

Planung in den Landkreisen^{*)}

Von Dr. Friedrich Halstenberg, Bonn

Unsere Verfassung trennt das hoheitliche, administrative Handeln in regionale und fachliche Teilbereiche. Bei dieser Staatsrechtslage ist das Denken in überregionalen und überfachlichen Zusammenhängen geradezu ein unentbehrliches Hilfsmittel, die Wege gemeinschaftlichen Handelns aufzufinden und so zu Synthesen zu gelangen, die dem gemeinen Wohle aller Staatsbürger der Bundesrepublik dienen. Damit habe ich zugleich die Philosophie der Raumordnung, der Landesplanung und der Bauleitplanung angerissen. Sie haben gemeinsam, daß sie die mannigfachen auf den Raum wirkenden Kräfte als ein Ganzes begreifen, daß sie günstigste Entwicklung des Raumes erkennen und daß sie auf dieses Ziel hin die Fülle der fachlichen Maßnahmen miteinander abstimmen.

Heute herrscht Einmütigkeit darin, daß diese koordinierende und integrierende Tätigkeit sich in verschiedenen organisatorischen Ebenen zu vollziehen hat. Reiht man sie vom kleinen zum größeren Raume, so handelt es sich um die Bauleitplanung, die gemeindenachbarliche Planungskoordination, die Regionalplanung, die Landesplanung, die Bundesraumordnung und die internationale Planungskoordination. Aus der Fülle der dabei auftretenden Fragen und Probleme will ich diejenigen mit Vorzug behandeln, in denen sich Verantwortungs- und Mitwirkungsbereiche der Landkreise und des Bundes miteinander berühren.

Begriffliche und Kompetenzabgrenzungen

Wenn ich an die Aufzählung der Planungsstufen einige Bemerkungen zur begrifflichen Abgrenzung anknüpfe, so geschieht es nicht aus reiner Freude am Systematisieren. Es erweist sich vielmehr, man mag hinzufügen: bedauerlicherweise, als eine notwendige Vorklärung zur Bestimmung der administrativen und legislatorischen Kompetenzen. Diese Kompetenzen nämlich sind nach Verfassungs- und Gesetzesrecht in einer durchaus nicht ohne weiteres sachlogisch selbstverständlichen Weise geregelt. Auch sind noch nicht alle Bereiche, von denen wir hier zu handeln haben, insoweit abschließend streitlos oder gesetzlich abschließend geregelt.

Nur ein Bereich ist in jeder Beziehung seit der Wiederherstellung unserer staatlichen Ordnung unbestritten geblieben, nämlich, daß die Länder in Gesetzgebung, Organisation und Planungsträgerschaft für die Landesplanung zuständig sind.

Zur Klärung der Frage, in welchem Umfange der Bund für die gemeindliche Bauleitplanung gesetzgeberisch zuständig ist, bedurfte es langer Verhandlungen, in denen das im Jahre 1954 erstattete Zuständigkeitsgutachten des Bundesverfassungsgerichts eine maßgebliche Rolle spielte. Nach dem daraufhin im Jahre 1960 erlassenen Bundesbaugesetz ist für die Bauleitplanung in Stadt und Land stets die Gemeinde zuständig.

Zwischen diesen beiden Sachbereichen, dem der Bauleitplanung und dem der Landesplanung, liegen die in den letzten Jahren immer stärker in Erscheinung getretenen Aufgabengebiete der gemeindenachbarlichen Planungskoordination und der Regionalplanung.

Zu fragen ist, wohin sie im System des Planungsrechtes gehören, entweder zur Landesplanung oder zur Bauleitplanung. Je nach dem, wie man sich entscheidet, würden unterschiedliche Kompetenzfolgen eintreten. Planung, die begrifflich der Bauleitplanung zuzurechnen wäre, würde damit der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes und der Planungskompetenz der Gemeinden unterstehen. Soweit dagegen diese hier von uns erörterten Zwischenbereiche als Teile der Landesplanung anzusehen

sind, fallen sie in die Gesetzgebungs- und in die Planungszuständigkeit des Landes, das dann allerdings die Möglichkeit hat, geeignet erscheinende Aufgabenbereiche an den kommunalen Sektor zu delegieren.

