Landesministerien und der beteiligten Bundesbehörden, Anhörung des Landesplanungsbeirats, Beschluß der Landesregierung Amtl. Bekanntmachung § 11	Vorbereitung durch Landesplanungsbehörde unter Mitwirkung der beteiligten Landesminister, Anhörung des Landesplanungsrats, Aufstellung durch Beschluß der Landesregierung (bei Raumordnungsplänen: Aufstellung durch Landesplanungsbehörde, Genehmigung durch Landesregierung) Amtl. Bekanntmachung § 3	Aufstellung durch Landesplanungsbehörde, Beratung durch Landesplanungsrat §§ 1 II, 2 und 3
Raumordnungsplan = Oberbegriff für Gebietsentwicklungs- und Flächensicherungspläne. § 15	Regionale Raumordnungspläne § 9	Raumordnungsteilpläne § 2 IV	Regionalplan (= Raumordnungsplan für Landesteilgebiete) §§ 1 II und 2
Erarbeitung und Aufstellung durch Landesplanungsgemeinschaften. Genehmigung durch Landesplanungsbehörde § 16	Erstellung durch die regionalen Planungsgemeinschaften unter Beteiligung der betroffenen Landes- und Bundesbehörden, Anhörung des Landesplanungsbeirats, Anerkennung durch oberste Landesplanungsbehörde § 13	Aufstellung durch Landesplanungsbehörde wie bei Raumordnungsplänen oder Erarbeitung durch Landkreise und Planungsverbände. Weiteres Verfahren bei der Landesplanungsbehörde, die den Plan abschließend genehmigt. § 7	Aufstellung durch Landesplanungsbehörde, regionale Planungsverbände oder einzelne Landkreise. Bei den beiden letzten: Genehmigung durch Landesplanungsbehörde. Bei allen: Beteiligung der betroffenen Körperschaften, Benehmen mit Landesplanungsrat und beteiligten Landesministern §§ 2, 5 und 9
Flächensicherungspläne § 19 (Veränderungssperre, § 21, Zurückstellung von Baugesuchen, § 22) Aufstellung — nach Offenlegung — durch die Landesplanungsgemeinschaft. Verbindlichkeitserklärung durch Rechtsverordnung der Landesplanungsbehörde § 19 (Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen durch Regierungspräsident)			

Raumes einzufügen hat, gilt als planungsmethodischer Grundsatz nach wie vor. Rechtlich kann dieser Grundsatz nur insoweit Geltung beanspruchen, als dem für den größeren Raum zuständigen Planungsträger staatsrechtlich die Befugnis zusteht, Bindungen für nachgeordnete kleinere Planungsräume zu begründen. Auch soweit ein solches Überordnungsverhältnis begründet werden kann, sind bei der Ordnung des Gesamtgebietes die Gegebenheiten und Erfordernisse der Einzelräume zu berücksichtigen. Diese Grundnormen des Verhältnisses der Pläne verschiedenen Stufen zueinander sind in § 1 Abs. 4 des Bundesraumordnungsgesetzes fixiert.

### XIII. Die Bindungswirkung der Bundesraumordnungsgrundsätze gegenüber der Landesplanung

Die verfassungsmäßige Ordnung schließt es aus, dem Bunde Weisungsrechte oder einen Genehmigungsvorbehalt gegenüber den Planungen der Länder zu verschaffen. Die gegenwärtig einzige mit Verbindlichkeit ausgestattete Form, Ziele der Bundesraumordnung gegenüber den Ländern für verbindlich zu erklären, bietet das Bundesgesetz. Nach dem Grundgesetz beschränkt sich diese Bundesgesetzgebungskompetenz aber auf den Erlass von Rahmenvorschriften (Art. 74 Nr. 4 GG). Auf diese Rahmenkompetenz stützt sich das 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 beigemessen wird. Die Bundesraumordnungsgrundsätze gelten nach § 3 Abs. 2 ROG „unmittelbar für die Landesplanung in den Ländern“. Wenn das Raumordnungsgesetz hier den Begriff „Landesplanung“ verwendet, so sind deren materielle und administrative Aufgaben, nicht etwa die Verwaltungsorgane der Landesplanung gemeint. Die Raumordnungsgrundsätze sind daher bei der Aufstellung von Plänen der Landesplanung wie auch bei der landesplanerischen Koordination der Fachplanungen und der raumwirksamen Investitionen zu beachten. Daß auch diese Investitionen der Bindungskraft der Raumordnungsgrundsätze unterstehen, schreibt § 3 Abs. 2 ROG ausdrücklich vor, der im übrigen dem Landesrecht die Bestimmung der Aufgaben und Zuständigkeiten der Landesplanung überläßt.

