

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 27

# Verfassungs- und Verwaltungsprobleme der Raumordnung und Landesplanung

Vorträge und Diskussionsbeiträge  
des 33. Staatswissenschaftlichen Fortbildungskurses  
der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer  
1965



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

## **Bund und Raumordnung**

Von Friedrich Halstenberg

Welche Bedeutung den verfassungsrechtlichen Fragen der Raumordnung zukommen kann, hat die leidvolle Geschichte der Bundesraumordnungsgesetzgebung gezeigt. Mit verfassungsrechtlich motivierten Bedenken ist sie lange aufgehalten worden; an verfassungspolitischen Widerständen wäre sie bald gescheitert. Die bedeutendsten in diesen Zusammenhang gehörenden Gesichtspunkte hat das voraufgegangene Referat von Herrn Staatssekretär Duppré bereits dargelegt. Einige ergänzende verfassungsrechtliche Bemerkungen über die Stellung und die Aufgaben des Bundes in der Raumordnung erlegt mir das Thema meines Referates auf.

### **I. Notwendigkeit verwaltungsrechtlicher Ordnung der Raumplanung**

Das Generalthema dieses Kurses umfaßte auch die *verwaltungsrechtlichen* Probleme der Raumordnung. Das verdient besonders gewürdigt zu werden. Die *verfassungsrechtlichen* Probleme der Raumordnung stellen sich in den hoffentlich selten bleibenden Kulminationspunkten raumordnungspolitischer Existenzentscheidungen. Von *verwaltungsrechtlichen* Fragen werden Raumordnung und Landesplanung permanent begleitet bleiben. In der zutreffenden rechtlichen Erfassung und Gestaltung der Landesplanung und Raumordnung liegt eine für ihren Erfolg entscheidende Aufgabe. Niemeier und Müller leiten ihre im vorigen Jahre erschienene Abhandlung über „Raumplanung als Verwaltungsaufgabe“ mit der Vorbemerkung ein, daß „Raumordnung, Raumplanung und Landesplanung in dieser Zeit in ein neues Stadium ihres Seins eintreten und auch eintreten müssen, wenn nach einem halben Jahrhundert Arbeit an diesem Problem eine große Enttäuschung und nicht nur ein geistiger, sondern auch ein praktischer Zusammenbruch vermieden werden soll“. Sie sind der Auffassung, daß „es höchste Zeit ist, die Probleme der Raumordnung nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch zu lösen und daß die organisierte Landesplanung des Staates sich zur praktischen Verwaltungsdurchführung bekennt!“ Verfolgt man die in der Praxis, in der Lehre, in der öffentlichen Diskussion und im Schrifttum sich vollziehende Diskussion um Fragen der Landesplanung und Raumordnung, so über-

wiegt die Darstellung der Motive und der Ziele. Nur zögernd wandte man sich der Frage zu, mit welchem Instrumentarium solche Ziele der Raumordnung in die Verwaltungspraxis umzusetzen sind. Noch klingt mir die realistisch und bescheiden gemeinte Erklärung eines hohen Landesplanungsbeamten im Ohr, der meinte:

„Landesplanung vollzieht sich im persuasorischen Raum.“ Damit sollte zum Ausdruck gebracht werden, daß der Erfolg der Landesplanung auf der Chance beruhe, überreden zu können. Wäre er ganz ernst gemeint, so schloße das die verwaltungsrechtliche Bedeutungslosigkeit der Landesplanung ein. Das mögen manche als tröstlich empfinden. Zu denen wird jener bekannte Kommunalpolitiker gehört haben, der nach einem Bericht in der „Frankfurter Rundschau“ vom 17. März 1964 sagte: „Wenn aus der Landesplanung etwas würde, wäre sie ein gefährliches Instrument. Aber daran glaube ich nicht, darum kann ich mich damit abfinden!“

Die bisherige Entwicklungsgeschichte der Landesplanung scheint ihr die verwaltungsrechtliche Realität lange verschlossen zu haben. Blicke das so, dann wäre das ein Widerspruch gegen den Sinn der Landesplanung. Sie findet ihre Motivation gerade darin, daß sie in der öffentlichen Verwaltung wirksam zu werden hat. Diese Wirksamkeit muß rechtlich geordnet sein. Solche verwaltungsrechtliche Ordnung der landesplanerischen Wirkungsmöglichkeiten wird zugleich einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, daß Raumordnung und Landesplanung sich im Inhalt und in der Darstellung ihrer Ziele den Maßstäben anpassen, die für das Verwaltungshandeln auch sonst gelten. Wird diese Forderung der Planungsjuristen von den Planungstechnikern auch oft als eine unpassende Zwangsjacke angesehen, so ist doch die verwaltungsrechtliche Faßbarkeit der Planungsarbeit die unerläßliche Voraussetzung für ihre Umsetzung in Verwaltungswirklichkeit. Die Landesplanungsgesetzgebung der Länder und das Bundesraumordnungsgesetz, über das noch zu sprechen sein wird, haben zur verwaltungsrechtlichen Erfassung der Raumplanung wichtige Beiträge geleistet. Doch weiß, wer die Praxis kennt, daß das größtenteils recht junge Rechtsinstrumentarium noch vorsichtig gemieden wird. Wie selten wird ein landesplanerischer Widerspruch erhoben, eine städtebauliche Plangenehmigung aus landesplanerischen Motiven verweigert, ein Raumordnungsplan für verbindlich erklärt! Dabei ist durchaus nicht zu beklagen, daß die Beteiligten sich bemühen, hoheitliche Zwangsmittel zu vermeiden; doch kann kein ernsthafter Zweifel daran bestehen, daß viele Kollisionsfälle ohne Entscheidung ruhen. Das mag — neben anderem — seinen Grund darin haben, daß das verwaltungsrechtliche Instrumentarium der Raumordnung und Landesplanung den Anspruch konstruktiver Geschlossenheit noch nicht geltend machen kann. So fehlt es — zum Überdruß oft ist es gesagt —

