

Schriften des Instituts für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft
an der Universität Köln

Herausgegeben von: Prof. Dr. Dr. h.c. Dr.h.c. Dr.h.c. Hans Carl Nipperdey
Prof. Dr. Gerhard Weisser
Prof. Dr. Heinz Mohren

Band 32

Friedrich Halstenberg

**Die Verzahnung von Bundesraumordnung,
Landesplanung und
gemeindlicher Bauleitplanung**

**Die Verzahnung von-Bundesraumordnung,
Landesplanung und
gemeindlicher Bauleitplanung**

von

Professor Dr. Friedrich Halstenberg

Verbandsdirektor des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk

Selbstverlag des Instituts für Wohnungsrecht
und
Wohnungswirtschaft an der Universität Köln

1966

VORWORT

Auf einer Vortragsveranstaltung des Instituts für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität Köln hat Herr Professor Dr. jur. Friedrich Halstenberg, Verbandsdirektor des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk, als einer der besten Kenner des Raumordnungsrechtes Probleme der Bundesraumordnung behandelt.

Das Institut hat Herrn Professor Dr. Halstenberg gebeten, ihm seine Ausführungen, insbesondere zu den Fragen der Verklammerung der Raumordnung auf ihren verschiedenen Ebenen und mit dem Städtebau, in etwas ausführlicherer Form zur Verfügung zu stellen.

Wir danken Herrn Professor Dr. Halstenberg sehr dafür, daß er unserer Bitte gefolgt ist, und sind überzeugt, daß die Ausführungen eines der wichtigsten Mitarbeiter am Werden des Raumordnungsgesetzes des Bundes in Wissenschaft und Praxis Beachtung finden werden.

Köln, im September 1966

Nipperdey

Ans. Bz. 1.
522/1979

Die Verzahnung von Bundesraumordnung, Landesplanung und gemeindlicher Bauleitplanung

In seiner Schrift über den "heutigen Spielraum kommunaler Wirtschaftsförderung"¹⁾ hat Arnold Köttgen "prononciert die Frage nach den Grenzen einer verfassungskonformen Raumordnung"²⁾ gestellt. Nach seiner Ansicht gehört nicht viel Phantasie dazu, sich vorzustellen, daß eine künftig konsolidierte Landesplanung die westdeutschen Gemeinden möglicherweise in eine ähnliche Lage versetzt, wie sie - nach einem Zitat von Köttgen³⁾ - für Mitteldeutschland folgendemmaßen beschrieben wurde: "Den Städten und Gemeinden ist durch die Regionalplanung allgemein und durch die zentrale Planung des Wiederaufbaues der Städte im engeren Rahmen jede Möglichkeit oder zumindest weitgehend die Möglichkeit eigener Willensentscheidung über das Stadtbild, die Art der anzusiedelnden Industrien usw. genommen." Nach Köttgens nochmals zitierter Ansicht sind "verbindliche Richtlinien der Landesplanung nichts anderes als Ausdruck staatlichen Dirigismus in einem wesentlichen Bereich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft."⁴⁾ Nachdem das Landesplanungsgesetz von Nordrhein-Westfalen und das - damals nur im Entwurfe vorliegende - Bundesraumordnungsgesetz sich über diese verfassungsrechtlichen Bedenken hinweggesetzt hätten, sei "implizite die Frage nach der Zukunft kommunaler Selbstverwaltung gestellt".⁵⁾

Eine solche Betrachtungsweise verkennt das wohlabgewogene System gegenseitiger Beeinflussung und Bindung zwischen den verschiedenen Ebenen der Raumordnung und der städtebaulichen Planung; eine Darstellung dieses Systems wird von selbst die Bedenken Köttgens zerstreuen und zeigen, daß die bestehende Gesetzgebung über die Ordnung der Räume auf jeder Ebene Abhängigkeiten und Freiheiten gibt.

1 ABHÄNGIGKEIT UND FREIHEIT DER RAUMORDNENDEN PLANUNG

Mit dem Bundesbaugesetz vom 23.6.1960 und dem Landesplanungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 7.5.1962 liegt für dieses Land ein geschlossenes System des Raumplanungsrechtes vor.⁶⁾ (Die Ausführungen werden sich

im folgenden, soweit Landesrecht in Frage kommt, auf Nordrhein-Westfalen beschränken.)

Das Raumplanungsrecht geht davon aus, daß die angestrebte räumliche Entwicklung aus arbeitsmethodischen Gründen und zur verwaltungsrechtlichen Fixierung eines Ausdrucksmittels bedarf, nämlich des Planes. Nach dem geltenden Raumplanungsrecht sind die folgenden allgemeinen Planarten vorgesehen:

1. Für das Bundesgebiet

- a) die Bundesraumordnungsgrundsätze⁷⁾
- b) die Zusammenfassung der langfristigen⁸⁾ und großräumigen Bundesmaßnahmen.

