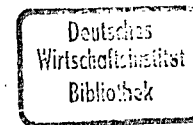


# Planungsrecht und Planungsarbeit

Referate vor der ordentlichen Mitgliederversammlung 1961  
der Landesplanungsgemeinschaft Rheinland



21707 JPW

LANDESPLANUNGSGEMEINSCHAFT RHEINLAND

Düsseldorf 1961

Nachstehende Referate wurden gehalten vor der ordentlichen  
Mitgliederversammlung der Landesplanungsgemeinschaft Rheinland  
am 15. 6. 1961 in Düsseldorf

## **I n h a l t :**

*Rechtsanwalt Dr. Friedrich HALSTENBERG, Köln:*

### **Die Bedeutung des Bundesbaugesetzes für die Arbeit der Landesplanungsgemeinschaft**

*Direktor Professor Dr. BURGBACHER, MdB., Köln,  
Vorsitzer des Verwaltungsrates:*

### **Arbeiten der Landesplanungsgemeinschaft Rheinland**

*Anlage:*

### **9 Abbildungen**

*Dr. HALSTENBERG:*

## **Die Bedeutung des Bundesbaugesetzes für die Arbeit der Landesplanungsgemeinschaft**

Das Bundesbaugesetz, über dessen landesplanerische Bedeutung ich heute zu Ihnen sprechen soll, ist nach langer Vorbereitungszeit am 29. 6. 1960 verkündet worden. Ein Jahr nach der Verkündung, also am 29. 6. 1961, werden auch die planungsrechtlichen Bestimmungen wirksam, nachdem andere Teile schon in Kraft sind.

Das Bundesbaugesetz regelt das Recht des Städtebaus und damit eine der Landesplanung unmittelbar benachbarte, wesensverwandte Materie. Anpassung und Abstimmung der beiden Planungsbereiche, verfahrensmäßige Sicherung der Koordination, Abgrenzungs- und Verzahnungsprobleme sind Stichworte, in denen sich die Bedeutung des Bundesbaugesetzes für die Landesplanungsarbeit widerspiegelt.

### **DIE LANDESPLANUNG IM BUNDESBAUGESETZ**

Der nackte Gesetzeswortlaut läßt diese Probleme kaum erkennen. Die „Landesplanung“ wird vom Bundesbaugesetz nur an einer Stelle erwähnt, nämlich im Absatz 3 des § 1, mit dem sich mein Referat eingehend zu befassen haben wird. In dieser Bestimmung wird angeordnet, daß

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

### **BEGRIFF DER RAUMORDNUNG UND LANDESPLANUNG IM BUNDESBAUGESETZ**

Die (wörtlich zitierte) Fassung nennt die Landesplanung in einem Zuge mit der „Raumordnung“. Das ist die Vokabel, die der Bundesgesetzgeber in den sog. „Raumordnungsklauseln“ bevorzugt und dabei grundsätzlich die Landesplanung einbegriffen wissen will.

Wenn § 1 Abs. 3 entgegen solcher — m. E. auch begrifflich richtiger — Übung neben der Raumordnung die Landesplanung ausdrücklich nennt, so könnte die Erklärung darin liegen, daß unter den verschiedenen Kategorien der Raumordnung die Landesplanung der kommunalen Bauleitplanung am nächsten steht. Wer weniger von der sprachlogischen Akkuratess des Bundesgesetzgebers überzeugt ist, wird eher meinen, daß es sich um eine schlichte Tautologie handelt, in

der ohne Not, auch ohne Schaden zwei synonyme Begriffe **nebeneinandergesetzt** sind, vielleicht aus dem Bestreben, sicherheitshalber lieber ein Wort **zuviel als zu wenig** zu beschließen.

#### „RAUMORDNUNG“ IN § 4 (II) UND § 106

Diese — letzte — Deutung gewinnt an Wahrscheinlichkeit, wenn wir sehen, daß das Gesetz in den beiden weiteren Fällen, in denen es sich mit demselben Sachbereich befaßt, sich auf den terminus „Raumordnung“ beschränkt. Das geschieht in Absatz 2 des § 4. Demnach kann ein Planungsverband **zwangsweise gebildet werden**, „wenn dies zum Wohle der Allgemeinheit, insbesondere aus Gründen der Raumordnung, dringend geboten ist.“

Als dritte Gesetzesstelle ist in unserer einleitenden Übersicht schließlich § 106 zu nennen. Dort ist bestimmt, daß die Enteignung für industrielle Anlagen **nur** mit Zustimmung der obersten Landesbehörde zulässig ist:

„Diese hat bei ihrer Entscheidung insbesondere die Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen.“

#### ZIELE UND ERFORDERNISSE DER RAUMORDNUNG

Wenn wir uns auch mit dieser zuletzt zitierten Vorschrift heute nicht befassen können, so fällt doch die unterschiedliche Formulierung auf: § 1 handelt von den „Zielen“ der Raumordnung und Landesplanung; § 106 spricht von „Erfordernissen der Raumordnung“. Obgleich bei den Gesetzesberatungen um den Anpassungszwang ein großer Unterschied zwischen den „Erfordernissen“ und den „Zielen“ gesehen wurde, vertrete ich die Ansicht, daß die differierenden Formulierungen in § 1 und § 106 keinen unterschiedlichen Sachgehalt meinen, sondern zufällige Ungenauigkeit des Ausdrucks darstellen.