an der rechtlichen Ordnung für den Ausgleich der den kommunalen Körperschaften aus der Planung entstehenden Vor- und Nachteile. Welcher Regierungspräsident oder welcher Innenminister möchte schon, um das Gemeinte an einem praktischen Beispiel zu demonstrieren, eine Gemeinde im sich industrialisierenden Ausstrahlungsbereich eines wirtschaftlichen Aktivraumes zur grünen Oase deklarieren, ohne sich des kommunalfinanzwirtschaftlichen Dilemmas solcher Entscheidung gegenwärtig zu sein? Das System des Planungsrechtes steht noch im Anfange und ist auf Vervollständigung angelegt. Dieser fragmentarische Charakter wird auch dieses Referat kennzeichnen — um so mehr, als die Zuständigkeiten und damit auch die Möglichkeiten des Bundes auf diesem Gebiete schmal begrenzt sind. Darauf aber beschränkt das Thema den Redner; sein Thema lautet: „Bund und Raumordnung.“

## II. Bundesaufgaben der Raumordnung

Wo liegen nun die dem Bunde auf dem Gebiete der Raumordnung gestellten verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Probleme? Zum Teil sind sie gewiß mit den Problemen identisch, die der Raumplanung allgemein gestellt sind. Das sind z. B. die Fragen, die sich aus der Auswirkung von Maßnahmen der Raumordnung mittelbar für den Staatsbürger und die Wirtschaft ergeben können. Die gesellschaftspolitischen Gesichtspunkte und deren verfassungsrechtliche Relevanz gehören dazu. Auch die in unserem Lande viel länger als nötig debattierte angebliche Gefährdung der freien Standortwahl wäre unter dem Gesichtspunkt der Niederlassungsfreiheit verfassungsrechtlich relevant.

Von solchen allen Stufen der Raumplanung mehr oder weniger gleichartig gestellten Aufgaben will dieses Referat nicht handeln. Es ist den spezifischen Bundesproblemen gewidmet. Diese unterscheiden sich deutlich von denen der anderen Planungsstufen. Das liegt darin begründet, daß dem Bund auf dem Gebiete der Raumordnung Aufgaben obliegen, die sich von denen der Länder und Gemeinden wesentlich unterscheiden.

Die ein gutes Jahrzehnt hindurch umstrittene Frage, ob dem Bunde auf dem Gebiete der Raumordnung überhaupt eine legitime Stellung zukomme, braucht nicht mehr diskutiert zu werden. Was das Bundesverfassungsgericht in seinem Gutachten am 16. Juni 1954 ganz entgegen der damals überwiegenden Meinung ausführte, hat sich heute politisch und rechtlich Geltung verschafft:

„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. . .“

Die Auseinandersetzungen über die Bundesraumordnung, die in erster Linie verfassungspolitischer Natur waren, hatten ihre Ursache auch darin, daß diese Aufgabe nicht immer richtig gesehen und dargestellt wurde. Gegenstand und Anlaß solchen Mißverständnisses war zum Beispiel das vermeintliche Projekt eines „Bundesentwicklungsplanes“. Wenn damit eine räumliche und fachlich umfassende Gesamtdarstellung der raumpolitischen Entwicklungsziele für das Bundesgebiet gemeint war und ein solches Programm des Bundes die Behörden der Länder und der Gemeinden hätte binden sollen, so würden damit Aufgaben und Möglichkeiten einer Bundesraumordnungspolitik gründlich verkannt. Einen Bundesplan für die Raumordnung im Bundesgebiet kann der Bund nicht aufstellen. Das ist auch kein zu beklagender Mangel; denn ein solcher Plan wäre eher schädlich als nützlich. Die in autoritären Staaten mit solchen großräumig-langfristigen Gesamtplanungen gemachten Erfahrungen müßten desillusionieren. Wenn nicht einmal unter Verhältnissen, die von oben nach unten durchgehende Weisung gestatten, solche Gesamtplanungen realisiert werden können, so liegt die Unbrauchbarkeit solcher Gesamtplanungen offen zutage. Daraus haben in der Raumplanung erfahrene Länder ihre Lehre gezogen. So haben selbst die Niederlande, die noch eher mit einem deutschen Bundesland als mit dem Bund zu vergleichen wären, bei der letzten Novellierung ihres Raumordnungsrechtes den gesamtstaatlichen Nationalplan aufgegeben.