2. Für das Landesgebiet

- a) das Landesentwicklungsprogramm⁹⁾
- b) die Landesentwicklungspläne.¹⁰⁾

3. Für Landesteilgebiete

- a) Gebietsentwicklungspläne/Teilgebietsentwicklungspläne¹¹⁾
- b) Flächensicherungspläne.¹²⁾

4. Für Gemeinden und Gemeindeteilgebiete

- a) die Flächennutzungspläne¹³⁾
- b) die Bebauungspläne.¹⁴⁾

Die Grundsätze, Programme und Pläne der Raumordnung und Landesplanung sowie die gemeindlichen Flächennutzungspläne sind nicht zum unmittelbaren Vollzug bestimmt und geeignet. Der eigentliche Vollzug, in dessen Rahmen erst die Frage der unmittelbaren und allgemeinen Rechtsbindung zum Tragen kommt, obliegt den gemeindlichen Bebauungsplänen und neben diesen den förmlich festgestellten Plänen der Fachbehörden.

In Theorie, Gesetzgebung und Praxis besteht daher Einmütigkeit dahin, daß Raumordnungsgrundsätze, Programme und Pläne der überörtlichen Planung sowie die Flächennutzungspläne der Gemeinden nicht allgemein verbindlich sind. Sie sind lediglich "behördenverbindlich".

Was die Bindungskraft dieser Pläne gegenüber den Fachplanungen und der Ortsplanung anbelangt, wird gelegentlich die Meinung vertreten, einer rechtlich gesicherten Bindungskraft bedürfe es nicht; alles komme auf die innere

Schlüssigkeit der vorgelegten Pläne an. Die Überzeugungskraft guter Pläne werde dazu ausreichen, ihre Beachtung zu sichern. Diese Erwartung ist nicht begründet. Die Erfahrung lehrt, daß eben solche überörtlichen Pläne, denen echte Kollisionsentscheidungen zugedacht sind, wirkungslos bleiben müssen, wenn sie keinerlei Bindungskraft besitzen. Soll die der Planung zugedachte Koordinations- und Integrationswirkung herbeigeführt werden, so müssen die Pläne verschiedener Arten und Stufen von Rechts wegen miteinander in Einklang gebracht werden. Entsprechende Regelungen über das Verhältnis der verschiedenen Planarten zueinander enthält das Raumplanungsrecht.

Die Grundnorm für die inhaltliche Harmonisierung der Pläne der Raumplanung enthält § 1 Abs. 4 des Bundesraumordnungsgesetzes:

"Die Ordnung der Einzelräume soll sich in die Ordnung des Gesamtraumes einfügen. Die Ordnung des Gesamtraumes soll die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Einzelräume berücksichtigen."

Für diese Abstimmung von oben nach unten und von unten nach oben hat sich der von Umlauf¹⁵⁾ geprägte Begriff des "Gegenstromverfahrens" eingebürgert. Die Berücksichtigung der "Gegebenheiten und Erfordernisse der Einzelräume" wird dadurch gewährleistet, daß bei der Aufstellung aller "höheren" Pläne und Programme die davon betroffenen Behörden und Planungsträger zu beteiligen sind. Diese Beteiligung der Gemeinden, der Gemeindeverbände und ihrer Zusammenschlüsse bei der Aufstellung von Plänen der Landes- und Regionalplanung ist in § 5 Abs. 2 und 3 des Bundesraumordnungsgesetzes und in § 16 Abs. 1 des Landesplanungsgesetzes sichergestellt. Bei der Aufstellung des Landesentwicklungsprogramms und der Landesentwicklungspläne wird der Landesplanungsbeirat angehört, dem - neben anderen - Vertreter der Landesplanungsgemeinschaften angehören.¹⁶⁾ Auf diesem Wege werden mittelbar auch die den Landesplanungsgemeinschaften angehörenden kommunalen Körperschaften¹⁷⁾ in den Stand versetzt, ihre Belange geltend zu machen.

Der Grundsatz, daß sich die Ordnung der Einzelräume in diejenige des Gesamtraumes einzufügen hat, ist im Verhältnis zwischen allen nachgeordneten Planarten rechtlich lückenlos gesichert:

- a) Die Bebauungspläne sind aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln¹⁸⁾
- b) Die Bauleitpläne (Flächennutzungspläne und Bebauungspläne - letztere, soweit sie ausnahmsweise ohne vorausgegangenen Flächennutzungsplan aufgestellt werden dürfen -) sind den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen.¹⁹⁾ Die Ziele der Landesplanung werden im Landesentwicklungsprogramm, in Landesentwicklungsplänen und in Raumordnungsplänen dargestellt.²⁰⁾

- c) Die Raumordnungspläne (Gebietsentwicklungspläne und Flächensicherungspläne) müssen die im Landesentwicklungsprogramm und in den Landesentwicklungsplänen enthaltenen Ziele der Landesplanung berücksichtigen.
- d) Für das Landesentwicklungsprogramm und die Landesentwicklungspläne gelten die materiellen Bundesraumordnungsgrundsätze.²¹⁾

Dieses geschlossene System der vertikalen Harmonisierungspflicht setzt zu seinem Funktionieren voraus, daß die jeweils übergeordneten Planungsvorstellungen hinreichend konkretisiert sind und daß der nachgeordneten Planungsebene ein ausreichender Bewegungsraum zu - von Stufe zu Stufe - fortschreitender Ausfüllung des Planungsrahmens und der materiellen Planungskompetenzen verbleibt.