Die mit eminenter Bedeutung ausgestattete Grenzziehung bereitet gegenwärtig noch Schwierigkeiten. Das zeigt deutlich der verbreitete Sprachgebrauch der besonders den Begriff der Regionalplanung in vieldeutig schillerndem Sinne verwendet. Man hat den Eindruck, daß mit diesem Begriff das ganze Feld solcher Planungsaufgaben belegt werden soll, die über die einzelgemeindliche Planung hinausgehen aber das Landesgesamtgebiet noch nicht erreichen.

Bei meinem Versuche, einen Standpunkt in dieser Frage zu beziehen, möchte ich von dem gesicherten Boden gesetzten Rechtes ausgehen: das ist das Bundesbaugesetz mit seinen Bestimmungen über die Bauleitplanung.

Gemeindenachbarliche Planungskoordination nach dem Bundesbaugesetz

Grundsätzlich regelt das Bundesbaugesetz die Bauleitplanung als eine einzelgemeindliche Planungskategorie. Das ergibt sich aus der ausdrücklichen Bestimmung, daß „die Bauleitpläne von den Gemeinden in eigener Verantwortung aufzustellen sind“ (§ 1 Absatz 2) und aus der Bestimmung, daß der umfassendere der Bauleitpläne, der Flächennutzungsplan, „für das ganze Gemeindegebiet“ aufzustellen ist (§ 5 Absatz 1). Dabei hat der Bundesgesetzgeber klar erkannt, daß solche einzelgemeindliche Planung den heutigen Gegebenheiten und Bedürfnissen nicht gerecht würde. Daher hat das Bundesbaugesetz als eine der wichtigsten Normen, mit denen wir uns hier zu befassen haben, bestimmt, daß die kommunale Planung sich der nächst höheren Planungskategorie, nämlich der Landesplanung anzupassen hat (§ 1 Absatz 3). Darauf aber hat sich das Bundesbaugesetz nicht beschränkt. Es hat vielmehr bestimmte Vorkehrungen und Möglichkeiten getroffen, um unbeschadet der Einfügung in den großen überörtlichen Zusammenhang die gemeindenachbarliche Planungskoordination anzuregen und zu sichern.

Die Verfahrensvorschrift des § 2 Absatz 4 besagt, daß „die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden aufeinander abgestimmt werden sollen“. Es liegt damit nicht mehr im freien Ermessen der beteiligten Gemeinden, ob sie sich in ihrem nachbarschaftlichen Verbund miteinander verständigen wollen. Diese Vorschrift gehört zu den Bestimmungen, deren Erfüllung im Planegenehmigungsverfahren zu prüfen ist. Gemeint ist nicht etwa nur eine formale Abstimmung in dem Sinne, daß gegenseitige Information genüge. Kein Zweifel kann daran bestehen, daß die als Verfahrensrecht erscheinende Norm das Ziel verfolgt, die Pläne benachbarter Gemeinden nach ihrem Inhalte miteinander in Einklang zu bringen, z. B. in der Abstimmung des im Zusammenhang stehenden Verkehrs- und Versorgungsnetzes, in der Ausstattung mit Einrichtungen des Gemeindebedarfs, Schulen, Krankenhäusern, Sportanlagen, Erholungsflächen und anderem. — Die Planungen benachbarter Gemeinden sind so miteinander in Einklang zu bringen, daß sie sich gegenseitig ergänzen, daß die Versorgung der Bevölkerung gesichert und eine wirtschaftliche Ausnutzung und Unterhaltung der öffentlichen Einrichtungen gewährleistet ist.

