

# Der Städtebund 5

Herausgeber  
Deutscher Städtebund  
Düsseldorf  
Kirchfeldstraße 63—65  
Fernruf 34 30 97

Verlag  
Otto Schwartz & Co.  
Göttingen  
Annastraße 7  
Fernruf 3 10 51 / 52

Mai  
1965  
20. Jahrgang

## Das Bundesraumordnungsgesetz

*Von Ministerialdirigent Dr. Friedrich Halstenberg, Bonn*

Ob Raumordnung für das ganze Bundesgebiet geboten und zulässig wäre, ob es dazu eines Bundesgesetzes bedürfte und welchen Inhalt ein solches Gesetz haben sollte, darüber ist mehr als ein Jahrzehnt gestritten und verhandelt worden. Ließen bei der Beratung des jetzt in Kraft getretenen Gesetzes vor allem die Stellungnahmen im Bundesrat und in der Ministerpräsidentenkonferenz eine Einigung mit den Ländern zunächst äußerst schwierig erscheinen, jetzt ist sie erzielt. Daß der Bundesrat dem Bundesraumordnungsgesetz am 5. März 1965 zustimmte, ist nach den vorausgegangenen Auseinandersetzungen um so viel positiver zu werten, als nur noch ein Land bei seinem Widerspruch blieb und ein anderes sich der Stimme enthielt. Auch die nach Presseinformationen bestehende Absicht eines Landes, das Gesetz vor das Bundesverfassungsgericht zu bringen, ist, wie man hört, jetzt fallengelassen worden. Das ist um der Sache willen und im Interesse der Zusammenarbeit zwischen dem Bunde und den Ländern sehr zu begrüßen.

### *Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Bedenken*

In einer Art Nachhutgefecht hat der Vertreter des bis zuletzt ablehnenden Landes seine Gründe im Bundesrat am 5. März 1965 vorgetragen:

Es bestehe kein Bedürfnis für eine bundesrechtliche Regelung; die Rahmengesetzgebungskompetenz sei überschritten; die Raumordnungsgrundsätze seien unzulässigerweise in Gesetzesform gekleidet; der rechtsstaatlichen Demokratie werde kein Dienst erwiesen; das bundesstaatliche Prinzip werde verletzt; die Bundesplanung sei nicht genügend an die Landesplanung gebunden.

Als verfassungsrechtliche, verfassungspolitische und rechtstechnische bezeichnete der Sprecher diese Gründe. Als verfassungspolitische sind sie wohl zu verstehen. Das Gesetz gibt der Landesplanung in den Bundesländern einen Rahmen. Dieser Rahmen ist rechtlich bindend. Er hindert die Länder, wenn das etwa beabsichtigt wäre, eine prinzipiell andere Raumordnungspolitik zu betreiben. Insofern ist zweifellos eine Beschränkung der Landespolitik gegeben. Das ist aber eine vom Begriff und Wesen eines Bundesgesetzes, auch eines Rahmengesetzes umschlossene Folge.

Die übrigen vom Sprecher als verfassungsrechtlich qualifizierten Ablehnungsgründe waren in nahezu die ganze Legislaturperiode füllenden Verhandlungen und Untersuchungen geprüft und als unberechtigt erkannt worden. Einen hervorragenden Beitrag zur Offenlegung der verfassungsrechtlichen Problematik leistete das im Oktober 1963 von Professor Werner Weber erstattete „Rechtsgutachten über Fragen der Verfassungsmäßigkeit des Regierungsentwurfs eines Raumordnungsgesetzes“.