Die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten der vertikalen Anpassungspflicht sind nicht unbeschränkt. Ein durchgehendes Planungsweisungsrecht, das von oben nach unten alle Planungsdetails festlegen würde, stünde in krassem Gegensatz zu den Artikeln 28, Abs. 2 und 30 des Grundgesetzes. Das geltende Planungssystem trägt den Rechten der Länder auf Eigenstaatlichkeit und der kommunalen Körperschaften auf Selbstverwaltungshoheit in vollem Umfange Rechnung. Das läßt sich am Verhältnis der einzelnen Planungsstufen zueinander deutlich verfolgen:

- a) Die Regional- und Landesplanung darf der kommunalen Bauleitplanung nur einen Planungsrahmen setzen. Daher schreibt § 15 des Landesplanungsgesetzes auch vor, daß der Gebietsentwicklungsplan ein übergemeindlicher Plan ist, "nach dem sich die künftige Struktur des Gebietes und die geordnete Nutzung des Bodens in den Grundzügen richten sollen". Die in den Raumordnungsplänen (Gebietsentwicklungs- und Flächensicherungsplänen) dargestellten Ziele der Landesplanung dürfen den Gemeinden die städtebauliche Entscheidungsfreiheit nicht in der Substanz wegnehmen; sie müssen ihnen einen Raum eigener freier Entscheidung lassen. Dieser Forderung wird die Praxis der Regional- und Landesplanung im Lande Nordrhein-Westfalen auch durchaus gerecht. Das kann mit Zuverlässigkeit daraus geschlossen werden, daß es - nimmt man einmal das Beispiel des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk - in der gesamten bisherigen Zusammenarbeit zwischen der Landesplanung und der Bauleitplanung nur einen einzigen Fall gab, in dem eine Gemeinde die Ziele der Landesplanung nicht akzeptieren zu können meinte. Auch in diesem Falle wurde nicht eine Überschreitung der Befugnisse der Landesplanung gerügt, es handelte sich um eine sachliche Auseinandersetzung. Mit dieser Feststellung ist zugleich ein wesentlicher Beitrag zu der im Eingang gestellten Frage geleistet:
Im Gegensatz zu der von Köttgen geäußerten Besorgnis stellt sich die Re-

gional- und Landesplanung im Verhältnis zur kommunalen Selbstverwaltung eben nicht als vorgreifender Dirigismus, sondern als ein ebenso notwendiger wie zulässiger Planungsrahmen dar, der nicht nur die überörtlichen Belange zum Gegenstand hat, sondern zugleich auch die gemeindenachbarliche Koordination sicherzustellen hat.

- b) Nach dem System des nordrhein-westfälischen Planungsrechtes läßt auch die Landesentwicklungsprogrammierung, wie sie sich im Landesentwicklungsprogramm vom 7.8.1964²²⁾ darstellt, den Raumordnungsplänen der Landesplanungsgemeinschaften einen so weiten Spielraum, daß ein materieller Vorgriff auf die dieser Planungsebene zustehende Konkretisierungsaufgabe keinesfalls angenommen werden kann. Im übrigen stellt sich die Verfassungslage hier in ganz anderem Lichte; denn nach hier ganz übereinstimmender Ansicht steht die regionale Teilgebietsplanung nicht unter besonderem verfassungsrechtlichem Schutze. Sie ist, sowohl nach dem Bundesraumordnungsgesetze wie nach dem Landesplanungsgesetze Bestandteil der Landesplanung. Staats- und verfassungsrechtlich wäre in diesem Bereiche daher sogar die unmittelbare staatliche Weisung zulässig. In seiner Haltung gegenüber der regionalen Planungselbstverwaltung ist das Landesplanungsgesetz von Nordrhein-Westfalen aber zukunftsweisend vorbildlich, indem es den Landesplanungsgemeinschaften für deren Aufgabenbereich einen außerordentlich weiten Bewegungsraum beläßt.
- c) Die Frage, wie weit die Landesplanung überhaupt an materielle Ziele der Bundesraumordnung gebunden werden könne, ist bis in die Abschlußphase der Bundesraumordnungsgesetz-Beratungen lebhaft umstritten gewesen. Kein Zweifel kann darüber bestehen, daß der Bund Weisungsrechte hinsichtlich der Planungen der Länder im einzelnen nicht in Anspruch nehmen kann. Die einzige Möglichkeit, Ziele der Bundesraumordnung gegenüber den Ländern für verbindlich zu erklären, bietet das Bundesgesetz. Nach dem Kompetenzkatalog des Grundgesetzes beschränkt sich aber diese Bundesgesetzgebungskompetenz auf den Erlaß von Rahmenvorschriften. Auf diese Rahmenkompetenz²³⁾ stützt sich das Bundesraumordnungsgesetz. Es enthält in seinem § 2 die sogenannten Raumordnungsgrundsätze. Sie haben die sachlichen Ziele der Bundesraumordnungspolitik zum Gegenstand, dienen für das ganze Bundesgebiet besonders hervorragende Bedeutung beigegeben wurde. Diese Bundesraumordnungsgrundsätze gelten nach § 3 Abs. 2 ROG "unmittelbar für die Landesplanung in den Ländern". Rechtlich gesehen ist daher die Berücksichtigung dieser Raumordnungsgrundsätze bei der Aufstellung von Plänen der Landesplanung gesichert, doch ist die praktische Tragweite dieser Bindung nur zurückhaltend zu beurteilen. Das ergibt sich daraus, daß die Grundsätze außerordentlich vorsichtig, generell und

abstrakt gefaßt sind. Sie beschränken sich im Übrigen auf die Aussagen, in denen sich bei der Verabschiedung des Bundesraumordnungsgesetzes praktisch vollständige Übereinstimmung zwischen dem Bunde, den Ländern und den hauptsächlich Interessierten und Betroffenen ergeben hatte. Das ist auch die Erklärung dafür, weshalb sich die Länder mit den ursprünglich von ihnen stark bekämpften Anpassungspflichten schließlich leicht einverstanden erklären konnten.