Anhaltspunkte für solche gemeindenachbarliche Planungskoordination werden sich häufig aus Plänen, Gutachten und Empfehlungen der überörtlichen Landesplanung ergeben; doch ist schon hier zu bemerken, daß auch die fortgeschrittenste Landesplanung nicht in der Lage sein wird, gemeindenachbar-

^{*)} Vortrag vor der Hauptversammlung des Landkreistages Rheinland-Pfalz am 2. Juni 1964.

► Planung in den Landkreisen

liche Planungscoordination entbehrlich zu machen. Diese These ergibt sich nicht nur aus planungsmethodischen Gründen, sie ist ein Rechtsgrundsatz. Aus Art. 28 GG in Verbindung mit § 2 Abs. 1 des Bundesbaugesetzes ergibt sich nämlich, daß die Gemeinden in ihren die örtliche Gemeinschaft betreffenden planerischen Entscheidungen frei sind, soweit nicht die übergeordnete Planung aus überörtlichen Gründen rahmensetzende Entscheidungen trifft. Die gemeindenachbarliche Planungscoordination im Sinne des § 2 Abs. 4 des Bundesbaugesetzes ist Ortsplanung, nicht überörtliche Planung.

Der gemeinsame Flächennutzungsplan

Das förmlich ausgeprägte Instrument gemeindenachbarlicher Planungscoordination ist der „gemeinsame Flächennutzungsplan“. § 3 des Bundesbaugesetzes schreibt vor:

„Für benachbarte Gemeinden sollen gemeinsame Flächennutzungspläne aufgestellt werden, wenn ihre städtebauliche Entwicklung wesentlich durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse bestimmt wird oder gemeinsame Flächennutzungspläne einen gerechten Ausgleich der verschiedenen Belange ermöglichen. Gemeinsame Flächennutzungspläne sollen insbesondere aufgestellt werden, wenn Erschließungsanlagen einer Gemeinde auf das Gebiet einer benachbarten Gemeinde übergreifen.“

Aus dieser Formulierung, die nach ihrem Inhalt gewisse Ähnlichkeiten mit den Definitionsversuchen zur Region aufweist, wird gelegentlich geschlossen, daß der gemeinsame Flächennutzungsplan vielleicht ein Instrument der Regionalplanung wäre. Dieser Schein trügt. Sachliche und rechtliche Überlegungen führen übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß auch der gemeinsame Flächennutzungsplan nur solche Planungsgegenstände und Planungsräume erfassen kann, die ihrer Natur nach zum städtebaulichen Aufgabenbereich gehören. Entscheidend ist dabei der Gesichtspunkt, daß der Bund in diesem Bereich nur zur Gesetzgebung über die örtliche, kommunale Bauleitplanung befugt ist. Das Bundesbaugesetz konnte daher mit dem gemeinsamen Flächennutzungsplan kein überörtliches Planungsrecht setzen, sondern die Grenze des Ortsplanungsrechtes nur zu dem äußersten Punkte dehnen, in dem die Planungsaufgabe zwar formell mehrgemeindlich, doch nach der Natur des zu erfassenden Raumes und der zu regelnden Gegenständen gleichwohl noch örtlich bleibt. Nur Siedlungsräume städtebaulicher Dimension können daher Gegenstand eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes sein. So wird es sich meist nur um eine geringe Anzahl beteiligter Gemeinden handeln können.

Der Planungsverband nach dem Bundesbaugesetz

Das in fester Organisation ausgeprägte Instrument für die gemeindenachbarliche Planungscoordination ist der Planungsverband. Nach § 4 des Bundesbaugesetzes „können sich Gemeinden und sonstige öffentliche Planungsträger zu einem Planungsverband zusammenschließen, um durch gemeinsame zusammengefaßte Bauleitplanung den Ausgleich der verschiedenen Belange zu erreichen“.