### *Von der Regierungsvorlage zum Gesetz*

Die im April 1963 eingebrachte Regierungsvorlage (Drucksache IV/1204) hatte sich bewußt Zurückhaltung auferlegt, um den Wünschen der Länder weit entgegen zu kommen. Das erklärt einige der Unterschiede gegenüber dem Initiativgesetzantrag, den Abgeordnete aller Fraktionen im Juni 1962 eingebracht hatten (Drucksache IV/472). Hinter diesem Initiativantrag stand die Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft (IPA), die bereits in der zweiten Wahlperiode am 6. 9. 1955 als Initiativantrag den Entwurf eines Rahmengesetzes über Raumordnung veranlaßt (Drucksache II/1656) und sich damit und mit vielen anderen Initiativen um die Bundesraumordnung sehr verdient gemacht hat.

Die in den parlamentarischen Beratungen deutlich werdende allgemeine politische Bejahung der Bundesraumordnung führte zu einer überragenden Mehrheit in der abschließenden Abstimmung im Bundestag. Nur eine Gegenstimme und vier Stimmenthaltungen waren zu verzeichnen. Diese eindrucksvolle parlamentarische Demonstration hat zweifellos auch zur positiven Willensbildung in den zuvor zurückhaltenden Ländern beigetragen. Das ist um so bemerkenswerter, als das Gesetz in einigen Punkten über die Regierungsvorlage hinausgeht. Die Bereinigung der letzten Meinungsverschiedenheiten gegenüber den Bundesländern blieb politischen Kompromißverhandlungen vorbehalten, die um die Jahreswende 1964/65 zwischen dem nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten und dem Bundeswohnungsminister geführt wurden. Diese Einigung forderte, wie nicht anders zu erwarten war, einige Zugeständnisse. Es handelt sich in Sonderheit um eine Abschwächung der unmittelbaren Wirkung des Gesetzes und um die Streichung einiger Raumordnungsgrundsätze. Dadurch sollte dem Rahmencharakter des Bundesraumordnungsgesetzes stärker Ausdruck verliehen werden.

Erschien das Gewicht dieser Zugeständnisse zunächst erheblich, so muß doch festgestellt werden, daß die betroffenen Bestimmungen — staats- und verwaltungsrechtlich gesehen — nicht wesentlich beeinträchtigt worden sind.

Wenn die praktischen, konkreten Leistungsmöglichkeiten des Gesetzes im Hinblick auf die Länder und auf die sonstigen Planungsträger begrenzt sind, so liegt das einmal – notwendigerweise – an der Beschränkung auf Rahmenvorschriften, zum anderen daran, daß sich wesentlich weitergehende Ziele gegen den Widerstand der Länder nicht hätten durchsetzen lassen.

### *Inhaltsübersicht*

Der Inhalt des nur 13 Paragraphen umfassenden Gesetzes läßt sich wie folgt gliedern:

1. Materielle Ziele der Raumordnung (§§ 1 und 2)
2. Bindungskraft der Bundesraumordnungsgrundsätze
  - a) gegenüber dem Bunde (§ 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1, 2 und 5)
  - b) gegenüber den Ländern (§ 3 Abs. 2 und § 4 Abs. 2, 4 und 5)
3. Vorschriften für die Landesplanung in den Ländern
  - a) allgemein (§ 3 Abs. 2, § 4 Abs. 3, § 5 Abs. 1 u. 2)
  - b) Regionalplanung (§ 5 Abs. 3)
  - c) Beteiligung der kommunalen Selbstverwaltung (§ 5 Abs. 2 und 3)
  - d) Untersagung raumordnungswidriger Maßnahmen (§ 7)
  - f) Mitteilungs- und Auskunftspflicht (§ 10 Abs. 3)
4. Zusammenarbeit zwischen dem Bunde und den Ländern
  - a) gemeinsame Beratung (§ 8)
  - b) gegenseitige Information (§ 9 Abs. 1, 2 und 4)
5. Vorschriften für die Bundesraumordnung im engeren Sinne
  - a) Aufgaben des Bundesraumordnungsministers (§ 4 Abs. 1)
  - b) Bundesunternehmen (§ 4 Abs. 2)
  - c) Anpassung von Bundesmaßnahmen an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung (§ 3 Abs. 1, § 4 Abs. 5, § 5 Abs. 4 und § 6)
  - d) Mitteilungspflicht der Bundesbehörden (§ 10 Abs. 1)
  - e) Beirat für Raumordnung beim Raumordnungsminister (§ 9)
  - f) Berichtspflicht gegenüber dem Bundestag (§ 11).