Soll der Bund auch keinen Bundesentwicklungsplan aufstellen, so kann doch nicht darauf verzichtet werden, daß die Raumordnungspolitik des Bundes, der Länder und der sonstigen Planungsträger in den Grundzügen miteinander harmonisiert wird. Denn alle diese Planungsträger wirken mit ihren raumbedeutsamen Planungen, Maßnahmen und Entscheidungen auf denselben Raum. Schon der Gesichtspunkt der Effizienz der öffentlichen Verwaltung und des rationellen Einsatzes öffentlicher Mittel zwingt zur Koordination, die Gegenläufigkeiten aufhebt.

Über diesen verwaltungsökonomischen Aspekt hinaus muß die Raumordnung im Bunde, in den Ländern und in den Gemeinden auch aus staats- und verfassungspolitischen Gründen auf bestimmte gleichartige Ziele gerichtet werden. Zu den tragenden gesellschaftspolitischen und sozialstaatlichen Postulaten hat das voraufgegangene Referat das Wesentliche ausgeführt.

### III. Die verfassungsrechtliche Problematik der Harmonisierung der Raumordnungspolitik

Aus der damit umrissenen Aufgabe, die Raumordnung des Bundes, der Länder und der Gemeinden in den Grundzügen zu harmonisieren, ergeben sich die wichtigsten verfassungsrechtlichen Probleme der Bundesraumordnung.

Eine vergleichbare Aufgabe obliegt dem Landesplanungsrecht für die Harmonisierung aller im Bereiche eines Landes wirkenden Planungen, in Sonderheit auch der kommunalen Planungen. Die Landesplanungsgesetze der Länder beschränken sich bislang auf organisatorische und verfahrensrechtliche Regelungen. Als das maßgebende Harmonisierungsinstrument dient der Genehmigungsvorbehalt. Planungen für die Teilräume werden nur genehmigt, wenn diese mit den Zielen der Landesgesamtentwicklung übereinstimmen. Für die gemeindliche Bauleitplanung ist ein solcher staatlicher Genehmigungsvorbehalt im Bundesbaugesetz angeordnet. Für die sonst von der Landesplanung erfaßten Teilplanungen werden entsprechende Regelungen in den Landesplanungsgesetzen getroffen. Eines solchen innerhalb der Länder zulässigen und seit langem auch auf anderen Gebieten praktizierten Instrumentes kann sich die Bundesraumordnung nicht bedienen. Der Bund kann sich nicht die Genehmigung von Landes- und Teilgebietsplanungen vorbehalten.

Das in der Verfassung nicht ausdrücklich geregelte, wohl aber zulässige Verfahren, das Zusammenwirken zwischen dem Bunde und den Ländern durch Verwaltungsvereinbarung zu regeln, hat die zunächst bestehenden Erwartungen nicht erfüllt. Bereits seit langem überwog die Meinung, daß auch eine Verbesserung des 1957 abgeschlossenen Verwaltungsabkommens nicht zu grundsätzlich günstigeren Ergebnissen führen werde. So bleibt als das der bundesstaatlichen Verfassung entsprechende Instrument die Schaffung materieller Gesetzesnormen (Raumordnungsgrundsätze) mit Verbindlichkeit gegenüber dem Bunde, den Ländern und den sonst in Betracht kommenden öffentlichen Planungsträgern. Die Gesetzgebungskompetenz dafür räumt das Grundgesetz dem Bunde in Artikel 75 Nr. 4 ein.

### IV. Die Raumordnungsrahmenrechtskompetenz

Zunächst war noch umstritten, ob diese Rahmenrechtskompetenz die Schaffung materieller Raumordnungsgrundsätze überhaupt trage. Einige Länder vertraten die Ansicht, auf Grund der Rahmengesetzgebungskompetenz könne der Bund nur Organisations- und Verfahrensrecht setzen. Eine wissenschaftliche Begründung für diese Auffassung ist nicht bekanntgeworden. Alles spricht dagegen. In unmittelbarer Nachbarschaft zur Raumordnung führt Artikel 75 des Grundgesetzes als andere Gegenstände der Bundesrahmenrechtskompetenz den Naturschutz und die Landschaftspflege, die Bodenverteilung und den Wasserhaushalt an. Niemals ist die Ansicht vertreten worden, in all diesen Bereichen könne der Bund nur Organisations- und Verfahrensrecht setzen. Umgekehrt: bei den materiellen Normen liegt hier das offensichtliche Schwergewicht. So ist auch das erste auf Grund dieser Rahmenrechtskompetenz vom Bunde

erlassene Gesetz gestaltet. Es handelt sich um das Wasserhaushaltsgesetz. Organisatorische Vorschriften enthält es so gut wie gar nicht und das Verfahrensrecht überläßt das Wasserhaushaltsgesetz den Ländern. Die ganze Essenz des Wasserhaushaltsgesetzes liegt in seinen materiellen Vorschriften. Das mußte zwangsläufig auch für das Bundesraumordnungsgesetz gelten. Denn ein auf Organisations- und Verfahrensrecht beschränktes Bundesraumordnungsgesetz hätte seine Hauptaufgabe, die Harmonisierung der Raumplanung auf allen Ebenen, nicht leisten können. Dem Bunde wäre nur eine Scheinkompetenz verliehen; das wäre eine sinnwidrige Verfassungsinterpretation. Sie kann nicht zulässig sein. So hat sich denn auch bereits in den Ausschußberatungen des ersten Bundesratsdurchgangs selbst unter den Ländern eine starke Mehrheit für die Ansicht gebildet, daß die Bundesrahmenrechtskompetenz auch materielle Raumordnungsgrundsätze zuläßt. Das ist heute unbestritten.

