

Landesplanungsrecht und kommunale Planungshoheit*)

Das Thema stellt mit der Landesplanung auf der einen und der gemeindlichen Bauleitplanung auf der anderen Seite zwei Aufgabenbereiche gegenüber, die miteinander auf das Engste verwandt sind, dennoch aber stets schwierige Probleme der Abgrenzung und Verzahnung erzeugt haben.

Zur Aufgabenabgrenzung zwischen der Landes- und Ortsplanung

Der oft diskutierten, aber eigentlich bis jetzt noch nicht befriedigend gelösten Frage nach der Sachgebietsgrenze zwischen der Bauleitplanung und der Landesplanung möchte ich heute nicht nachgehen. Ich beschränke mich darauf, das Wenige festzustellen, was hier durch das Gesetz entschieden ist.

Das Bundesbaugesetz hat bestimmt, daß aus der Stufenfolge der Pläne neben dem verbindlichen Bebauungsplan der vorbereitende, das ganze Gemeindegebiet erfassende Flächennutzungsplan der Ortsplanung zugehört. Damit ist das Bundesbaugesetz dem Aufbaurecht der Länder und dem Zuständigkeits-Gutachten des Bundesverfassungsgerichts gefolgt. Dieses Gutachten stellt zum Begriff der Raumordnung und Landesplanung fest, daß sie der überörtlichen, übergeordneten Planung gewidmet sind. In der Tat ist dies auch das einzige objektiv faßbare Abgrenzungskriterium. Es wird sich aber zeigen, daß damit eine Reihe von Grenzfragen in dem Bereich der Regionalplanung und der Gemeindenachbarschaftsplanung noch nicht ohne weiteres gelöst ist. Zu einem der beiden – vorläufig – einmal so abgegrenzten Sachgebiete hat das Bundesbaugesetz eine fundamentale Entscheidung getroffen: Die bundesgesetzliche Legalisierung der kommunalen Planungshoheit.

Die kommunale Planungshoheit

Nicht ohne harte Auseinandersetzungen ist der Gesetzgeber zu der in § 2 Abs. 1 niedergelegten Entscheidung gelangt, daß „die Bauleitpläne von den Gemeinden in eigener Verantwortlichkeit aufzustellen sind“. Damit erkennt das Gesetz die gemeindliche Planungshoheit, die so schon von den Aufbaugesetzen deklariert war, an. Ein Wandel tritt lediglich für das Land Hessen ein, dessen Aufbaugesetz die Planung kreisangehöriger Gemeinden (mit Ausnahme der größeren) den Landkreisen übertragen hatte – wie auch für das Land Bayern, in welchem eine neuere Planungsgesetzgebung nicht existierte.

Der Grundsatz des § 2 Abs. 1 ist konsequent durchgeführt – gegen den Widerstand einzelner Länder, die die Übertragbarkeit gemeindlicher Planungsaufgaben etwa nach dem hessischen Muster gefordert hatten. Der aus den Koordinationsverhandlungen zwischen dem Bundestags- und dem Bundesratsausschuß hervorgegangene § 147 Abs. 1 ist nur scheinbar ein Kompromiß.

„(1) die zuständige Oberste Landesbehörde kann im Einvernehmen mit der Gemeinde bestimmen, daß die nach diesem Gesetz der Gemeinde obliegenden Aufgaben auf eine andere Gebietskörperschaft übertragen werden oder auf einen Verband, an dessen Willensbildung die Gemeinde mitwirkt.“

Diese Vorschrift handelt zwar von der Übertragbarkeit gemeindlicher Aufgaben. Sie fordert aber das Einvernehmen mit der Gemeinde, wenn die Oberste Landesbehörde eine

gemeindliche Aufgabe einer anderen Gebietskörperschaft oder einem Verbandsverbande übertragen will. Im letzten Fall muß ferner sichergestellt sein, daß die Gemeinde an der Willensbildung des Verbandes mitwirkt.