### *Bundesinterne Raumordnung*

Organisatorische und verfahrensmäßige Vorschriften für die bundesinterne Raumordnungskoordination hätten, soweit die Weisungsbefugnis des Bundeskanzlers und des Bundeskabinetts reichen, auch ohne Gesetz geschaffen werden können. Rechtlich notwendig war eine gesetzliche Regelung hier nur im Hinblick auf die verselbständigten Institutionen wie z. B. die Bundesbahn und die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Diese sind nun in gleicher Weise wie die übrigen Bundesbehörden an die Raumordnungsgrundsätze (§ 2) und an die in den Ländern aufgestellten Ziele der Raumordnung und Landesplanung (§ 5) gebunden. Sie unterliegen der Mitteilungs- und Auskunftspflicht (§ 10). Auch soweit es gegenüber den Bundesbehörden gesetzlicher Regelung nicht bedurft hätte, ist durch den Spruch des Gesetzgebers der politische Rang der Aufgabe bestimmt und die Aufgabenstellung insoweit der Disposition der Exekutive entzogen. Jede künftige Bundesregierung hat von Gesetzes wegen Raumordnungspolitik und Raumordnung als Verwaltungsaufgabe zu betreiben. Einem Bundesminister muß die Aufgabe der Bundesraumordnung übertragen werden. Er ist für die Abstimmung der raumbedeutsamen Bundesmaßnahmen, insbesondere auch der Bundesinvestitionen und Subventionen zuständig. Er hat die langfristigen, großräumigen Planungen und Maßnahmen der Bundesbehörden zusammenfassend darzustellen (§ 4 Abs. 1). Über

die raumbedeutsamen Bundesmaßnahmen unterrichtet er die Länder und läßt sich über deren Maßnahmen informieren (§ 10 Abs. 1 und 2). Damit ist der Kern administrativer Bundesraumordnungsmaßnahmen gesetzlich fixiert. Gewiß sind weitere organisatorische und verfahrensmäßige Regelungen innerhalb der Bundesregierung und innerhalb der Bundesverwaltung zu treffen. Die am 1. April 1965 von der Bundesregierung beschlossene Einsetzung eines Kabinettsausschusses für Raumordnung dient diesem Zwecke.

Durch die der Bundesregierung auferlegte periodische Berichtspflicht hat das Gesetz gesichert, daß der deutsche Bundestag sich mindestens alle 2 Jahre mit der Bundesraumordnung befaßt. Den ersten Raumordnungsbericht vergleichbarer Art hat die Bundesregierung am 1. Oktober 1963 erstattet. Diesem Bericht lag ein schlichter Beschluß des Bundestages zugrunde. Der nächste Bericht dieser Art ist – jetzt auf Grund des Gesetzes – im Jahre 1966 vorzulegen (§ 11).

### *Bundesstaatliche Raumordnungsaufgaben*

Verfassungs- und verwaltungsrechtliches Neuland beschreitet das Gesetz auf dem Gebiet der bundesstaatlichen Raumordnung. Die Hauptaufgabe beruht hier darin, Bund, Länder und Gemeinden auf eine in den Grundzügen gleichartige Raumordnungspolitik zu verpflichten. Diesem Zwecke dienen die gesetzlich fixierten materiellen Raumordnungsgrundsätze (§ 2). Sie bilden den Kern des Gesetzes. Um ihren Inhalt und ihre Bindungskraft wurde in den Vorbereitungen und Beratungen am härtesten gerungen.