#### DIE ZIELE DER LANDESPLANUNG IN § 1 (III)

Die Formulierungsdivergenzen zwischen § 1 und § 106 führen uns mitten in das Problem:

Neben den „Zielen“, für die sich das Gesetz in § 1 Absatz 3 entschieden hat, und den „Erfordernissen“ standen bei der Gesetzesvorbereitung noch die termini „Absichten“ und „Ergebnisse“ zur Debatte. Die kommunale Seite wünschte die zuletzt genannte Formulierung, die die Regierungsvorlage vorsah. Sie sollte der Ansicht stärkeren Ausdruck geben, daß die Landesplanung erst dann Bindungs-

kraft gegenüber der kommunalen Planung beanspruchen dürfe, wenn der landesplanerische Planungsprozeß zu einer solchen Reife geführt habe, daß „Ergebnisse“ vorliegen. Verständlicherweise störte aber an diesem Begriff, daß man sich unter „Ergebnissen“ den sachlichen Leistungserfolg, den Niederschlag der Planungsabsichten in der Wirklichkeit vorstellt.

#### LANDESPLANUNG ALS POLITISCHE AUFGABE

Gegen den Begriff der Erfordernisse sprach, daß darin die Vorstellung mitschwingt, das von der Landesplanung Angestrebte komme ohne Willensentscheidung zustande und sei im wesentlichen eine Angelegenheit des deskriptiven Konstatierens. Gewiß gibt es im Bereich der Landesplanung eine Fülle von zwingenden und daher rein objektiv feststellbaren Notwendigkeiten, denen die Qualität unausweichlicher „Erfordernisse“ zukommt. Darauf aber die Landesplanung zu beschränken, hieße ihrem Wesen Gewalt antun. Die eigentliche administrative Leistung der Landesplanung besteht — wie bei aller öffentlicher Planung — darin, daß in der Fülle der Gestaltungsmöglichkeiten Wahlentscheidungen getroffen werden. Das Element des Willensbildungsprozesses hebt die Planung aus der subalternen Ebene der Bestandskartierung in den Rang politischer öffentlicher Verantwortung. Hätte die Landesplanung nur das Mandat, chemisch-rein objektive Erfordernisse festzustellen so brauchten wir keine qualifizierten Planungsstäbe, sondern könnten uns auf elektronische Datenverarbeitungsmaschinen verlassen. Wir brauchten dann auch nicht die politische Repräsentanz und Verantwortung der planerischen Selbstverantwortung, eben unserer Landesplanungsgemeinschaft. So nötig auch der Rechenschieber bei der Planung ist, so sehr wir die maschinelle Entlastung auch der Verwaltung begrüßen, so sicher steht auch außer Zweifel, daß die Planung auf den wägenden, die Sache entscheidenden Menschen als politischen Willensträger nicht verzichten kann.

#### „ABSICHTEN“ DER LANDESPLANUNG

Solcher Art entspricht es gewiß besser, anstatt von „Erfordernissen“ der Landesplanung, von deren „Absichten“ zu sprechen. So formulierte die am 29. 6. 1961 außer Kraft tretende Erste DVO zum Aufbaugesetz in Artikel III:

„Die Gemeinde hat bei Beginn ihrer Arbeiten zur Aufstellung eines Leitplanes die zuständige Bezirksplanungsstelle um Bekanntgabe der Absichten der Landesplanung zu ersuchen“.

Die jetzt im Bundesbaugesetz fixierte Fassung kommt dem sehr nahe. Für mein persönliches Empfinden treffen die „Ziele“ noch eher das in der Sache Gewollte, als die „Absichten“. In diesen ist das Subjektive sehr betont. (Eine juristische Definition faßt die Absicht als „den zum Motiv erhobenen Vorsatz“). Auch in der Rang-kategorie der Wortgehalte nimmt der Begriff der „Ziele“ einen höheren Rang ein. So scheint mir, was die Terminologie anlangt, in § 1 Abs. 3 BBauG durchaus das Rechte getroffen zu sein.