Der Zwangsverband als Beschränkung der gemeindlichen Planungshoheit

In einer gewissen Konkurrenz zu § 147 Abs. 2, der im übrigen für alle im Bundesbaugesetz geregelten gemeindlichen Aufgaben gilt, steht die Zulässigkeit der Zwangsverbandsbildung. Nach § 4 kann ein Planungsverband nicht nur freiwillig, sondern unter den dort geregelten Voraussetzungen auch als Zwangsverband gegründet werden. Da – wie bei Zweckverbänden – die einzelne Gemeinde ihre originären Zuständigkeiten insoweit einbüßt, als diese zum Aufgabenbereich des Verbandes gehören, kann hier der Fall eintreten, daß einer Gemeinde obliegende Aufgaben ohne das in § 147 vorgeschriebene Einvernehmen auf einen Verband übertragen werden. Die juristische Lösung dieses Problems liegt darin, daß § 4 nach der Anlage des Gesetzes, in Sonderheit auch wegen seines begrenzteren Anwendungsbereiches im Verhältnis zu § 147 Abs. 1 eine derogierende Spezialnorm darstellt.

Unterscheidung zwischen fachtechnischer Ausarbeitung und förmlicher Aufstellung der Bauleitpläne

Der durchaus nicht grundlose Streit über die Eignung der kleineren und kleinsten Gemeinden für die Aufgaben der Bauleitplanung ist zum Teil darauf zurückzuführen, daß selbst in Fach- und Verwaltungskreisen nicht mit hinreichender Schärfe zwischen der Ausarbeitung eines Planentwurfs und dessen förmlicher Aufstellung unterschieden wird. Für die Ausarbeitung eines Bauleitplanes bedarf es – daran ist kein Zweifel zulässig – eines qualifizierten Stabes von Fachleuten. Diese Aufgabe kann offensichtlich von kleineren und kleinsten Gemeinden nicht aus eigener Verwaltungskraft gelöst werden. Zur Überbrückung dieses Mangels an Verwaltungskraft in Klein- und Kleinstgemeinden sind aber bereits von der bisherigen Praxis ausreichende Hilfs- und Überbrückungsmaßnahmen entwickelt worden, sei es nun durch die Beauftragung von freischaffenden Stadtplanern, sei es durch Gewährung von Verwaltungs- und Planungshilfe durch die Ortsplanungsstellen der Regierungen oder die Kreisbauämter, worauf jüngst in Ihrer Zeitschrift Ihr Vorstandsmitglied Dr. Conrady mit Recht hingewiesen hat. Diesen Sachverhalt will § 2 Abs. 3 regeln. Danach können

„die Landesregierungen durch Rechtsverordnung Stellen bestimmen, die verpflichtet sind, auf Antrag der Gemeinde Bauleitpläne auszuarbeiten“.

Dabei ist offensichtlich nur an solche Stellen gedacht, die der Verwaltungshoheit der Länder unterstehen. In Nordrhein-Westfalen sind bereits die Landkreise verpflichtet worden, ihren Gemeinden Planungshilfe dieser Art zu leisten. Nicht etwa soll ein besonderes Zulassungs- oder Ausleseverfahren für freischaffende Stadtplaner entwickelt werden. Daß ein derartiger verfassungsrechtlich möglicherweise bedenklicher Vorgang nicht gewollt ist, wird durch den 2. Absatz der genannten Bestimmung klargestellt, die vorschreibt, daß

„das Recht der Gemeinden, andere fachlich geeignete Personen zu beauftragen, unberührt bleibt“.

Was dagegen nun das förmliche Planaufstellungsrecht angeht, so muß, wenn nicht unsere Vorstellungen über die

*) Vortrag auf der Hauptversammlung des Vereins für Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik am 8. 6. 1961 in Dortmund

politische Leistungsfähigkeit unserer Selbstverwaltung Schiffbruch leiden sollen, auch die kleinste Gemeinde in der Lage sein, durch ihre willensbildenden Körperschaften eine Leitvorstellung von der anzustrebenden Entwicklung des Gemeindegebietes zu schaffen. Es ist, wie mir scheint, mit ganz besonderem Recht darauf hingewiesen worden, daß die städtebauliche Willensbildung geradezu der Prüfstein und das Instrument dafür seien, örtliches Verantwortungsbewußtsein in demokratisch staatsbürgerlicher Weise zu entwickeln.

