

H. Schmidt

2. Landtag von Baden-Württemberg

Öffentliche

Informationssitzung
des Verwaltungs- und Wohnungsbau-Ausschusses und
Ständigen Ausschusses

Dienstag, 7. Juli 1959, 9.00 Uhr

Stuttgart, Heustelgstr. 45

Anwesend

Abgeordnete: Diez, Dullenkopf, Gleichauf, Gog, Dr. Huber, Krämer, Kühn, Kuhgamberger, Lang, Dr. Nebinger, Schneider, Riegel, Helmstädter, Kalbfell, Krause, Rieple, Dr. Brandenburg, Flatlich, Dr. Hermann Müller, Dr. Vietzen, Janota, Josef Schwarz, Martin Haag, Dr. Hermann, Siedler, Stößinger, Fundel, Ebert, Angstmann, Dr. Gönnerwein, Marus, Nischwitz;

Reg. Vertr.: Min. Rat Ziegler, Min. Rat Dr. Rieber, Min. Rat Schäffer, ORR. Dr. Jonak, ORR. Dr. Junken, ORR. Dr. Schwenk, Oberbaurat Gerber, ORR. Dr. Felka, RR. Barthel, AR. Blank, AR. Gehring;

Sachverständige: Dr. Umlauf (Verbandsdirektor des Ruhsiedlungsverbandes), Dr. Halstenberg (Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung), Ministerialdirigent Professor Dr. Henninger (München), OB. Dr. Klett, Stadtbau- und Stadtdirektor Schöning (Heidelberg), Landrat Roemer (Landkreistag), Direktor Frick (Landkreistag), Landrat Dr. Ditton (Planungsgemeinschaft Odenwald), Dr. Scheiger (Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern), Bürgermeister King (Städteverband Baden-Württemberg), Herr Asmuß

Zu konstruktiven Änderungsvorschlägen zu diesem Gesetz wolle er sich nicht äußern. Der nachfolgende Referent werde das sicher tun. Er könne aus seinen Erfahrungen nur sagen, daß im gegenwärtigen Entwicklungsstadium der Landesplanung der Gesetzgebung Vorsicht zu empfehlen sei, denn gesetzgeberisch sei noch nicht alles ausgereift und endgültig geklärt. Mit einem solchen Gesetz dürfe man aber nicht experimentieren, denn es lasse sich nicht leicht wieder ändern. Man könne in diesem Stadium der Entwicklung der Landesplanung und angesichts der noch nicht abgeschlossenen Erfahrungen noch kein perfektionistisches Gesetz erwarten. Auch in der Baugesetzgebung gebe es bis heute noch kein perfektionistisches Gesetz. Es sei noch nicht bekannt, ob das Bundesbaugesetz in absehbarer Zeit kommen werde, obwohl schon 30 Jahre daran gearbeitet werde. Er hoffe, daß es mit dem Landesplanungsgesetz nicht so lange dauern werde, aber die Materie sei schwierig und die damit verbundene Verantwortung groß. Man solle daher in eine heutige gesetzliche Regelung nur Dinge einbeziehen, die in den Auswirkungen bereits endgültig klar zu übersehen und juristisch einwandfrei faßbar seien.

Dr. Halstenberg (Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung) sagt zu Beginn, er wolle im Sinn einer Ergänzung der vorausgegangenen Referate die organisatorischen und verfahrensrechtlichen Fragen noch etwas vertiefen. Dabei sei es allerdings nicht zu umgehen, einige rechtsgrundsätzliche Fragen anzusprechen. Das von Professor Dr. Henninger vorgebrachte Bedenken, es sei zweifelhaft, ob für die Landesplanung eine gesetzliche Regelung überhaupt notwendig sei, sei berechtigt, wenn sich die Landesplanung nur auf die Regelung der Planungs- und Arbeitsmethoden beschränke. Auch die Schaffung nur beratender Beiratsgremien bedürfe nicht des gesetzlichen Befehls, wenn im übrigen an der originären

staatlichen Zuständigkeit nichts geändert werden solle und eine so geregelte Landesplanung sich auf Koordination beschränke. Gelegentlich sei die Meinung zu hören, die innere Schlüssigkeit der von sachverständiger Stelle erarbeiteten Pläne habe eine solche Überzeugungskraft, daß solche Pläne sich schon freiwillig Gefolgschaft verschaffen würden. Diese idealisierende Erwartung sei unreal. Das habe einen sehr realen Grund. Alle öffentliche Planung - auch die Landesplanung - basiere gesellschaftspolitisch auf dem Widerstreit der Interessen. Ihr Ausgleich sei eigentliche Aufgabe der Landesplanung überhaupt. Ein solcher Ausgleich sei nicht ohne Nachteile und Opfer für einzelne Beteiligte ins Werk zu setzen.

