

aktuelle Schriftenreihe

Landesplanung und Bauleitplanung

Prof. Dr. Friedrich Halstenberg

Landesplanung und Bauleitplanung

– Aktuelle Fragen und Entwicklungstendenzen –

Bücherei
des Stadtverbandes
Nordrhein-Westfalen

VIII a Nr. 16323 a
22.10.1974

Vortrag, gehalten auf dem 300. Lehrgang des Landesverbandes
Nordrhein-Westfalen des Deutschen Volksheimstättenwerkes am
14. Mai 1974 in Mülheim/Ruhr

RVR Bibliothek



0229472 8

VIII a Nr. 16323 a

Professor Dr. Halstenberg, Landesminister und Chef der Staatskanzlei des größten deutschen Bundeslandes Nordrhein-Westfalen, das als erstes Land ein Landesplanungsgesetz verabschiedete, hatte sich bereit erklärt, den Hauptvortrag auf dem 300. Lehrgang des Landesverbandes Nordrhein-Westfalen des Deutschen Volksheimstättenwerkes zu halten. Das Thema, das er wählte, war und ist von besonderer Aktualität, zumal dem Landtag Nordrhein-Westfalen zur Zeit ein Entwurf zur Änderung des Landesplanungsgesetzes vorliegt, der starke Einwirkungen der Landesplanung auf die Bauleitplanung der Gemeinden bringen soll und neben Zustimmung auch Ablehnung in Fachkreisen erfahren hat und erfährt.

Auf Anregung aus dem Kreis unserer Mitglieder haben wir Professor Dr. Halstenberg gebeten, uns diesen bedeutsamen Vortrag zum Abdruck zur Verfügung zu stellen. Wir danken ihm herzlich für seine Zustimmung. Sie bestätigt eine langjährige freundschaftliche Verbindung zwischen ihm und unserem Verband.

Köln, im August 1974

DEUTSCHES VOLKSHEIMSTÄTTENWERK E. V.

ISBN 3-87941-508-0

Alle Rechte beim Herausgeber

Verlag Deutsches Volksheimstättenwerk e. V., 5 Köln 1, Friesenplatz 16

1. Auflage (1.–2. Tausend), August 1974

Druck: Wienand KG Köln

Seit man über die kommunale Planungshoheit diskutiert, wird zugleich gefragt, ob sie ein gegen alle politischen Eingriffe und rechtlichen Einschränkungen gesichertes Grundrecht der Gemeinden sei. Heute wird sie nicht selten als bedroht geschildert.

Aktuellen Anlaß zu grundsätzlicher Überlegung bieten

- das neue Landesentwicklungsprogramm,
- die Verpflichtung der Gemeinden zur Festsetzung von Siedlungsschwerpunkten und zur Aufstellung von Standortprogrammen,
- die beabsichtigte Verpflichtung von Gemeinden, in Fällen von landesweiter Relevanz landesplanerische Ziele in Bebauungspläne zu übernehmen (Planungsgebot),
- die beabsichtigte organisatorische Neuordnung der Regionalplanung (Bezirksplanungsräte).

Die kommunale Planungshoheit

Das kommunale Recht, Bauleitpläne aufzustellen, ist im Bundesbaugesetz geregelt. Die Grundvorschrift (§ 2 Abs. 1) lautet:

„Die Bauleitpläne sind von den Gemeinden in eigener Verantwortung aufzustellen, sobald und soweit es erforderlich ist.“

Mit der Bestimmung, daß die Gemeinden „in eigener Verantwortung“ handeln, knüpft das Bundesbaugesetz an Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG an. Die Bauleitplanung gehört dem gemeindlichen Selbstverwaltungsbereich zu. Wie in der Verfassung selbst definiert, wird dieses Selbstverwaltungsrecht durch Gesetz begrenzt.

Die Selbstverwaltungsaufgabe erhält ihren Rahmen durch die Gesetze, nicht nur durch die im Bundesbaugesetz selbst aufgestellten Normen, sondern durch die Gesamtheit der die Gemeinden verpflichtenden Gesetze.

Für die staatliche Genehmigung der Flächennutzungspläne bestimmt § 6 Abs. 2 BBauG:

„Die Genehmigung darf nur versagt werden, wenn der Flächennutzungsplan nicht ordnungsgemäß zustande gekommen ist oder diesem Gesetz, den auf Grund dieses Gesetzes erlassenen oder sonstigen Rechtsvorschriften widerspricht.“

Entsprechendes gilt für den Bebauungsplan (vgl. § 11 BBauG).

Die Pflicht zur Anpassung an Raumordnung und Landesplanung

Während in den eben genannten Bestimmungen des § 1 Abs. 4 und 5 BBauG vor allem örtliche Aspekte aufgeführt sind, ist als die Vorschrift, die die Gemeinden einer Fremdbestimmung unterwirft, § 1 Abs. 3 BBauG zu zitieren:

„Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen.“

Damit wird klargestellt, daß der fachliche und räumliche Wirkungsbereich der Raumordnung und Landesplanung die Selbstverwaltung der Gemeinden begrenzt. Es bleibt jedoch die Frage, wie intensiv die Landesplanung in die Bauleitplanung eingreifen darf.

Die Zulässigkeit landesplanerischen Eingriffs oder der Vorrang ortsplanerischer Selbstentscheidung können – entgegen einem verbreiteten Irrtum – nicht aus der geographischen Örtlichkeit abgeleitet werden. Aus der örtlichen Belegenheit eines Problems ergibt sich durchaus noch nicht eine ausschließliche Entschei-

dungs- und Planungskompetenz der Gemeinden. Die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Sinne von Art. 28 GG ergeben sich weder unmittelbar aus der geographischen Belegenheit der Aufgaben, noch umfassen sie den Gesamtumfang der örtlichen Verwaltung in einem Gemeindegebiet.