#### INHALT DER „ZIELE DER LANDESPLANUNG“ IN § 1 (III); AUSLEGUNGSBEDÜRFTIGE KÜRZE DES GESETZESBEFEHLS

Was nun den sachlichen Gehalt der Ziele der Landesplanung und ihre admini-strativen Voraussetzungen anlangt, so hüllt sich das Bundesbaugesetz in Schweigen. Dies in einer Sache, die in vieler Hinsicht streitbefangen ist und dazu in einem jener unseligen Bereiche liegt, die von verfassungsrechtlicher Kompetenzgrenze durchschnitten sind. Hier ist es sogleich eine doppelte Grenze. Die Gesetzgebung für die Bauleitplanung obliegt dem Bunde, jene für die Landesplanung den Län-dern. Die Vollzugskompetenz für die Bauleitplanung liegt bei den Gemeinden, die für die Landesplanung bei den Ländern, in unserem Lande teilweise delegiert. In diesen *einen* Satz des Bundesbaugesetzes ist eine Fülle von Inhalt gelegt. Sie paßt so ganz und gar nicht in den wortreichen Perfektionismus unserer modernen Gesetzessprache, die sich nur selten die Mühe spart, für alle erdenklichen Alter-nativen eine Weisung zu setzen. Solchem oft erhobenen Vorwurf setzt sich unsere Vorschrift nicht aus. Dafür ruft sie den Interpreten auf den Plan, der den dunk-len Sinn der Gesetzesworte aufhellen soll.

#### KEIN EINGRIFF IN DIE LOKALE PLANUNG

Bei dieser Interpretation ist zunächst die Vorrangstellung zu berücksichtigen, die das Bundesgesetz den Gemeinden als Träger der örtlichen Planung zuweist. § 2 Absatz 1 bestimmt, daß

„die Bauleitpläne von den Gemeinden in eigener Verantwortung auf-zustellen sind . . .“

#### ABER: GRENZEN DER KOMMUNALEN PLANUNGSHOHEIT

Wie ernst es dem Bundestag mit dem Bestreben war, die kommunale Planungs-hoheit gegen landesstaatliche Einbrüche zu sichern, zeigt sehr deutlich die Aus-gestaltung des § 147 Abs. 1, der den Gemeinden die Zuständigkeit sichert. In die

gleiche Richtung weist § 6 Abs. 2, der die Plangenehmigung auf Rechtskontrolle beschränken will. Dies nährt die These, daß die Gemeinden in dem ihnen zur Bauleitplanung zugewiesenen Bereich lokaler Planung autonom sind. Diese An-sicht ist verbreitet. Sie neigt dazu, in der Geltendmachung überörtlicher Belange einen Eingriff zu erblicken, der mit dem Wesen der Selbstverwaltung nicht ver-einbar sei. Dieser Ansicht muß ich entgegentreten, obgleich, oder wohl besser ge-rade, weil ich der Kommunalpolitik zugehörig und verbunden bin. In Planungs-fragen überspitzte Kommunalautonomie manövriert die kommunale Selbstver-waltung in eine tödliche Antinomie gegenüber der Regional- und Landesplanung. Wer als verantwortlicher Kommunalpolitiker die Verpflichtung zur Einordnung in die größeren räumlichen Zusammenhänge abstreitet, hängt in unserem alle Gren-zen sprengenden Zeitalter einem längst ausgeträumten Traum nach, verkennt die Gliedstellung, die der Gemeinde im Staatsverbände zukommt und verwirkt natür-lich seinen Anspruch, über überörtliche Angelegenheiten mitzuzentscheiden.

Mit dieser heißen Problematik habe ich mich um die Jahreswende in einem im Städtetag (Dezember 1960) abgedruckten Aufsatz befaßt, dessen Gedankenfüh-rung ich hier mit Ihrer Erlaubnis nachzeichnen darf:

#### ÜBERGESETZLICHE GEMEINDEPFLICHTEN

„Die Verpflichtung einer jeden Gemeinde, die lebenswichtigen Belange der Nachbargemeinde zu respektieren und zu einer geordneten Entwicklung der Region beizutragen, der sie zugehört, ergibt sich aus der Gliedstellung, die der Gemeinde im körperschaftlichen Organismus des Staates zukommt. Es gibt nicht nur ein bürgerlich-rechtliches Nachbarrecht privater Grundstücksnach-barn. In gleicher Weise gibt es ein gebietskörperschaftliches Gemeindenachbar-schaftsrecht.

Die tragenden Gedanken des privaten Nachbarrechts sind Schutz und Aus-gleich der Abwehr- und Nutzungsrechte. Diese rechtsgedankliche Grundlegung läßt sich auf das Nachbarrecht der Gebietskörperschaften übertragen. Ausstrah-lungen hoheitlicher, aber auch fiskalischer Maßnahmen überschreiten die Ge-bietsgrenzen. Ein genereller Ausschluß jener Ausstrahlungswirkungen wäre unmöglich. Eine willkürliche Handhabung solcher überörtlich wirkender Maß-nahmen kann aber nicht zulässig sein. Auch hier stellt sich das Problem des Ausgleichs von Abwehrrechten und Nutzungsrechten. Mit den Normen des

individuellen Nachbarrechts erstrebt die Rechtsordnung das gedeihliche Miteinanderleben der einzelnen Grundeigentümer unter prinzipieller Anerkennung scharf abgegrenzter privater Eigentumssphären der Grundstücke. Das gebietskörperschaftliche „Gemeindenachbarrecht“ soll das gedeihliche Miteinanderleben der Gebietskörperschaften gewährleisten.