Der Vertreter des Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung betont, es liege in der menschlichen Natur, auch in der Natur der Willensbildung von Körperschaften und Behörden, daß man sich nicht Opfer und Nachteile freiwillig aufbürden lasse und sie ohne weiteres hinnehme. Wenn aber das Wohl der Allgemeinheit, im Falle der Landesplanung eine sinnvolle Gesamtentwicklung der Planungsräume, solche Opfer einzelner betroffener Gruppen oder Gebiete erfordere, dann müsse auch die Möglichkeit, sie zu binden, gegeben sein. Dies, die Frage der Bindung an die Entwicklungsprogramme und -pläne, sei das Rechtsproblem der Landesplanung überhaupt.

Die organisatorischen Fragen seien im Grunde rechtlich unproblematisch. Ihre Bedeutung liege überwiegend auf verwaltungspsychologischem, verwaltungspolitischen und gesellschaftspolitischen Gebiet; sie seien daher nicht etwa von geringerem Gewicht. Es werde sich aber zeigen, daß die organisatorischen Fragen geradezu zwangsläufig durch die Rechtsfragen der Bindungskraft präjudiziert seien. Die Bindungskraft interessiere im Grunde nur gegenüber Landesbehörden und kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften. Nur für diese und gegenüber diesen brauchten Entwicklungspläne verbindlich gestaltet zu werden. Die Entwicklungspläne sprächen grundsätzlich den Staatsbürger und die Privatwirtschaft in keinem Falle unmittelbar an. Dies sei übereinstimmende Fachansicht, die vereinfache die gestellte Rechtsfrage entscheidend.

Das Verhältnis der landesrechtlichen Planung zu den Bundesbehörden sei zwar äußerst wichtig, entziehe sich aber einer landesgesetzlichen Regelung, jedenfalls, soweit sie hoheitlich ausgerichtet sei.

Eine Bindung an Landesbehörden könne nur herbeigeführt werden erstens durch die Richtlinien der Politik des

Ministerpräsidenten und zweitens durch Kabinettsbeschlüsse. Diese beiden würden auf Grund der Lojalitätspflicht der Regierungsmitglieder alle Landesbehörden binden. Eine Bindung von Landesbehörden könne drittens durch Verwaltungsvereinbarung herbeigeführt werden, die jedoch nur die freiwillig Zustimmenden verpflichte. Schließlich könne eine Bindung viertens durch Beschlüsse in öffentlich-rechtlichen Körperschaften mit Körperschaftsautonomie erfolgen. Diese vor allem im Blick auf die Rechtsfigur der Landesplanungsgemeinschaft interessierende Lösung könne - entsprechende Regelung vorausgesetzt - auch überstimmte Landesbehörden binden, niemals aber, worauf nachdrücklich hinzuweisen sei, die Regierung als solche und deren Mitglieder, denn diese hätten einen durch die Landesverfassung gesicherten Zuständigkeitsbereich, in welchem sie dem Parlament verantwortlich seien, nicht aber anderen innerstaatlichen Körperschaften unterstellt werden könnten. Das sei die Achillesferse der öffentlich-rechtlich konstruierten Landesplanungsgemeinschaft.

Die Verpflichtung gemeindlicher Selbstverwaltungskörperschaften, Entwicklungspläne zu befolgen, lasse sich herbeiführen erstens durch Verwaltungsvereinbarungen - für sie gelte das, was für die Landesbehörden gesagt worden sei: nur die Zustimmenden seien gebunden - und zweitens durch Beschlüsse in öffentlich-rechtlichen Körperschaften, wenn diese mit Beschluß- und Autonomierechten ausgestattet sind und wenn sich die Selbstverwaltungskörperschaften dieser Autonomiegewalt unterworfen haben. Dies sei die Achillesferse der regionalen Planungsgemeinschaften.

Von staatswegen, also mit hoheitlichen Instrumenten, könnten Gemeinden schließlich drittens durch Gesetz oder Rechtsverordnung gebunden werden. In diesem Lande unterlägen die

Gemeinden von wenigen, hier aber nicht einschlägigen Sachgebieten abgesehen - nicht der staatlichen Weisungsgewalt, sondern nur der staatlichen Rechtsaufsicht. Diese aber finde ihre Grundlage, ihren Inhalt und ihre Grenzen in förmlich beschlossenen Gesetzen oder gesetzlich ermächtigten Rechtsverordnungen. Diese aber schieden als Rechtsformen für Entwicklungspläne schlechthin aus. In Gesetzesform könne nur dekretierend werden, was - darüber sei sich die Rechtswissenschaft einig - einen hinreichend bestimmten Befehlsinhalt habe. Diese zur rechtssatzmäßigen Festlegung geeignete Bestimmtheit besäßen jedoch die großräumigen Entwicklungspläne nicht. Ein anderes gelte nur für die sogenannten Raumordnungspläne oder besser Flächennutzungspläne, die in rechtssatzmäßiger Form aufgestellt und für verbindlich erklärt werden könnten.