Unter den Gründen, die eine Zwangsverbandsgründung rechtfertigen, wird die „Raumordnung“ als ein maßgebliches Motiv genannt. Folgt man dem Wortlaut, so ließe sich der Planungsverband des Bundesbaugesetzes wohl auch für Aufgaben der Regionalplanung verwenden. Diese Ansicht ist früher gelegentlich und wird auch heute noch vereinzelt vertreten. Bestünde diese Möglichkeit, so wäre der gordische Knoten der Zuständigkeitsabgrenzung zwischen der Bauleitplanung und der Regionalplanung durchgeschlagen. Allein: so kann § 4 des

Bundesbaugesetzes nicht ausgelegt werden. Hier gilt, was wir bereits im Blick auf den gemeinsamen Flächennutzungsplan erkannt hatten: auch der Planungsverband muß sich auf solche Siedlungsräume beschränken, die nach ihrer Größe und nach der Art der anzufassenden Aufgaben städtebaulichen, lokalen Charakter tragen.

Diese Überlegungen, zu denen wir durch die Zuständigkeitsprobleme veranlaßt wurden, haben uns zugleich die Instrumente der gemeindenachbarlichen Planungscoordination in Erinnerung gebracht. Sie haben zugleich zu dem eindeutigen Ergebnis geführt, daß die gemeindenachbarliche Planungscoordination als Aufgabe städtebaulichen Charakters planungsmethodisch und rechtlich der Bauleitplanung zuzurechnen ist. Diese Materie ist erschöpfend im Bundesbaugesetz geregelt. Sie ist eine Materie der örtlichen Selbstverwaltung. Daß die Gemeinden ihre berufenen Träger sind, ist damit nach Verfassungs- und Gesetzesrecht garantiert.

Die Landkreise in der Bauleitplanung

Die kategorische Regelung des Bundesbaugesetzes, nach der die Bauleitplanung jeder, auch der kleinsten Gemeinde ohne Rücksicht auf ihre Verwaltungskraft zugestanden worden ist, wird nicht selten mit Kritik bedacht. Eingewandt wird, daß besonders die kleinsten Gemeinden nicht über die nötige Verwaltungskraft verfügen, die mit der Aufstellung der Bauleitpläne verbundene Fach- und Verwaltungsarbeit zu bewältigen. Dem ist entgegenzuhalten, daß die mit der Bearbeitung von Bauleitplänen verbundene fachliche und Verwaltungsarbeit durchaus nicht von den betreffenden Gemeinden selbst geleistet werden muß. Das Bundesbaugesetz sieht vor, daß die Entwurfsbearbeitung einschließlich des Beteiligungsverfahrens auch von beauftragten Stellen außerhalb der Gemeindeverwaltung geleistet werden kann. Dafür kommen auf der einen Seite freischaffende Planer, die allerdings in ausreichender Qualifikation in noch unzureichender Anzahl zur Verfügung stehen, zum anderen für die Entwurfsbearbeitung die Planberatungsstellen der Landkreise in Betracht. Nach § 2 Abs. 3 des Bundesbaugesetzes können

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

Von dieser Möglichkeit hat auch die Landesregierung von Rheinland-Pfalz Gebrauch gemacht und die Landkreisverwaltungen zu solchen Stellen bestimmt, die auf Antrag der Gemeinden Bauleitentwürfe ausarbeiten.

Diese Lösung ist geeignet, die in vielen Fällen fehlende Verwaltungskraft der planenden kleineren und Kleinstgemeinden durch die Einrichtungen und Erfahrungen der Planberatungsstellen der Landkreise zu ergänzen. Die mit diesen Aufgaben betrauten Mitarbeiter der Landkreisverwaltung werden einen bedeutenden Einfluß auf die Qualität der einzelgemeindlichen Bauleitpläne ausüben. Sie werden schon bei der Entwurfsarbeit ihre Sach- und Ortskenntnisse einfließen lassen und an Hand der zuvor oder gleichzeitig bearbeiteten nachbargemeindlichen Planungen die gemeindenachbarliche Koordination zwanglos ins Werk setzen. Auch Vereinfachungen des Beteiligungsverfahrens erscheinen möglich, besonders im Hinblick auf die in der Landkreisverwaltung zusammengefaßten oder ihr aus ständiger Zusammenarbeit vertrauten Fachbehörden. Eine zusätzliche Vereinfachung im Hinblick auf die Anpassung an die Ziele der Landesplanung kann sich ergeben, wenn das neue Landesplanungsgesetz die Landkreise als untere Landesplanungsbehörden installiert.