Grenzen der kommunalen Planungshoheit

Der Planungshoheit der Gemeinden sind Grenzen gesetzt, die in der Natur eines sinnvollen Planungsprozesses und in der Gliedstellung der Einzelgemeinden im staatlichen Gesamtorganismus ihre Begründung finden. Die wohl am weitesten reichende unter diesen Beschränkungen, nämlich die Bindung gegenüber der Landesplanung möchte ich im zweiten Hauptteil meines Referats eingehend behandeln. Zunächst ist auf die übrigen Bindungen allgemeiner Art einzugehen.

Planungsrecht und Planungspflicht

Die kommunale Planungshoheit umschließt nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht zur Bauleitplanung. Diese ist allerdings nicht als rein schematische, jedenfalls jede Gemeinde treffende Pflicht gestaltet. Nur „sobald und soweit es erforderlich ist“, müssen Bauleitpläne aufgestellt werden.

Kommunalaufsichtliche Beschränkungen der Planungshoheit

Die Regierungsvorlage hatte eine bundesgesetzliche Regelung der baufachlichen Ersatzvornahme in baugesetzlichen Aufgaben vorgeschlagen. Mit der zutreffenden Begründung, daß die Gemeindeordnungen in Gestalt der allgemeinen kommunalaufsichtlichen Maßnahmen bis zu dem äußersten der Ersatzvornahme ausreichende Handhaben bieten, ist der Bundesgesetzgeber dem Streit darüber ausgewichen, ob er denn überhaupt wegen fachlicher Besonderheiten, die hier angenommen worden waren, dem Kommunalrecht zugehörige Materien regeln dürfe.

Der Genehmigungsvorbehalt

Über die Frage, ob die Bauleitpläne, d. h. sowohl der Flächennutzungsplan als auch der Bebauungsplan staatlicher Genehmigung unterworfen werden sollten, hat es ernsthafte Auseinandersetzungen gegeben. Im Grunde konnte nie ein Zweifel darüber bestehen, daß der Flächennutzungsplan wegen der Einbindung der Gemeinde in überörtliche Zusammenhänge einer irgendwie gearteten staatlichen Mitwirkung bedürfe. Die Auseinandersetzung ging eigentlich nur darum, ob es sich um ein Beanstandungsrecht oder ein Genehmigungsrecht handele, was aber schließlich bei genauerem Zusehen nur einen Streit um Worte darstellte. Ernsthaft und gewichtig dagegen war die Frage, ob es sich bei der staatlichen Planungsaufsicht um eine Ermessenskontrolle oder eine Rechtskontrolle handeln solle.

Das Gesetz hat sich in § 6 für die Einführung einer allgemeinen Plangenehmigungspflicht entschieden. Nach dem Gesetzeswortlaut läßt der Genehmigungsvorbehalt – außer in Bayern – nur die Rechtsaufsicht zu – darin wiederum die Planungshoheit als echte Selbstverwaltungsaufgabe erkennend. Jedoch ist der letzte Zweifel daran, ob der Gesetzeswortlaut nicht trägt, noch nicht zum Schweigen gebracht. Denn zu jenen Vorschriften, deren Respektierung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens geprüft werden soll, gehören auch die des § 1.

Die Lektüre dieser Bestimmungen zeigt, daß die dort aufgestellten Gebote, etwa jenes, die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung zu respektieren, so weite Spielräume zulassen, so sehr von unmöglich zu fixierenden

Prognosen abhängig, so wenig einem exakten juristischen Subsumtionsprozeß zugänglich sind, daß entweder eine konkretisierbare Rechtsbindung überhaupt zu leugnen und damit der Genehmigungsvorbehalt zum Form entleert ist oder aber doch die durch den Gesetzeswortlaut ausgeschlossene Überprüfung in der Ermessenskontrolle angestrebt wird.