Von vornherein lag auf der Hand, daß die Bundesbehörden an die Bundesraumordnungsgrundsätze zu binden waren (§ 3 Abs. 1). Auch hinsichtlich der Länder sollte eine Regelung getroffen werden, die dem Gesetze sofortige Wirksamkeit verschaffte, ohne auf ausfüllende Landesgesetze angewiesen zu sein. Dies bezweckt die Regelung, daß die Raumordnungsgrundsätze „für die Landesplanung in den Ländern unmittelbar gelten“ (§ 3 Abs. 2). Die Bundesregierung hatte angestrebt, auch die nicht der Landesverwaltung angehörenden sonstigen Planungsträger an die Raumordnungsgrundsätze zu binden. Eine unmittelbare Geltung dieses Umfanges hat jedoch nicht die Billigung der Länder gefunden. Doch kann nicht übersehen werden, daß aus der bundesgesetzlichen Fixierung der Raumordnungsgrundsätze eine allgemeine Geltung zumindest des Inhaltes folgt, daß kein Planungsträger gegen diese Normen verstoßen darf. Für die kommunale Bauleitplanung ergibt sich die Beachtlichkeit der Raumordnungsgrundsätze überdies aus § 1 Abs. 3 des Bundesbaugesetzes, der vorschreibt, daß die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen sind. Ohne Zweifel sind die Bundesraumordnungsgrundsätze solche Ziele der Raumordnung, deren Verletzung damit auch einen Grund für die Versagung der Plangenehmigungen nach §§ 6 und 11 des Bundesgesetzes abgibt.

### *Die Raumordnungsgrundsätze*

Bei der Gestaltung der Raumordnungsgrundsätze hatte der Gesetzgeber grundlegende fachliche und politische Entscheidungen zu treffen. Diese Aufgabe konnte verhältnismäßig leicht in den Bereichen gelöst werden, in denen bereits seit langem Übereinstimmung bestand, so bei der Vorsorge für die natürlichen Hilfsquellen: Landschaft, Wald, Erholungsgebiete, Luft, Wasser. Gerade hier wurde als Konzession an den Rahmenrechtscharakter eine äußerst knappe Formel für den Grundsatz Nr. 7 gefunden.

Gleiche Einmütigkeit ergab sich hinsichtlich der Wahrung der gesamtdeutschen Zusammenhänge, der Förderung der euro-



päischen Zusammenarbeit und der bevorzugten Stärkung des Zonenrandgebietes (Grundsatz Nr. 4 und § 1 Absätze 2 und 3). Auch in dem Ziele, daß die Gebiete zu fördern sind, in denen die Lebensbedingungen im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind, bestand Einigkeit. Deutlicher wurde in den Beratungen herausgearbeitet, daß hier, wie überhaupt in den ländlichen Gebieten, eine ausreichende Bevölkerungsdichte erhalten werden muß. Nur so lassen sich eine angemessene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und auf deren Grundlage die nötige Infrastruktur sichern. In den zurückgebliebenen Gebieten, in den ländlichen Gebieten und im Zonenrandgebiet sollen die allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse sowie die kulturellen Einrichtungen, die Wohnverhältnisse und die Verkehrs- und Versorgungseinrichtungen allgemein verbessert werden.

In den Beratungen wurde immer deutlicher, daß diesem Ziele vornehmlich die Stärkung der „Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung“ dient. Gemeint sind die Mittelpunktsorte, die ihre eigene Bevölkerung und die in zumutbarer Entfernung lebende Bevölkerung mit denjenigen Bildungs-, Kultur- und Verwaltungsleistungen versorgen, die nur auf der Grundlage einer ausreichenden Bevölkerungsanzahl wirtschaftlich erbracht werden können. Dabei sollen aber die Wohnverhältnisse in den einzelnen Gemeinden nicht vernachlässigt werden. Diese Verteilung der Akzente macht deutlich, daß der Gesetzgeber eine sich ergänzende Funktionsverteilung zwischen den zentralen Orten und den ihnen verbundenen Einzelgemeinden für geboten hält und daß auch und gerade in den ländlichen und in den zurückgebliebenen Gebieten angemessene Konzentrationen nicht nur zu dulden, ja zu fördern sind. Die Verwirklichung der Absicht, Bevölkerung und Wirtschaftskraft ländlicher Räume zu erhalten, wird — daran kann kein Zweifel bestehen — davon abhängen, in welchem Maße es gelingt, das Netz der vorhandenen Mittelpunktsortengemeinden und zentralen Orte so auszubauen, daß gewerbliche Arbeitsplätze und städtischem Status entsprechende Zivilisationsleistungen für jeden „Landbewohner“ erreichbar werden — nicht in jedem Falle am Wohnort, aber doch in angemessener, d. h. täglich leicht zu bewältigender Entfernung.