#### V. Einzelne verfassungsrechtliche Bedenken

Zu den in diesem Zusammenhang weiter gestellten Fragen, ob materielle Raumordnungsgrundsätze nicht unzulässig in die politische Gestaltungsfreiheit der Länder eingreifen und welche spezifischen Anforderungen sich aus dem Rahmenrechtscharakter einerseits und der normativen Bestimmtheit andererseits ergeben, hat das voraufgegangene Referat bereits eingehend und überzeugend Stellung genommen. Die in dieser Hinsicht geltend gemachten Bedenken, denen im Bundesrate zunächst größere Bedeutung zugemessen worden waren, sind am Ende der Beratungen nur noch von einem Bundeslande vertreten worden. In der Bundesratssitzung am 5. März 1965 trug der Sprecher dieses Landes vor, das Bedürfnis für ein Raumordnungsgesetz fehle, die Rahmenkompetenz sei überschritten, die Raumordnungsgrundsätze seien für Rechtsnormen ungeeignet, durch das Gesetz werde das bundesstaatliche Prinzip verletzt. Diesen Ausführungen, die — soweit rechtlich relevant — bereits durch das von Professor Werner Weber erstattete Gutachten widerlegt waren, folgten die übrigen Bundesländer nicht. Der Berichterstatter des federführenden Bundesratsausschusses fand Zustimmung, als er ausführte, das Gesetz in der jetzt vorliegenden Fassung sei „sowohl mit dem bundesstaatlichen Prinzip vereinbar als auch von der Sache her gerechtfertigt“, die „seinerzeit vom Bundesrat geltend gemachten Bedenken seien ausgeräumt“.

#### VI. Die Bindungskraft der Raumordnungsgrundsätze gegenüber den Bundesbehörden

Den politischen Kern des Raumordnungsgesetzes bilden die in § 2 festgelegten Grundsätze der Raumordnung. Ihren wesentlichen Inhalt, ihre fachliche und gesellschaftspolitische Bedeutung hat mein Herr Vorredner

dargelegt. Will man den Wirkungsgrad dieser Raumordnungsgrundsätze beurteilen, so ist einmal die verfassungs- und verwaltungsrechtliche Bindungskraft, zum anderen der Grad der Konkretisierung dieser Raumordnungsgrundsätze zu betrachten. Aus dem Zweck des Raumordnungsgesetzes folgt, daß die Raumordnungsgrundsätze alle raumplanenden, alle raumwirksam verwaltenden Behörden des Bundes, der Länder und der kommunalen Selbstverwaltung binden sollten. Die Bindungswirkung gegenüber den Bundesbehörden ist in vollem Umfange gesichert (§ 3 Abs. 1 ROG).

Hätte es zur Bindung der bundeseigenen Regierungs- und Verwaltungsbehörden eines Gesetzes auch nicht bedurft, so hat 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. der Deutschen Bundesbahn, hätte die administrative Regelung ohnehin nicht ausgereicht. Hier war die gesetzliche Bindung an die Raumordnungsgrundsätze sogar nötig. Eine unmittelbare Bindung wie bei den Bundesbehörden, -körperschaften und -stiftungen konnte aber — aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen nicht für die Bundesunternehmen angeordnet werden. Das Gesetz verpflichtet die Bundesregierung, darauf hinzuwirken, daß die Raumordnungsgrundsätze von den juristischen Personen des Privatrechts beachtet werden, an denen der Bund beteiligt ist (§ 4 Abs. 2 ROG). Hier wie auch bei den bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen gilt die Bindungswirkung nur insoweit, als das mit den diesen Unternehmen und Körperschaften obliegenden Aufgaben vereinbar ist (§ 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 2 ROG).

#### VII. Geltung der Grundsätze gegenüber den Ländern

Was die Länder als Normadressaten anlangt, so gelten die Grundsätze des Bundesraumordnungsgesetzes „unmittelbar für die Landesplanung in den Ländern“. § 3 Absatz 2 ROG präzisiert weiter, daß „Aufgaben und Zuständigkeiten der Landesplanung sich nach Landesrecht bestimmen“. Damit ist insoweit der fachliche und gegenständliche Wirkungsgrad der Bundesraumordnungsgrundsätze der Disposition des Landesgesetzgebers unterstellt. Wenn das Raumordnungsgesetz hier den Begriff „Landesplanung“ verwendet, sind die Aufgaben und nicht etwa nur die administrativen Organe der Landesplanung gemeint. Über deren Geschäftsbereich geht also die Bindungskraft des Bundesraumordnungsgesetzes in jedem Falle hinaus. Mißt man die Reichweite z. B. an dem Bayerischen Landesplanungsgesetz, so ergibt sich aus dessen Artikel 1, daß es die Aufgabe der Landesplanung ist, „die Planungen der einzelnen Geschäftsbereiche der staatlichen Verwaltung, die Planungen der Selbstverwal-

tungskörperschaften und sonstigen Planungsträger unter Gesichtspunkten der Raumordnung aufeinander abzustimmen“. Ähnlich bestimmen die anderen Landesplanungsgesetze den Aufgabenbereich der Landesplanung. Stellt man auf die Wirkung landesplanerischer Grundsätze ab, so würde beispielsweise § 7 des Schleswig-Holsteinischen Landesplanungsgesetzes die Frage dahin beantworten, daß „die Fachplanungen des Landes sowie die Planungen der Gemeinden und Gemeindeverbände und der anderen Planungsträger den Zielen der Landesplanung Rechnung zu tragen haben“.