► Planung in den Landkreisen

In den einführenden Worten des Herrn Vorsitzenden wurde darauf hingewiesen, daß hier im Lande als Beitrag zur Einheit der allgemeinen und inneren Verwaltung die Koordinationsfunktion des Landrats gestärkt werden solle. Ich glaube, daß auch die Planberatungsstellen der Landkreise und damit die Gemeinden, davon einen großen Nutzen hätten, denn bei der Vorbereitung kommunaler Bauleitpläne ist ja Kontakt mit einer großen Zahl fachlicher Dienststellen zu halten, die in diesem Lande teilweise noch nicht Verwaltungsabteilungen der Landratsämter sind, aber mit der Landkreisverwaltung durch ständigen Kontakt auf das engste vertraut sein müssen.

Gemeinsame Planung für ländliche Nahbereiche

Die gemeindenachbarliche Planungscoordination besitzt besondere Bedeutung bei den den zentralen Orten zugehörigen Nahbereichen. Daß solche planerische Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden im Einfluß- und Ergänzungsbereich der großen Städte nötig ist, wird seit Jahrzehnten in der Öffentlichkeit propagiert. Erst jüngeren Datums ist die Erkenntnis, daß solche gemeindenachbarliche Zusammenarbeit auch in den ländlichen Nahbereichen der zentralen Orte unterer Stufen also in den ländlichen Gemeindenachbarschaften, nötig ist. Wir halten – in voller Übereinstimmung mit der Landesregierung dieses Landes – dafür, daß eines der entscheidenden Mittel der Strukturverbesserung ländlicher Räume in der zielbewußten Förderung von zentralen Orten besteht, um diese in den Stand zu versetzen, die auf dem Lande wohnenden Menschen mit Dienstleistungen zu versorgen, die dem Zivilisationsstatus einer sich in ihren Ansprüchen immer mehr verstärkenden Gesellschaft entsprechen. Solche besondere Förderung zentraler Orte ist nicht in erster Linie als Wohltat für diese Orte gedacht, sondern zugleich für die damit im Nahbereich versorgten Nachbargemeinden. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen die schicksalhaft miteinander zusammengeschweißten Gemeinden, wenn sie den Anschluß an die industriegesellschaftliche Entwicklung halten wollen, zu gemeinschaftlichem miteinander abgestimmtem Vorgehen sich entschließen. Die zutreffende Form, diese Zusammenarbeit zu entwickeln und darzustellen, ist die gemeinsame Bauleitplanung für die Nahbereiche zentraler Orte.

In dieser Gemeinschaftsplanung spielen die Landkreise, wie wir meinen, eine wesentliche Rolle. Sie sind Träger eines großen Teiles der überörtlichen Versorgungs- und Verwaltungsdienstleistungen. Ohne die Mitwirkung der Landkreise kann daher die Gemeindenachbarschaftsplanung in den Nahbereichen zentraler Orte kaum zu einem vernünftigen Erfolg geführt werden. Ja, ich meine, daß in vielen Fällen Initiativen der Landkreise geradezu geboten sind, auf solche mehrgemeindliche Bauleitplanung hinzuwirken. Ist der Landkreis von einer der beteiligten Gemeinden bereits beauftragt, einen Planentwurf auszuarbeiten, wäre es wünschenswert, die übrigen benachbarten Gemeinden zu einem Planungsauftrag an den gleichen Planbearbeiter zu bewegen.