Ist insofern die Wirkung der Bundesraumordnungsgrundsätze rechtlich weitgehend gesichert, so hängt die materielle Wirkung der

sehr generell und abstrakt gefaßten Grundsätze weitgehend von der Konkretisierung durch die Pläne und Programme der Landes- und Regionalplanung ab. Dabei überläßt das Raumordnungsgesetz den Ländern die Entscheidung, ob die weitere Konkretisierung der Bundesraumordnungsgrundsätze (nach § 2 Abs. 3 ROG) auch durch materielle Bestimmungen in den Landesplanungsgesetzen (wie im Entwurf des Landesplanungsgesetzes für Rheinland-Pfalz) oder (nach § 4 Abs. 3 und § 5 Abs. 1 u. 2 ROG) durch Landesentwicklungsprogramme und regionale Entwicklungspläne erfolgt.

In der Sache beschränkt sich die Anpassungspflicht der Länder gegenüber dem Bunde auf die in den Raumordnungsgrundsätzen rahmenrechtlich fixierte Substanz. Weitere Raumordnungsziele, denen die Länder, die Regionen und die Gemeinden sich anzupassen hätten, will der Bund — nach offiziellen Verlautbarungen — auch nicht anstreben. Zwar wird der Bundesraumordnungsminister in § 4 Abs. 1 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.

### XIV. Bundesraumordnung und Bundesfachplanungen

Die Raumordnungsgrundsätze, die den politischen Kern des Gesetzes bilden, sind nach dem sie beherrschenden gesetzgeberischen Zweck auf Verbindlichkeit gegenüber *allen* Planungsträgern angelegt. Aber allein gegenüber den Bundesbehörden ist diese Bindungswirkung in vollem Umfange gesichert (§ 3 Abs. 1 ROG). Hätte es zur Bindung der bundeseigenen Regierungs- und Verwaltungsbehörden eines Gesetzes auch nicht bedurft, so besitzt das Gesetz doch die stärkere politische Verpflichtungskraft, als das bei einer auf die Organisationsgewalt oder die Richtlinienkompetenz gegründeten administrativen Regelung der Fall wäre.

Für die der Bundesregierung nicht schlechthin weisungsunterworfenen Bundesbehörden (z. B. die Deutsche Bundesbahn) hätten allerdings administrative Regelungen nicht ausgereicht. Hier war die Gesetzesform für die Bindung an die Raumordnungsgrundsätze nötig.

Eine sachlich unbeschränkte Bindungskraft der Raumordnungsgrundsätze kann zwar gegenüber den Bundesbehörden mit unmit-

telbar staatlichen Aufgaben, nicht aber den für besondere Zwecke geschaffenen und in erster Linie diesen Zwecken dienenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechtes begründet werden. Hier kann die Bindung an die Raumordnungsgrundsätze nur insoweit bestehen, als das mit den Hauptaufgaben der öffentlich-rechtlichen Körperschaften vereinbar ist. Das meint die in § 3 Abs. 1 getroffene Vorschrift, daß die Raumordnungsgrundsätze für diese Körperschaften nur „im Rahmen der ihnen obliegenden Aufgaben“ gelten.

Eine unbeschränkte Bindung, die derjenigen der Bundesbehörden entspricht, kann aber aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen für die privatrechtlichen Bundesunternehmen überhaupt nicht angeordnet werden. Hier verpflichtet das Gesetz die Bundesregierung — durch die Verwaltung der Bundesbeteiligungen — darauf hinzuwirken, daß die Raumordnungsgrundsätze von den juristischen Personen des Privatrechtes beachtet werden, an denen der Bund beteiligt ist (§ 3 Abs. 2).

