

DER STÄDTETAG

ZEITSCHRIFT FÜR KOMMUNALE PRAXIS UND WISSENSCHAFT

NEUE FOLGE · JAHRGANG 9

HEFT 12 · DEZEMBER 1956

FRIEDRICH HALSTENBERG

Zum Gesetzentwurf über die Bundesraumordnung

Vor geraumer Zeit lenkte das „Handelsblatt“ (Nr. 144/1955) unter der Schlagzeile „Die Raumordner sind am Werk“ die Aufmerksamkeit kritisch auf ein Aufgabengebiet, das dabei doch zu einseitig abgeurteilt worden ist. Die Befürchtung der „Raumordner“, daß die Raumordnung nicht zum Zuge komme, erscheint eher berechtigt als die im „Handelsblatt“ zum Ausdruck gebrachte Besorgnis, daß die Raumordnung zu einer Art Planungsdictatur erstärke. Anscheinend befürchtet man – in Verknennung der Aufgaben und Möglichkeiten der Raumordnung – diese wolle eine perfekte Planung mit verbindlichen Verboten und Anordnungen über das ganze Bundesgebiet ausbreiten und damit die private Initiative der räumlichen Nutzung und die individuelle Entschlußfreiheit z. B. der industriellen Standortwahl beseitigen. Kennt man die verbreiteten und trotz aller Bemühungen um Klarstellung noch nicht beseitigten Mißverständnisse zum Begriff der „Planung“ im allgemeinen und vernimmt man in diesem Zusammenhang noch Ausführungen zum Thema „Planwirtschaft und Marktwirtschaft“, so erkennt man die Gefahr eines Abgleitens der Diskussion auf ein Gebiet, daß dem Gegenstand nicht gemäß ist.

Der Warnruf des „Handelsblattes“ wurde durch die Absicht einer gesetzlichen Regelung der Raumordnung auf der Ebene des Bundes und für dessen Zusammenarbeit mit den Ländern ausgelöst. Eine Anzahl verantwortungsbewußter Parlamentarier hat am 6. 9. 1956 als Initiativantrag den „Entwurf zu einem Rahmengesetz über Raumordnung“ (Bundestagsdrucksache Nr. 1656) eingebracht und damit Freunde und Gegner der Raumordnung auf den Plan gerufen.

Nach § 1 dieses Initiativantrages hat die Raumordnung die Aufgabe, „die bestmögliche räumliche Entwicklung des Bundesgebietes in seiner Gesamtheit und der Ländergebiete im Hinblick auf die sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Gegebenheiten und Erfordernisse sowie im Hinblick auf den Landbedarf der öffentlichen Hand, insbesondere für die Zwecke der Verteidigung, vorzubereiten und zu sichern“. Die auf den militärischen Landbedarf der öffentlichen Hand abstellende Formulierung des Initiativantrages macht den konkreten Anstoß für die beabsichtigte gesetzliche Regelung deutlich. Aber auch ohne einen solchen besonderen, zeitgebundenen und auch wohl zeitlich beschränkten Anlaß kann der Raumordnung (Landesplanung) Berechtigung nicht abgesprochen werden. Das ist keine neue Erkenntnis.

In Großbritannien, das als das Mutterland der Stadt- und Landesplanung angesprochen werden kann, in den Niederlanden, in Frankreich, Italien und Österreich ist die Landesplanung bereits seit längerem gesetzlich geregelt und z. T. mit beachtlichen Befugnissen ausgestattet. Auch in deutschen Fachkreisen ist die Notwendigkeit einer vorausschauenden überörtlichen Landesplanung bereits seit dem Beginn der

zwanziger Jahre außer Streit. Damals bildeten sich im Wege freier Vereinbarung mehrere diesem Zwecke gewidmete regionale Planungsverbände, die jedoch mangels gesetzlicher Grundlage über den unverbindlichen Meinungsaustausch zwischen den Mitgliedern nicht hinausgingen. Allein dem Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk gelang es, zu echter Landesplanung und Raumordnung vorzudringen, da das Preussische Gesetz vom 5. 5. 1920 durch Delegation kommunaler und staatlicher Befugnisse die erforderlichen Voraussetzungen hierzu geschaffen hatte. Erst in den Jahren 1955/56 erhielt die allgemeine Landesplanung einen neuen Impuls durch Schaffung einer Reichsstelle für Raumordnung, von Landesplanungsbehörden und Landesplanungsgemeinschaften auf gesetzlicher Grundlage. In der Nachkriegszeit wurde die Raumordnung in den Ländern nach allgemein sehr zurückhaltendem Anfang allmählich wieder, wenn auch in unterschiedlichem Umfang, ausgebaut. Lediglich das Land Nordrhein-Westfalen verfügt über ein Landesplanungsgesetz. In allen übrigen Ländern und auch im Bunde fehlt es an einer entsprechenden gesetzlichen Regelung. Dabei ist der gelegentlich diskutierte Streit über die Fortgeltung der in den Jahren 1955/56 erlassenen Vorschriften schon deshalb gegenstandslos, weil jene Vorschriften keine Lösung für die heute anliegenden, aus der verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Struktur unseres Staates erwachsenden Probleme bieten.