Angesichts der weittragenden Bedeutung, die der Bauleitplanung für die Strukturverbesserung des flachen Landes und für die Dorferneuerung zukommt, stellt der Bund Zuschüsse für die Bauleitplanung und für vorbereitende Strukturanalysen im ländlichen Raum zur Verfügung. Auf diese jetzt anlaufende Förderungsmaßnahme möchte ich Ihre besondere Aufmerksamkeit lenken.

Regionalplanung

Wenn ich jetzt den entsprechend der bundesrechtlichen Kompetenz vertieft behandelten Bereich der Bauleitplanung verlasse und mich der Regionalplanung zuwende, so will ich mich hier kürzer fassen. Wesentliches hierzu wird entsprechend der landesrechtlichen Zuständigkeit Herr Ministerialrat Dr. Brenken ausführen.

Herausstellen möchte ich, daß auch das Bundesraumordnungsministerium der Regionalplanung besondere Bedeutung beimißt. Wie die Regionalplanung im einzelnen rechtlich zu gestalten ist, wie die Planungsräume abzugrenzen sind, wo die Grenze zwischen der Regionalplanung als einer Sonderstufe der Landesplanung und den übrigen Aufgabenbereichen der Landesplanung zu ziehen ist, all das ist von den Ländern zu regeln. Mehrere Bundesländer haben entsprechende Regelungen bereits getroffen. Einige sind der Frage ausgewichen. Die jetzt noch in der Beratung befindlichen Gesetze, so auch dasjenige dieses Landes, sprechen die Regionalplanung offen und klar an. Das begrüßen wir.

Diese Ansicht von der Notwendigkeit der Regionalplanung begründen wir mit unserer Überzeugung, daß nur auf diesem Wege das in § 1 Absatz 3 des Bundesbaugesetzes enthaltene Anpassungsgebot Substanz erlangen kann. In dieser Vorschrift steht, wie schon erwähnt,

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

Diese Anpassungspflicht setzt voraus, daß das von der Landesplanung Gewollte so konkret dargestellt ist, daß es einen verständlichen und verlässlichen Rahmen für die kommunale Bauleitplanung darstellt, ohne aber der gemeindlichen Bauleitplanung durch Festlegung örtlicher Details das Essentielle wegzunehmen. Ein für das Landesgesamtgebiet aufgestellter Entwicklungsplan könnte – abgesehen vielleicht von dem Sonderfall eines kleineren Bundeslandes – diesen Anforderungen nicht entsprechen. Die zwischen der Landesgesamtgebietsplanung und der Gemeindeplanung liegende, aus den dargestellten Gründen notwendige Zwischenstufe ist die Regionalplanung.

Ich möchte auch, obgleich ich mich damit jenseits der gefürchteten Zuständigkeitsgrenze begeben, nicht verhehlen, daß wir es für rechtspolitisch wünschenswert halten, der kommunalen Selbstverwaltung eine wesentliche Mitwirkung an der Regionalplanung zu ermöglichen. Den von den jüngeren Landesplanungsgesetzen, so auch in dem Gesetzentwurf dieses Landes beschrifteten Weg, die Regionalplanung auf kommunale Träger zu delegieren, begrüßen wir daher.

Regionalplanung im Bundesraumordnungsgesetz

Die Bedeutung, die der Regionalplanung besonders im Hinblick auf § 1 Absatz 3 des Bundesbaugesetzes beizumessen ist, macht die Frage verständlich, ob es nicht geboten sei, die Regionalplanung in dem jetzt in Beratung befindlichen Bundesraumordnungsgesetz anzusprechen. Darauf zielende formulierte Vorschläge enthält die eingangs erwähnte Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände. Nach diesem Vorschlag sollen „die Länder Rechtsgrundlagen für den Zusammenschluß von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften schaffen“. Ferner sollen, „soweit die Länder die Gliederung des Landes in regionalen Planungsräume festlegen, sie die Gemeinden und Gemeindeverbände oder ihre Zusammenschlüsse dabei beteiligen“.

