

DER Gemeinderat

Verbandsorgan für die Städte, Ämter und



Gemeinden im Gemeindetag Westfalen-Lippe

14. Jahrgang

12. Dezember 1960

Heft 25

Landesplanung in Westfalen S. 189
Aus dem Landtag S. 190

Der Hauptausschuß des GTW-L S. 190
Landes- und Bauleitplanung S. 191

Fragen der Landesplanung in Westfalen

Der Verwaltungsrat der Landesplanungsgemeinschaft Westfalen tagte am 22. November unter dem Vorsitz von Erster Landesrat Dr. Helmut Naunin im Kreis- haus von Wiedenbrück, um sich mit aktuellen landes- planerischen Fragen zu befassen. Besonderes Interesse fanden die im Auftrage der Landesregierung NW er- arbeiteten „Vorschläge zur Strukturverbesserung för- derungsbedürftiger Gebiete“, die von Regierungsrat Dr. Löcherbach erläutert wurden. Dabei trug der Hauptgeschäftsführer der Industrie- und Handelskammer Detmold, Dr. Börrger, die Gesichtspunkte der Wirt- schaft vor. Oberstadtdirektor Kayser (Bocholt) be- faßte sich mit der Auswirkung auf das westmünster- ländische Grenzland und Gewerkschaftssekretär Hett- wer (Münster) würdigte ihre Bedeutung für die all- gemeine wirtschaftliche und soziale Entwicklung der westfälischen Kreise, die außerhalb der industriellen Ballungsräume liegen. Ubereinstimmend wurde die Initiative der Landesregierung begrüßt.

Im Mittelpunkt der Tagung standen Beratungen zur Frage, ob Kreisplanungsstellen in den einzelnen west- fälischen Landkreisen sinnvoll sind, welche Aufgaben ihnen obliegen und in welcher Weise ihr organisatori- scher Aufbau zweckmäßig erfolgt. Der stellvertretende Vorsitzende des Verwaltungsrates der Landesplanungsgemeinschaft Westfalen, Oberkreisdirektor Hans Scheele, berichtete ausführlich über die guten Er- fahrungen, die der Landkreis Wiedenbrück mit der am 1. Januar 1960 erfolgten Einrichtung einer Kreispla- nungsstelle gemacht hat. Sie hat, wie er betonte, eine „hervorragende Resonanz“ gefunden: die kreisangehö- rigen Städte, die keinen eigenen Stadtplaner haben, und die Gemeinden bestürmen die Kreisplanung mit Auf- trägen, weil sie wissen, daß diese Stelle durch ihren engen Kontakt auch mit den untersten örtlichen Stellen besonders geeignet ist, die planerischen Aufgaben der einzelnen Gemeinden zu lösen. Dabei ist wichtig, daß die Art, in der die Kreisplanung ihre Tätigkeit ausübt, die Planungssouveränität der Gemeinde voll achtet. Sie arbeitet im Auftrage der Gemeinde. In den meisten Fällen wird die Kreisplanungsstelle mit einer psycho- logischen Aufgabe beginnen müssen: die Gemeinde- vertreter und die Bevölkerung von der Notwendigkeit der Planung zu überzeugen, ihnen zu zeigen, „daß sie sich

durch Planung das Kleid der Zukunft schneiden“. Zwei Gesichtspunkte sind — darüber war man sich auch in der eingehenden Beratung einig — bei der Einrichtung einer Kreisplanungsstelle besonders zu berücksichtigen:

1. Sie muß in ihrer fachlichen Zuständigkeit unmittel- bar dem Oberkreisdirektor unterstellt sein und sollte auf keinen Fall der Baubehörde unterstehen.
2. Die Finanzierung der Kreisplanungsstelle soll nicht aus den Mitteln der Kreisumlage erfolgen, sondern durch Gebühren, die nur von den Gemeinden er- hoben werden, auf deren eigene freie Entscheidung hin die Kreisplanungsstelle tätig wird.

Über die Hilfe für die Gemeinde- und Stadtplanung hinaus hat die Kreisplanungsstelle alle Entwick- lungstendenzen, die sich in einem Landkreis abzeichnen, zu koordinieren und sie in engster Zusammenarbeit mit der Bezirks- und Landesplanung tätig wird.