Örtliche und überörtliche Aufgaben

Zunehmend erkennen Literatur und Rechtsprechung, daß man „örtliche“ und „überörtliche“ Aufgaben nicht mehr scharf voneinander trennen kann. Zwar gehört die rechtsbegriffliche Unterscheidung zwischen örtlichem und überörtlichem Aufgabenkreis zum überlieferten Definitions- und Abgrenzungsvokabular der gemeindlichen Selbstverwaltung (so z. B. Stern im Bonner Kommentar, Art. 28, Randnummer 86 ff.); doch dringt die Erkenntnis, daß diese Unterscheidung den tatsächlichen Strukturen der Verwaltungspraxis nicht mehr entspricht, nicht mehr praktikabel und auch nicht mehr rechtlich relevant ist, immer mehr durch (Göb-Laux-Salzwedel-Breuer, Kreisentwicklungsplanung, Seite 52):

„Eine kantenscharfe Trennung zwischen örtlichen und überörtlichen Angelegenheiten nach dem Kriterium der Flächenbeziehung und Verortung ist schon wegen dieser Funktionsmischung nicht mehr möglich.“

Es gibt hinsichtlich der Örtlichkeit und der Überörtlichkeit von Aufgaben eine „Skala mit Eckwerten“. Zwischen den beiden Polen der Örtlichkeit und der Überörtlichkeit besteht eine Gemengelage, bei der die Aufgaben einen Doppelcharakter haben und in verschieden starkem Maße entweder dem örtlichen oder dem überörtlichen Bezug zuneigen. Je „örtlicher“ eine Aufgabe nach ihrem Inhalt und ihren Folgen ist, je sicherer ist sie dem kommunalen Selbstverwaltungsbereich zuzuordnen. Je überörtlicher die Bedeutung und die Folgen der Aufgaben und Maßnahmen sind, um so weniger können sie in der Kommunal-

verwaltung in Anspruch genommen werden. Und wenn sie noch zum Randbereich der Kommunalverwaltung gezählt werden können, gehören solche Aufgaben aber sicherlich nicht mehr zum „unantastbaren“ Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung.

Die in § 38 des Bundesbaugesetzes aufgeführten überörtlichen Fachplanungsmaßnahmen auf den Gebieten des Verkehrs-, Wege- und Wasserrechts z. B. haben zwar eindeutig lokale Belegenheit und gewiß auch hohe örtliche Bedeutung; wegen ihrer ganz überwiegenden funktionalen Überörtlichkeit aber gehören sie nicht zur kommunalen Selbstverwaltung:

Der historische Befund und die Entwicklung bestätigen, daß die örtlichen und überörtlichen Bezüge der Aufgaben vielfältig verwoben sind. Solche Aufgaben der Gemengelage bedürfen daher der Kompetenzzuweisung durch den Gesetzgeber (vgl. Weber, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 2. Auflage, Seite 130).

So bestätigt sich denn die innere Schlüssigkeit des Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes. Danach besteht das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden in den Schranken des einfachen Gesetzes. Das Selbstverwaltungsrecht ist nur „im Rahmen der Gesetze“ verfassungsrechtlich geschützt. Indes ist verfassungsrechtlich – wie politisch – ganz unzweifelhaft, daß das „Grundrecht der Kommunen“ nicht seiner Substanz entleert werden darf. In das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen darf auch der Gesetzgeber nur aus sachlich gerechtfertigten, insbesondere überörtlichen Gründen eingreifen. Dabei ist der allgemeine verfassungsrechtliche Grundsatz, nur verhältnismäßige Mittel anzuwenden, zu beachten. Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden darf im Hinblick auf die Überörtlichkeit nur so weit begrenzt werden, wie es zur Erfüllung dieser überörtlichen Aufgaben notwendig ist. Unter diesem Aspekt interessiert zunächst das neue Landesentwicklungsprogramm.

Das neue Landesentwicklungsprogramm

Am 7. März 1974 hat der nordrhein-westfälische Landtag das Landesentwicklungsprogramm beschlossen. Es enthält für die strukturelle Gesamtentwicklung des Landes die Grundsätze und allgemeinen Ziele der Raumordnung. In dem System der Landesplanung ist es die ranghöchste Planart.

Die Darstellung weiter detaillierter Ziele bleibt auf der Landesebene den Landesentwicklungsplänen und auf der regionalen Ebene den Gebietsentwicklungsplänen vorbehalten.

Der Vorläufer dieses Landesentwicklungsprogramms aus dem Jahre 1964 war von der Landesregierung aufgestellt worden. Jetzt ist dieses Programm erstmalig in der Form eines Gesetzes erlassen.

Die kommunalen Spitzenverbände haben in dem Hearing des Landtags Bedenken im Hinblick auf die von dem Gesetz angestrebte strenge Bindung der Gemeinden an die Ziele und Grundsätze der Landesplanung geltend gemacht. Der nordrhein-westfälische Städte- und Gemeindebund meinte, Bindungen in solchem Umfange seien den Gemeinden in den letzten 20 Jahren durch kein anderes Landesgesetz auferlegt worden.

Während der Ausschlußberatungen gab es eine höchst interessante Phase, in der die anderen Fachausschüsse des Landtags erkannten, welche internen Bindungen ein als Gesetz ergehendes Landesentwicklungsprogramm bringt. Aus gutem Grunde forderten daher die Städte- und Wohnungsbauer, die Landschaftspfleger und die Landwirtschaftspolitiker, ihre Ausschüsse eingehend mit der Materie zu befassen.

Dies zeigt, daß in gleicher Weise wie die Gemeinden auch die Landespolitik parlamentarisch wie administrativ betroffen ist.