Ein Gleiches gebietet die Stellung der Gemeinden innerhalb des Staatsverbandes. Man mag zu der rechtshistorischen Frage des Ursprungs der kommunalen Selbstverwaltung stehen wie man will, nach geltendem Recht ist die kommunale Selbstverwaltung nach Art und Inhalt von der Staatsgewalt abgeleitet. Die Gemeinden sind Glieder des Staates, und zwar in grundsätzlich anderer Weise als der Staatsbürger. Als Mitinhaber der öffentlichen Gewalt, als deren örtliche Träger, stehen sie in hervorragender Weise in der Verantwortung für die Gemeinschaft. Wenn schon der einzelne Bürger von seinen Rechten, so vom Eigentum (Art. 14 Abs. 2 des Grundgesetzes) nur einen solchen Gebrauch machen soll, der zugleich dem gemeinen Wohl dient, so muß dies erst recht für die Gemeinden gelten. Die Einzelgemeinde ist mit der Wahrnehmung der ihr vom Staat zugestandenen Verwaltungsbefugnisse nicht nur dem Wohl der eigenen örtlichen, sondern zugleich der vom ganzen Staatsverband umschlossenen Gemeinschaft verpflichtet. Es gilt als ein fundamentaler Leitsatz, daß alle Organe und Verwaltungsglieder im gemeinsamen Staatsverband einander Respektierung und Unterstützung gewähren, sich gegenseitiger Beeinträchtigung zu enthalten und die bestmögliche Förderung des Gemeinwesens anzustreben haben. Das „Gemeindenachbarrecht“ ist nichts anderes als die regionale Ausprägung der Kooperationspflicht der Gemeinden im gemeinsamen Staatsverband.“

Die bundesbaugesetzliche Bestimmung des § 1 Absatz 3 stellt sich danach als die in das Planungsrecht projizierte Konkretisierung eines allgemeinen Rechtsgedankens dar. Es ist übrigens nicht neu, sondern mit ähnlichen Worten schon in den Aufbaugesetzen dekretiert.

Aus diesen rechtsgrundsätzlichen Überlegungen ergibt sich, daß eine enge Auslegung des Plananpassungsgebots weder aus übergesetzlichen Normen noch aus dem Zusammenhang der Bestimmungen des Bundesbaugesetzes folgt. Diese Erkenntnis gibt den Weg für eine am Wortlaut und Normzweck orientierte Interpretation frei.

## FUNKTIONSABGRENZUNG ZWISCHEN LANDES- UND ORTSPLANUNG GILT AUCH BEI § 1 (III)

Bei dieser Interpretation ist davon auszugehen, daß der Bundesgesetzgeber durch § 1 Abs. 3 BBauG den Funktions- und Aufgabenunterschied zwischen der Bauleitplanung und der Landesplanung nicht verändern wollte. Mit dem Anpassungsbefehl sollte der Landesplanung kein über ihren ursprünglichen Aufgabenbereich sachlich hinausgehender Einfluß verschafft werden.

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 Gesetz und Verfassung entschieden ist.

Unter Berufung auf § 1 des nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetzes sieht das Bundesverfassungsgericht ein wesentliches Kriterium der Landesplanung darin, daß sie *überörtliche* und überfachliche Gesamtplanung darstellt. Diese Feststellung hat das Gericht in seinem zum Zuständigkeitsstreit erstatteten Gutachten getroffen (u. a. S. 24 ff.). In der Tat liegt in der Überörtlichkeit das einzige, relativ sichere Abgrenzungskriterium zwischen den beiden sonst so verwandten Sachgebieten.

## BESCHRÄNKUNG DER ZIELE DER LANDESPLANUNG AUF ÜBERÖRTLICHE BELANGE

Aus diesen Feststellungen folgt als erste gesicherte Auslegungsregel zu § 1 Abs. 3 BBauG, daß die Landesplanung eine Anpassung der Bauleitplanung nur insoweit verlangen kann, als überörtliche Gesichtspunkte wahrzunehmen sind. Darin stimmen alle Stellungnahmen und Kommentare überein (vgl. für das nrw. Aufbaurecht: Ernst-Friede, 2. Aufl. S. 66 und 106 ff.; für das BBauG: Schütz-Frohberg, S. 10 ff.; Knaup-Ingenstau, S. 21). Daß das Bundesbaugesetz an solcher Abgrenzung prinzipiell festhält, findet seine ganz überzeugende Bestätigung darin, daß der Flächennutzungsplan in seiner Zugehörigkeit zur Bauleitplanung ausdrücklich bestätigt ist. Der Funktionsbereich dieser stets gesamt-gemeindlichen, umfassend überfachlichen Koordinationsplanung wird in § 5 BBauG deutlich.