Der Landesplaner für Westfalen, Landesverwaltungs- direktor Hans Werner, hält die im Landkreise Wie- denbrück getroffene Lösung für beispielhaft. So könne die Kreisplanungsstelle ihrer Doppel-Funktion gerecht werden: der Ortsplanung zu dienen und gleichzeitig auch landesplanerische Überlegungen zu berücksichtigen. Wie Landesplaner Werner mitteilte, haben zwölf west- fälische Landkreise schon eine Kreisplanungsstelle ein- gerichtet, in vier weiteren Landkreisen ist die Einrich- tung beabsichtigt.

Der Hauptgeschäftsführer des Landkreistages Nord- rhein-Westfalen, Regierungspräsident a. D. Dr. Dell- brügge, wies darauf hin, daß wie in Wiedenbrück u. a. auch in den Landkreisen Arnsberg, Siegen und Soest vorbildliche Planungsarbeit geleistet wird. Als Vertreter des Gemeindetages Westfalen-Lippe hob der Erste Vorsitzter Amtsdirektor Meyer zu Hoberge (Halle) den Wunsch der Gemeinden hervor, die Orts- planung im freien Spiel der Kräfte zu belassen und den Gemeinden freizustellen, ob sie mit der Kreisplanung zusammenarbeiten wollen. „Wenn die Gemeinden spüren, daß sie bei der Kreisplanungsstelle gut auf- gehoben sind, dann werden sie sich gern der Kreis- planungsstelle bedienen“, sagte er. Für die kreisange- hörigen Städte betonte Stadtdirektor Mainka (Rheine), daß die Situation in den einzelnen Land-

3. Verhältnis des Bundesbaurechtes zu den benachbarten Rechtsgebieten

Aus der Beschränkung des gegenständlichen Bereiches des Bundesbaugesetzes gegenüber den fachlich verwandten und sachlich benachbarten Rechtsgebieten, wie der Bauordnung, der Landesplanung und den Bundes- und Landesfachplanungen folgt die Notwendigkeit entsprechender Verzahnungen. Die dafür im Bundesbaugesetz entwickelten Grundsätze lassen sich — in starker Vereinfachung — etwa folgendermaßen zusammenfassen:

1. Die im Bebauungsplan nach dem Bundesbaugesetz getroffenen Festsetzungen über die Zweckbestimmung von Grundstücken und über die Art und das Maß der baulichen Nutzung sind grundsätzlich für die Bauaufsicht bindend und bei der Entscheidung über die Baugesuche zu beachten. Nur im Einvernehmen mit der Gemeinde kann die Bauaufsichtsbehörde von planerischen Festsetzungen abweichen oder, wenn solche nicht vorliegen, städtebauliche Entscheidungen im Einzelfall treffen (§§ 29 ff).

2. Die Bauleitplanung der Gemeinden hat sich den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen (§ 1 Abs. 3). Inhalt und Reichweite dieses Grundsatzes sollen als eine der Kernfragen dieses Vortrages später eingehender erörtert werden.

3. Die vorbereitende und die rechtsverbindliche Bauleitplanung bindet im Grundsatz auch alle übrigen öffentlichen Planungen; jedoch können deren Träger im Planaufstellungsverfahren und u. U. auch noch nach Aufstellung der Pläne widersprechen (§§ 2, 7). Das dafür notwendig werdende Koordinationsverfahren ist im Bundesbaugesetz nicht geregelt.

4. Dem Plananpassungszwang unterliegen auch die Bauten des Bundes und der Länder; jedoch können diese von den planerischen Festsetzungen der Gemeinde auch gegen deren Willen abweichen, wenn die besondere Zweckbestimmung der öffentlichen Bauten eine solche Abweichung notwendig macht (§ 37). Hier sind die entsprechenden Verwaltungs- und Zuständigkeitsvorschriften im Bundesbaugesetz selbst getroffen.

5. Bestimmte Fachplanungen des Bundes, so diejenigen aufgrund des Bundesfernstraßengesetzes, des Bundesbahngesetzes, des Luftverkehrsgesetzes und des Personenbeförderungsgesetzes haben Vorrang gegenüber der gemeindlichen Bauleitplanung und unterliegen nicht dem Plananpassungszwang. Dieselbe Priorität ist den landesrechtlich geregelten Planfeststellungsverfahren für überörtliche Planungen auf dem Gebiet des Verkehrs-, Wege- und Wasserrechts eingeräumt, hier aber unter dem Vorbehalt der erfolgten Beteiligung der Gemeinden (§ 38). Die hier notwendigen Koordinationsvorschriften bringt das Bundesbaugesetz nicht. Sie dürften in den Bereich des Landesplanungsrechtes, soweit es sich um Landesfachplanungen handelt, und des Bundesraumordnungsrechtes, soweit es sich um Bundesfachplanungen handelt, fallen.