Dieser Überblick über die kommunale Planungshoheit zeigt, daß sie zwar in mehrfacher Hinsicht beschränkt, im Grundsatz aber in wirksamer Weise gesichert ist. Man kann sagen, daß die Beschränkungen erst dann spürbar werden, wenn die Gemeinde ihre Pflicht zur Planung nicht oder nicht in rechter Weise erfüllt.

Die Landesplanungshoheit

Der so präzisierten kommunalen Planungshoheit steht das Landesplanungsrecht gegenüber. Die gesetzgeberische Zuständigkeit für ihre Regelung obliegt den Ländern, von denen bislang nur zwei entsprechende Gesetze erlassen haben: Nordrhein-Westfalen und Bayern (Nordrhein-Westfälisches Landesplanungsgesetz vom 11. 3. 1950 – GVBl. S. 41; Bayerisches Landesplanungsgesetz vom 21. 12. 1957 – GuVBl. S. 323).

Die Landesplanungshoheit, d. h. das Recht der überfachlichen Gesamtplanung für die Landesgebiete liegt bei den verfassungsmäßigen Organen der Länder. Auch die organisatorische und verfahrensmäßige Ausgestaltung der Landesplanung für Landesteilgebiete und die kleineren Raumeinheiten untersteht der Organisationsgewalt der Länder.

Notwendigkeit der Landesplanungsgesetzgebung

Der Umstand, daß die Mehrzahl der Bundesländer noch ohne Landesplanungsgesetz arbeitet, veranlaßt die Frage, ob die Materie der Landesplanung überhaupt gesetzlicher Regelung bedarf. Dieser Zweifel wäre berechtigt, wenn eine gesetzliche Regelung lediglich der landesplanerischen Arbeitsmethode gewidmet wäre. Auch organisatorische Fragen, die sich auf den innerstaatlichen Verwaltungsbereich beschränken oder die Schaffung lediglich beratender Beiratsgremien zum Gegenstand haben, bedürfen nicht der Gesetzesform.

Dagegen bedarf es eines Gesetzes, wenn die Bindungskraft der Pläne über die Staatsverwaltung hinausgreifen soll oder wenn nichtstaatliche Körperschaften mit der Wahrnehmung von Aufgaben aus dem Bereich der Landesplanung betraut werden sollen. Eine auf staatliche Behörden und Maßnahmen beschränkte Landesplanung könnte aber die ihr gestellten Aufgaben nicht erfüllen. Daher ist eine über die Staatsverwaltung hinausgreifende Bindungskraft der Pläne unverzichtbar. Einen Teilbereich dieser Bindungskraft, nämlich gegenüber den tatsächlich aufgestellten Bauleitplänen hat § 1 Abs. 3 des Bundesbaugesetzes geregelt – jedoch in einer sehr lapidaren, viele Fragen offen und damit dem Landesgesetzgeber überlassenden Weise. Aus noch näher zu begründenden Gesichtspunkten erscheint die verantwortliche Beteiligung nichtstaatlicher Körperschaften und Organisationen zweckmäßig. Dies aber kann in einer gesicherten Form nur durch Gesetz geschehen. Daher scheint es dringend geboten, daß die Landesplanungsgesetzgebung in Gang kommt.

Die vorliegenden Entwürfe

Es hat den Anschein, als ob diese Erwartung sich erfülle. Die Regierungsvorlage für Schleswig-Holstein liegt vor, ebenso der Entwurf der nordrhein-westfälischen Novelle. Der Baden-Württembergische Entwurf ist zwar in der vorigen Legislaturperiode steckengeblieben. Seine Erneuerung ist aber wohl zu erwarten. Die Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft hat einen Musterentwurf empfohlen, der auf Arbeiten des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung zurückgeht.

Die Organisationstypen

In der aus dem Gesichtspunkt unseres Themas interessierenden Frage sind bei den jetzt vorliegenden Entwürfen verschiedene Typen zu unterscheiden. Sie alle stimmen – zutreffenderweise – darin überein, daß die landesplanerische Zuständigkeit für die Landesgesamtplanung den verfassungsmäßigen Landesorganen verbleibt, den in den einzelnen Typen Fach- und Beratungsorgane zur Seite gestellt werden. Die Unterschiede liegen in der landesplanerischen Organisation für die Teilgebiete.