Aus dieser kurzen Übersicht der rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten sei als Zwischenergebnis festzuhalten:
Der Staat als Planungsträger könne die von ihm selbst aufgestellten Entwicklungspläne mit hoheitlichen Mitteln nur für seine Behörden bindend gestalten. Unbestritten sei, daß die großräumigen Entwicklungsplanung eine den Staatsorganen gestellte Aufgabe sei. Der Staat könne diese Aufgabe aber mit seinen Hoheitsbefugnissen schon aus Rechtsgründen nicht allein lösen. Die Ortsplanungshoheit der Gemeinden könne mit staatlichen Weisungen - wie es der vorliegende Entwurf anscheinend annehme - nicht beschränkt oder inhaltlich bestimmt werden, aber ohne die Gefolgschaft der Ortsplanung bleibe die großräumige Entwicklungsplanung Papier. Deshalb müsse ein System der Kooperation der beiden Gruppen von Planungsträgern, also von staatlichen Behörden und Selbstverwaltungskörperschaften, schon aus Rechtsgründen Platz greifen. Daß verwaltungspsychologische und verwaltungspolitische Gesichtspunkte für dieselbe Lösung sprächen, sei von ihm bereits an anderer Stelle angedeutet worden.

Das Kooperationsinstrument sei die Planungsgemeinschaft, und zwar auf Landesebene und auf regionaler Ebene. Im Schoße dieser Planungsgemeinschaften arbeiteten die Beteiligten nicht nur als berechnigte, sondern auch als sich selbst verpflichtende Partner mit. Dies gehe an die Adresse der kommunalen Selbstverwaltung: Sie müsse sich darüber völlig im klaren sein, daß die Mitwirkung an allen Planungsgemeinschaften, auch in der zu fordernden Landesplanungsgemeinschaft, ihr nicht nur ein Mitspracherecht eröffne, sondern auch die Bereitschaft, Mitverantwortung, nicht nur im moralischen oder politischen Sinne, zu übernehmen und auch bereit zu sein, sich zu Leistungen zu verpflichten und Bürden auf sich zu nehmen. Die Heranziehung anderer Kammern, Verbände und Organisationen des Wirtschaftslebens zu der Landesplanungsgemeinschaft sei an diesem Maßstab zu messen.

Zur Mitarbeit und zur stimmberechnigten Beteiligung an Beschlüssen sei legitimiert, wer zugleich Verpflichtungen zur Planverwirklichung zu übernehmen und Kraft seiner Zuständigkeit auch zu tragen in der Lage sei.

Der Sprecher bemerkt sodann, er habe dem Ausschuß, um seine Redezeit abzukürzen, unter anderem zwei schematische Übersichten überreichen lassen, die seine Vorschläge für eine landesplanerische Funktionsverteilung und ein System der Planarten und Planungsträger enthalten. In der Hoffnung, sich damit verständlich zu machen - im Rahmen der einleitenden Referate könne eine vertiefte Begründung nicht erfolgen - wolle er nur einige Leitsätze herausstellen:

1. Alle Entwicklungspläne seien von Planungsgemeinschaften förmlich aufzustellen.
2. Alle förmlich aufgestellten Entwicklungspläne seien von staatswegen, und zwar regelmäßig durch Beschluß der Landesregierung, zu autorisieren.

Dies sei erforderlich, weil auch in der Landesplanungs-

gemeinschaft die Landesregierung als solche und ihre Mitglieder nicht überstimmt und gebunden werden könnten. Ein lückenloses System erfordere daher den Zustimmungsbeschluß des Kabinetts zu den von der Landesplanungsgemeinschaft aufgestellten Planungen.

3. Sei es wegen streitiger Auseinandersetzungen im Einzelfall erforderlich, die Ziele der Entwicklungsplanung auch gegenüber einzelnen widerstrebenden Selbstverwaltungskörperschaften durchzusetzen, so sei im Rahmen des Widerspruchsverfahrens die Verbindlichkeitserklärung von Raumordnungsplänen oder von Teilen derselben im Wege der Rechtsverordnung vorzusehen.
4. Die Landesplanungsgemeinschaft sei durch Landesgesetz selbst, und zwar mit Pflichtmitgliedschaft, zu schaffen.
5. Die Bildung regionaler Planungsgemeinschaften sei der regionalen und örtlichen Initiative zu überlassen und nicht von oben her zu dekretieren.
6. Solange und soweit regionale Planungsgemeinschaften nicht existierten, seien zur förmlichen Aufstellung von Regionalplänen Regionalplanungskonferenzen ad hoc einzuberufen und nach dem Muster der Planungsgemeinschaft zusammenzusetzen.