Diese Übersicht zeigt, daß teils aus Gründen der Gesetzgebungskompetenzverteilung, teils aus sachlich funktionellen Gründen ein nicht unkompliziertes, zum Teil gesetzlich auch noch nicht erschöpfend geregeltes Verhältnis der Über- und Nebenordnung verschiedener Planarten entstanden ist, zu dessen Entwirrung und Systematisierung das Bundesbaugesetz erfreuliche Ansätze gezeigt hat, ohne aber zu einer endgültigen Regelung durchdringen zu können.

II. Bauleitplanung und Landesplanung

Der erste Teil des Gesetzes trägt die Überschrift „Bauleitplanung“. Es ist die zentrale Aufgabe, um deren Ordnung und Erfüllung es im Bundesbaugesetz geht.

1. Begriff der Bauleitplanung

Der mit dem Bundesbaugesetz in die Rechtssprache eingeführte Begriff der Bauleitplanung meint die Aufgabe, die bislang als Stadtplanung, Städtebau, städtebauliche Planung, Ortsplanung, Aufbauplanung bezeichnet wurde. Die an die Leitplanung (des nordrhein-westfälischen Aufbaugesetzes) sich anlehrende Wortbildung verzichtet bewußt auf einen auf die Stadt abgestellten Wortteil in der Überzeugung, daß nicht nur Städte, sondern auch nichtstädtische dörfliche Gemeinden der Planung bedürfen. Wie schwer es indes ist, auf den eingebürgerten und mit einem bestimmten Sinngehalt ausgefüllten Begriff des Städtebaus zu verzichten, zeigt bereits die erste Zeile des Gesetzes, die die neue Wortbildung „Bauleitplanung“ nicht anders als damit zu erläutern vermag, daß ihr Zweck darin besteht, „die städtebauliche Entwicklung in Stadt und Land zu ordnen“.

Könnte bei der Verwendung des in der Praxis noch überwiegenden Begriffs „Städtebau“ ein Bedenken darin liegen, daß die unerwünschte Vorstellung eines zu engen, nämlich etwa nur auf die Städte beschränkten Anwendungsbereiches entstehe, so könnte der — bereits von der Rechtssprache vereinzelt verwandte — Begriff der „Ortsplanung“ die unzutreffende Vorstellung nähren, daß es der hier in Rede stehenden Planung obliege, den Ort als Ganzes in der Gesamtheit seiner Lebensäußerungen zu planen.

Nun aber ist auch der vom Gesetz gewählte Begriff der Bauleitplanung nicht frei von jeder Gefahr einer Mißachtung. Gemeint ist der auf den baulichen Bereich abgestellte Wortbestandteil. Keinesfalls beschränkt sich die Bauleitplanung des Bundesbaugesetzes auf eine Bauplanung. Das stellt schon § 1 Abs. 1 des Gesetzes klar, der neben der baulichen ganz allgemein die „sonstige Nutzung der Grundstücke“ zum Aufgabenbereich der Bauleitplanung zählt. Der Katalog der in der Planung zu berücksichtigenden Gesichtspunkte in § 1 Abs. 4 und 5 verdeutlicht es: mögen die dort genannten „Wohnbedürfnisse“ und die „Eigentumsbildung“ nur durch bauliche Maßnahmen zu erfüllen sein, so sind gewiß zur Erfüllung der übrigen materiellen Planungsziele viele andere als bauliche Vorkehrungen erforderlich, so für die „sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, ihre Sicherung und Gesundheit“, für die „Erfordernisse und Bedürfnisse des Gottesdienstes, der Wirtschaft, der Landwirtschaft, des Verkehrs, der Verteidigung, des Natur- und Landschaftschutzes“. Schließlich belegen die §§ 6 und 9 mit ihren Vorschriften über die zulässigen Planinhalte daß die Bauleitplanung nicht nur eine Leitplanung für das Bauen ist. Immerhin aber kommt in dem so gewählten Begriff nicht zu Unrecht zum Ausdruck, daß die Herbeiführung einer baulichen Ordnung das zentrale Anliegen der Bauleitplanung ist, zu dessen sachlicher Erfüllung eine ganze Anzahl nicht primär baulicher Gegenstände zu erfassen ist.

2. Begriffliche Abgrenzung zwischen Bauleitplanung und Raumordnung (Landesplanung)

Diesem Vortrag ist besonders die Darlegung des Verhältnisses zwischen der Bauleitplanung und der Landesplanung aufgegeben. Der Versuch einer begrifflichen Abgrenzung ist nicht nur begriffssystematisch interessant, sondern von hervorragendem rechtlichem Interesse, vor allem im Blick auf die rechte Handhabung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz.