Schließlich soll vorgeschrieben werden, daß, „soweit für die Regionalplanung Behörden des Landes zuständig sind, die

► Planung in den Landkreisen

Gemeinden und Gemeindeverbände an der Aufstellung regionaler Programme und Pläne in einem förmlichen Verfahren zu beteiligen sind“.

Es ist bekannt, daß das für die Raumordnung federführende Ressort bereits in ersten Entwürfen Erwägungen angestellt hatte, die auf die Sicherung der Regionalplanung abzielten. Es ist auch nicht geheim geblieben, daß diese Erwägungen fallengelassen wurden, als sich zeigte, daß einige Bundesländer erheblichen Widerstand ankündigten. Soweit dieser Widerstand auf verfassungsrechtliche Erwägungen gestützt wird, können wir nicht zustimmen. Nach dem bereits erwähnten Zuständigkeitsgutachten des Bundesverfassungsgerichtes ist der Bund u. a. zuständig, „kraft konkurrierender Rahmenkompetenz die Raumordnung der Länder in ihren Grundzügen“ zu regeln und, „da die Einpassung der Pläne ineinander zum Rahmen der Raumordnung gehört, könnten die Fragen der Rechtswirkung der Pläne verschiedener Stufen oder verschiedenen Inhaltes durchgehend von dem Bundesgesetzgeber geregelt werden“.

Danach wäre eine bundesgesetzliche Vorschrift zulässig, wonach die Regionalplanung eine nicht zu übergehende Planungsstufe ist. Auch erscheint uns zulässig, daß der Bund die Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände an der Regionalplanung vorschreibt, wenn er dabei dem Landesverfahrens- und Organisationsrecht gebührenden Spielraum beläßt, also rahmenrechtlichen Charakter wahrt. Nach meiner Ansicht halten sich die Vorschläge der Kommunalen Spitzenverbände in diesem Rahmen. Ja, sie sind so vorsichtig gefaßt, daß sie den Gestaltungsraum der Landesgesetzgebung kaum binden. Soweit ich es zu übersehen vermag, wären alle bestehenden oder in Vorbereitung befindlichen Landesplanungsgesetze mit den Anforderungen in Einklang zu bringen, die sich aus den Vorschlägen der Kommunalen Spitzenverbände ergeben.

Für die Entscheidung der im Gesetzgebungsverfahren Beteiligten wird es wohl nicht ohne Belang sein, abzumessen, welche sachlichen Vorteile auf der einen Seite durch eine solche Vorschrift herbeigeführt würden und welche politischen Widerstände der Länder im zweiten Bundesratsdurchgang dafür in Kauf zu nehmen wären. So ist zu verstehen, daß der Bundeswohnungsbauminister in den letzten Beratungen über diese Frage verfassungspolitische Rücksichten empfohlen hat.

Bundesraumordnungspolitik

Im Mittelpunkt der Bundesraumordnungspolitik steht gegenwärtig die Beratung der den Bundestagsausschüssen vorliegenden Gesetzentwürfe. Es handelt sich einmal um den interfraktionellen Initiativgesetzentwurf und zum anderen um die Regierungsvorlage zu einem Rahmengesetz über die Raumordnung.

Die bisherigen Beratungsergebnisse in der ersten Lesung im Bundestagsplenum und in den Ausschüssen lassen erkennen, daß die der Regierungsvorlage zugrundeliegende Konstruktion sich wohl durchsetzen wird. Es handelt sich um die Absicht, die materielle Grundkonzeption der Raumordnung im Bunde und in den Ländern durch die sogenannten Raumordnungsgrundsätze in Gesetzesform festzulegen. Dieser Konstruktion liegt die Ansicht zu Grunde, daß sich nur auf diesem Wege eine durchgehende Bindung aller öffentlichen Planungsträger herbeiführen läßt. Auf diese Weise sollen die Behörden und Planungsträger des Bundes, der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die sonstigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten rechtlich verpflichtet sein, die grundlegenden Raumordnungsgrundsätze bei allen auf den Raum wirkenden Planungen und Maßnahmen zu respektieren. Das der Bundesverfassung

gemäße Instrument für eine solche Harmonisierung ist das materielle Bundesgesetz.