Der erste Typ ist die rein staatliche Organisation des Bayerischen Gesetzes, das auch auf der Bezirksebene nur beratende Gremien neben der Bezirksplanungsbehörde kennt.

Der zweite Typ, dem das nordrhein-westfälische Gesetz, dessen Novelle und der Musterentwurf zugehören, sieht für die großen Landesteilgebiete autonome landesplanerische Selbstverwaltungs-Körperschaften vor: die Landesplanungsgemeinschaften.

Eine weitere Variante betrifft die Planungsträgerschaft in kleineren Planungsräumen, den sog. Regionen. Nordrhein-Westfalen will sie durch die Landesplanungsgemeinschaften mit betreuen lassen. Der Musterentwurf und der Entwurf von Baden-Württemberg wollen die regionalen Planungsgemeinschaften fördern. Schleswig-Holstein stellt hier die Landkreise besonders heraus. Die NRW-Novelle toleriert sie.

Die Sonderverbände

Neben diesen allgemeinen landesplanungsrechtlichen Organisationsregelungen verdienen die Bemühungen erwähnt zu werden, die in den Regionen Hannover und Frankfurt auf die sondergesetzliche Gründung von Planungsverbänden sui generis gerichtet sind.

Ich mache keinen Hehl daraus, daß nach meiner Ansicht in allen Stufen unterhalb der Landesebene die planerische Selbstverwaltung unbedingt zu bevorzugen ist.

Das Verhältnis zwischen der Landesplanung und der Ortsplanung

Der allgemeine planungsmethodische Grundsatz, daß sich die Planung der kleineren Räume derjenigen der größeren einfügen hat, ist von § 1 Abs. 3 BBauG aufgegriffen worden. Er ist die Grundnorm für das Verhältnis zwischen der Orts- und der Landesplanung.

§ 1 Abs. 3 BBauG

Das Gebot, die gemeindliche Ortsplanung der überörtlichen und übergeordneten Planung einzufügen, hat m. E. Übergesetzlichen Rang. Unter einem solchen Vorbehalt steht die gemeindliche Ortsplanungshoheit, auch wenn das Gesetz dazu geschwiegen hätte. Allerdings ist diese Bindung nach ihrer Art, ihrem Umfange und ihren Voraussetzungen der gesetzlichen Gestaltung durchaus zugänglich. Die Formulierung des § 1 Abs. 3 war umstritten. Im Kern ging es um die Frage, ob bereits „Erfordernisse“, also u. U. erst noch festzustellende Notwendigkeiten oder nur „Ziele“ also bereits erarbeitete und festgelegte Vorstellungen bindend sein sollten. Der Gesetzgeber hat sich für die letztere der beiden Alternativen und somit dafür entschieden, daß eine derartige Bindung nur insoweit bestehen kann, als die Ziele der Landesplanung von den dafür zuständigen Organen, sei es in einem geregelten förmlichen Verfahren, sei es auf andere Weise hinreichend konkretisiert und auf die Wahrnehmung überörtlicher Belange begrenzt sind. Dennoch bleiben viele Fragen offen, insbesondere die nach der verfahrensrechtlichen Koordination; mit dem Inkrafttreten der Bauleitplanungsvorschriften treten nämlich die dem Aufbaurecht zugehörigen Verfahrensvorschriften, z. B. jene in Art. 3 der I.DVO zum NRW-Aufbaugesetz außer Kraft. Aus verfassungsrechtlichen Gründen sah sich der Bundesgesetzgeber an einer entsprechen-

den Verfahrensvorschrift gehindert. M. E. bleiben damit die Verfahrens- und Koordinationsvorschriften für das Verhältnis zwischen Bauleitplanung und Landesplanung der Landesgesetzgebung über die Landesplanung überlassen.