## KEINE FLÄCHENNUTZUNGSPLANUNG DURCH DIE LANDESPLANUNG

Das in § 3 BBauG begründete und zugleich empfohlene Institut des „gemeinschaftlichen Flächennutzungsplanes“ beweist, daß der Plantyp „Flächennutzungsplan“ der kommunalen Bauleitplanung zugehörig bleibt, auch dann, wenn es nötig ist,

zur vernünftigen Gesamtplanung städtebauliche Komplexe über die Gemeindegrenzen hinweg zusammenzufassen.

Aus der kompetenterweise erfolgten Zuweisung der Flächennutzungsplanung an die Gemeinden folgt, daß eine Planung dieser Art der Landesplanung nicht (mehr) gestattet ist, jedenfalls nicht, wenn damit der gegen die Gemeinde gerichtete Plananpassungszwang des § 1 Abs. 3 BBauG verknüpft ist. Die mit solcher Bindungskraft ausgestatteten „Ziele der Landesplanung“ müssen daher ein anderes zum Inhalt und Gegenstand haben: nämlich die funktionalen Aufgaben der Gemeinde im größeren Raum.

#### DER ÜBERÖRTLICHE FUNKTIONSBEREICH DER LANDESPLANUNG

Aufgabe der Landesplanung ist es, die Funktionen der Gemeinde im überörtlichen Zusammenhang und die daraus folgende sich anbahnende oder anzustrebende Struktur und Größenordnung als Entwicklungsziel herauszuarbeiten. Daraus ergeben sich Folgerungen für die *Größe* der Wohn-, Geschäfts-, Arbeits- und Erholungsgebiete.

Während auf das Allgemeine gerichtete Angaben über die Größenordnung der Flächen verschiedener Nutzungsarten in einer Gemeinde durchaus zum legitimen Aufgabenbereich der Landesplanung gehören, muß im Grundsatz die lokale Platzierung dieser Flächen der örtlichen Bauleitplanung überlassen bleiben. Ausnahmen zu diesem streng zu nehmenden Grundsatz sind nur dort zulässig, wo das überörtliche Interesse nicht auf eine bemessene Quantität einer Flächennutzung, sondern gerade auf die bestimmte Lokalisierung einer Flächennutzungsart gerichtet ist. Das gilt vor allem für eine Reihe natürlich vorgegebener Flächennutzungsarten: so für den Bergbau, die Wasserwirtschaft und die Erholungsgebiete, soweit alldiese überörtlich bedingt oder zweckbestimmt sind. Dies gilt in ähnlicher Weise für überörtliche Verkehrs- und Versorgungsanlagen. Schließlich wird ein überörtliches Interesse für den Schutz hervorragender landwirtschaftlicher Böden anzuerkennen und daraus zu folgern sein, daß die Landesplanung auch hier Flächennutzungen lokalisieren darf.

#### UNTERSCHIEDLICHE DARSTELLUNGSMETHODE DER LANDES- UND ORTSPLANUNG

Ein zugegebenermaßen primitives, dennoch aber geeignetes Hilfsmittel, Funktionsüberschreitungen der Landesplanung auszuschließen, ist die Wahl der richtigen Darstellungsmethode. Das zu bevorzugende Darstellungsmittel der Landesplanung

sind nicht Karte und Plan, sondern das in Worte gefaßte Programm. Das gilt sicher für die Raumordnung großer Gebiete, etwa der Bundesgebiete und der Landesgebiete. Solche großräumigen Programme sind in geeigneter Weise durch Karten zu erläutern. Dabei muß auch im Kartenmaßstab die unzulässige Detaillierung vermieden werden. Bei kleineren Gebietseinheiten gewinnt die kartenmäßige Darstellung an Bedeutung. Bei Regionalplänen ist oft die kartenmäßige Darstellung die allein geeignete. So grob es auch scheint, detaillierter als im Maßstab 1 : 25.000 sollte die Landesplanung aber in keinem Falle zeichnen. Das Verhältnis zwischen kartenmäßiger und verbaler Darstellung ist bei der Landesplanung genau umgekehrt wie bei der Bauleitplanung.

Zutreffend bestimmen die §§ 5 und 9 BBauG, daß die Bauleitpläne in Form von Karten dargestellt und durch Text erläutert bzw. begründet werden. Für die Landesplanung sollte der umgekehrte Grundsatz gesetzlich fixiert werden. In der Begründung zu § 11 Abs. 1 der nrw. Landesplanungsnovelle (Drucksache Nr. 487) kommt diese Erkenntnis für das Landesentwicklungsprogramm überzeugend zum Ausdruck, um dann — leider — in den darauf folgenden Sätzen wieder problematisiert zu werden.