Mit großem Ernste und frei von den Leidenschaften, die den publizistischen Streit in dieser Sache lange bewegten, hat der Gesetzgeber sich mit dem traditionellen Hauptproblem der Raumordnung, mit der „Ballung“, befaßt. Die alte Antinomie zwischen den Verfechtern und den Gegnern der „Entballung“ war bei Beginn der parlamentarischen Beratungen bereits ausgefochten. Doch blieb die Frage, ob sich das Gesetz auf die Behandlung der eingetretenen und die Vermeidung weiterer Konzentrationsschäden zu beschränken habe. Dem stand die Ansicht gegenüber, das Gesetz solle die sich vollziehende Konzentrationsbewegung offen ansprechen und in den dazu geeigneten Fällen sogar fördern. Dafür traten besonders die kommunalen Spitzenverbände ein, die sich hier auf eine gemeinsame Formel geeinigt hatten. Die Ausschußberatungen folgten dieser Linie. War bereits in den Vorverhandlungen die emotional verrufene „Ballung“ durch die wertneutral gemeinte „Verdichtung“ ersetzt worden, so fielen jetzt auch noch die negativen Qualitätsmerkmale der „übermäßigen“ und der „überlasteten Verdichtung“. Die Beratungen führten schließlich dazu, die raumordnungspolitische Behandlung des Verdichtungsproblems in den verschiedenen Grundformen getrennt anzufassen. Gleich im Grundsatz Nr. 2 erklärt das Gesetz die gesunde Verdichtung für erstrebenswert. Nur die Verdichtung allerdings, die gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen erhält oder schafft, verdient gefördert zu werden. Die neuerdings gelegentlich zu hörende Kurzfassung, das Raumordnungsgesetz fördere die Verdichtung schlechthin, widerspricht

dem Sinn und dem Wortlaut des Gesetzes. Einige Anwendungsfälle gesunder Verdichtung nennt das Gesetz selbst, nämlich die bereits erörterten zentralen Orte in ländlichen und zurückgebliebenen Gebieten (Grundsätze Nr. 3 und 5) sowie die Entlastungsorte im Vorfeld der Verdichtungsräume (Grundsatz Nr. 6 Abs. 2). Beschränkt sich das Gesetz auch auf die Benennung dieser Anwendungsfälle des Verdichtungsgrundsatzes, so will es damit nicht ausschließen, daß in geeigneten Fällen auch innerhalb der bereits vorhandenen Verdichtungsgebiete eine weitere Verdichtung anzustreben ist, wenn diese nämlich zur Strukturverbesserung beiträgt.

Mit den Verdichtungsräumen, also den großflächigen Verdichtungen, befaßt sich das Gesetz im Grundsatz Nr. 6. Hier stellt es in Konkretisierung des Grundsatzes Nr. 1 das Gebot voran, gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen zu erhalten, wo immer sie vorhanden sind. Dann erst folgt die Bestimmung, daß solchen Verdichtungen, die zu ungesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen und zu unausgewogenen Wirtschafts- und Sozialstrukturen führen, entgegenzuwirken ist. Es schließt sich der Grundsatz an, daß in Verdichtungsgebieten mit ungesunden Bedingungen Gesundheitsmaßnahmen erforderlich sind.