Wenn es richtig sei, was Herr Dr. Umlauf gesagt habe, daß im Bereich der Landesplanung staatliche und Selbstverwaltungskooperation erforderlich sei und dafür das Instrument der Regionalplanung vorgesehen werde, werde in den Räumen, in denen es solche nicht gebe, der Staat mit Sicherheit stellvertretend wirksam werden müssen, und zwar nicht als Ursupator, sondern mit vollem Recht. Dem von ihm vertretenen Verband aber erscheine es richtig, auch in diesem Falle das volle Mitspracherecht der Gemeinde zu sichern, was auf diese von ihm angedeutete Weise möglich sei.

7. Den staatlichen Landesplanungsbehörden obliege die Förderung, die Überwachung und die Rechtsaufsicht der Planungsarbeit und der Planungsgemeinschaften.

Der Sprecher bemerkt an dieser Stelle, wenn es gewünscht werde, sei er gern bereit, die Einzelheiten dieser Vorschläge, die paraphiert bereitstehen, zu ergänzen oder klärend zu belegen.

Die von ihm vorgetragenen Vorschläge seien zwar von seiner persönlichen Überzeugung getragen, stellt^{en} jedoch nicht sein privates Arbeitsergebnis dar, sondern die Ergebnisse zehn-jähriger Beratungen in dem von ihm vertretenen Verband in ständiger Abstimmung mit den auf Bundesebene tätigen kommunalen Spitzenverbänden.

Eine diesen Vorschlägen entsprechende Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung lasse dem Staat alle Kompetenzen, die er besitze, und stelle darüber hinaus die Selbstverwaltung verpflichtend in die überörtliche Verantwortung. Eine rein staatliche Landesplanung müsse an den Vorschriften der Landesverfassung scheitern. Im Ernst könne wohl nicht angenommen werden, daß der Landtag bereit sei, in die verfassungsrechtlich und demnächst auch bundesgesetzlich gesicherten Zuständigkeiten der Gemeinde für die Ortsplanung einzugreifen. Mit dem "Feigenblatt eines unverbindlich beratenden Beirats" könne man aber der Selbstverwaltung keinen Dienst erweisen. Aber die Ortsplanungshoheit der Gemeinde legalisiere auch nicht einen ausschließlichen Anspruch auf die Trägerschaft der Regionalplanung. Je großräumiger die Planung sei, um so stärker solle und dürfe der staatliche Einfluß sein. Je kleinräumiger die Planung sei, um so stärker müsse der kommunale Einfluß sein, aber es müsse sowohl im Organisatorischen als auch in der Planungsmethodik Klarheit darüber bestehen, daß der Aufbau der Planung nur

von unten noch oben möglich sei. Unten in den Gemeinden lägen bereits konkrete Planungsergebnisse vor, die sich im Sinne des Gegenstromprinzips zusammenbauen ließen. Staatliche und Gemeindeinitiative müßten einander begegnen. In keinem dieser extremen und der dazwischen liegenden Fälle könnten Staat und Gemeinden ihre Zuständigkeiten gegeneinander isolieren. Die Verfassung habe den Staat und die Gemeinden in ein Boot gesetzt. In der Landesplanung gelte nicht weniger als in anderen der eng verflochtenen Bereiche der öffentlichen Verwaltung, daß dieses Boot, welches das Gemeinwesen trage, nur dann Fahrt gewinnen werde, wenn beide, Staat und Gemeinden, miteinander rudern und der Vernunft anstelle der vermeintlichen Stärke das Steuer überlassen.

Abg. Dr. Brandenburg (FDP/DVP) richtet an den Vertreter der Kommunalen Arbeitsgemeinschaft für den Stuttgarter Raum, Herrn Oberbürgermeister Dr. Klett, die Frage, wie er nach seinen Erfahrungen und von seinem Standpunkt aus den zur Diskussion stehenden Gesetzentwurf beurteile.

Oberbürgermeister Dr. Klett bemerkt eingangs, die Ausführungen seiner beiden Herren Vorredner hätten im Prinzip all das enthalten, was den Standpunkt des Städteverbands Baden-Württemberg darstelle. Er wolle sich daher im wesentlichen bei der Kritik an dem vorliegenden Gesetzentwurf auf die § 13 bis 17 beschränken. Was der Städteverband insgesamt zu dem Entwurf zu sagen habe, liege schriftlich vor; eine Wiederholung dessen erübrige sich.

Der Entwurf enthalte eine Art "Stufenleiter" von Plänen. Im § 17 sei gesagt, daß vielleicht noch gar kein Plan vorliege oder daß ein nicht bekanntgegebener Plan oder ein