Wurde oben die Entwurfsfassung über die Aufgaben der Raumordnung zitiert, so ist damit der Verwaltungsgegenstand, nämlich die Ordnung der Flächennutzung im Großen, gekennzeichnet. Nun hat es eine hoheitliche Einflußnahme auf die Flächennutzung bereits seit eh und je – wenngleich im wandelnden Umfang – gegeben. Daß die rationelle Nutzung unseres eng gewordenen und überfüllten Raumes eine sachliche Notwendigkeit ist, steht außer Zweifel. Eine der dabei auftretenden Schwierigkeiten ist die des Widerstreits zwischen dem individuellen Interesse an der Nutzung des privaten Eigentums einerseits und dem nicht selten gegebenen Bedürfnis, den individuellen Eigentumsgebrauch im Interesse der engeren oder weiteren Nachbarschaft, der kleineren oder umfassenden Gemeinschaft zu beschränken. Aber diese Schwierigkeit belastet die Landesplanung (Raumordnung) nicht – im Gegensatz zu der mit dem unmittelbaren Vollzug betrauten Fachplanung; denn die Landesplanung (Raumordnung) denkt in größeren Räumen, ohne das Detail lösen zu können und zu wollen. Die auf eine Planungsdictatur der Raumordnung gerichteten Besorgnisse sind somit gegenstandslos. Raumordnung und Landesplanung entwickeln keine für den Bürger, für die Wirtschaft verbindlichen Pläne. Adressaten und Partner der Landesplanung sind in erster Linie die Behörden. Hier liegt die Aufgabe und zugleich die Schwierigkeit, die

DER STÄDTETAG · DEZEMBER 1956

sich aus dem gegenwärtigen Staats- und Verwaltungsaufbau ergibt. Aus den Prinzipien des Föderalismus, der Gewaltenteilung, der administrativen Dezentralisation und Dekonzentration und infolge der aus rein technischen Gründen notwendigen verwaltungsmäßigen Spezialisierung hat sich in zunehmendem Maße eine Aufspaltung der regionalen, der sachlichen und funktionellen Zuständigkeiten ergeben, die ein in sich geschlossenes Verwaltungshandeln nahezu unmöglich macht. Eine rationelle Nutzung und Entwicklung unseres nationalen Raumes ist aber nur erreichbar, wenn die den Raum betreffenden oder beeinflussenden Verwaltungsmaßnahmen miteinander gleichgerichtet sind und nicht durch Gegenläufigkeiten und Widersprüche einander hemmen oder aufheben.

Verwaltungstechnisch erweist sich die Raumordnung somit im Grunde lediglich als eine Koordinationsaufgabe. Sie empfängt ihren verfassungsrechtlichen Aspekt dadurch, daß bei der Raumordnung für das Bundesgebiet nicht nur die Glieder einer homogenen Verwaltungsorganisation zu koordinieren sind, sondern, daß die sachlich beteiligten Stellen durch die verfassungsrechtlichen Schranken der Bundesländer-Gemeinde-Gliederung voneinander getrennt und gesondert sind. Die in rechtspolitischer Hinsicht der Raumordnung erwachsende Schwierigkeit besteht darin, im Rahmen einer auf Aufteilung und Verselbständigung der Hoheitsfunktionen abgestellten Verfassung für einen von der Materie her bestimmten relativ umfangreichen Bereich die Einheitlichkeit der hoheitlichen Willensbildung und -betätigung wiederherzustellen und zu sichern. Der hierfür von dem Initiativgesetzentwurf beschrittene Weg (Einrichtung eines Interministeriellen Ausschusses; für den Streitfall zwischen Bund und Ländern: Entscheidungsbefugnis der Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Bundesrat) ist verfassungsrechtlich motivierter Kritik unterworfen worden. Vor allem die Bundesregierung hat sich diese Argumentation für die Ablehnung des Initiativgesetzentwurfes zu eigen gemacht, ohne aber neue Vorschläge für die gesetzliche Lösung der Aufgabe vorzulegen. Die Bundesregierung hat sich vielmehr offiziell, anscheinend aber nicht mit der Zustimmung aller beteiligten Ministerien auf den Standpunkt gestellt, einer gesetzlichen Regelung sei eine solche im Wege der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern vorzuziehen. Dieser Ansicht scheinen die bislang unter den Ländern geführten Verhandlungen entgegenzukommen. Auf der Ministerpräsidentenkonferenz am 5./4. 5. 1956 in Bad Pyrmont haben nämlich die Länder ein „Vorläufiges Verwaltungsabkommen zur Regelung der überregionalen Landesplanung“ abgeschlossen und gleichzeitig beschlossen, durch Beteiligung des Bundes zu einem endgültigen Abkommen zu gelangen. Darauf abzielende Verhandlungen schweben seither zwischen den Ländern einerseits und dem Bundesministerium des Inneren als der für die Raumordnung federführenden Bundesbehörde.