### XV. Die Bindungswirkung landesplanerischer Programme und Pläne

Hinsichtlich der Bindungskraft der Pläne und Programme der Landesplanung (und der Regionalplanung) schreibt § 5 Absatz 4 des Raumordnungsgesetzes vor, daß Ziele der Raumordnung und Landesplanung bei Planungen und allen sonstigen Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflußt wird, zu beachten sind. Dieser Verpflichtung unterliegen die in § 4 Abs. 5 genannten Stellen, nämlich „die Behörden des Bundes und der Länder, die Gemeinden und Gemeindeverbände, die öffentlichen Planungsträger sowie im Rahmen der ihnen obliegenden Aufgaben die bundesunmittelbaren und die der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechtes“. Damit ist durch das Bundesraumordnungsgesetz der Kreis der zur Anpassung verpflichteten Stellen außerordentlich weit gezogen. Er umfaßt alle Behörden, die für die Raumordnung von Belang sein könnten. Der Katalog enthält dieselbe Einschränkung wie hinsichtlich der Bundesraumordnungsgrundsätze: Die bundesunmittelbaren und die der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechtes unterliegen der Anpassungs-

pflicht nur „im Rahmen der ihnen obliegenden Aufgaben“.

Die in der Sache und nach dem Kreis der Verpflichteten weit gezogene Bindungskraft nach § 5 Abs. 4 des Raumordnungsgesetzes setzt aber voraus, daß es sich um „Ziele der Landesplanung und Raumordnung“ handelt. Aus der Systematik des § 5 ROG ergibt sich, daß die „Ziele der Raumordnung und Landesplanung“ als Qualifikationsmerkmal anzusehen sind und daß offenbar nicht alle Pläne und Programme der Landesplanung in ihrem ganzen Inhalte so gewertet werden.

Auf die Anknüpfung an die Rechtsfolgen beschränkt sich hier das Raumordnungsgesetz. Als „Ziele der Landesplanung und Raumordnung“ sind solche landesplanerischen Festlegungen zu verstehen, die den Anpassungszwang auslösen sollen. Hinsichtlich der formalen und materiellen Kriterien dieser Ziele der Raumordnung und Landesplanung äußert sich das Raumordnungsgesetz im übrigen nicht.

Die Unterscheidung zwischen qualifizierten „Zielen der Landesplanung“ mit der Eigenschaft des Anpassungszwangs einerseits und schlichten landesplanerischen Programmen läßt sich, wenngleich mit unterschiedlicher Schärfe im bestehenden Landesplanungsrecht verfolgen.

Der zuerst genannten Gruppe sind die für verbindlich erklärten Entwicklungs- und Raumordnungspläne nach § 16 Abs. 4 und nach § 21 des baden-württembergischen Gesetzes und nach Artikel 12 des bayerischen Gesetzes sowie die für verbindlich erklärten Flächensicherungspläne nach § 19 Abs. 5 des nordrhein-westfälischen Gesetzes und ohne besondere Verbindlichkeitserklärung die Raumordnungspläne nach § 9 des saarländischen und nach § 9 Abs. 2 des schleswig-holsteinischen Raumordnungsgesetzes zuzurechnen. Die Bindungswirkung wird — nach dem zuletzt genannten — hier als Beispiel aufzugreifenden Gesetz dahin umschrieben, „daß die Behörden des Landes, die Gemeinden und Gemeindeverbände, sowie die der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechtes keine Planungen aufstellen, bestehen lassen, genehmigen oder durchführen dürfen, die mit den Raumordnungsplänen nicht im Einklang stehen“.

Alle, auch die nicht besonders qualifizierten Programme und Pläne der Landesplanung und der Regionalplanung stellen nach Abschluß des ordnungsmäßigen Verfahrens Richtlinien für die behördlichen Entscheidungen dar. Will eine der beteiligten Behörden

von diesen Richtlinien abweichen, so besteht die Verpflichtung zur Abstimmung, zumindest aber zur Verhandlung mit der zuständigen Landesplanungsbehörde.