Ich wage die Behauptung, daß ein Großteil der tatsächlichen Abgrenzungsprobleme dadurch bedingt ist, daß die Landesplanung beansprucht, in der lokalen Konkretisierung durchzuarbeiten, was sich als verbaler Grundsatz ausdrücken läßt. Daß die von mir hier vertretene Vorstellung sauber zu verwirklichen ist, bestätigt die Planungspraxis der Planungsgemeinschaft Rheinland, deren Entwicklungspläne und -programme mir als ein überzeugendes Beispiel dafür erscheinen, Landesplanung auf ihr Mandat zu beschränken, der Bauleitplanung die überörtlichen Anforderungen darzulegen, deren lokale Lösung aber den Gemeinden zu überlassen.

Mit dieser eingehenden Darlegung des Aufgabenbereiches der Landesplanung scheint mir bereits Wesentliches für die praktische Handhabung und die Grenzen des § 1 Abs. 3 BBauG gewonnen zu sein. Nach der Klärung der Frage, in welchem Sinne hier die „Landesplanung“ gemeint ist, müssen wir untersuchen, welche Anforderungen an den Begriff der „Ziele“ zu stellen sind.

#### FORMALE ANFORDERUNGEN AN DIE ZIELE DER LANDESPLANUNG

Bei den Beratungen war angeregt worden, das Gesetz möge im Interesse der Rechtssicherheit und -klarheit, zum Nutzen und zur Aktivierung der Raumordnung,

aber auch zum Schutze der Ortsplanung eindeutig bestimmen, welche nach Inhalt und Zustandekommen bestimmten Arten von Plänen der Landesplanung für die Ortsplanung bindend oder von ihr zu berücksichtigen sind. Eine solche Bindungskraft könne nur für solche überörtlichen Pläne beansprucht werden, die in einem gesetzlich geregelten Verfahren ordnungsgemäß zustandegekommen und den beteiligten Gemeinden bekanntgegeben worden sind.

Zu solchem Vorgehen hielt ich den Bundesgesetzgeber für zuständig; denn in dem vom Bundesverfassungsgericht erstatteten Zuständigkeitsgutachten (Abschnitt B III 1 letzter Satz) wird ausgeführt:

„Da die Einpassung der Pläne ineinander zum allgemeinen Rahmen der Raumordnung gehört, könnten die Fragen der Rechtswirkung der Pläne verschiedener Stufen oder verschiedenen Inhalts durchgehend von dem Bundesgesetzgeber geregelt werden.“

Eben darum, um das Verhältnis der Pläne verschiedener Stufen, nämlich der Pläne der Landesplanung einerseits und der Ortsplanung andererseits, handelt es sich hier. Von dieser durch das Zuständigkeitsgutachten gewiesenen Möglichkeit hat der Bundestag keinen Gebrauch gemacht und auf Bestimmungen über die formale Qualifikation der „Ziele der Landesplanung“ verzichtet. Das kann aber nicht bedeuten, daß insoweit überhaupt keine Anforderungen zu stellen seien.

Wir hatten bei voraufgegangenen Überlegungen bereits erkannt, daß die Ziele der Landesplanung in ihren wesentlichen Bereichen politische oder administrative Entscheidungen darstellen. Sie können daher rechtlich wirksam nur in solchen Formen existent werden, wie sie auch für andere Hoheitsakte vorgesehen sind. Ohne die äußerst komplizierte Frage auszutreten, ob das Gesetz, die Verordnung, die Richtlinien der Politik, der Verwaltungsakt, die Allgemeinverfügung oder besonders durch Gesetz geschaffene Formen die zulässigen Instrumente für die Einkleidung der Ziele der Landesplanung sind, eines ist deutlich: Völlig formlose Vorstellungen, etwa in Gestalt des einsamen Planerbeschlusses oder des Schubladenplanes können nicht als „Ziele der Landesplanung“ gelten.

#### ZUSTÄNDIGKEIT ALS GÜLTIGKEITSVORAUSSETZUNG FÜR DIE „ZIELE DER LANDESPLANUNG“

Zunächst können Ziele der Landesplanung nur durch solche Organe festgestellt oder festgesetzt werden, die dafür zuständig sind. Da die Landesplanung, sofern gesetzliche Delegation nicht erfolgt ist, der landesstaatlichen Organisationsgewalt

untersteht, kann die Landesregierung die Stellen bestimmen, die für die Erarbeitung der Ziele der Landesplanung zuständig sind.