Nach meiner Ansicht überwiegen die Vorteile der Gesetzesform: Sie schafft unanfechtbare Verbindlichkeiten für die Fachplanun-

gen des Landes und für die Bauleitplanung der Gemeinden. Das von allen politischen Kräften des Landtags getragene Gesetz – lediglich eine Minderheit der Opposition widersprach – garantiert die für die Wirksamkeit eines solchen Programmes nötige Kontinuität.

Allein die Gesetzesform befreit die Landesplanung von dem Vorwurf, mit ihr greife die Planungsadministration dem Parlament vor – was sogar am Beispiel der in die Verwaltungsreform umgesetzten landesplanerischen Konzeption dargelegt werden könnte.

Die gesetzesförmliche Festlegung des Landesentwicklungsprogramms bringt nicht nur eine Mehrung des parlamentarischen Einflusses, sondern auch echte Selbstbindung.

Kein unzulässiger Eingriff in die kommunale Planungshoheit durch das Landesentwicklungsprogramm

Trotz der zunächst nicht nur von kommunaler Seite, sondern auch aus der Mitte des Landesplanungsausschusses geäußerten Bedenken verletzt das Landesentwicklungsgesetz nicht die kommunale Planungshoheit.

Die das Gesetz beherrschenden Grundsätze sind überörtlicher, gesamträumlicher Natur, so:

- die zentralörtliche Gliederung des Landes,
- die Entwicklungsschwerpunktbildung im Landes- und Regionalmaßstab,
- die besondere Aufgabenstellung für Verdichtungsgebiete und ländliche Zonen,
- Schutz der natürlichen Hilfsquellen, Landschaftsschutz und Wasserwirtschaft.

Eindeutig ist auch die überörtliche Relevanz der allgemeinen Ziele der Raumordnung für

- die gewerbliche Wirtschaft,
- die Energiewirtschaft,
- die Land- und Forstwirtschaft,
- den Verkehr,
- das Bildungswesen.

Eingehende Betrachtung erfordern aber die sehr in das Detail gehenden Vorschriften des Landesentwicklungsprogramms für

- die Konzentration der Wohn- und Arbeitsstätten in Verbindung mit den zentralörtlichen Einrichtungen,
- den Städtebau und das Wohnungswesen.

Eben diese Vorschriften wenden sich in besonderer Weise an die Gemeinden und binden ihre Bauleitplanung.

Am deutlichsten zeigt sich diese Problematik am Siedlungsschwerpunkt.

Der Siedlungsschwerpunkt

Voraussetzung dafür, daß die Städte, seien es nun die Zentren in den Verdichtungsgebieten oder in den ländlichen Räumen, die ihnen zugedachte Funktion erfüllen können, ist die innergemeindliche städtebauliche Konzentration.

Nach § 6 des Gesetzes ist

- die Entwicklung der Siedlungsstruktur innerhalb der Gemeinden auf solche Standorte auszurichten, die sich für ein räumlich gebündeltes Angebot von öffentlichen und privaten Einrichtungen der Versorgung, der Bildung und Kultur, der sozialen und medizinischen Betreuung, der Freizeitgestaltung sowie der Verwaltung eignen (Siedlungsschwerpunkte).

Damit macht das Land den Grundsatz der Konzentration auch für die innergemeindliche Siedlungsstruktur verbindlich. Ich bin mir sehr wohl im klaren darüber, welche Schwierigkeiten die Realisierung dieses Grundsatzes bringt. Die Auseinandersetzungen um die Wohnbaumittelkonzentration waren lehrreich.

Nur bei einer innerörtlichen Konzentration der Siedlungsstruktur kann die von der öffentlichen Hand, d. h. eben nicht nur von den Gemeinden, bereitzustellende Infrastruktur den notwendigen Standard erreichen, mit angemessenen Mitteln hergestellt und durch eine ausreichende Anzahl von Einwohnern rationell genutzt werden.

So ist denn schließlich in den Landtagsberatungen die Berechtigung dieses innerörtlichen Konzentrationsgrundsatzes ausdrücklich bestätigt worden. Doch ist der Landtag der Auffassung der kommunalen Spitzenverbände gefolgt, daß die konkrete lokale Festlegung der Siedlungsschwerpunkte nicht Sache der Regionalplanung, sondern der kommunalen Planung ist.

Ich habe auch keinen Zweifel, daß nach der kommunalen Gebietsreform die Gemeinden in der Lage sind, die Siedlungsschwerpunkte zutreffend zu bestimmen.

Bei der Genehmigung der Bauleitpläne werden die Aufsichtsbehörden darüber wachen, daß dem Konzentrationsgebot Rechnung getragen wird.

Die Bauleitplanung als Realisierungsprivileg für die Landesplanung

Die Vorschrift des Bundesbaugesetzes über die Verpflichtung zur Anpassung der Bauleitplanung an die Landesplanung wird von den Gemeinden meist nur als eine einengende Verpflichtung gesehen: als eine Beschränkung des Selbstverwaltungsrechts. Dies trifft nur die halbe Wirklichkeit.

Nach unserem Planungsrechtssystem ist es der Landesplanung verwehrt, durchgreifende, unmittelbar verbindliche Festsetzungen zu treffen und konkret detailliert zu gestalten. Die Landesplanung muß sich des Mediums der Fachplanungen und der Bauleitplanung bedienen, um Verwaltungsrealität und Verbindlichkeit gegenüber dem Bürger und der Wirtschaft zu erlangen. Dabei kommt der gemeindlichen Bauleitplanung als der untersten Stufe integrierter Raumplanung quantitativ und qualitativ die wesentlich größere, umfassendere Bedeutung zu als der Fachplanung.

In unserem Planungssystem ist somit die kommunale Bauleitplanung das Realisierungsmedium für die Landesplanung; sie besitzt geradezu das Realisierungsprivileg. Dieses Privileg ist dadurch in besonderer Weise ausgezeichnet, daß allein der Bauleitplanung die Verfeinerung, die Detaillierung und die Konkretisierung der Landesplanung obliegt. So sind Landesplanung und Bauleitplanung voneinander abhängig, auf gegenseitige Ergänzung angelegt.