Die parlamentarischen Beratungen über den Initiativgesetzentwurf auf der einen Seite und die administrativen Verhandlungen über das Verwaltungsabkommen befinden sich

in einer Art Wettlauf miteinander. Dabei würde – so viel steht jedenfalls in diesem weiten Felde der tatsächlichen und rechtlichen Zweifelsfragen fest – der Inhalt eines Verwaltungsabkommens den Vorschriften eines später beschlossenen Gesetzes weichen müssen, nicht aber umgekehrt. Vom Standpunkt der rechtlichen Reichweite betrachtet hat also der Gesetzgeber in diesem Wettlauf ohnehin den längeren Atem.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen dem Initiativantrag und dem Entwurf des Verwaltungsabkommens besteht darin, daß das Verwaltungsabkommen sich nur im bundesstaatlichen Bereich bewegt und den bundesinternen Bereich der Raumordnung nicht regeln kann. Für den landesstaatlichen Bereich will das Verwaltungsabkommen eine der Rahmengesetzgebung ähnliche Wirkung dadurch erreichen, daß „die Länderregierungen sich verpflichten, auf bestimmte landesgesetzliche Regelungen der Landesplanung hinzuwirken“ – ein interessanter, allerdings rechtlich wirkungsloser Weg. Ein weiterer Unterschied besteht darin, daß das Verwaltungsabkommen anstelle des Widerspruchs den sog. „Einigungszwang“ vorsieht, d. h. wenn Bund und Länder sich über bestimmte praktische Raumordnungsfragen nicht einigen, bleiben die einander widersprechenden Planungen gehemmt. Der letzte hervorzuhebende Unterschied ist der der Formalqualität: das Verwaltungsabkommen unterliegt als rein administrative Regelung der vollen Disposition der Exekutive. Es kann von den Beteiligten aufgelöst oder geändert werden. Es ist ohne die dem Gesetz vorbehaltene Wirkung, z. B. zur rahmengesetzlichen Ordnung der Raumplanung in den Ländern.

Durch den Umstand indes, daß dem Initiativgesetzentwurf verfassungsrechtliche Bedenken anhaften und die Bundesregierung offiziell eine positive Mitarbeit bei der Raumordnungsgesetzgebung versagt, scheinen die parlamentarischen Beratungen über diesen Gegenstand ins Stocken zu gelangen. Das wäre wegen der auf dem Gebiet der Bundesraumordnung anstehenden Entscheidungen zu bedauern. Eine zusammenfassende gesetzliche Regelung der Raumordnung ist auch deshalb erstrebenswert, weil die jetzt in einer Reihe von Bundesgesetzentwürfen benannte „Raumordnung“ der Verzahnung und Verklammerung, ja überhaupt der institutionellen Grundlegung bedarf.

In dieser Situation können die neuerdings entwickelten Gedanken über eine „Bundesplanungsgemeinschaft“ vielleicht aus der Sackgasse herausführen. Es handelt sich um eine den besonderen bundesstaatlichen Verhältnissen Rechnung tragende Konstruktion. Danach sollen der Bund und die Länder und in Gemeinschaft mit diesen alle legitim an der Bundesraumordnung interessierten Organisationen und wissenschaftlichen Einrichtungen in einer durch Gesetz zu bildenden Körperschaft des öffentlichen Rechts für die Aufgaben der Raumordnung zusammenwirken. Damit könnte der verfassungsrechtlichen Situation, die eine zentralistische Lösung ausschließt, zugleich auch dem Wesen der Raumordnung als einer durch Gemeinschaftsarbeit zu lösenden Koordinationsaufgabe entsprochen werden.

Man befrage die Geschichte, und man wird die überzeugendste Belehrung finden, daß alles Gute und Vortreffliche, welches entstanden war und noch vorhanden ist, in der eigenen und freien Verwaltung der Kommunalangelegenheiten sich gründete, weil jede Sache am besten geführt wurde, wenn sie ein Werk der Einsicht, des freien Wirkens und der bürgerlichen Eintracht war... Wie unendlich viel Gutes ist dadurch erstickt worden, daß der Staat überall eine Einmischung in die bürgerliche Angelegenheit verlangte, dadurch die Sache bald zu der seinigen machte und durch eine Kontrolle die Publizität raubte und wohl gar endlich zu fremdartigen Zwecken nutzte.

Johann Gottfried Frey 1807.