Ist — wie im Lande Nordrhein-Westfalen — gesetzliche Delegation erfolgt, so schließt diese insoweit die Dispositionsfreiheit der Regierung aus. Das bisherige Landesplanungs- bzw. Aufbaurecht weist die Bekanntgabe der Ziele der Landesplanung den Bezirksplanungsstellen der Landesplanungsgemeinschaft zu. Artikel 3 der I. DVO zum Aufbaugesetz, der dies anordnete, tritt wie alles Landesstädtebaurecht am 29. 6. 1961 außer Kraft. Die Neuregelung soll in der Novelle zum Landesplanungsgesetz (Drucksache Nr. 487) erfolgen (§ 17). In der Zuständigkeitsregelung folgt die Novelle dem bisherigen Recht. Im Verfahren ist eine neue Konstruktion vorgesehen. Bevor ich mich seiner Darstellung zuwende, möchte ich herausstellen, daß in planungsmethodischer und rechtlicher Hinsicht ein gewichtiger Unterschied darin besteht, ob förmliche Pläne der Landesplanung vorhanden sind oder nicht.

#### IN PLÄNEN DARGESTELLTE ZIELE DER LANDESPLANUNG

Von zuständiger Stelle in einem geregelten Verfahren aufgestellte und den Beteiligten bekanntgemachte Pläne sind jedenfalls Darstellungen der Ziele der Landesplanung. Dies gilt ohne Zweifel für alle in den §§ 10 bis 14 der Novelle aufgeführten und geregelten Planarten, so das Landesentwicklungsprogramm, die Landesentwicklungspläne, die Raumordnungs- und Gebietsentwicklungspläne. Soweit die für die konkrete Bauleitplanung relevanten Ziele der Landesplanung aus diesen Plänen zu entnehmen sind, folgt der Anpassungszwang unmittelbar aus dem Gebot des § 1 Abs. 3 BBauG. Der Wiederholung entsprechender Gesetzesbefehle in § 17 Abs. 1 der Landesplanungsnovelle hätte es daher nicht bedurft. Diese auf das unverbindliche „Soll“ abgeschwächte Anpassungsempfehlung in § 17 Abs. 1 der Novelle kann übrigens dem verfassungsrechtlich interessanten Verstoß gegen den bundesbaugesetzlichen § 1 Abs. 3 nur dadurch ausweichen, daß sie für alle raumrelevanten Maßnahmen allgemein gilt, während für die kommunale Bauleitplanung die derogierende Sondervorschrift des § 1 Abs. 3 BBauG gilt. Das ist übrigens auch die Rettung für den in § 18 der Novelle konzipierten „Flächensicherungsplan“. Das ist die neue Vokabel für den verbindlichen Raumordnungsplan des bisherigen Rechts. Um in einem landesplanerischen Plan dargestellte und hinreichend konkretisierte Ziele der Landesplanung für einen Bauleitplan verbindlich zu machen, ist die bundesrechtliche Bestimmung des § 1 Abs. 3 BBauG ausreichend, aber auch



erschöpfend. Hierzu bedarf es nicht des Flächensicherungsplanes. Sein Anwendungsbereich muß daher außerhalb der Bauleitplanung liegen. Das schmälert nicht seine Bedeutung; denn die Gemeinden werden außerhalb der Bauleitplanung in nicht geringem Umfange raumbeeinflussend tätig. In der Folge der Anwendungsfälle des § 1 Abs. 3 BBauG ist jetzt die Situation zu erörtern, in der die konkreten Ziele der Landesplanung nicht aus landesplanerischen Plänen zu entnehmen ist.

#### „ZIELE DER LANDESPLANUNG“ OHNE LANDESPLANNERISCHE PLÄNE

In vielen, wohl in den meisten bevorstehenden Fällen der Aufstellung von Flächennutzungsplänen liegen noch keine übergeordneten landesplanerischen Pläne vor, aus denen die für den einzelnen Bauleitplan relevanten Ziele der Landesplanung abzulesen sind. Hier wird somit ad hoc eine Betätigung der Bezirksplanungsstellen notwendig. Sie ist entweder interpretierender, konkretisierender Natur, wenn übergeordnete Programme (schon) existieren; im anderen Falle handelt es sich um die originäre Entwicklung eigener Konzeptionen. Beide Wege müssen zulässig sein, weil sonst bei dem heutigen formalen Stand der Landesplanung der richtige Grundgedanke des § 1 Abs. 3 BBauG nicht zum Tragen käme. Wird die Gemeinde in der Sache überzeugt, was nach der in diesem Lande gesammelten Erfahrung die Regel ist, so erfüllt das auf beste Weise den Gesetzeszweck.

Den Verwaltungspraktiker interessiert, was geschieht, wenn die Gemeinde sich wehren will.