Das Plananpassungsverfahren

Nach der nordrhein-westfälischen Novelle soll die Anpassung in der folgenden Weise sichergestellt werden: Ist in einem Abstimmungsverfahren Übereinstimmung zwischen der Gemeinde und der Bezirksplanungsstelle nicht zu erreichen, so entscheidet nach zwischengeschalteter Feststellung der Landesplanungsgemeinschaft die Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit den beteiligten Ressortministern. Wenn diese Feststellung negativ ausfällt, muß dem gemeindlichen Bauleitplan die Genehmigung versagt werden.

Dieses Verfahren ist nicht unkompliziert; es sichert aber die Interessen aller Beteiligten. Übrigens vermeidet diese Konstruktion die selbständige Anfechtbarkeit der Bekanntgabe der Ziele der Landesplanung, indem vermieden wird, diese als Verwaltungsakt in Erscheinung treten zu lassen. Dieses Abstimmungsverfahren endet nämlich, wenn es negativ verläuft, mit einer Erklärung der Landesplanungsbehörde gegenüber der Genehmigungsbehörde. Nur deren Versagungsbescheid kann die Gemeinde anfechten.

Sicherung der landesplanerischen Ziele bei Gemeinden ohne Planunginitiative

§ 1 Abs. 3 BBauG und das soeben besprochene Verfahren sichert die Beachtung der Ziele der Landesplanung nur wenn die Gemeinde Bauleitpläne aufstellt.

Wenn die Planaufstellung geboten, die Gemeinde aber dazu nicht bereit ist, so stehen (nur) – wie schon besprochen – die Mittel der Kommunalaufsicht zu Gebote. Hier ist die Landesplanung auf Anregungen gegenüber der Kommunalaufsichtsbehörde beschränkt, soweit diese nicht bei derselben Behörde besteht. Der Regierungspräsident vereinigt beide Funktionen in seiner Hand. Wenn der Oberkreisdirektor in Nordrhein-Westfalen bzw. der Landrat in Schleswig-Holstein erste Landesplanungsbehörde werden, wie die beiden Entwürfe das vorsehen, so läge auch hier der Fall vor, daß Landesplanung und Kommunalaufsicht in einer Hand lägen.

Sicherung der landesplanerischen Ziele außerhalb der Bauleitplanung

So bleibt schließlich noch der Bereich anzusprechen, in dem die Landesplanung den Gemeinden gegenüber außerhalb ihrer Bauleitplanung durchzusetzen wäre. Hier bietet das Bayerische und das bisherige nordrhein-westfälische Landesplanungsrecht lediglich das negative Mittel des Widerspruchs gegen Maßnahmen, die mit den Zielen der Landesplanung nicht übereinstimmen. Beide Gesetze sehen die Möglichkeit der Verbindlichkeitserklärung von Raumordnungsplänen vor. Nach dem bisherigen nordrhein-westfälischen Landesplanungsrecht hatte die Verbindlichkeitserklärung folgende Wirkung:

„(3) Nach der Verbindlichkeitserklärung eines Raumordnungsplanes haben die Gemeinden und Gemeindeverbände ihre Planungen und ihre mit Rechtswirkung ausgestatteten Pläne dem Raumordnungsplan anzupassen.

(4) Flächen, die in einem verbindlichen Raumordnungsplan für bestimmte Zwecke vorgesehen sind (z. B. Industrie-, Verkehrs- oder Grünflächen und Flächen von besonderer Bedeutung für die Wasserwirtschaft), sind von einer dieser künftigen Zweckbestimmung widersprechenden Nutzung oder Bebauung (Verkehrsstraßen auch vom Anbau) nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen freizuhalten. Soweit und solange die Flächen ihrer besonderen Zweckbestimmung nicht dienen, dürfen sie der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung nicht entzogen werden. Vor der Erteilung von Ausnahmegenehmigungen (z. B. vom Anbauverbot an Verkehrsstraßen) hat die

zuständige Behörde diejenige Behörde der Landesplanung zu beteiligen, die den Raumordnungsplan für verbindlich erklärt hat“.