Unter Zugrundelegung des gegenwärtigen Landesplanungsrechtes ergibt sich eine hinsichtlich der erfaßten Gegenstände und Fachbereiche weitgehende Bindungswirkung. Sie könnte allerdings durch Änderung des Landesplanungsrechtes eingeschränkt werden. Dem ist aber in zwei Richtungen ein Riegel vorgeschoben: Die Landesplanung soll jedenfalls auch für die raumwirksamen Investitionen Geltung besitzen. Das erklärt den ergänzenden Halbsatz des schon zitierten § 3 Abs. 2 ROG: „Aufgaben und Zuständigkeiten der Landesplanung bestimmen sich mit der Maßgabe nach Landesrecht, daß sich die Wirkung der Programme und Pläne nach § 5 Absatz 1 auch auf die raumwirksamen Investitionen erstreckt.“ Das besagt, daß der für die Landesplanung und die Raumordnung existenznotwendige Bereich der raumwirksamen öffentlichen Landesplanung ausgeklammert werden kann. Solche Besorgnisse sind nicht unbegründet. Sie könnten sich z. B. aus Erwägungen ergeben, die darauf abzielen, Landesplanung und Strukturpolitik als funktionell, organisatorisch und rechtlich getrennte Aufgabenbereiche anzusehen.

Das Bundesraumordnungsgesetz bekennt sich zu der heute herrschenden umfassenden Koordinationsfunktion der Raumordnung und Landesplanung. Nach § 5 Absatz 4 in Verbindung mit § 4 Absatz 5 ROG sind die Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu beachten von allen Behörden des Bundes und der Länder, von den Gemeinden und Gemeindeverbänden, von den öffentlichen Planungsträgern sowie von den bundesunmittelbaren und den der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechtes. Zu beachten haben diese Planungsträger die Ziele der Landesplanung und Raumordnung bei all ihren Planungen und Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder durch die die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflußt wird. Damit ist für die Landesplanung wie für die Bundesraumordnung (vgl. § 3 Abs. 1) festgelegt, daß sie die raumbeanspruchenden wie die raumbeeinflussenden Planungen und Maßnahmen gleichermaßen erfassen. Auch in dieser Hinsicht sind essentielle Änderungen durch die Landesplanungsgesetzgebung nicht mehr möglich. Das zeigt zugleich, daß der in § 3 Abs. 2 Sätze 3 und 4 ROG konzedierte Spielraum für das Landesrecht nicht sehr weit ist. So sind auch auf diesem

Wege ins Gewicht fallende Einschränkungen der Bindungswirkung der Bundesraumordnungsgrundsätze nicht zu erwarten.

### VIII. Die landesrechtliche Ausfüllung der Raumordnungsgrundsätze

Die Raumordnungsgrundsätze gehören dem Rahmenrecht an. Das zeigt ihre der Konkretisierung und Ergänzung bedürftige Ausgestaltung. § 2 Abs. 3 ROG stellt ausdrücklich fest, daß „die Länder weitere Grundsätze aufstellen können“.

Zu der Frage, ob die Konkretisierung, Ausfüllung und Ergänzung der bundesrahmenrechtlichen Raumordnungsgrundsätze auf der Landesebene durch Gesetz oder durch administrative Landesentwicklungs-, Gebietsentwicklungs- und Regionalpläne zu erfolgen hat, nimmt das Bundesraumordnungsgesetz keine Stellung. Es bleibt den Ländern überlassen, ob sie die Bundesrahmenrechtsvorschriften durch materielle Landesraumordnungsgrundsätze ausfüllen wollen. Diesen Weg beschreibt der Landesplanungsgesetzesentwurf des Landes Rheinland-Pfalz. Kann der Landesgesetzgeber auch auf landesgesetzliche materielle Raumordnungsgrundsätze verzichten, so muß er doch zweifellos zumindest die Rechtsgrundlagen für die Festlegung der Ziele der Landesplanung auf der Landes- und auf der regionalen Ebene schaffen. Diesen Anforderungen genügen die bestehenden Landesplanungsgesetze wie auch die beiden noch nicht verabschiedeten Landesplanungsgesetzesentwürfe. Daß die Stadtstaaten weder Landesplanungsgesetze zu erlassen noch Landesentwicklungsprogramme aufzustellen brauchen, bestätigt das Bundesraumordnungsgesetz selbst, indem es zugleich feststellt, daß der nach dem Bundesbaugesetz aufgestellte für das ganze Gemeinde- und Staatsgebiet geltende Flächennutzungsplan in den Stadtstaaten zusätzliche Pläne der Landesplanung entbehrlich macht (§ 3 Abs. 2 Satz 2 und § 5 Abs. 1 Satz 5 ROG).