Die Auseinandersetzungen um eine sinnvolle Abgrenzung zwischen der Raumordnung und Landesplanung einerseits und der Bauleitplanung (früher Städtebau und Ortsplanung) andererseits, ist so alt, wie die moderne Praxis jener beiden Tätigkeitsbereiche selbst. In der ersten Phase der Raumordnung (bis 1945) versuchte man eine Abgrenzung mit der Formel, daß die

möglichst werde. Nach der erwähnten Vorschrift sollen gemeinsame Flächennutzungspläne insbesondere dann aufgestellt werden, wenn Erschließungsanlagen einer Gemeinde auf das Gebiet einer benachbarten übergreifen. Bei der im Interesse einer sauberen Funktionsabgrenzung zwischen Ortsplanung und Regionalplanung geboten erscheinenden strengen Auslegung bleibt das Instrument des gemeinsamen Flächennutzungsplanes der Bauleitplanung zugehörig. Er ist nicht ein Instrument überörtlicher Raumplanung, sondern ein solches der technisch und sachlich gebotenen Gemeindenachbarschaftsplanung. Aber auch solche engere Auslegung des § 3 des Bundesbaugesetzes würde bei heutiger Anwendung und ohne die Absicht einer Umgehung dazu geeignet sein, gewisse möglicherweise noch der Regionalplanung zugehörige Aufgabenbereiche mit Instrumenten der Bauleitplanung zu erfüllen. Ein solcher Erfolg wäre nicht beklagenswert. Ein sachlicher Mißbrauch wäre durch den Genehmigungsvorbehalt, dem u. a. gerade die Wahrung der übergeordneten Gesichtspunkte obliegt, auszuräumen. Wenn so aus eigener kommunaler Initiative eine vernünftige Ordnung größerer Räume erfolgen würde, so könnte sich hier das Prinzip der faktischen Priorität gemeindenachbarlicher Planungscoordination erweisen, welche dann sozusagen stellvertretend Regionalplanung betreiben würde, bis — in Fortentwicklung des Prinzips der planerischen Selbstverwaltung — die Forderung kommunaler Priorität auf dem Gebiet der Regionalplanung durch die dann allein berufene Landesplanungsgesetzgebung auch rechtlich gesichert wird.

4. Der Planungsverband nach § 4:

Organ der Bauleitplanung oder der Regionalplanung?

Der Planungsverband bewegt sich in der Gestalt, in der er nach manchen grundlegenden Veränderungen seine gesetzliche Regelung in § 4 gefunden hat, auf der Grenzscheide zwischen Bauleitplanung und Regionalplanung.

Ursprünglich — nach den Vorschlägen des Kommissionsentwurfs und der Regierungsvorlage — sollte es sich um ein Instrument der innerörtlichen Planungscoordination zwischen einer Gemeinde und den beteiligten Fachplanungsbehörden handeln. In den Parlamentsberatungen fielen zunächst die auf den örtlichen Anwendungsbereich abgestellten Beschränkungen. Schließlich wurde die „Raumordnung“ als einer der Gründe für eine Zwangsverbandsbildung eingefügt. Dem Wortlaut nach ließe sich der Planungsverband des § 4 ohne Zweifel für Aufgaben der Regionalplanung verwenden, womit das Bedenken einer Kompetenzüberschreitung ausgelöst werden könnte. § 4 des Bundesbaugesetzes wird aber verfassungskonform ausgelegt werden müssen, d. h. beschränkt auf die der Bundesgesetzgebung unterstehende örtliche Bauleitplanung, allenfalls im Sinne gemeindenachbarschaftlicher Planung, nicht aber im Sinne einer der Bundesgesetzgebung verschlossenen Regionalplanung als unterster Stufe der Landesplanung.