Obgleich sich die qualifizierte Form der Planungen in ihrer Rechtswirkung scharf von den übrigen Planarten abhebt, macht die Praxis von den Möglichkeiten der Verbindlichkeitserklärung bislang nur äußerst selten Gebrauch.

### XVI. Landesplanung, Regionalplanung und Ortsplanung

Im Verhältnis zwischen der lokalen Bauleitplanung, der überörtlichen Regionalplanung und den Programmen für das gesamte Landesgebiet kann die Bindungswirkung weitgehend gesichert werden. Für das Verhältnis zwischen der Landesplanung und der Regionalplanung gilt das uneingeschränkt. Die Regionalplanung ist Bestandteil der Landesplanung. Die Regionalplanung kann daher, auch wenn sie nichtstaatlichen Trägern überantwortet wird, durch konkrete Weisungen an die Landesgebietsentwicklungsplanung gebunden werden.

Grundsätzlich hat sich die Bauleitplanung den Zielen der Landesplanung anzupassen (§1 Abs. 3 des Bundesbaugesetzes). Hier ist noch immer die Frage umstritten, welche formalen Anforderungen an solche Ziele der Landesplanung zu stellen sind. Unter Berufung auf Art. 28 des Grundgesetzes wird die Ansicht vertreten, daß die von den Gemeinden zu respektierenden Ziele der Landesplanung als Gesetz oder Rechtsverordnung festgelegt werden müßten. Dieser Auffassung entspricht z. B. die im Landesplanungsgesetz von Baden-Württemberg getroffene Regelung. Die Mehrzahl der übrigen Landesplanungsgesetze sieht im Einklang mit der praktischen Übung solche Pläne und Programme der Landesplanung als ausreichend an, die in dem gesetzlich geordneten Verfahren unter Beteiligung der betroffenen Gemeinden zustande gekommen sind.

Im Verhältnis der drei genannten Planungsstufen (Bauleitplanung, Regionalplanung, Landesplanung) zueinander 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 Landesplanungsbehörden. Die Wirk-

samkeit der nachgeordneten Planarten hängt also von der Prüfung ab, ob sie mit den übergeordneten Zielen der Landesplanung und Raumordnung im Einklang stehen.

### XVII. Landesplanung und Bundesfachplanungen

Nach § 5 Abs. 4 in Verbindung mit § 4 Abs. 5 des Raumordnungsgesetzes sind die Ziele der Landesplanung und Raumordnung auch von den Bundesbehörden zu beachten.

Eine Sonderregelung gilt für einige Bundesfachplanungen, insonderheit für die Verteidigung und für das Verkehrswesen. 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 dargelegt wird, daß das gerügte Ziel der Landesplanung entweder mit den Raumordnungsgrundsätzen nicht übereinstimmt oder mit der Zweckbestimmung des Bundesvorhabens nicht im Einklang steht und dieses Vorhaben nicht auf einer anderen geeigneten Fläche durchgeführt werden kann (§ 6 ROG). Diese Regelung ist aus den den gleichen Sachverhalt regelnden Bestimmungen des Bundesbaugesetzes (§§ 37 und 38) entwickelt worden, räumt aber der Landesplanung eine nicht unwesentlich stärkere Stellung ein.

Mit dieser Regelung sind die Möglichkeiten des Bundes, auf dem Wege über seine Fachplanungen eigene raumordnungspolitische Vorstellungen zu verwirklichen, in eben dem Maße begrenzt, in dem die Anpassungsverpflichtungen der Bundesbehörden gegenüber der Landesplanung fixiert und konkretisiert wurden. Zwar ergibt sich eine Verpflichtung der für die Landes- und Regionalplanung zuständigen Behörden, die Bundesfachplanungsträger zu beteiligen aus § 4 Abs. 5 des Raumordnungsgesetzes. In § 6 Abs. 1 des Raumordnungsgesetzes wird ein Beteiligungsrecht für die privilegierten Bundesplanungsträger ausdrücklich begründet. Nach der im Bundesraumordnungsgesetz getroffenen Entscheidung kommt aber der Beteiligung der Bundesbehörden keine konstitutive Bedeutung zu. Nur bei den privilegierten Planungen des § 6 kann die bundesbehördliche Anpassungspflicht unter den dort geregelten erschwerten Voraussetzungen entfallen. Die nicht privilegierten Bundesplanungen dagegen müssen selbst dann die Landes- und Regionalplanung beachten, wenn