In einem gesonderten Absatz (Grundsatz Nr. 6 Absatz 2) werden die in Verdichtungsgebieten gebotenen Raumordnungsmaßnahmen aufgeführt: Vorausschauende örtliche- und Regionalplanung, die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse und der Versorgungseinrichtungen. Als spezielle Maßnahme wird weiter die Entwicklung von Entlastungsorten genannt. Alle diese Maßnahmen für Verdichtungsgebiete werden unter den Vorbehalt gestellt, daß die voraufgenannten Grundsätze Nr. 1—5 nicht beeinträchtigt werden. Damit will das Gesetz neben anderem zum Ausdruck bringen, daß von den Förderungsmaßnahmen für bereits vorhandene hochgradige Verdichtungsräume nicht zusätzliche Impulse veranlaßt werden sollen, die geeignet sind, die Leistungskraft und die Bevölkerungsdichte in den zurückgebliebenen Gebieten und im Zonenrandgebiet weiter zu schwächen.

#### *Die Zusammenarbeit mit den Ländern*

Die Zusammenarbeit mit den Ländern, die bislang durch die oft zitierte Verwaltungsvereinbarung geregelt war, soll auch künftig durch „gemeinsame Beratungen“ gefördert werden. Es handelt sich um die Beratungen, die bislang auf Grund des Verwaltungsabkommens in der sogenannten Konferenz für Raumordnung (KRO) geführt wurden. Obgleich in der Sache dasselbe gemeint ist, hat das Gesetz die auf eine Institutionalisierung der Zusammenarbeit zielende Bezeichnung vermieden, da es nach der herrschenden Ansicht nicht als zulässig angesehen wird, durch Bundesgesetz administrative Gemeinschaftsorganisationen des Bundes und der Länder zu schaffen. Im Gegensatz zur Regierungsvorlage, die den für die Raumordnung zuständigen Bundesminister zum Vorsitzenden des Bund/Länder-Beratungsgremiums bestimmen wollte, hat das Gesetz auf eine solche Vorschrift verzichtet und überläßt diese Frage wie auch die Verfahrens-Regelung der Verständigung zwischen den beteiligten Regierungen. Nur die Beratungspflicht und eine generelle Umschreibung der Beratungsgegenstände bestimmt das Gesetz: „Grundsätzliche Fragen der Raumordnung und Landesplanung und Zweifelsfragen sollen von der Bundesregierung und den Landesregierungen gemeinsam beraten werden“. Als eine solche grundsätzliche Frage sieht das Gesetz die Abgrenzung der Problemgebiete der Bundesraumordnung an (§ 8 Abs. 1 Nr. 1). Das sind die zurückgebliebenen Gebiete (Grundsatz Nr. 3), das Zonenrandgebiet (Grundsatz Nr. 5) und die ungesunden Bereiche der Verdichtungsgebiete (Grundsatz Nr. 6).

Die Merkmale zur Abgrenzung dieser Gebiete sollten nach der Regierungsvorlage durch eine Rechtsverordnung der Bundesregierung bestimmt werden. Da diese Rechtsverordnungs-ermächtigung jedoch auf den harten Widerstand der Länder stieß, wurde sie fallengelassen. Den Ländern bleibt damit die Festsetzung dieser Problemgebiete überlassen (§ 5 Abs. 1 Satz 2). Das Raumordnungsgesetz bestimmt, daß diese Gebiete vordringlich landesplanerisch zu bearbeiten sind (§ 5 Abs. 1 Satz 4). Um auf gleichartige Merkmale und Methoden bei der Abgrenzung der Problemgebiete hinzuwirken, soll darüber gemeinsam beraten werden (§ 8 Abs. 1 Nr. 1).