5. Die Bindungskraft der Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Bauleitplanung

Der Planungshoheit der Gemeinden, zu der sich der Bundesgesetzgeber mit entschiedener Kompetenz bekannt hat, sind Grenzen gesetzt, die in der Natur eines sinnvollen Planungsprozesses und in der Gliedstellung der Einzelgemeinden im staatlichen Gesamtorganismus ihren Grund haben. Das Gebot, die gemeindliche Ortsplanung der überörtlichen und übergeordneten Planung einzufügen, hat m. E. übergesetzlichen Rang. Unter einem solchen Vorbehalt steht die gemeindliche Ortsplanungshoheit, auch wenn das Gesetz dazu geschwiegen hätte. Allerdings ist diese Bindung nach ihrer Art, ihrem Um-

fange und ihren Voraussetzungen der gesetzlichen Gestaltung durchaus zugänglich. Die Formulierung des § 1 Abs. 3 war umstritten. Im Kern ging es um die Frage, ob bereits „Erfordernisse“, also u. U. erst noch festzustellende Notwendigkeiten, oder nur „Ziele“, also bereits erarbeitete und festgelegte Vorstellungen bindend sein sollten. Der Gesetzgeber hat sich für die letzte der beiden Alternativen und somit dafür entschieden, daß eine derartige Bindung nur insoweit bestehen kann, als die Ziele der Landesplanung von den dafür zuständigen Organen, sei es in einem geregelten förmlichen Verfahren, sei es auf andere Weise hinreichend konkretisiert und auf die Wahrnehmung übergeordneter Belange begrenzt sind. Dennoch bleiben viele Fragen offen, insbesondere die nach der verfahrensrechtlichen Koordination; mit dem Inkrafttreten der Bauleitplanungsvorschriften treten nämlich die dem Aufbaurecht zugehörigen Verfahrensvorschriften insbesondere jene in Art. 3 der I. DVO außer Kraft. Aus verfassungsrechtlichen Gründen sah sich der Bundesgesetzgeber an einer entsprechenden Verfahrensvorschrift gehindert. M. E. bleiben damit die Verfahrens- und Koordinationsvorschriften für das Verhältnis zwischen Bauleitplanung und Landesplanung der Landesgesetzgebung über die Landesplanung überlassen. (Jedoch besitzt der Bund nach den Zuständigkeitsgutachten des Bundesverfassungsgerichts die Kompetenz, das Verhältnis der Pläne verschiedener Art und Stufen zueinander bundesgesetzlich zu regeln. Eine solche Regelung könnte eventuell später im Rahmen des noch ausstehenden Bundesraumordnungsgesetzes erfolgen.)

Ein wirksames verfahrensrechtliches Koordinationsinstrument besteht allerdings in Gestalt der Plan-genehmigungspflicht.

6. Der Genehmigungsvorbehalt als verfahrensrechtliches Koordinationsinstrument

Das Bundesbaugesetz unterstellt die gemeindlichen Bauleitpläne der staatlichen Genehmigung (§§ 6, 11). Nach dem Gesetzeswortlaut läßt der Genehmigungsvorbehalt nur die Rechtsaufsicht zu. Jedoch ist der letzte Zweifel daran, ob der Gesetzeswortlaut nicht trägt, noch nicht zum Schweigen gebracht. Denn zu jenen Vorschriften, deren Respektierung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens geprüft werden soll, gehören auch die des § 1 in seiner Gänze. Die Lektüre dieser Bestimmungen unter denen die auf das Verhältnis zur Raumordnung abgestellten noch relativ klar erscheinen, zeigt, daß die dort aufgestellten Gebote, etwa jene, die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung zu respektieren, so weite Spielräume zulassen, so sehr von unmöglich zu fixierenden Prognosen abhängig, so wenig einer juristischen Subsumtion zugänglich sind, daß entweder eine konkretisierbare Rechtsbindung überhaupt zu leugnen und damit der Genehmigungsvorbehalt zur Form entleert wurde oder aber die durch den Gesetzeswortlaut ausgeschlossene Überprüfung im Ermessensspielraum dennoch stattfindet. Dem Sinne des Gesetzes wird allein eine Auslegung gerecht, die die gemeindliche Planungshoheit mit allein jenen Begrenzungen respektiert, die sich aus der Einfügung in überörtliche Zusammenhänge ergeben. Hier hat das Landesplanungsrecht den rechten Weg und die richtigen Instrumente zur Feststellung der überörtlichen Notwendigkeiten zu finden. Hier haben Staat und Gemeinden miteinander zu wirken. Hier müssen die Gemeinden die Einschaltung des Staates dulden. Das Genehmigungsverfahren ist der Punkt, an dem sich, wenn Einsicht und Verhandlung nicht zur Verständigung geführt haben, mit den Mitteln des Rechtes die Zueinanderordnung durchgesetzt werden kann. Indem § 6 in Abs. 3 Auflagen bei der Genehmigung zuläßt, wird die Staatsbauaufsicht zu positiver Mitverantwortung umgestaltet.

Gemeinderat vom 12. Dezember 1960 S. 191 — Az. 621