### IX. Unmittelbare Geltung der Raumordnungsgrundsätze

Geht auch das Raumordnungsgesetz von der Absicht aus, die Vollzugsregelung dem Landesrecht zu überlassen, so wurde doch eine Lösung gesucht, jedenfalls den Raumordnungsgrundsätzen sogleich mit dem Inkrafttreten des Raumordnungsgesetzes Geltung zu verschaffen. Das ist das Motiv für die bereits erwähnte Bestimmung, daß „die Raumordnungsgrundsätze unmittelbar für die Landesplanung in den Ländern gelten“ (§ 3 Abs. 2 ROG). Die Raumordnungsgrundsätze gelten somit unabhängig davon, ob sie in Landesgesetze oder Landespläne übernommen werden. Danach sind die Behörden der Landesplanung bei der Fixierung der Ziele der Landesplanung an die Bundesgrundsätze gebunden. An die so transportierten und konkretisierten Grundsätze sind die

Fachplanungen und die kommunalen Planungsträger gebunden. Auch ohne jene Transponierung besteht eine Bindung. Auch dann gelten die Bundesraumordnungsgrundsätze, wenn Landesentwicklungsprogramme und regionale Entwicklungspläne noch nicht aufgestellt sind. Solange und soweit die Landesplanung nicht tätig wird, sind die Bundesgrundsätze zugleich Ziele der Landesplanung und der Regionalplanung und haben somit an der Bindungswirkung teil, die jenen das Landesrecht sonst verleiht.

Für die Anpassungspflicht der kommunalen Bauleitpläne führt § 1 Abs. 3 des Bundesbaugesetzes zu demselben Ergebnis. Nach dieser Vorschrift haben die Gemeinden ihre Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen. Die Bundesraumordnungsgrundsätze sind solche Ziele der Raumordnung und Landesplanung. Sie sind dazu in Rechtsnormen gekleidet. Ein Verstoß gegen sie müßte zur Versagung der städtebaulichen Plangenehmigung führen.

Wägt man die in den Verhandlungen der letzten Monate geforderten Kompromisse, so könnte der Vergleich zwischen der Regierungsvorlage und dem Gesetz zu falschen Schlüssen führen. Das Gewicht der Zustände ist geringer als zunächst befürchtet worden war. Was die rechtliche Durchbildung der Bindungskraft der Bundesraumordnungsgrundsätze anlangt, so ist insoweit der Wirkungsgrad der Bundesraumordnung gesichert.

### X. Programme und Pläne der Landesplanung

Nun sind — das ist aus Rechts- und Sachgründen geboten — die Bundesraumordnungsgrundsätze sehr abstrakt und sehr generell. Ihre tatsächliche Wirkung kann sich nur im Zuge ihrer räumlichen Konkretisierung entfalten. Zu solcher Konkretisierung fordert das Raumordnungsgesetz die Länder auf, indem es — ganz in Übereinstimmung mit dem bestehenden und dem werdenden Landesplanungsrecht — die Aufstellung übergeordneter und zusammenfassender Programme oder Pläne für das Landesgesamtgebiet (oder für räumliche und sachliche Teilgebiete) fordert (§ 4 Abs. 3 und § 5 Abs. 1 ROG). Daß solche Pläne grundsätzlich auch auf der regionalen Ebene aufgestellt werden sollen, schreibt das Bundesraumordnungsgesetz in einer wenn auch äußerst vorsichtigen Form vor (§ 5 Abs. 3 ROG).

Über die Rechtsform dieser Pläne und Programme der Landesplanung schweigt das Bundesraumordnungsgesetz. Von kommunaler Seite ist unter Berufung auf Artikel 28 des Grundgesetzes gelegentlich die Forderung erhoben worden, daß solche Pläne, die eine Anpassungspflicht der Gemeinden begründen sollen, Rechtsnormcharakter haben müßten. Der Bundesgesetzgeber hat zu der umstritten gebliebenen Frage nicht Stel-

lung genommen. Das Schweigen des Bundesgesetzes kann daher auch nicht zum Beleg dafür angeführt werden, daß es der Rechtssatzqualität solcher die Gemeinden bindenden Landespläne nicht bedürfe.