Ähnlich wie schon jetzt das Bayerische Landesplanungsgesetz will die nordrhein-westfälische Novelle in § 18 Abs. 7 eine umfassendere Regelung treffen und den neuen Begriff des verbindlichen Flächensicherungsplanes einführen:

„(7) Die Verbindlichkeitserklärung hat die Wirkung, daß die Behörden des Landes sowie die Gemeinden und Gemeindeverbände keine Planungen aufstellen, bestehen lassen, genehmigen oder durchführen dürfen, die mit dem für verbindlich erklärten Flächensicherungsplan nicht in Einklang stehen; auch vor der Anpassung der Planungen dürfen behördliche Entscheidungen und Maßnahmen, die dem für verbindlich erklärten Flächensicherungsplan widersprechen, nicht getroffen werden.“

Darüber hinausgehend will die Novelle zur Sicherung eines eingelegten Widerspruchs die dem Bundesbaugesetz nachgebildete landesplanerische Veränderungssperre (in § 20) einführen:

(1) Liegen die Voraussetzungen vor, unter denen ein Flächensicherungsplan aufzustellen ist, so kann die Bezirksplanungsbehörde auf Antrag der Landesplanungsgemeinschaft oder von Amts wegen einen befristeten Widerspruch gegen bevorstehende Planungen, Entscheidungen und Maßnahmen von Gemeinden und Gemeindeverbänden erheben, soweit es zur Sicherung der Ziele der Landesplanung erforderlich ist. Die Bezirksplanungsbehörde trifft in Verbindung mit dem Widerspruch die Anordnung, welche Planungen, Entscheidungen oder Maßnahmen die Gemeinde oder der Gemeindeverband zu unterlassen hat.

(2) Die Regierungspräsidenten und die Landesbaubehörde Ruhr können zur Durchsetzung des Widerspruchs durch Rechtsverordnung eine landesplanerische Veränderungssperre erlassen.

(3) Die landesplanerische Veränderungssperre ist vor dem Ablauf ihrer Geltungsdauer aufzuheben, wenn die Voraussetzungen für ihren Erlass weggefallen sind, insbesondere wenn ein Flächensicherungsplan für das betroffene Gebiet für verbindlich erklärt und ein entgegenstehender gemeindlicher Plan dem verbindlichen Flächensicherungsplan angepaßt ist.

(4) Auf die landesplanerische Veränderungssperre finden die Vorschriften der §§ 14 und 17 Abs. 1 bis 3 des Bundesbaugesetzes vom 23. Juni 1960 (BGBl. I S. 341) mit der Maßgabe entsprechende Anwendung, daß an die Stelle der Gemeinde die Bezirksplanungsbehörde tritt.

Schlußbemerkung

So zeichnet sich ab, daß das lange allein der Verwaltungspraxis überlassene Verhältnis zwischen der Landesplanung und der Bauleitplanung gesetzlich präzise fixiert wird. Aus kommunaler Sicht wird auch der Einsichtige nicht ohne Beklemmung beobachten, daß die lange Jahrzehnte rechtlich fast ohnmächtige Landesplanung echte, rechtlich gesicherte Einfluß- und Entscheidungsrechte enthält. Ich halte diese Entwicklung ihrer Tendenz nach für richtig und notwendig. Je schärfer aber die Rechtsinstrumente der Landesplanung gegenüber den Gemeinden werden, um so wichtiger erscheint es, daß die kommunale Selbstverwaltung an der Landesplanung in organisatorisch gesicherter Form mitwirkt. Eine rein staatlich verfaßte Landesplanungsorganisation mit solcher Machtfülle, wie sie sich jetzt in den Entwürfen abzeichnet, würde das ausbalancierte Verhältnis des Staates gegenüber der kommunalen Selbstverwaltung empfindlich stören. Für die Bundesländer – außer Nordrhein-Westfalen – steht aber der Kampf um die gesetzliche Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung in der Landesplanungsorganisation noch bevor. Im Interesse der Bauleitplanung und der Landesplanung hoffe ich, daß ausgewogene Lösungen gefunden werden, in denen die gerade durch das Bundesbaugesetz neu auf den Weg selbstverwalteter Verantwortung gebrachte Bauleitplanung nicht in ihrer Initiative und Entfaltung gegängelt, sondern gefördert wird. Nach meiner sicheren Überzeugung ist das Prinzip der landesplanerischen Selbstverwaltung ein hervorragendes Mittel dazu.