Die Plananpassungspflicht in ihrer heutigen Gestalt

Plananpassungspflicht besteht zwischen allen Stufen der Raumplanung. Das „Gegenstromprinzip“ hat in § 1 Abs. 4 des Bundes-Raumordnungsgesetzes seine gültige Ausprägung gefunden:

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

Als Ausfluß dieses Gegenstromprinzips ist im Bereich der Raumordnung und Landesplanung seit jeher anerkannt, daß Anpassungspflichten nur dann begründet werden können, wenn bei der Planaufstellung eine Beteiligung der betroffenen Planungs-

träger stattgefunden hat. Dieser Rechtsgrundsatz hat für die Regionalplanung bundesrechtlich seinen Niederschlag gefunden in § 5 Abs. 3 ROG.

Bei der Verzahnung der Regional- und Bauleitplanung stellen sich praktische Probleme der kommunalen Plananpassung. Der Regionalplanung obliegt die Aufgabe, die Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung so zu konkretisieren, daß die Anpassungspflicht des § 1 Abs. 3 BBauG exekutiert werden kann. Dafür gelten die folgenden Regelungen:

1. In qualitativer Hinsicht müssen die im Flächennutzungsplan dargestellten Bauflächen bzw. die im Bebauungsplan festgesetzten Baugebiete unter die im Gebietsentwicklungsplan ausgewiesenen Siedlungsbereichsarten subsumierbar sein. Andere als die subsumierbaren Flächennutzungsarten dürfen von der Gemeinde nicht festgesetzt werden.
2. Diese Darstellung bzw. Festsetzung in der Bauleitplanung darf nur in dem Umfang erfolgen, wie Entwicklung und Bedürfnisse der Gemeinde dies gebieten. Die im Gebietsentwicklungsplan ausgewiesenen Bereiche dürfen aber quantitativ in keinem Falle überschritten werden. Ihre nur schrittweise Inanspruchnahme ist zulässig und meist geboten. So schreibt die textliche Darstellung des Gebietsentwicklungsplanes Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk vom 1. 7. 1966 vor:

„Der Gebietsentwicklungsplan stellt die räumliche Gestaltung des Gebietes bei voller Ausschöpfung der Aufnahmemöglichkeit nach den heute erkennbaren Entwicklungsmöglichkeiten der einzelnen Räume dar ...

Siedlungsbereiche dürfen jeweils nur so weit in Anspruch genommen werden, wie dies den Bedürfnissen der Bevölkerung und der geordneten räumlichen Entwicklung der Gemeinden entspricht.“

3. Was die geographische Lage der in Anspruch zu nehmenden Flächen anlangt, so muß die Bauleitplanung die räumlich funktionalen Zusammenhänge zum vorhandenen Siedlungs- und Verkehrsgefüge wahren. Dabei ist die Ausweisung in den Gebietsentwicklungsplänen nur eine ungefähre geographische Bestimmung, nicht aber kartographisch exakt verbindlich.

In der Textdarstellung des Gebietsentwicklungsplans Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk heißt es:

„Die dargestellten Siedlungsbereiche und Freizonen bestimmen lediglich deren allgemeine Größenordnung und annähernde geographische Lage ...

Neue Bauflächen sollen den vorhandenen Ansiedlungen und Verkehrsanlagen zugeordnet werden.“

Ähnlich wie unter Ziffer 2 und 3 erläutert, wird seit einiger Zeit auch bei den Gebietsentwicklungsplänen der Landesplanungsgemeinschaften Rheinland und Westfalen formuliert.

4. Bezüglich des Zeitpunktes der Anpassungspflicht muß unterschieden werden, ob bereits genehmigte Bauleitpläne vorliegen (a) oder nicht (b).
 - a) Haben die Gemeinden in ihren Bauleitplanungen eine Darstellung oder Festsetzung für eine bauliche Nutzbarkeit getroffen, die der Darstellung im Gebietsentwicklungsplan widerspricht, so muß die Gemeinde ihre Bauleitpläne ändern. Diese Rechtslage wird durch die neue Vorschrift des § 16 LaPlaG, die insoweit das Anpassungsgebot des § 1 Abs. 3 BBauG konkretisiert, eindeutig klargestellt. Kommt dabei die Einziehung von Baugebieten in Betracht, muß das Land in einem hier nicht näher zu erörternden Verfahren die Verantwortlichkeit und die Entschädigung übernehmen.

- b) Im noch unbeplanten Gemeinderaum greift die Anpassungspflicht erst dann, wenn die Gemeinde verpflichtet ist, einen Bauleitplan aufzustellen, nämlich „sobald und soweit das erforderlich ist“ (§ 2 Abs. 1 BBauG). Noch erst in den Anfängen der Klärung steht die äußerst schwierige Frage, ob dieses Planungserfordernis sich allein aus den Bedürfnissen der Gemeinde oder aus einer Gesamtüberprüfung aller planungsrelevanten Tatsachen einschließlich der überörtlichen ergibt. Es überwiegt noch die Meinung, daß es nur auf die Bedürfnisse der Gemeinde selbst ankomme (so Hoppe in seinem Veba-Gutachten vom 31. 7. 1973). Unter Zugrundelegung dieser Rechtsansicht, die auch von den zuständigen Landesministern von Nordrhein-Westfalen geteilt wird, läuft die Verwirklichung der landesplanerischen Ziele in unverplanten Gemeinderäumen leer.

Festzuhalten ist, daß – im Einklang mit dem Planungsrechtssystem – Gemeinden in bislang unverplanten Gemeindegebietsteilen nicht verpflichtet sind, im Gebietsentwicklungsplan dargestellte Ziele sogleich durch eigene Planungen zu realisieren. Dies ist das Problem, das im Veba-Falle praktisch wurde.