### XI. Die Beteiligung der kommunalen Selbstverwaltung

Hinsichtlich des Zustandekommens der Pläne der Landesplanung bringt das Bundesgesetz eine wichtige Vorschrift. Es wird der Anspruch der kommunalen Selbstverwaltung begründet, an der Aufstellung solcher Pläne beteiligt zu werden, die eine Anpassungspflicht der Gemeinden begründen. Gemeint sind die in § 1 Abs. 3 des Bundesbaugesetzes für die Bauleitplanung begründeten sowie weitere Anpassungspflichten, die in einigen Landesplanungsgesetzen auch für andere kommunale Maßnahmen statuiert sind. Die Beteiligungspflicht ist vorsichtig gestaltet. Dem Landesrecht bleibt es überlassen, ob die betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände oder deren Zusammenschlüsse beteiligt werden (§ 5 Abs. 2 S. 2 ROG). Das bedeutet, daß anstelle der betroffenen Gemeinden auch kommunale Verbände beteiligt werden können. Das können sowohl regionale Planungsgemeinschaften als auch regionale oder landesgebietliche kommunale Spitzenverbände sein. Einen so weiten Spielraum wollte die Regierungsvorlage den Ländern nicht einräumen. Die Bundesregierung hatte die Absicht, vor allem den betroffenen Gemeinden selbst einen Beteiligungsanspruch zu sichern. Das stieß auf den Widerstand einiger Bundesländer, die befürchteten, daß — vor allem bei der Aufstellung von Landesentwicklungsprogrammen — eine große Anzahl zu beteiligender Gemeinden das Planaufstellungsverfahren zu sehr verzögere. Dieser Gesichtspunkt gab den Ausschlag. Eine dem Sinne des Gesetzes entsprechende Auslegung muß dazu führen, daß nur bei großräumigen Landesentwicklungsplanungen auf die Beteiligung der einzelnen Gemeinden verzichtet und statt dessen die Beteiligung regionaler Planungsgemeinschaften oder kommunaler Spitzenverbände vorgesehen wird. Bei kleingebietlichen Planungen dagegen werden die betroffenen Gemeinden selbst zu beteiligen sein.

Diese Frage läßt zwar auch § 5 Abs. 3 ROG offen, der von der Regionalplanung handelt. Auch in der Regionalplanung soll die Beteiligung kommunaler Zusammenschlüsse anstelle derjenigen der Gemeinden und Gemeindeverbände genügen. Doch muß von der Sache her hier erst recht gelten, daß bei der letzten Planungsstufe oberhalb der kommunalen Planung eine Beteiligung der betroffenen Gemeinden notwendig und daher zu fordern ist.

## XII. Qualitative Anforderungen an Pläne der Landesplanung

An den Inhalt der Landes- und Teilgebietspläne stellt das Raumordnungsgesetz gewisse qualitative Mindestanforderungen. Diejenigen Ziele der Raumordnung und Landesplanung müssen festgesetzt werden, die räumlich und sachlich zur Verwirklichung der Bundesraumordnungsgrundsätze erforderlich sind (§ 5 Abs. 2 ROG).

Das will nicht meinen, daß in jedem Falle alle fachlichen Gesichtspunkte der Bundesraumordnungsgrundsätze ausgeführt werden müssen. Das gilt auch für die gesellschaftspolitischen Grundsätze. Sie werden in den Landes- und Regionalplänen zwar nicht ihren verbalen, wohl aber ihren gedanklichen Niederschlag finden müssen.

Was den Inhalt und die Reihenfolge der in den Teilgebieten aufzustellenden Pläne anlangt, so bringt § 5 Abs. 1 des Bundesraumordnungsgesetzes noch eine bedeutende Vorschrift. Die Länder werden verpflichtet, die aus dem Gesichtspunkt der Bundesraumordnung als problematisch angesehenen Gebiete zu kennzeichnen: Das sind die Gebiete, „in denen die Lebensbedingungen in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind oder in denen ein solches Zurückbleiben zu befürchten ist“ (Grundsatz Nr. 3) und die Teile der Verdichtungsräume, in denen „ungesunde Bedingungen und unausgewogene Strukturen bestehen“ (Grundsatz Nr. 6). § 5 Abs. 1 ROG erlegt den Ländern auch die Verpflichtung auf, das im Grundsatz 4 angesprochene Zonenrandgebiet festzusetzen. Das ist in dieser Form mißverständlich. Das Zonenrandgebiet als Raum gemeinsamer Bundes- und Landesförderung ist durch einen Beschluß des Bundestages und im Zusammenhang mit dem regionalen Förderungsprogramm durch übereinstimmende Entscheidungen der Bundesregierung und der Landesregierungen abgegrenzt. Zu einer Neuabgrenzung des Zonenrandgebietes im Sinne des Grundsatzes Nr. 4 wäre ein Bundesland im Alleingang nicht befugt.

## XIII. Die gestrichene Rechtsverordnungsermächtigung

Die den Ländern auferlegte Verpflichtung, die Problemgebiete selbst festzusetzen, ist aus der Vorschrift der Regierungsvorlage entwickelt worden, die eine Rechtsverordnungsermächtigung der Bundesregierung vorsah. Diese Rechtsverordnungsermächtigung hatte von vornherein Argwohn erregt. Das Argument allerdings, daß im Bereiche des Rahmenrechtes Rechtsverordnungen verfassungswidrig seien, konnte nicht durchschlagen. Die Rechtsverordnungsermächtigung, die in verschiedenen Alternativen die parlamentarischen Beratungen noch bis zur zweiten Ausschußberatung des Bundestages überlebt hatte, fiel schließlich in den um die Jahreswende mit den Ländern geführten Kompromißverhandlungen. Bedenkt man, wie generell und abstrakt auch zur Wahrung

des Rahmenrechtscharakters die Raumordnungsgrundsätze formuliert sind, so macht der Verzicht auf die konkretisierende Verordnungsermächtigung noch deutlicher, in welchen Grenzen sich der mit dem Raumordnungsgesetz geltend gemachte Harmonisierungsanspruch des Bundes hält.