die betreffenden Bundesbehörden nicht einmal beteiligt worden sind oder wenn sie widersprochen haben.

Nur solche Planungen der Länder, Regionen und Gemeinden, die den materiellen Raumordnungsgrundsätzen des Bundesgesetzes widersprechen, vermögen die Bundesbehörden nicht zu binden. Bei der sehr generellen und abstrakten Formulierung der Raumordnungsgrundsätze wird eine solche Feststellung im konkreten Falle aber nur schwer begründet werden können.

### XVIII. Regionalplanung

Als besonderer Problembereich, dem in der öffentlichen Diskussion der letzten Jahre besondere Bedeutung beigemessen wird, ist die → Regionalplanung zu erwähnen. Ihre spezifische Aufgabe liegt darin, als Bindeglied zwischen der großräumigen Raumordnung und Landesplanung einerseits und der lokalen Bauleitplanung andererseits die Entwicklungsvorstellungen für zusammenhängende Lebens- und Wirtschaftsgebiete zu konkretisieren. Verwaltungsrechtliche und verwaltungspolitische Schwierigkeiten bei der Lösung dieser Aufgabe ergeben sich daraus, daß die allgemeine verwaltungsräumliche Gliederung keine Verwaltungseinheiten und -gebiete darbietet, die der Regionalplanung zugrunde gelegt werden könnten. Daraus wird der Anspruch hergeleitet, für derartige Planungsregionen regionale Planungsgemeinschaft zu bilden, die von den beteiligten kommunalen Körperschaften oder unter deren maßgeblicher Mitwirkung gebildet werden. Diese Lösung hat in mehreren Landesplanungsgesetzen bereits Eingang gefunden. Einige Landesplanungsgesetze, für die das bayerische als Beispiel genannt sei, halten demgegenüber an der staatlichen Organisation der Regionalplanung fest. Danach werden regionale Pläne von nachgeordneten staatlichen Behörden, meist den Bezirksplanungsbehörden aufgestellt.

Das Bundesraumordnungsgesetz, welches die Länder in § 5 Abs. 3 auffordert, Rechtsgrundlagen für die Regionalplanung zu schaffen, läßt beide Alternativen zu. Ist auch das rechtspolitische Anliegen des Bundesgesetzgebers erkennbar auf die Bildung kommunaler Regionalplanungsgemeinschaften gerichtet, so wird doch auch die staatliche Organisation der Regionalplanung zugelassen, bei der dann aber die beteiligten Gemeinden und Gemeindeverbände in förmlichem Verfahren zu beteiligen sind.

### XIX. Die Sicherung der Landesplanung und Raumordnung

Ist auch die Landesplanung und Raumordnung nicht auf unmittelbaren Vollzug angelegt, so muß doch verhindert werden, daß Ziele der Landesplanung und Raumordnung durch kollidierende Einzelmaßnahmen beeinträchtigt werden. Sind die Ziele der Landesplanung und Raumordnung im förmlichen Verfahren ordnungsmäßig zustande gekommen und mit rechtlich gesicherter Bindungskraft ausgestattet, so ergibt sich die staats- und verwaltungsrechtliche Unzulässigkeit widersprechender Planungen und Maßnahmen aus allgemeinen Grundsätzen. Die Feststellung dieser Unzulässigkeit und die Durchsetzung entsprechender Unterlassungspflichten folgt allgemeinen Grundsätzen der Verwaltungsverfahren ggf. der Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit.