So beschränkt sich die Anpassungspflicht der Länder gegenüber dem Bunde auf die in den Raumordnungsgrundsätzen rahmenrechtlich fixierte Substanz. Nach offiziellen Verlautbarungen will der Bund weitere Raumordnungsziele, denen die Länder sich anzupassen hätten, auch nicht anstreben.

Eine andere Möglichkeit könnte auch nicht daraus geschlossen werden, daß der Bundesraumordnungsminister verpflichtet ist, gemäß § 4 Abs. 1 des Raumordnungsgesetzes die langfristigen großräumigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zusammenfassend darzustellen. Dabei handelt es sich nämlich nur um diejenigen Planungen, für die der Bund als Verwaltungsträger selbst zuständig ist, die sogenannte bundesinterne Raumordnung.²⁴⁾

Es kann also zusammenfassend festgestellt werden, daß die vertikale Anpassungspflicht der jeweils nachgeordneten Pläne zwar durchgehend rechtlich gesichert ist, doch mit der Maßgabe, daß den jeweils nachgeordneten Planungsebenen ein ausreichender, nach meiner Ansicht über das verfassungsrechtlich notwendige Maß hinausgehender freier Bewegungsspielraum belassen bleibt.

Es ist eher umgekehrt festzustellen, daß die entscheidende Voraussetzung für die Begründung der Anpassungspflicht, nämlich die Konkretisierung der jeweils übergeordneten Ziele, verbreitet noch nicht in dem erforderlichen Maße gegeben ist. Die Frage, inwieweit es sachlich notwendig und politisch möglich wäre, die materiellen Ziele der Bundesraumordnung schärfer zu fassen, soll hier nicht weiter vertieft werden. Dagegen sind zweifellos die Ziele der Landesplanung in einer Art und Weise, die das Anpassungsgebot des § 1 Abs. 3 des Bundesbaugesetzes begründen soll, in weiten Gebietsteilen noch nicht geschaffen. Zwar liegt das Landesentwicklungsprogramm mit seiner generellen Umschreibung der allgemeinen Planungsziele vor. Die anschließend vorgesehenen Landesentwicklungspläne und Gebietsentwicklungspläne für größere Landesteilgebiete sind aber noch nicht aufgestellt. Auch wenn die gegenwärtig im Aufstellungsverfahren befindlichen Landesentwicklungspläne und Gebietsentwicklungspläne aufgestellt sein werden, liegen die Ziele der Landesplanung nur für sachliche und räumliche Teilgebiete in ausreichender Konkretisierung vor. Mag auch angesichts der ungeheuren Arbeitsbelastung, der

außerordentlich zeitraubenden, gleichwohl aber notwendigen Beteiligungsverfahren und der personellen Situation der Landesplanung kein Vorwurf gemacht werden können, so muß doch unbedingt angestrebt werden, daß alsbald die Ziele der Landesplanung in Landesentwicklungsplänen und in Gebietsentwicklungsplänen (Teilgebietsentwicklungsplänen) so konkretisiert werden, daß aus den Programmen und Plänen selbst die von den Gemeinden zu respektierenden Ziele der Landesplanung abgelesen werden können.

Solange dieser Idealstand der Planungs- und Programmierungsarbeit nicht gegeben ist, muß das Anpassungsverfahren nach § 18 des Landesplanungsgesetzes ausreichen. Danach haben die Bezirksplanungsstellen der Landesplanungsgemeinschaften den Gemeinden bei Beginn ihrer Bauleitplanungsarbeiten die Ziele der Landesplanung mitzuteilen. Dieses auf den Einzelfall abgestellte Planungssurrogat hat zweifellos wesentlich dazu beigetragen, die gemeindlichen Bauleitpläne auf überörtliche Belange auszurichten. Auch kann an der Notwendigkeit und Legitimität dieses Verfahrens nicht gezweifelt werden; doch kann die Landesplanung ihre volle Leistungsfähigkeit und Überzeugungskraft erst dann entfalten, wenn in Plänen und Programmen für größere zusammenhängende Raumeinheiten die Ziele der Landesplanung, auch für die Gemeinden einsehbar und überzeugend dargestellt werden. Dieses Ziel muß daher angestrebt werden. Werden die Ziele der Landesplanung aus solchen unter Beteiligung der Gemeinden förmlich aufgestellten Plänen und Programmen abgeleitet, so muß der eingangs zitierte Vorwurf dirigistischen Eingriffs vollends in sich zusammenbrechen. Aber auch solange und soweit das Planungssurrogat des § 18 LaPlaG aus praktischen Gründen angewandt werden muß, ist der Vorwurf des Dirigismus nicht gerechtfertigt; denn in dem Verfahren nach § 18 des Landesplanungsgesetzes dürfen auch in dem jeweiligen Einzelfalle Ziele der Landesplanung nicht "aus der Schublade" oder aus der Machtvollkommenheit der Bezirksplanungsstelle ad hoc produziert werden; auch in diesem Falle müssen die Bezirksplanungsstellen die von ihnen mitgeteilten Ziele begründen und aus übergeordneten planerischen oder programmatischen Festlegungen ableiten. Ansatzpunkte dafür finden sich auch in den Gebieten, für die noch keine Entwicklungspläne vorliegen, im Bundesraumordnungsgesetz einerseits und im Landesentwicklungsprogramm andererseits.