## XIV. Die Anpassungspflicht der Bundesbehörden gegenüber der Landesplanung

Demgegenüber wiegt der Beitrag, den der Bund zur Hebung der Leistungsfähigkeit der Landesplanung bietet, schwer. Nach § 5 Abs. 4 in Verbindung mit § 4 Abs. 5 ROG haben auch alle Bundesbehörden die Pläne und Programme der Landes- und Regionalplanung zu beachten.

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. Berechtigt ist der Widerspruch nur, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind: Es müßte dargelegt werden, daß das betreffende Ziel der Landesplanung mit den Raumordnungsgrundsätzen des Bundes nicht im Einklang stünde. Diese Feststellung würde ohnehin darauf hinauslaufen, daß das angefochtene Ziel der Landesplanung dem Bundesrecht widerspräche, daher bereits aus Verfassungsrechtsgründen nicht beachtet zu werden brauchte. Der Widerspruch kann — zum anderen — damit begründet werden, daß die angefochtenen Ziele der Landesplanung mit der Zweckbestimmung des Bundesvorhabens nicht in Einklang stehen und daß das Bundesvorhaben auch nicht auf einer anderen geeigneten Ersatzfläche durchgeführt werden kann. Als ein Beispiel, für das dieser Gesichtspunkt gelten könnte, ist z. B. eine aus militärischen Gründen auf einen bestimmten Standort angewiesene Verteidigungsanlage zu nennen. 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. Die Voraussetzungen des dispensierenden Widerspruchs werden bei vernünftig und rechtzeitig durchgeführten Beteiligungsverfahren nur selten vorliegen. Nur wenn der Widerspruch begründet ist, dispensiert er. Nur für wenige sondergesetzliche Fachbereiche des Bundes gilt das Sonderrecht des § 6 ROG. Daß es hier gelten muß, hat der Berichterstatter im zweiten Bundesratsdurchgang ausdrücklich anerkannt. Für alle übrigen Bundesmaßnahmen gilt kein Sonderrecht; sie haben sich den Zielen der Landes- und Regionalplanung anzupassen. Diesen Beitrag konnte nur das Bundesrecht selbst leisten. Verwaltungs-

rechtlich gesehen liegt hier einer der Schwerpunkte des Raumordnungsgesetzes, der auch aus der Sicht der Länder gewürdigt zu werden verdient.

### Thesen

1. Raumordnung und Landesplanung sind heute unverzichtbare Bestandteile des Verantwortungsbereichs der Gebietskörperschaften. Sie sind Entscheidungshilfsmittel der Staats- und Verwaltungsführung. Als solche sind sie in den allgemeinen Staats- und Verwaltungsaufbau einzugliedern und auf allen Staatsebenen notwendig — auch auf der des Bundes.
2. Innerhalb der Bundesraumordnung ist nach Kompetenz und Instrumentarium streng zu scheiden zwischen der auf die Bundesmaßnahmen beschränkten „bundesinternen“ Raumordnung einerseits und der „bundesstaatlichen“ andererseits, die alle Bundes-, Landes- und Selbstverwaltungsmaßnahmen einschließt.
3. In der Regelung der bundesinternen Raumordnung hat der Bund umfassende Rechtsetzungs- und Vollzugskompetenz. In der bundesstaatlichen Raumordnung besteht jedenfalls die Rahmengesetzgebungskompetenz.
4. Mit nur organisatorischen und verwaltungsmäßigen Regelungen kann eine materielle Harmonisierung zwischen Bundes- und Landesraumordnungspolitik nicht rechtlich gesichert werden. Insbesondere kann auf diesem Wege nicht eine Verpflichtung der Länder und der Selbstverwaltung begründet werden, sich den Zielen der Bundesraumordnungspolitik anzupassen.
5. Materielle Raumordnungsnormen („Raumordnungsgrundsätze“) sind ein taugliches Mittel zur prinzipiellen Harmonisierung der Planungen und raumbedeutsamen Maßnahmen des Bundes, der Länder und der sonstigen Planungsträger.  
 Materielle Raumordnungsgrundsätze sind trotz ihrer in der Sache beruhenden relativen Unbestimmtheit der Gesetzesform zugänglich.  
 Materielle bundesrahmenrechtliche Raumordnungsgrundsätze beeinträchtigen nicht in unzulässiger Weise die den Landesregierungen zustehenden Entscheidungsmöglichkeiten. Sie bewegen sich nicht im „rechtsfreien Raum“.
6. Die Verpflichtung der Bundesbehörden (und der im Auftrage des Bundes handelnden Behörden), sich den Zielen der Landes- (und Regional-)Planung anzupassen, konnte nur durch Bundesrecht begründet werden.
7. Im administrativen Bereich eintretende Kollisionen zwischen Planungsträgern des Bundes und der Länder können nicht einer beide Beteiligten verpflichtenden Verwaltungs- oder Regierungsentscheidung zugeführt werden. Auch gemeinschaftlichen Bund-Länder-Gremien kann eine solche Entscheidungsbefugnis nicht verliehen werden. Abgesehen von besonders gelagerten Fällen, in denen die Voraussetzungen verfassungs- und verwaltungsrichterlicher Entscheidung gegeben sein können, muß die Verständigung unter den Beteiligten gesucht werden. Die Konferenz für Raumordnung als quasi institutionalisiertes ständiges Beratungsgremium kann das Zustandekommen solcher Verständigung fördern.