Die Konkretisierung der Raumordnungsgrundsätze

Die Raumordnungsgrundsätze des Gesetzentwurfs sind ihrer Natur nach abstrakt und generell. Dieser Charakter ergibt sich notwendigerweise daraus, daß das Bundesgesetz hier auf Rahmenvorschriften beschränkt ist. Zur Verwirklichung der in den Grundsätzen angestrebten Ziele bedarf es der Konkretisierung. Für den Bereich der Landesplanung obliegt den Ländern die Aufgabe der Konkretisierung. Entwicklungsprogramme für die Landesgebiete und für regionale Teilräume der Länder sind die sich anschließenden Konkretisierungs- und Detaillierungsinstrumente. Ihnen haben sich die kommunalen Entwicklungsplanungen, in Sonderheit die gemeindlichen Bauleitpläne, anzupassen. Da diese Pläne nicht stets in ihrer hierarchischen Reihenfolge „von oben nach unten“ aufgestellt werden, sondern oft Pläne für kleinere Raumeinheiten vor denjenigen für die größeren aufgestellt werden, ist die vorgesehene Bestimmung des Raumordnungsgesetzes von erheblicher Bedeutung, wonach die Raumordnungsgrundsätze alle Planungsträger auch bereits dann binden, wenn die Zwischenstufen noch nicht vorhanden sind.

Selbstbindung des Bundes und seiner Behörden

Ein für die Planungspraxis wichtiges Problem bildet die Einbindung der lokal und regional zuständigen Bundesbehörden und -planungen. Diese durch Bundesgesetze geregelten Maßnahmen und Planungen unterliegen, soweit sie hoheitlicher Natur sind, nicht der Gesetzgebung der Länder. Die Regelung der Koordination zwischen der Landesplanung und den Bundesfachplanungen obliegt daher in diesem Bereiche der Bundesgesetzgebung. Der Raumordnungsgesetzentwurf sieht vor, daß Bundesbehörden grundsätzlich verpflichtet sind, sich den Planungen der Landesplanung und der Regionalplanung (entsprechend der im Bundesbaugesetz für das Verhältnis zwischen der Bauleitplanung und der Bundesplanung eingeführten Regelung) anzupassen. Eine solche Bindung der Bundesbehörden setzt aber voraus, daß sie an der Aufstellung der betreffenden Planungen beteiligt werden. Eine solche Regelung, zu der die Regierungsvorlage den Ansatzpunkt bietet, stellt zweifellos einen wesentlichen Beitrag des Bundes zur Verbesserung der Leistungsmöglichkeiten der Regional- und Landesplanung dar.

Werden auch die Leistungen der bisherigen Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern im Rahmen der Konferenz für Raumordnung unterschiedlich beurteilt, so besteht doch im fachlichen und im politischen Raume Übereinstimmung darin, daß die Konferenz für Raumordnung als ein Gremium ständiger raumordnungspolitischer Zusammenarbeit beibehalten werden soll. Ja, darüber hinaus erscheint es geboten, alles daran zu setzen, diese Zusammenarbeit sowohl durch unmittelbare Verhandlungen zwischen den beteiligten Planungspartnern, als auch im Rahmen der Konferenz für Raumordnung zu aktivieren. Wünschenswert erscheint es, die Entfaltungsmöglichkeiten und die Selbstbindung der Beteiligten innerhalb der Konferenz für Raumordnung dadurch zu verbessern, daß sie mit Bundes- und Landesvertretern entsprechenden Ranges und politischen Gewichtes beschiedt wird, was vielleicht dazu führen wird – etwa nach dem Beispiel der hamburg-schleswig-holsteinischen Zusammenarbeit – politische und Fachgremien einander ergänzen zu lassen.