Der Genehmigungsvorbehalt

Die dargestellte vertikale Anpassungspflicht wird durch Genehmigungsvorbehalte gesichert. Im Grundsatz unterliegen alle jeweils nachgeordneten Pläne einer fachaufsichtlichen Genehmigung. Im Genehmigungsverfahren wird geprüft, ob die nachgeordnete Planart die Ziele und Grundsätze der übergeordneten respektiert.

So unterliegen die Bauleitpläne (Flächennutzungspläne und Bebauungspläne) der Gemeinden der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde²⁵⁾, der Gebietsentwicklungsplan bedarf der Genehmigung der Landesplanungsbehörden.²⁶⁾

II

DIE ANPASSUNGSPFLICHT DER FACHPLANUNGEN

Die vertikale Harmonisierung der Pläne der Raumplanung wird durch die horizontale Anpassungspflicht der Fachplanungen ergänzt. Die Fachplanung (z.B. für Bundesfernstraßen, Landesstraßen, Wasserwirtschaft, Bundesbahn, Bundespost, Verteidigung etc.) haben den in den jeweiligen Plänen und Programmen festgelegten Zielen der Raumplanung Rechnung zu tragen. Dieser Grundsatz ist auf den verschiedenen Ebenen in unterschiedlichem Maße ausgeprägt.

- a) Die Bundesraumordnungsgrundsätze gelten unmittelbar für die Fachbehörden des Bundes (§ 3 Abs. 1 des Bundesraumordnungsgesetzes).
- b) Das Landesentwicklungsprogramm und die Landesentwicklungspläne sind Richtlinien für alle behördlichen Entscheidungen der Landesbehörden (§ 13 Abs. 3 des Landesplanungsgesetzes). Sie gelten nach § 5 Abs. 4 des Bundesraumordnungsgesetzes auch für Bundesfachplanungen.
Hier dokumentiert sich eine besondere Leistung des Bundesraumordnungsgesetzes; denn die hoheitlich tätigen Bundesbehörden können durch Landesrecht nicht an Pläne und Programme der Länder gebunden werden. Diese im bisherigen Landesplanungsrecht zwangsläufige Lücke ist damit durch das Bundesraumordnungsgesetz geschlossen worden.
- c) Die Anpassungspflicht der Landes- und Bundesbehörden gilt - in gleicher Weise wie gegenüber dem Landesentwicklungsprogramm und den Landesentwicklungsplänen - auch gegenüber den Gebietsentwicklungsplänen.²⁷⁾

Alle öffentlichen Planungsträger, d. h. sowohl die Fachplanungsträger des Bundes als auch die der Länder, die an der Aufstellung zu beteiligen sind, haben ihre Planungen dem Flächennutzungsplan anzupassen,²⁸⁾ wenn sie der Planung nicht widersprochen haben.

Dieselbe Anpassungsverpflichtung für die Bundes- und Landesfachplanung ergibt sich auch gegenüber dem Bebauungsplan.²⁹⁾

Diese im Grundsatz durchgehende vertikale Anpassungsverpflichtung der Fachplanungen gegenüber den sie integrierenden Raumplanungen ist in einigen Bereichen wesentlich abgeschwächt.

- a) Wollen Landesfachplanungsbehörden vom Landesentwicklungsprogramm oder von einem Landesentwicklungsplan abweichen, so haben sie landesrechtlich die Landesplanungsbehörde rechtzeitig zu beteiligen.³⁰⁾ Über die Voraussetzungen, unter denen eine Abweichung von den Landesentwicklungsprogrammen und den Landesentwicklungsplänen zugelassen sein soll, schweigt das Landesplanungsgesetz.
- b) Das Bundesraumordnungsgesetz enthält keine derartig weit gefaßte Möglichkeit für Fachplanungsbehörden, von den Plänen und Programmen der Landesplanung und Regionalplanung abzuweichen. Im Grundsatz steht daher das Bundesraumordnungsgesetz auf dem - richtigen - Standpunkt, daß einmal abgestimmte integrierende landesplanerische Programme und Pläne die Anpassungspflicht der Fachplanungsträger auslösen. Nur eine Reihe bestimmter Ausnahmen läßt das Bundesraumordnungsgesetz zu. Dabei beschränkt es sich auf bestimmte Vorhaben des Bundes oder bundesunmittelbarer Planungsträger. Diese im § 6 des Bundesraumordnungsgesetzes getroffene Regelung öffnet diesen Fachplanungsträgern das Recht, Widerspruch einzulegen, wenn die Ziele der Raumordnung und Landesplanung mit den materiellen Raumordnungsgrundsätzen des Bundes nicht übereinstimmen oder mit der Zweckbestimmung des Vorhabens nicht in Einklang stehen und das Vorhaben nicht auf einer anderen geeigneten Fläche durchgeführt werden kann. Die strenge Fassung der Voraussetzung, an die dieser Widerspruch geknüpft ist, zeigt, wie ernst es dem Bundesraumordnungsgesetz mit der Anpassungspflicht der Bundesfachplanungsträger gegenüber der Landesplanung ist.
Angesichts der Weitmaschigkeit der Bundesraumordnungsgrundsätze dürfte es einem Bundesfachplanungsträger praktisch unmöglich sein, geltend zu machen, daß ein Plan der Landesplanung den Raumordnungsgrundsätzen widerspricht.
Auch das Vorbringen, daß die Ziele der Landesplanung mit der Zweckbestimmung des Bundesvorhabens nicht im Einklang stehen, wird nur selten zu belegen sein. Dabei ist davon auszugehen, daß Ziele der Landesplanung aufgrund der Orts- und Sachkenntnis in aller Regel so fixiert sind, daß der Zweckbestimmung der Bundesmaßnahme auch Rechnung getragen wird. Eben das liegt ja in aller Regel auch im Interesse der Landesplanung. Allenfalls bei Maßnahmen der Landesverteidigung sind Sachverhalte denkbar, die sich der abschließenden Beurteilung der Landesplanung aus in der Sache liegenden Gründen entziehen.
Aus all dem ist zu schließen, daß die Bindungen der Fachplanungsträger an die Ziele der Landesplanung, auch in Ansehung des eben geschilderten § 6 des Bundesraumordnungsgesetzes, außerordentlich streng sind. Sie sind, wie schon ausgeführt, zugleich auch wesentlich strenger als die vergleich-