Daß dieser Problemfall praktische Bedeutung gewann, ist in erster Linie auf den im folgenden dargestellten Grundtatbestand zurückzuführen:

Raumplanung: Planungsfreigabe

Der historischen Entwicklung unseres Planungsrechtes entsprechend bieten die Pläne für die Gesamträume jeweils den Rahmen für die Planung der Einzelräume. Die Pläne für den Gesamt-raum schaffen die Grundlagen, die in nachgeordneten Plänen

weiter zu entfalten und zu detaillieren sind. Das ist konsequent durchgeführt. Auch die Endstufe der integrierten Raumplanung, der Bebauungsplan, ist kein gebietender, sondern nur ein gestattender Plan. Er bestimmt, welche baulichen Nutzungen zulässig sind.

Die bislang nur im Umlegungsrecht und im Städtebauförderungsrecht bestehende Möglichkeit, Baugebote zu erlassen, stellt noch eine Ausnahme dar, aber eine wegweisende. In den dort geregelten Fällen ist es geboten, um gemeinsame Anstrengungen mit vertretbarem Aufwand zu einem Erfolg zu führen, bestimmte Nutzungen bei der Grundstückszuweisung auch positiv durchzusetzen.

In aller Regel waren die Gemeinden bislang an der Öffnung möglichst weitgehender Entfaltungsmöglichkeiten interessiert. Der Siedlungsdruck, die Absicht, Planungsräume zu erweitern, geht in aller Regel von den Gemeinden und nicht von der Landesplanung aus. In der bisherigen Praxis oblag es der Landesplanung, der Bauleitplanung solche Grenzen zu setzen, die die Gemeinden selbst nicht erkannten oder in Konkurrenz untereinander nicht wünschten.

Insbesondere, was die Gewerbeansiedlung angeht, wirkte in der gesamten Nachkriegszeit bis zur Gemeindefinanzreform die Gewerbesteuer als Industrialisierungsanreiz für die Gemeinden. Mit der Beschränkung des den Gemeinden zufließenden Gewerbesteueranteils auf 60 % hat sich dieser Impuls entsprechend relativiert. War die Industrieansiedlung Jahrzehnte hindurch das Prestige der Kommunalpolitik, so gilt unter dem Vorzeichen des Umweltschutzes heute nicht selten das Gegenteil. Der sich umkehrenden Interessenlage hat sich das Planungsrecht noch nicht angepaßt.

Strukturpolitische Notwendigkeiten in der Landes- und Bundespolitik

Bei der Ansiedlung von Großunternehmen begegnen sich auf der einen Seite landespolitische Aufgaben der Umstrukturierung und andererseits das lokale Interesse, den Belastungen zu entgehen, die mit der Ansiedlung von Industriegroßbetrieben verbunden sind. Es liegt auf der Hand, für welche Alternative sich die betroffenen Gemeinden unter kategorischem lokalpolitischen Druck zu entscheiden haben, nämlich für den örtlichen Umweltschutz und gegen die überörtliche Strukturpolitik.

Knüpfen wir noch einmal an die Kategorisierung der örtlichen und überörtlichen Aufgaben an. Bei Aufgaben, die in ihrer Problematik, in ihrer Begründung, in ihrer Notwendigkeit und in ihren Folgen rein örtlich bedingt sind, ist die lokalpolitische Entscheidungsmotivation legitim.

Die Problematik tut sich in ihrer vollen Weite auf in den Fällen, in denen es sich um Kardinalvorhaben handelt, die in ihrer Motivation, in ihren Voraussetzungen und ihren Folgen über den Entscheidungsbereich der Selbstverwaltung hinausgehen. Das ist bei strukturpolitischen Großvorhaben in aller Regel der Fall. Bei ihnen ist der belastete Raum nur ein Bruchteil des begünstigten Raumes. So wirkt sich eine landes- und strukturpolitisch notwendige Maßnahme in vielerlei Hinsicht überörtlich, regional, ja landesweit aus: für den regionalen Arbeitsmarkt, für die zuliefernde und für die weiterverarbeitende Wirtschaft und damit für die Wirtschaftskraft der miteinander verflochtenen Regionen der staatlichen Schicksalsgemeinschaft.

Hat nun die Gemeinde allein die örtlichen Interessen für und gegen das Vorhaben abzuwägen und zu entscheiden, so müssen, daran kann kein Zweifel entstehen, der geringere lokale Nutzen und der befürchtete lokale Nachteil den Ausschlag geben, nicht aber — wie groß und meßbar sie immer auch seien — die weiter

ausstrahlenden begünstigenden Wirkungen. Die Fehleinschätzung kann übrigens ebenso im umgekehrten Falle eintreten, wenn nämlich etwa Vorteile nur für den gemeindlichen Raum eintreten, überwiegend Nachteile aber in der Region. In derartigen Fällen die abschließende und rechtlich verbindliche Entscheidung auf die Schultern der Kommunalparlamente zu legen, bedeutet eine auch politisch unzumutbare Belastung. Es müssen Wege zu einer interessengerechten, verantwortlichen Entscheidungskoooperation gefunden werden.

Strukturpolitik und Reserveräume

Es kann der Frage nicht ausgewichen werden, ob unser Land die wenigen zur Verfügung stehenden industriellen Großflächen ihrer landesplanerischen und strukturpolitischen Funktion zuführen kann. Im Rhein-Ruhr-Raum gibt es nur noch wenige industrie-taugliche Großflächen mit entsprechender Verkehrsgunst, Verbrauchernähe und Infrastruktur einschließlich der ökologischen Voraussetzungen. Werden diese wenigen Flächen nicht mit entsprechenden Baunutzbarkeiten versehen, so könnten solche Unternehmen nicht mehr angesiedelt werden, die für die Landesstrukturverbesserung benötigt werden.