Besonderer Regelungen bedarf es zur Sicherung in den Fällen, in denen die Ziele der Landesplanung und Raumordnung noch nicht abschließend festgelegt sind. Es handelt sich um das Stadium der Planvorbereitung und der Planaufstellung. Hier greift das Instrument des landesplanerischen Widerspruchs ein, das dem Landesplanungsrecht bereits seit längerem geläufig ist. Die rahmenrechtliche Grundvorschrift bringt § 7 des Raumordnungsgesetzes. Danach kann die für die Raumordnung zuständige Landesbehörde raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen untersagen, wenn zu befürchten ist, daß die Durchführung der Ziele der Landesplanung und Raumordnung unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert wird. Diese Untersagung setzt voraus, daß die Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung eingeleitet ist und daß die zu untersagende Maßnahme nach endgültiger Festsetzung den Zielen der Landesplanung anzupassen ist. Die vorläufige Untersagung ist somit nur dann zulässig, wenn sie nach Abschluß des förmlichen Planungsverfahrens in eine endgültige Bindung überführt werden kann. Daher kann die vorläufige Untersagung nur für einen befristeten Zeitpunkt in Betracht kommen. Das Raumordnungsgesetz begrenzt diesen Zeitraum auf äußerstenfalls zwei Jahre.

Bei der Ausgestaltung des Widerspruchsrechtes haben die Bundesländer unterschiedliche Wege eingeschlagen. Vgl. im einzelnen die Landesplanungsgesetze: Baden-Württemberg § 22; Nordrhein-Westfalen §§ 19, 21; Saarland § 10; Schleswig-Holstein § 8. (Bayern und Hessen haben keine entsprechenden Regelungen.)

## XX. Landesplanerische Auskunft- und Informationspflichten

Die Leistungsfähigkeit der Raumordnung und Landesplanung hängt vor allem bei der Koordinationstätigkeit entscheidend davon ab, in welchem Umfange die Behörden der Landesplanung und Raumordnung über die notwendigen Informationen verfügen. Daher begründen das Raumordnungsgesetz und die Mehrzahl der Landesplanungsgesetze entsprechende Mitteilungs- und Auskunftspflichten. Wegen der in Nebenpunkten unterschiedlichen Ausgestaltung sei auf § 8 ROG hingewiesen, sowie auf die Landesplanungsgesetze: von Baden-Württemberg § 8; Bayern Art. 9; Nordrhein-Westfalen §§ 26, 27; Saarland § 11; Schleswig-Holstein § 6; (Hessen hat keine vergleichbare Regelung).

## XXI. Landesplanerische Entschädigungspflicht

Infolge der Verpflichtung der Gemeinden, ihre Bauleitpläne den Zielen der Landesplanung anzupassen (§ 1 Abs. 3 BBauG), können Entschädigungspflichten für Planungsschäden nach §§ 40 ff BBauG entstehen. Nach dem Bundesbaugesetz obliegt die Pflicht, den betroffenen Grundeigentümer zu entschädigen, der Gemeinde, ggf. an deren Stelle dem begünstigten Verkehrs-, Versorgungs- oder Bedarfsträger. In der neueren Landesplanungsgesetzgebung hat sich die richtige Betrachtungsweise durchgesetzt, daß die Gemeinde dann von solchen Entschädigungspflichten freizustellen ist, wenn sie in ihren planerischen Entscheidungen gar nicht frei, sondern an übergeordnete Ziele der Landesplanung gebunden ist. In diesem Falle hat das Land die Entschädigung zu übernehmen. Wegen der in Einzelheiten unterschiedlichen Regelungen sei auf die Landesplanungsgesetze verwiesen: Baden-Württemberg § 23; Hessen § 12; Nordrhein-Westfalen § 25; Saarland § 12; Schleswig-Holstein § 9. (Bayern hat keine entsprechende gesetzliche Regelung).