baren Vorschriften für die Anpassungspflicht des Landesfachplanungsträger an die Landesplanung.

- c) Die in § 7 des Bundesbaugesetzes geregelte Verpflichtung der Fachplanungsträger, sich dem Flächennutzungsplan anzupassen, ist nur sehr schwach durchgebildet. Die Bindungswirkung kann nämlich bereits mit der Begründung aufgekündigt werden, daß "eine Veränderung der Sachlage eine abweichende Planung erforderlich macht."

Weitere materielle oder formelle Voraussetzungen werden nicht gefordert. Die Fachplanungsträger haben sich lediglich unverzüglich mit der Gemeinde ins Benehmen zu setzen.

- d) Sehr differenziert ist die Regelung der Anpassungspflicht der Bundesfachplanungsträger gegenüber den gemeindlichen Bebauungsplänen.³¹⁾ Handelt es sich um bauliche Anlagen mit besonderer öffentlicher Zweckbestimmung, so entscheidet im Kollisionsfall die höhere Verwaltungsbehörde. Diese für Bundes- und Landesbauten in gleicher Weise geltende Vorschrift ist jedenfalls insoweit als sachgerecht anzusehen, als eine Kollisionsentscheidung von dritter Stelle vorgesehen ist.

Bei Vorhaben der Landesverteidigung, des Bundesgrenzschutzes und des zivilen Bevölkerungsschutzes ist diese Kollisionsentscheidung auf den zuständigen Bundesminister verlagert, was faktisch auf eine absolute Privilegierung hinausläuft. Dasselbe gilt für Bundesmaßnahmen, die nach dem Landbeschaffungsgesetz, dem Schutzbereichsgesetz, dem Bundesfernstraßengesetz, dem Bundesbahngesetz, dem Telegrafengegesetz, dem Luftverkehrsgesetz und dem Personenbeförderungsgesetz durchgeführt werden.

Alle diese Fälle haben miteinander gemeinsam, daß der bundesrechtlichen Fachplanung der Vorrang gegenüber der kommunalen Bebauungsplanung eingeräumt wird. Damit wird, was von kommunaler Seite immer wieder gerügt worden ist, die Integrations- und Koordinationsfunktion des Bebauungsplanes, der doch eine abschließende rechtliche Ordnung der Bodennutzung zum Gegenstande hat, wesentlich beeinträchtigt. Eine ähnliche Regelung gilt für Landesfachplanungen auf dem Gebiete des Verkehrs-, Wege- und Wasserrechtes; jedoch gilt hier der Vorrang der Landesfachplanung nur dann, wenn die Gemeinde in einem förmlichen Verfahren beteiligt worden ist.

Zur Rechtfertigung dieser Privilegierung von Bundes- und Landesfachplanungen gegenüber der kommunalen Bebauungsplanung wird geltend gemacht, daß es sich hier um Maßnahmen von überörtlicher, ja großräumiger Bedeutung handele, denen aus der Sache im Kollisionsfalle der Vorrang gegenüber kleinmaßstäblichen Entscheidungen der Gemeinde gebühre.

Ich will mich eines abschließenden Urteils über die Abwägung der beiden Ge-

sichtspunkte enthalten, möchte aber darauf hinweisen, daß die im § 6 des Bundesraumordnungsgesetzes getroffene Regelung in den meisten Fällen eine sachgerechte Lösung zuläßt. Nach dieser Regelung genießen die bundesrechtlichen Fachplanungen nicht mehr den absoluten Vorrang, den ihnen die §§ 37 und 38 des Bundesbaugesetzes verschaffen. Auf dem Wege über den § 6 Abs. 1 des Bundesraumordnungsgesetzes kann durch Aufstellung von Zielen der Landesplanung eine Einbindung auch der privilegierten Bundesfachplanungen herbeigeführt werden.