Die betreffenden Flächen könnten im Wege der Bauleitplanung zwar keiner qualitativ anderen Nutzung zugeführt werden, weil dies der Anpassungspflicht der Gemeinden nach § 1 Abs. 3 BBauG entgegenliefe; Gemeinden könnten aber die Verwirklichung der landesplanerischen Ziele dadurch verhindern, daß sie überhaupt keine Bauleitpläne (und damit auch nicht die angestrebte bauliche Nutzung) für die betreffenden Gebiete vorsehen. Diese Folge könnte aus der Sicht des Landes und im Interesse des Gemeinwohls nicht hingenommen werden. Angesichts des allgemein mit Recht beklagten Übergewichts der alten

Industrie (Kohle und Stahl) brauchen wir Großflächen für Chemie und Energie und andere Wachstumsindustrien.

Zur Zeit ist in Nordrhein-Westfalen etwa die Hälfte der in der Bundesrepublik vorhandenen Kraftwerksleistungen an elektrischer Energie installiert. Dieser Anteil sollte gehalten werden.

Gewiß ist der Wirtschaftsraum, in dem wir leben, und der Bezugsrahmen unserer wirtschaftspolitischen Entscheidungen das Bundesgebiet; dennoch weist die bundesstaatliche Aufgabenverteilung und Finanzverfassung den Ländern regional- und strukturpolitische Verantwortung zu. Ein Land von der Größe Nordrhein-Westfalens mit fast einem Drittel der Einwohner der Bundesrepublik darf der Aufgabe nicht ausweichen, die Wirtschaftsstruktur über selbstwirkende Anpassungen hinaus bewußt und gesteuert zu erneuern.

Die aktuelle Motivation: Energiepolitik

War meine Argumentation im Sommer 1973 in erster Linie an strukturpolitischen Notwendigkeiten orientiert, so sind diese Überlegungen seit der Energiekrise zusätzlich aktualisiert. In der Bundesrepublik und besonders in Nordrhein-Westfalen müssen rasch zusätzliche Energieerzeugungs- und Raffineriekapazitäten geschaffen werden. Beim Bau von Kraftwerken und Raffinerien sind aber in den letzten Jahren erhebliche Verzögerungen entstanden, vor allem durch Hemmnisse bei Standortentscheidungen und bei einigen Genehmigungsverfahren.

Bei Fortführung der bisherigen Standortvorsorge- und Genehmigungspraxis ist noch in diesem Jahrzehnt mit einem über die externen Schwierigkeiten hinausgehenden „hausgemachten“ Engpaß in der Energiedarbietung zu rechnen.

In der Bundesrepublik wird es immer schwieriger, Standorte für Raffinerien und Kraftwerke zu finden, die gleichermaßen umwelt- und energiepolitisch geeignet sind.

Daher muß für Raffinerie- und Kraftwerkskapazitäten zeitige, aber auch realisierbare Standortvorsorge getroffen werden. Das kann nur die Landesplanung. Und nur bei weit vorausschauender Planung kann eine Synthese zwischen Umweltverträglichkeit und energiepolitischen Notwendigkeiten erzielt werden.

Nichts nützt aber die landesplanerische Ausweisung der Standorte, wenn sie nicht durchgesetzt werden kann. Das hier einzusetzende Instrument, über das wir nachdenken, ist das landesplanerische „Planungsgebot“, genauer gesagt, die Schließung einer landesplanerischen Gesetzeslücke, denn bis auf die „unverpflanzten“ Gemeindegebietsteile gilt das Anpassungsgebot bereits voll.

Das Planungsgebot

Nötig erscheint die Ergänzung der Rechtsinstitute. Das mit gehörigen Sicherungen für die Interessen der Gemeinden und für den Umweltschutz auszustattende Instrument sollte der Landesplanung als der regional integrierenden Planung zugeordnet sein und nicht Gegenstand einer neu zu schaffenden staatlichen Fachplanung.

In den Beratungen zum Landesentwicklungsprogrammgesetz haben alle drei Landtagsfraktionen der Landesplanung aufgetragen, einen Landesentwicklungsplan für flächenintensive Großvorhaben (einschließlich Standorte für die Energieerzeugung) aufzustellen. Damit ist das Sachanliegen in seinem Grundtatbestand parlamentarisch abgesichert. Nun kann aber, wie dargestellt, ein solcher Landesentwicklungsplan keine unmittelbare

Verbindlichkeit für die Gemeinden erlangen in dem Sinne, daß diese verpflichtet wären, die dargestellten Flächen in neu aufzustellende Bebauungspläne zu übernehmen.

Nach dem nordrhein-westfälischen Planungsrechtssystem wird die Anpassungspflicht des § 1 Abs. 3 BBauG, was die Ausweisung der Flächen anbelangt, quantitativ – und zum Teil qualitativ – erst näher konkretisiert durch den Gebietsentwicklungsplan. Die Gebietsentwicklungsplanung ist verpflichtet, die in einem Landesentwicklungsplan dargestellten Industrieflächen zu übernehmen. Dies unverzüglich zu veranlassen, reichen die Rechtshandhaben des Landesplanungsgesetzes aus.