Dipl.-Volksw. Jürgen Kraft,
Göttingen

Was soll und was kann der öffentliche Verkehr auf dem Lande leisten?

Erörterungen über Verkehr sind heute fast immer solche über Verkehr in den Städten, zwischen den Städten und Fernverkehr. Tritt das flache Land in den Gesichtskreis der Betrachtung, dann geschieht das in der Regel mit Betonung des Straßenbaus. Die vordringliche verkehrspolitische Frage der Gegenwart aber, die des öffentlichen Verkehrs auf dem Lande, wird kaum beiläufig behandelt. Dabei wohnen fast 36 Prozent der Bevölkerung der Bundesrepublik in Gemeinden unter 5000 Einwohnern und mehr als 61 Prozent in Landkreisen. Fernverkehr, Städteverkehr und Straßenbau sind Themen, deren Bedeutung nicht bestritten werden soll und kann. Aber die Probleme des ländlichen Verkehrs sind weder ausschließlich solche des Fernverkehrs noch nur solche des Straßenbaus. Vielmehr geht es im Zusammenhang einer umfassenden Landentwicklungspolitik, deren Ziel die Anpassung des allgemeinen zivilisatorischen Niveaus der Dörfer und Landstädte an das der Städte ist, um eine Verkehrserschließung des ländlichen Raumes, die der weiteren Ballung der Bevölkerung in den Großstädten und Industriegebieten wirksam Einhalt gebietet und eine der industriellen Gesellschaft angemessene zivilisatorische Durchdringung dieses Raumes fördert. Einen solchen Verkehr zu schaffen, ist eine politische Aufgabe, d. h. sie bezieht sich auf Staat, Volkswirtschaft und soziales Gefüge als Ganzes. In den Rahmen dieser Aufgabe gehören auch der Straßenbau auf dem Lande, der Fernverkehr zwischen den ländlichen Räumen und den städtisch-industriellen Zentren und das Thema dieser Darlegung, der öffentliche Verkehr auf dem Lande.

Die Entwicklung des privaten und des öffentlichen Verkehrs auf dem Lande

Es soll sogleich ein Mißverständnis ausgeräumt werden, das sich leicht anbietet, wenn vom Verkehr auf dem Lande gesprochen wird: Verkehr auf dem Lande ist nicht nur landwirtschaftlicher Verkehr, sondern auch – und das in zunehmendem Maße – gewerblicher Güterverkehr, Reiseverkehr, Berufsverkehr, Schülerverkehr, Touristenverkehr und Kulturverkehr. Dem landwirtschaftlichen Güterverkehr kommt große Wichtigkeit zu; nur soll der Schluß vermieden werden, das Verkehrsproblem des flachen Landes sei lediglich das der Versorgung der städtischen Räume mit Nahrungsmitteln, einigen Rohstoffen etc., des Absatzes landwirtschaftlicher Produkte und der Versorgung der Landwirtschaft mit Kapitalgütern, Geräten und Hilfsstoffen. Privater und öffentlicher Verkehr haben sich in unserer schnell expandierenden Volkswirtschaft einander noch nicht angepaßt. Der private Verkehr befindet sich in einer Periode kräftiger Entwicklung, der öffentliche und der quasi-öffentliche Verkehr dagegen stagniert bzw. entwickelt sich nur langsam. Das gilt insbesondere für den Personenverkehr. So zeigen die Indexziffern der Personenbeförderung von 1954 bis 1960 bei der Bundesbahn einen kleinen Anstieg von 100 auf 102, bei den Straßenbahnen einen Rückgang von 100 auf 93, bei den städtischen Autobussen einen spürbaren Anstieg von 100 auf 202 und bei den Überland-Autobussen einen weniger deutlichen Anstieg von 100 auf 155. (In diesen Ziffern sind die Leistungen der privaten