## XXII. Beratende Tätigkeit der Landesplanung

Die vorbereitende und beratende Tätigkeit gehört zu den in der Praxis besonders wichtigen Aufgaben der Landesplanung, die auch in einigen Landesplanungsgesetzen (so in Bayern Art. 10 und in Schleswig-Holstein § 8) und Verwaltungsvorschriften geregelt sind. Doch kommt der beratenden Tätigkeit, auch wenn sie in der Form des schriftlichen

Gutachtens erfolgt, eine rechtlich bindende Wirkung nicht zu, weshalb in diesem dem Raumordnungsrecht gewidmeten Beitrag eine vertiefte Behandlung auch nicht angezeigt ist.

## XXIII. Rechtsentwicklung — ungelöste Probleme

Mit der in absehbarer Zeit bevorstehenden Verabschiedung der beiden letzten Landesplanungsgesetze liegt das Raumordnungsrecht (als Raumordnungsrecht im engeren Sinne) einstweilen abgeschlossen vor. In allen wesentlichen Punkten sind die Landesplanungsgesetze, auch soweit sie vor dem Bundesraumordnungsgesetz erlassen wurden, mit diesem in Einklang zu bringen. Bei der Gestaltung des Raumordnungsgesetzes wurde darauf Bedacht genommen, keine Forderungen aufzustellen, die zu einer wesentlichen Änderung des bestehenden Landesplanungsrechtes Anlaß geben könnten.

Für die an Bedeutung wachsenden Aufgaben der Regionalplanung hält das bestehende Landesplanungsrecht formal ausreichende Handhaben bereit, die allerdings rechts- und verwaltungspolitisch unterschiedlich beurteilt werden. Das gilt insbesondere für die kommunale Trägerschaft der Regionalplanung, zu deren Sicherung gesetzgeberische Bemühungen zu erwarten sind. Sie werden sich nicht allein auf Regelungen in den Landesplanungsgesetzen beschränken, sondern auch auf die Schaffung sondergesetzlicher Regionalplanungsverbände gerichtet sein, in Fortführung der durch den → Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, neuerdings durch den → Verband Großraum Hannover gewiesenen Richtung. Auf längere Sicht bahnt sich eine Entwicklung an, die den Regionalplanungsverbänden zusätzliche, auch die Durchführung einbeziehende Aufgaben überträgt. Die Ausgestaltung solcher Regionalverbände als höhere Kommunalverbände wird schon nicht mehr vereinzelt gefordert.

Die Tatsache, daß die verwaltungsräumliche Kommunalgliederung mit den Anforderungen der Bauleitplanung und der Raumordnung nur schwer in Einklang zu bringen ist, und die bereits erwähnte Tatsache, daß auch für die Regionalplanung taugliche Verwaltungsräume nicht vorhanden sind, wird die aus allgemeinen verwaltungspolitischen Gründen geforderten umfassenden Gebiets- und Organisationsreformen in der Richtung der Bildung ausreichend großer und leistungsfähiger Gemeinden und Gemeindeverbände fördern. Die Durchführung eines derartigen Reformwerkes wird gleichzeitig dazu

beitragen, die Vielzahl der bestehenden Sondereinrichtungen für reine Planungsaufgaben entbehrlich zu machen und damit diesen Bereich wieder voll in den allgemeinen inneren Verwaltungsaufbau einzugliedern. Von dem Ausmaße, in dem dies gelingt, wird die Leistungsfähigkeit der örtlichen, der regionalen und der Landesplanung auf lange Sicht wesentlich abhängen. Dies allein ist auch als das Mittel anzusehen, die immer wieder in den Vordergrund tretenden Finanz-, Vorteils- und Lastenausgleichsprobleme dadurch zu lösen, daß sozioökonomisch zusammenhängende Lebensräume auch als Verwaltungseinheiten mit einheitlicher Haushalts- und Wirtschaftsführung wirken können.