Zu regeln ist das Gebot an die beteiligten Gemeinden, bestimmte in Gebietsentwicklungsplänen ausgewiesene Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereiche in dazu neu aufzustellende Bauleitpläne, das heißt nicht nur in den Flächennutzungsplan, sondern in Bebauungspläne zu übernehmen. Es wird nicht daran gedacht, diese Übernahmespflicht für alle in Gebietsentwicklungsplänen dargestellten Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereiche zu begründen. Notwendig, aber auch gerechtfertigt, ist eine solche Planungsverpflichtung nur für diejenigen Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereiche, denen wegen ihrer Verwendungsabsichten überörtliche landespolitische Bedeutung für die Gesamtentwicklung des Landes zukommt. Dies bedarf einer besonderen Feststellung. Sie sollte einer besonderen Entscheidung der Landesregierung vorbehalten bleiben. Dies auch deshalb, weil diese Fälle nicht nur die Standortvorsorge, sondern zugleich auch die in die Geschäftsbereiche mehrerer Ressorts fallenden begleitenden Entscheidungen, seien es solche des Umweltschutzes, der Wirtschaftspolitik und der Landesfinanzpolitik, erfordern.

Das ergänzte Planungsgebot sollte daher – zusammengefaßt – nur für solche Großflächen gelten,

- a) die in dem Landesentwicklungsplan von der Landesplanungsbehörde unter Beteiligung des Landesplanungsausschusses ausgewiesen sind,
- b) die nach Lage und Umfang durch den Gebietsentwicklungsplan in hinreichender Genauigkeit und unter Beteiligung der betroffenen Gemeinden bestimmt sind und
- c) für die die Landesregierung den Zeitpunkt und das Ausmaß der Anpassungspflicht durch Beschluß festgelegt hat.

Man könnte dem Gedanken nachgehen, ob ein solches Verfahren nicht bereits nach dem Wortlaut des geltenden Landesplanungsrechtes zulässig wäre. Ich halte es für rechtlich nicht abwegig, eine solche Konstruktion zu finden; sie würde indes, von dem planungsrechtlichen Grundverständnis, das der Gesetzgebung und Praxis zugrunde liegt, so stark abweichen, daß sie mir rechts- und verfassungspolitisch nicht ohne gesetzliche Absicherung statthaft erscheint.

Verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Planungsgebotes

Eine landesgesetzliche Vorschrift, die das ergänzte Planungsgebot einführt, verstößt nach den eingangs angestellten eingehenden Untersuchungen zwischen Örtlichkeit und Überörtlichkeit ebenso wenig gegen Artikel 28 des Grundgesetzes wie § 1 Abs. 3 BBauG in Verbindung mit dem bisherigen § 16 des Landesplanungsgesetzes; das Planungsgebot soll nach der hier vertretenen Konzeption nur zulässig sein, wenn sich die Notwendigkeit des durchzusetzenden Vorhabens aus seiner überörtlichen, landesweiten Begründung ergibt. Auf die Absicherung eben dieser Bedingung würde ich entscheidenden Wert legen – hier nicht nur aus verfassungsrechtlichen, sondern auch aus verfassungspolitischen, landespolitischen und kommunalpolitischen Gründen.

Das besondere Planungsgebot ist kein Mittel, die kommunale Bauleitplanung im Grundsatz, in der Weite der Fläche und in der Fülle der Anwendungsfälle einzuschränken. Es muß und kann sich auf die wenigen Fälle energiepolitischer, strukturpolitischer, landeswirtschaftspolitischer Notwendigkeit beschränken, in denen es das Landesinteresse gebietet, die begrenzt verfügbaren Großflächen für die Umstrukturierung, Versorgung und Entwicklung des Landes zur Verfügung zu stellen.

Die landespolitische Notwendigkeit bedarf dreifacher Absicherung: Einmal durch die Grundüberlegungen im räumlichen Gesamtzusammenhang bei der Aufstellung des Landesentwicklungsplanes, der unter Beteiligung des Landesplanungsausschusses aufgestellt wird.

Eine verfeinernde Überprüfung unter Abwägung der wirtschaftlichen Belange mit den Erfordernissen des Umweltschutzes erfolgt hinsichtlich der auszuweisenden Großflächen in den so dann aufzustellenden bzw. zu ändernden Gebietsentwicklungsplänen. Hier werden nicht nur die objektbetroffenen Gemeinden, sondern auch die Selbstverwaltungskörperschaften des gesamten Planungsraumes beteiligt.

Erst als dritter Planungsschritt erfolgt die mit der Genehmigung des Gebietsentwicklungsplanes zu verbindende oder gesondert zu treffende Entscheidung der Landesregierung über das terminlich zu präzisierende Planungsgebot.

Das Planungsgebot vor dem kommunalpolitischen Forum

Das Planungsgebot steht in der politischen Diskussion. Die Fachgremien der Landtagsfraktionen haben sich positiv geäußert. Die in unserem Lande angestellten Überlegungen haben in der Bundesrepublik Beachtung gefunden.

Nach einer ersten Phase ideologisch überzogener Bedenklichkeiten muß die Sache mit Sorgfalt und Bedacht weiter geklärt werden. Den entscheidenden Ansatzpunkt muß die Überlegung bilden, ob unser Staat eine Föderation quasi-souveräner Gemeinden oder eine Leistungs- und Schicksalsgemeinschaft ist.

Im föderativen System, im Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern, sind die überzogenen partikulären Interessen und Positionen der Länder, die wir in den ersten Nachkriegsjahren beobachteten, überwunden und haben dem Bewußtsein für die Notwendigkeit bundesweiter Kooperation Raum gegeben. Die Maßstäbe weiten sich.

Die durch die Verwaltungsreform entstehenden größeren Gemeinden werden eher als die früheren Klein- und Kleinstgemeinden in der Lage sein, ihre Räume in sozialökonomisch-siedlungsräumlichen Zusammenhängen zu ordnen. Es mag sein, daß es dann des Planungsgebotes nur als „fleet in being“ bedarf.

Die organisatorische Neuordnung der Regionalplanung

Eine Betrachtung der aktuellen Entwicklung des Verhältnisses zwischen Landespolitik und Kommunalpolitik kann nicht auf die organisatorische Neuordnung der Regionalplanung verzichten.