#### RECHTSNATUR DER BEKANNTGABE ORIGINÄRER ZIELE DER LANDESPLANUNG

Gibt die zuständige Landesplanungsstelle, hier die Bezirksplanungsstelle, der Gemeinde die Ziele der Landesplanung bekannt, so wird die Rechtsfolge des § 1 Abs. 3 ausgelöst. Auf Grund einer behördlichen, den Einzelfall treffenden Maßnahme wird die Gemeinde zu einem bestimmten Verhalten, nämlich zur Einarbeitung in ihre Pläne, verpflichtet. Das ist der typische Fall eines Verwaltungsaktes. Gegen ihn steht der Gemeinde der Verwaltungsrechtsweg offen. Die Zulässigkeit des Verwaltungsrechtsweges kann auch nicht deshalb bestritten werden, weil die Klage gegen die ggf. *versagte Plangenehmigung* offenbliebe. Einmal sind nach der hiesigen Regelung unterschiedliche Beteiligte gegeben: bei der Bekanntgabe die Landesplanungsgemeinschaft, bei der versagten Genehmigung der Regierungspräsident. Zum anderen hat die Gemeinde ein legitimes Interesse daran, *vor* der

Planung und nicht erst nach ihrem Abschluß Rechtszweifel klären zu können. Nur um solche kann es sich nämlich handeln: Der Prozeßerfolg würde allein von dem Nachweis abhängen, daß entweder die bekanntgegebenen Ziele von übergeordneten Programmen und Plänen abweichen oder daß bei der Fixierung der Ziele Ermessensmißbrauch geübt worden sei.

#### VERWALTUNGSAKT NUR BEI INDIVIDUELL ERARBEITETEN „ZIELEN DER LANDESPLANUNG“

Diese — für manchen wohl überraschende Konsequenz ist allerdings nur dann zwingend, wenn es sich um eine unmittelbar an die Gemeinde gerichtete Einzelanordnung handelt. Gegen förmlich aufgestellte Pläne gibt es das Rechtsmittel der Anfechtungsklage nicht. Sie sind m. E. soweit nicht verordnungsförmlich aufgestellt, als „Rechtstatsachen“ anzusehen. In beiden Fällen, sowohl der verordnungsförmlichen als auch der übrigen Pläne gibt erst die Genehmigungsversagung die Klagemöglichkeit. Das ist auch nicht unbillig, da die Gemeinde nach der Regelung und Übung in unserem Lande an der Aufstellung sie berührender landesplanerischer Pläne beteiligt wird und sie ihre Einwendungen bereits in einem früheren Zeitpunkt geltend machen kann.

Nun erscheint mir aber die Überlegung gerechtfertigt, ob es nicht eine Möglichkeit gibt, die Anfechtungsklage gegen die Bekanntgabe im Einzelfall erarbeiteter, nicht auf Pläne gestützter Ziele der Landesplanung auszuschließen. Diesen Weg sucht offenbar die Novelle zum Landesplanungsgesetz.

#### 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 PLANUNGSINITIATIVE

§ 1 Abs. 3 BBauG und das soeben besprochene Verfahren sichern 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) die Mittel der Kommunalaufsicht zu Gebote. Die in § 3 Abs. 3 des bisherigen Landesplanungsgesetzes vorgesehene Möglichkeit, von der Landesplanungsbehörde die Festsetzung von Fluchtlinien, z. B. von einer Gemeinde verlangen zu können, ist — nach Erlaß des Bundesbaugesetzes — nicht mehr zweifelsfrei und wohl daher auch nach der Novelle nicht mehr vorgesehen.

Auch die Instrumente des Flächensicherungsplanes, des Widerspruchs und der landesplanerischen Veränderungssperre (§§ 18, 20 der Novelle) helfen nur gegen positive Maßnahmen, nicht gegen die Untätigkeit. Gegenüber planungsuntätigen Gemeinden ist somit die Landesplanung auf Anregungen gegenüber der Kommunalaufsicht beschränkt. Der Regierungspräsident vereinigt beide Funktionen in seiner Hand. Wenn der Oberkreisdirektor unterste Landesplanungsbehörde wird, wie die Novelle das vorsieht, so wären auch hier Landesplanung und Kommunalaufsicht in einer Hand vereinigt. Ich bin aber der Meinung, daß kommunalaufsichtliche Zwangsmittel kaum ein taugliches Instrument zur notwendigen Aktivierung der Bauleitplanung sind, zumal und solange der Mangel an quantitativ und qualitativ ausreichendem Planerpersonal besteht.

#### SICHERUNG DER LANDESPLANERISCHEN ZIELE AUSSERHALB DER BAULEITPLANUNG

In der Übersicht der in Betracht kommenden Fälle bleibt schließlich noch der Bereich anzusprechen, in dem die Landesplanung den Gemeinden gegenüber außerhalb ihrer Bauleitplanung durchzusetzen wäre. Hier bietet das bisherige nordrhein-westfälische Landesplanungsrecht lediglich das negative Mittel des Widerspruchs gegen Maßnahmen, die mit den Zielen der Landesplanung nicht übereinstimmen. Die nordrhein-westfälische Novelle will in § 18 Abs. 7 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:

#### § 20

„(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.“

So zeigt sich, daß auch außerhalb der Bauleitplanung das Landesplanungsrecht nur Schutzvorkehrungen gegen tatsächlich ins Werk gesetzte Maßnahmen der Ge-