Diese Lösung ist als sachgerecht anzusehen und trägt den Argumenten Rechnung, die für die Sonderregelung im Bundesbaugesetz geltend gemacht werden. Landesplanerische Programme und Pläne der Länder, in denen die Belange der Ortsplanung und der überörtlichen Bundes- und Landesfachplanung miteinander integriert werden, können für sich in Anspruch nehmen, auch den übergeordneten Gesichtspunkten Rechnung zu tragen, die in der Bundes- und Landesfachplanung wahrzunehmen sind. Die Bindungswirkung kann aber nur durch die förmliche Aufstellung von Landes- oder Regionalplänen herbeigeführt werden. Es liegt auf der Hand, daß eine solche Bindung durch das auf den Einzelfall abgestellte Planungssurrogat des § 18 Abs. 2 des Landesplanungsgesetzes nicht herbeigeführt werden kann. Dies ist ein zusätzliches Argument für die Notwendigkeit, großräumige regionale landesplanerische Pläne und Programme aufzustellen, um nämlich auf diesem Wege nicht nur die Ziele der Landesplanung für die kommunale Bauleitplanung, sondern auch für die Bundes- und Fachplanungsträger verbindlich zu machen.

Aus diesem Gedankengang ergibt sich ein Beitrag zur Beantwortung der von Köttgen gestellten kritischen Frage. Die sachgerechte überörtliche Koordination und Integration durch Pläne und Programme der Landesplanung erweist sich insbesondere, wenn man die Pflicht, die Gemeinden in der Regionalplanung nach § 5 Abs. 3 ROG zu beteiligen, und den Einfluß der Gemeinden auf die Landesplanung über die Landesplanungsgemeinschaften berücksichtigt, durchaus nicht allein als eine Belastung und Beeinträchtigung der kommunalen Planung. Sie kann auch zum Wegbereiter und Schutzinstrument der kommunalen Mitentscheidung werden.

Auch ist die Feststellung zulässig, daß die Bauleitplanung, Landesplanung, Bundesraumordnung und die Fachplanungen zu einem festen System gegenseitiger Anpassung und Ergänzung zueinander gefügt sind, das - jedenfalls von der rechtlichen Ordnung her - günstige Voraussetzungen für die Planungsarbeit bildet.

Wenn ich einige "schwache Punkte" aufgezeigt habe, so haben sich zugleich Ansätze für Lösungsmöglichkeiten erwiesen. Die Erfahrung wird lehren, ob diese Möglichkeiten die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen.

III

DIE ORGANISATORISCHE EFFIZIENZ DER RAUMPLANUNG

Ist auch das Planungsrechtssystem nach meiner Überzeugung im ganzen positiv zu beurteilen, so kann doch nicht übersehen werden, daß die Landesplanung sich noch nicht zu ihrem vollen Wirkungsgrad entfaltet hat. Einer der Gründe dafür ist im organisatorischen Bereich zu suchen.

Kennzeichnend für die bisherige Stellung der Raumplanung ist die immer wieder erhobene und weithin auch erfüllte Forderung, daß die Raumplanung eigener, an Verwaltungsgrenzen nicht gebundener Planungsräume bedürfe. Geradezu zwangsläufig ergab sich daraus, daß die Raumplanung auch einer eigenen, neben der allgemeinen inneren Verwaltung stehenden Organisation bedarf. Die Landesplanungsgemeinschaften der Zwischenkriegsepoche, die neuen Nordrhein-Westfälischen Landesplanungsgemeinschaften und die regionalen Planungsgemeinschaften in anderen Bundesländern entsprechen dieser Forderung. Sie war und bleibt im Ansatz so lange richtig, als die allgemeine Verwaltungsgliederung keine Verwaltungsräume darbietet, die als Planungsräume taugen. Mehr als ein Schönheitsfehler der landesplanerischen Sonderorganisation ist es aber, daß sie nicht in die allgemeine innere Verwaltung eingebettet ist. Auf diesem Sachverhalt beruht zum nicht geringen Teil die beklagenswerte Tatsache, daß die regionale Landesplanung in einem zu geringen Maße in der vollziehenden Verwaltung wirksam geworden ist.

Raumplanung auf allen Stufen ist ein Führungshilfsmittel, ein Hilfsmittel der Verwaltungsführung. Als Verwaltungshilfsmittel ist Raumplanung auf Verwirklichung angelegt. Nur daraus leitet sich die Legitimität der Raumplanung her. Je weiter die Planung organisatorisch von der vollziehenden Verwaltung entfernt ist, um so geringer sind ihre Durchsetzungschancen. Je näher die Raumplanung der Verwaltungsspitze der entsprechenden Verwaltungsebene ist, um so größer ist ihre Auswirkungsmöglichkeit. Dieser durch die Erfahrung belegte Satz findet seine Bestätigung in der gültigen Auffassung von den Aufgaben der allgemeinen inneren Verwaltung. In ihr sollen sich alle Aufgaben der Verwaltung bündeln, die nicht aus zwingenden Gründen durch Sonderverwaltungen wahrgenommen werden müssen. Daß es zu viele Sonderverwaltungen gibt, sei am Rande bemerkt. Die Raumplanung ist - nach einhelliger Auffassung und nach allen gesetzlichen Definitionen - ein typisches Hilfsmittel zur Koordination und zur geistigen Bündelung vieler, möglichst aller raumrelevanten Verwaltungs- und Sachaspekte. Auch aus diesem Grunde gehört die Raumplanung in die allgemeine innere Verwaltung, nicht in eine Sonderorganisation.