Das verfassungsrechtlich schwierige Problem des raumordnungspolitischen Zusammenwirkens zwischen dem Bund und den Ländern ist durch das Bundesraumordnungsgesetz nur behutsam angefaßt worden. In den Bereichen, in denen raumordnerische Belange sowohl den Bund als auch die Länder berühren, ist keine neue Konstruktion für die Herbeiführung koordinierter Kollisionsentscheidungen gefunden worden. Es verbleibt bei der Selbständigkeit der staatsrechtlichen Hoheitsbereiche. Kollidieren Bundes- und Landesvorstellungen, so unterscheidet die verwaltungsrechtlich zuständige Behörde, sei es diejenige des Bundes, sei es diejenige des Landes. Nur bei den nicht privilegierten Bundesmaßnahmen ist eine Ausnahme gemacht. Diese Bundesmaßnahmen sollen jedenfalls — nach dem Gesetzeswortlaut — zur Anpassung an Entscheidungen der Landesplanung verpflichtet sein.

Als Koordinationshilfsinstrument sieht das Bundesraumordnungsgesetz die Gemeinsame Beratung zwischen Bundesregierung und Landesregierung in Fortsetzung der früheren → Konferenz für Raumordnung vor, ohne diese Beratungen zu institutionalisieren und ohne ihnen eine rechtlich erhebliche Bedeutung beizulegen. Das raumordnungspolitische Zusammenwirken zwischen dem Bunde und den Ländern wird auch nach Inkraftsetzung des Bundesraumordnungsgesetzes eine Aufgabe von besonderer Schwierigkeit sein und als Problem bestehen bleiben, solange höhere Ansprüche an die Leistungsfähigkeit der Bundesraumordnung gestellt sind. Es ist schon jetzt zu erkennen, daß die Anforderungen, die sich aus der räumlichen Entwicklung in der Bundesrepublik und im europäischen Rahmen ergeben, in sachlich befriedigender Weise mit dem gegenwärtig bestehenden Rechtsinstrument nur dann zu lösen sein werden, wenn sich starke politische Kräfte im Bunde und in den Ländern hinter diese Not-

wendigkeiten stellen. Die Entwicklung der jüngeren Vergangenheit nährt die Hoffnung, daß das geschehen wird.

### Literatur

- Ernst, Werner: Rechtsgestaltung der Raumordnung. In: Bundesbaublatt 1962, S. 160.
- Giese: Grundsatz- und Kompetenzfragen bei der Gestaltung der Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Heft 13, Köln 1956.
- Giese: Die Bundeskompetenz zur Regelung und Gestaltung der Raumordnung. Rechtsgutachten. Institut für Raumforschung, Bonn, 1952.
- Halstenberg: Zur Gesetzgebung über die Bundesraumordnung. Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Heft 14, Köln 1956.
- Niemeier-Müller: Raumplanung als Verwaltungsaufgabe. Hannover 1964.
- Pohl: Planungs-, Boden- und Baurecht. In: Handbuch der Kommunalen Wirtschaft und Praxis, Band II, Berlin 1957.
- Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten des Sachverständigen-Ausschusses für Raumordnung. Stuttgart 1961.
- Ullrich-Langer: Landesplanung und Raumordnung. Sammlung der Rechtsvorschriften von Bund, Ländern und Gemeinden. Neuwied 1964.
- Umlauf: Wesen und Organisation der Landesplanung. Essen 1958.
- Weber: Rechtsgutachten über Fragen der Verfassungsmäßigkeit des Regierungsentwurfs eines Raumordnungsgesetzes. Bad Godesberg 1963.
- Weber: Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag. München 1964.
- Zinkahn-Bielenberg: Raumordnungsgesetz des Bundes. Kommentar unter Berücksichtigung des Landesplanungsrechtes. 1965.
- Zinkahn-Bielenberg: Bundesbaugesetz. Kommentar. München - Berlin 1965.

Friedrich Halstenberg

## Raumordnungsverfahren

Das *Raumordnungsverfahren*, auch landesplanerisches Verfahren genannt, ist ein Arbeitsmittel der Landesplanung; es dient den Dienststellen der Landesplanung zur Prüfung fremder sowie eigener Planungen.

Erstmalig wurde es im niedersächsischen Ortsplanungserlaß vom 8. November 1946 eingeführt und 1949 in das Niedersächsische Aufbaugesetz übernommen. Richtlinien für die Durchführung des Verfahrens wurden