Darüber hinaus sollen alle Grundsatz- und Zweifelsfragen gemeinsam beraten werden, die sich aus den Raumordnungsgrundsätzen des Gesetzes ergeben und sich auf wesentliche raumbedeutsame Maßnahmen des Bundes und der Länder beziehen (§ 8 Abs. 1, Nr. 2, 3 und 4).

Von besonderer Bedeutung ist die gemeinsame Beratung von Widersprüchen, die zur Sicherung einer Bundesmaßnahme gegen Programme und Pläne der Landesplanung erhoben werden (§ 6). Dieser Widerspruch, sofern er berechtigt ist, befreit die Bundesmaßnahme aus der Verpflichtung, sich der Landesplanung anzupassen (§ 5 Abs. 4 und § 6 Abs. 2). Hat aber das Land oder die Gemeinde eine Ersatzfläche angeboten, so darf die Bundesmaßnahme erst nach der Beratung ins Werk gesetzt werden (§ 8 Abs. 2 Satz 2). Solange muß die Bundesmaßnahme angehalten werden, jedoch nicht länger als 3 Monate seit der Erhebung des Widerspruchs. Diese Fristsetzung wird dazu beitragen, daß ein solcher Kollisionsfall rasch auf die Tagesordnung gesetzt und gegebenenfalls zu diesem Zwecke eine besondere gemeinsame Beratung anberaumt wird.

Bei anderen Beratungsgegenständen läuft keine Frist. Maßnahmen, die einem gesetzlich geregelten Verfahren unterliegen, werden durch die Möglichkeit einer gemeinsamen Beratung nicht angehalten (§ 8 Abs. 2). Mit dieser Bestimmung soll verhindert werden, daß Entscheidungen, die in einem gesetzlich geordneten Verfahren getroffen werden, aufgehoben und einer weiteren Instanz unterstellt werden. Auch rechtsstaatlich bedenkliche Auswirkungen auf solche Verfahren, in denen Rechtsansprüche verfolgt werden, sollen ausgeschlossen werden. Dennoch muß erwartet werden, daß abschließende Entscheidungen, soweit das aus Rechts- und Sachgründen zu verantworten ist, bis zu der gemeinsamen Beratung angehalten werden.

Ist der Beratungspunkt nicht Gegenstand eines gesetzlich geordneten Verfahrens, bewegt er sich also im rechtsfreien Raum, so hält die gemeinsame Beratung die Sache an. Das ergibt sich aus dem Umkehrschluß der speziell für die gesetzlich geordneten Verfahren getroffenen Regelungen.

Die gegenseitige Informationspflicht zwischen dem Bunde und den Ländern ist ähnlich geregelt wie in der Verwaltungsvereinbarung (§ 10 Abs. 1, 2 und 4). Die Praktizierung dieser gegenseitigen Unterrichtung wird die Voraussetzung dafür schaffen, daß die administrative Koordination zwischen dem Bunde und den Ländern auf dem Gebiete der Raumordnung in Gang kommt.

### *Bewertung des Raumordnungsgesetzes*

Eine auf das Grundsätzliche führende Betrachtung sucht auch eine Antwort auf die Frage, welcher Wert dem so lange umstrittenen Gesetze in der jetzigen Form zuzusprechen ist. Diesen Wert kann man verlässlich nur im Vergleich zum bisherigen Rechtszustand bemessen. Hier ist eine positive Antwort unstrittig. Der Fortschritt liegt vor allem in dem Folgenden:

Das Gesetz gibt eine gültige Antwort auf die Zweifel, ob der Bund überhaupt Raumordnungspolitik zu betreiben habe. Die

verfassungsmäßigen Organe der Bundesrepublik haben mit überzeugender Kraft entschieden. Welcher Wert dieser Entscheidung zukommt, wird erst recht klar, wenn man sich die Stationen der öffentlichen Debatte in der Vergangenheit vergegenwärtigt: Kaum mehr als ein Jahr ist es her, daß der Bundesrat dem Gesetze im ersten Durchgang mit der Mehrheit seiner Stimmen widersprach. Vor sieben Jahren blieb der erste Raumordnungsgesetzesentwurf in den Ausschüßberatungen stecken, weil die Landesregierungen sich mit der Bundesregierung darin einig waren, daß dem administrativen Wege der Vorzug zu geben sei. Noch vor 10 Jahren wurde dem Bunde eine legitime Tätigkeit auf diesem Gebiete weitgehend überhaupt bestritten. Heute bestimmt das Bundesgesetz, daß der Bund nicht nur das Recht, sondern die Pflicht zur Raumordnungspolitik hat.

Das Gesetz hat die politisch und fachlich wichtigsten Fragen der Raumordnungspolitik entschieden. Die Entscheidung dieser materiellen Grundsatzfragen war eine der Hauptaufgaben der Raumordnungsgesetzgebung. Die Entscheidung, die das Raumordnungsgesetz schließlich getroffen hat, befreit die Raumordnungspolitik von dem Ballast des Prinzipienstreites, von dem sie Jahrzehnte hindurch belastet worden ist. Damit ist der Weg frei für das praktische Verwaltungsdetail.

Gewiß ist die Formel, in die die Raumordnungsgrundfragen nun gefaßt sind, mit Spielraum ausgestattet. Sieht man davon ab, daß der Rahmenrechtscharakter eine weitmaschige Generalisierung erforderte, so muß man einräumen, daß eben dies auch der Preis für die Einigung war. Eine politische Entscheidung, die von allen verantwortlich Beteiligten gebilligt worden ist, trägt zwangsläufig Kompromißcharakter.

Liegen die bislang abgehandelten Werte des Raumordnungsgesetzes auf politischem Gebiet, so ist zu fragen, wie die darin enthaltenen Rechtshandhaben zu beurteilen sind.

Was die Wirkung der Raumordnungsgrundsätze anlangt, so ist die rechtliche Bindungskraft gegenüber den Planungsträgern des Bundes und der Länder vollauf befriedigend geregelt. Mittelbar ergibt sich auch eine ausreichend weitgehende Bindung dritter Planungsträger. Da die Substanz der Raumordnungsgrundsätze aber nur eine Richtungsbestimmung bietet, sind Rechtshandhaben allerdings nur in den Fällen offensichtlicher Verstöße gegeben.

Einen bedeutenden Beitrag zur Fortsetzung des Landesplanungsrechtes bietet die durch das Raumordnungsgesetz begründete Verpflichtung der Bundesplanungsträger, sich den Zielen der Landesplanung anzupassen. Diese Anpassungsverpflichtung ist so konsequent ausgestaltet wie das im Hinblick auf die wahrzunehmenden Bundesaufgaben möglich war. Das hat auch der Berichterstatter des federführenden Ausschusses in der Plenarsitzung des Bundesrates am 5. 3. 1965 ausgeführt. In dem Maße, wie § 6 das regelt, sei eine „Prävalenz der Bundesplanung vor der Landesplanung geboten“. Dabei kann nicht übersehen werden, daß die für die Bundesmaßnahmen zuständigen Behörden die ohnehin eng gefaßten Voraussetzungen nachweisen müssen, unter denen im Ausnahmefall eine Befreiung von den Zielen der Landesplanung erreicht werden kann.

Die Verabschiedung des Bundesraumordnungsgesetzes ist nicht als erstrebenswerte Endstation, sondern als ein Startzeichen zu verstehen. Jetzt ist der Weg frei, praktische Bundesraumordnungspolitik auch in den problematischen und kritischen Fällen anzufassen. Erst die praktische Verwaltungsarbeit kann sichtbare Leistungen erbringen.

Bereits im nächsten Jahre ist der zweite Raumordnungsbericht der Bundesregierung fällig. Die Öffentlichkeit und die politischen Kräfte werden die Bundesraumordnung nicht aus dem Auge verlieren.