Richtig liegt daher verwaltungsorganisatorisch die Bauleitplanung bei den lokal

zuständigen Gemeinden, die Landesgesamtgebietsplanung bei den Ländern und die Bundesraumordnung bei dem Bunde. Das Feld, in dem die Raumplanung nicht der allgemeinen inneren Verwaltung integriert ist, liegt oberhalb der Gemeinden und unterhalb der Länder.

Da aber, wie bereits kurz angedeutet, in diesem Felde keine als Planungsräume taugenden Verwaltungsräume für die interkommunale Planungs- und Regionalplanung und für die Gebietsentwicklungsplanung gegeben sind, muß die gegenwärtige Sonderorganisationsform einstweilen beibehalten bleiben. Doch muß im Zuge der wohl langsam in Gang kommenden Verwaltungsneuordnung darauf Bedacht genommen werden, daß hier Verwaltungsstufen und -räume geschaffen werden, die auch für die Raumplanung taugen. Kann diese Tauglichkeit im Prinzip hergestellt werden, dann ist es geboten, die Raumplanung auf allen Verwaltungsebenen organisatorisch in die allgemeine innere Verwaltung zu integrieren.

Praktische Folgerungen ergeben sich daraus für Aufgabenstellung und Gebietszuschnitt der Gemeinden, damit sie in die Lage versetzt werden, die ihnen vom Bundesbaugesetz zugedachten Aufgaben auch wirklich wahrzunehmen.

Entsprechende Folgerungen ergeben sich für den Gebietszuschnitt und die Aufgabenverteilung der Gemeindeverbände, seien sie nun vergrößerte Landkreise oder regionale Gebietskörperschaften, damit diese die Regionalplanung und die regionale Leistungsverwaltung in einer Hand verbinden können. Auf dem Wege dahin sind alle Sonderformen planerischer überörtlicher Kooperation dankbar zu begrüßen; doch gilt es zu erkennen, daß es sich um vielleicht zu-gegebenermaßen langlebige Übergangslösungen handelt, die als solche - und nur als solche - berechtigt sind.

Erst nach den hier nur angedeuteten verwaltungsräumlichen Korrekturen und der Einbettung der Raumplanung in die allgemeine innere Verwaltung wird sich die volle Leistungsfähigkeit des Planungsrechtssystems entfalten können. Es braucht nicht befürchtet zu werden, daß eine umfassende Verwaltungsreform auch zu einer Korrektur des Raumplanungsrechtes zwingt. Eher liegt es umgekehrt. Das Raumplanungsrecht setzt eine entsprechend leistungsfähige allgemeine Verwaltungsorganisation voraus.

Z I T A T E

- 1) A. Köttgen, "Der heutige Spielraum kommunaler Wirtschaftsförderung", Raumordnung und gesetzefreie Verwaltung, 1963.
- 2) A. Köttgen, a.a.O., S. 68.
- 3) A. Köttgen, a.a.O., S. 68.
- 4) A. Köttgen, a.a.O., S. 70.
- 5) A. Köttgen, a.a.O., S. 71.
- 6) Bundesbaugesetz v. 23.6.1960, BGBl. I, S. 341 (BBauG) Landesplanungsgesetz NRW v. 7.5.1962, Gesetz- und Verordnungsblatt NRW S. 229/SGV. NRW S. 230. (LPIG)
- 7) vgl. § 2 des Raumordnungsgesetzes v. 8.4.1965, BGBl. I, S. 306. (ROG)
- 8) vgl. § 4, I, 2 ROG.
- 9) Landesentwicklungsprogramm NRW, Bekanntmachung des Ministers für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten v. 7.8.1964 - I A 4 - 50.08 - 2373/64 (Ministerialblatt NRW S. 1205/SMBI. NRW S. 230). Vgl. auch §§ 11, 12 I, 13 LPIG.
- 10) vgl. §§ 11, 12 II, 13 LPIG. Die Landesraumordnungsgrundsätze sind zusammengestellt in "Raum und Ordnung", Tatsachen und Meinungen zur Raumordnung und Kommunalpolitik, Veröffentlichungen des Bundesministers des Innern, Heft 1, 1966, S. 5 - 13.
- 11) vgl. §§ 15 - 18 LPIG.
- 12) vgl. § 19 LPIG.
- 13) vgl. §§ 5 - 7 BBauG.
- 14) vgl. §§ 8 - 13 BBauG.
- 15) J. Umlauf, "Wesen und Organisation der Landesplanung", 1958, Begriff des "Gegenstromverfahrens" auf S. 50.
- 16) vgl. § 13 I LPIG.
- 17) vgl. § 7 III und IV LPIG.
- 18) vgl. § 8 II BBauG.
- 19) vgl. § 1 III BBauG.
- 20) vgl. § 11 LPIG.
- 21) vgl. § 3 II ROG.
- 22) s. Anm. 9.
- 23) vgl. Art. 75 Nr. 4 GG.
- 24) vgl. § 4 I i.V.m. § 3 I ROG.
- 25) vgl. §§ 6 und 11 BBauG.
- 26) vgl. § 16 III LPIG.
- 27) vgl. § 16 VI LPIG und § 5 IV ROG.
- 28) vgl. § 7 BBauG.
- 29) vgl. §§ 29, 37 und 38 BBauG.
- 30) vgl. § 13 III, letzter Satz LPIG.
- 31) vgl. §§ 37, 38 BBauG.