Am 17. Mai 1972 hat der Landtag eine von den drei Fraktionen gemeinsam eingebrachte EntschlieÙung gefaÙt, daß die Regionalplanung künftig durch Bezirksplanungsräte bei den Bezirksregierungen wahrzunehmen sei und daß diesen Bezirksplanungsräten auch die Beratung raumbedeutsamer und strukturwirksamer Planungen und Förderungsprogramme von regionaler Bedeutung obliege. Die nachfolgenden weiteren interfraktionellen Beratungen haben diese EntschlieÙung schließlich zu einem der

„Eckpunkte“ werden lassen, von denen die parlamentarische Opposition ihre Mitwirkung an der Gebietsreform abhängig gemacht hat.

Zusammensetzung der Bezirksplanungsräte

Staatliche Fachbehörden kommen als Mitglieder der Bezirksplanungsräte, wenn diese bei der staatlichen Mittelinstanz errichtet werden, nicht mehr in Frage.

Ob neben der kommunalen auch die sogenannte funktionale Selbstverwaltung im Bezirksplanungsrat mitwirkt, ist noch nicht entschieden. Diese nichtbehördlichen Kräfte haben die regionale Landesplanung sicherlich fachlich und sachlich bereichert und zu ihrer breiten Absicherung beigetragen.

Die politische Tendenz zielt darauf, den Bezirksplanungsrat auf kommunale Repräsentanten zu beschränken. Um in angemessener Weise der Regionalplanung auch administrative Fachkenntnisse zugänglich zu machen, sollen in die Bezirksplanungsräte neben Mitgliedern der Vertretungen auch Bedienstete der Gemeinden und Kreise gewählt oder berufen werden.

Unter den Alternativen, die der Zusammensetzung des Bezirksplanungsrates zugrunde gelegt werden könnten, verfolgen wir eine Konstruktion, die einerseits eine großemäßig differenzierte Vertretung der Kommunen, andererseits eine Repräsentation der parteipolitischen Kräfteverhältnisse des Bezirks anstrebt.

Bei den von den kreisfreien Städten und Kreisen zu wählenden Mitgliedern soll auf die Größe der Gebietskörperschaften Rücksicht genommen werden, etwa auf angefangene je 250 000 Einwohner ein Planungsratssitz.

Berechnungen haben ergeben, daß es der Zuteilung von lediglich einem weiteren Viertel der Immediatssätze bedarf, um die Anpassung an den Bezirksproporz zu verwirklichen; sie soll dann über Listenmandate erfolgen.

Die Bezirksplanungsräte würden dann zwischen 20 und 40 Mitglieder haben.

Neueinteilung der Regierungsbezirke

Die mit nicht geringem organisatorischen und personellen Aufwand verbundene Installierung der Bezirksplanungsräte setzt voraus, daß eine politische Entscheidung über die Anzahl und Abgrenzung der Regierungsbezirke getroffen wird. Nachdem bereits der Regierungsbezirk Aachen mit dem Regierungsbezirk Köln vereinigt wurde, stehen hier noch zwei wesentliche Fragen bevor. Einmal wird darüber zu entscheiden sein, ob eine weitere Verringerung der Anzahl der Bezirksregierungen verwirklicht wird, d. h. also, ob Detmold mit Münster vereinigt wird. In dieser Frage ist das letzte Wort noch nicht gesprochen. Ferner sind die Regierungsbezirke so abzugrenzen, daß im Revier nur noch zwei Regierungspräsidenten zuständig bleiben. Auch die Forderung, im Revier nur einen Regierungspräsidenten zu haben, wird wieder erhoben werden. Ihre Verwirklichung ist nahezu ausgeschlossen.

Leistungssteigerung der Regionalplanung

Entscheidend ist die Frage, ob die bisherige Organisation der Regionalplanung auch die Aufgaben der Zukunft lösen könnte. Diese Frage wäre zu bejahen, wenn die Landesplanungsgemein-

schaften und der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk der Kristallisationskern für die dort anzulagernden verwandten und ergänzenden, die Regionalplanung verwirklichenden Aufgaben sein könnten. Das war das Konzept der drei großen regionalen Selbstverwaltungsverbände, wie sie das Sachverständigengutachten C dargestellt hatte. Diese Lösung, der auch heute noch oder wieder mancher Landes- und Kommunalpolitiker nachhängt, ist aber schließlich von den im Lande bestimmenden politischen Kräften abgelehnt worden. Jedermann mußte aber wissen, daß mit der Ablehnung dieses Strukturmodells auch über die Landesplanungsgemeinschaften negativ entschieden war.

Die Kommunal- und die Landesverwaltung muß, das ist eines der zwingenden Ziele der Verwaltungsreform, vereinfacht und vereinheitlicht werden. Die Regionalplanung muß, nachdem das Alternativkonzept des Gutachtens C verworfen worden ist, bei der Mittelinstanz der allgemeinen inneren Verwaltung gebildet und ihr Verwaltungsapparat in die Behörde des Regierungspräsidenten eingegliedert werden. Für die Qualität dieser Verschmelzung ist entscheidend, ob es gelingt, das bisher in den Landesplanungsgemeinschaften wirkende Gewicht der kommunalen Selbstverwaltung und ihre fachliche Qualifikation zu erhalten. Daß dies erreichbar ist, davon bin ich überzeugt. Ja, durch die zusätzlich dem Bezirksplanungsrat übertragenen Aufgaben wird der regionale Einfluß der kommunalen Selbstverwaltung eher vergrößert als geschmälert werden. Gerade aus kommunaler Sicht sollte der bedeutende Vorteil erkannt und genutzt werden, der darin besteht, in dem gleichen Gremium, in dem landesplanerisch entschieden wird, auch die staatlichen Investitions- und Förderungsprogramme zu beraten und auf sie Einfluß zu nehmen.