

EBERHARD SCHMIDT-ASSMANN

Zulässigkeit und Grenzen landesplanerischer Bestimmungen für die innergebietliche räumliche Gliederung der Gemeinden

A. Die Ausgangssituation*

Der Konkretheitsgrad landesplanerischer Aussagen läßt sich — im Blick auf die Gemeinden — in vier Stufen einteilen:

- übergemeindlich
- gemeindescharf
- gebietsscharf
- parzellenscharf.

Für den Regionalplan als den hier interessierenden gemeindenächsten Plan gilt als Regelaussage die gemeindescharfe Ausweisung. Darunter sind Festlegungen zu verstehen, die die Gemeinde als Einheit zum Adressaten haben, sich aber innergemeindlicher, d. h. gebietsscharfer oder gar parzellenscharfer Flächenfixierungen enthalten. Die Umsetzung in gebiets- und parzellenscharfe Aussagen bleibt solchenfalls der kommunalen Bauleitplanung vorbehalten.

* Der Beitrag ist teils Wiedergabe, teils Zusammenfassung, teils Erweiterung einer Einzeluntersuchung, die der Verf. im Rahmen eines thematisch weiterreichenden Forschungsauftrages für den Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau erstellt hat. Die Untersuchungen des Gesamtauftrages sind unter dem Titel „Fortentwicklung des Rechts im Grenzbereich zwischen Raumordnung und Städtebau“ 1977 in der Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau erschienen.

I. Bestandsaufnahme zu den mehr als nur gemeindescharfen landesplanerischen Ausweisungen

In jüngerer Zeit zeigen landesplanerische Aussagen einen unverkennbaren Hang, ihren Konkretheitsgrad zu steigern. Im einzelnen ergeben sich die nachfolgenden Sachverhaltsgruppen.

1. Gebietsscharfe Festlegungen fachplanerischer Art

Nicht eigentlich in den vorliegenden Untersuchungszusammenhang gehören diejenigen gebietsscharfen Festlegungen, die die Landesplanung teils im Vorgriff auf, teils in Übernahme von fachplanerischen Aussagen trifft. Dazu zählen die Festlegungen der Verkehrstrassen sowie die Standorte für Flughäfen und Abfallbeseitigungsanlagen, Einrichtungen also, deren spätere Verwirklichung sich in einer mit Vorrang vor der Bauleitplanung ausgestatteten Planfeststellung (§ 38 BBauG) vollzieht. Landesplanung wird hier nur in ihrer Koordinationsfunktion tätig, während die Basis der Festlegungen materiell in den Fachplanungsgesetzen des Bundes und der Länder zu sehen ist.

2. Landesplanerische Festlegungen mit situationsbedingter Gebietsschärfe

Genauere als gemeindeschärfe Festlegungen trifft die Landesplanung dort, wo ihre Aussagen so sehr auf eine besondere, in der Gemeinde nur in einem ganz bestimmten Gebiet anzutreffende Situation zielen, daß sie zwangsläufig nur hier verwirklicht werden können. Obwohl die Landesplanung sich in diesem Fall der direkten Lokalisierung enthält, ist die Standortentscheidung doch gleichsam inzidenter mitgetroffen, weil der Gemeinde bei der Ausplanung Alternativen nicht verbleiben. Das betrifft diejenigen Festlegungen, die z. B. auf eine einmalige Lage an einem Fluß oder auf abbauwürdige Mineralvorkommen abzielen.

3. Freihaltende Festlegungen von Standorten regional bedeutsamer Vorhaben

Gebietsscharfe Festlegungen finden sich ferner bei Standorten für regional bedeutsame Vorhaben. Sofern solche Vorhaben später durch mit Vorrang ausgestattete Planfeststellungen verwirklicht werden, fallen sie in die unter 1. behandelte Gruppe der Sachverhalte, die nicht eigentlich das Verhältnis der Landesplanung zur Bauleitplanung betreffen. Es bleiben aber nach Abzug dieser Vorrangtatbestände eine Reihe von Festlegungen, z. B. für Hochschulstandorte oder zentrale Schulstandorte von regionaler Bedeutung, die originär das Verhältnis der Landesplanung zur Bauleitplanung ansprechen. Charakteristisch für diese Festlegungen ist einmal, daß bei dem von ihnen bezeichneten Vorhaben die regionale Bedeutung die örtliche überwiegt. Träger der bezeichneten Einrichtungen ist regelmäßig nicht die Gemeinde, die den Standort angibt, sondern ein höherstufiger Verband. Für die Standortgemeinde haben die Ausweisungen nur Freihaltende Bedeutung. Sie darf die Flächen nicht anders vergeben. Um die Verwirklichung des Vorhabens selbst braucht sie sich nicht zu kümmern. Darin unterscheiden sich diese Vorhaben von Einrichtungen im Bereich der unteren Zentralität, die die Standortgemeinde regelmäßig zunächst für sich selbst und daneben gegebenenfalls für den Nahversorgungsbereich schafft, sofern dieser nach der Gebietsre-

form nicht überhaupt mit der politischen Gemeinde flächengleich ist. Der größere, eindeutig überörtliche Einzugsbereich der bezeichneten Bildungseinrichtungen gibt auch den Grund für eine genauere Standortfixierung ab. Es geht dabei regelmäßig darum, eine optimale Erreichbarkeit unter regionalen Verkehrsaspekten und damit eine günstige Auslastung der Einrichtungen zu gewährleisten.

4. Sonstige Freihaltende Festlegungen

In der landesplanerischen Praxis finden sich weiter Festlegungen, die primär Freihaltende Funktion haben, jedoch Flächen solchen Ausmaßes erfassen, daß nicht nur punktuelle Fixierungen wie bei den Standortentscheidungen entstehen, sondern sich ein Grobraster für die Flächendisposition insgesamt ergibt. Als Beispiel sei auf die Teile verwiesen, die nach § 2 Abs. 5 Nr. 1—4 der Dritten Durchführungsverordnung zum nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetz vom 4. 5. 1976 (GV NW S. 227) zum obligatorischen Inhalt von Gebietsentwicklungsplänen gehören. Auszuweisen sind danach u. a.

- Wohnsiedlungsbereiche, gegliedert nach der Siedlungsdichte
- Gewerbe- und Industriebereiche
- Agrarbereiche
- Waldbereiche.

Die Bereiche nehmen zwar nicht unmittelbar auf die politischen Grenzen einer Gemeinde Bezug, sondern sind häufig grenzübergreifend. Im Ergebnis jedoch erweisen sich vor allem die Wohnsiedlungs- und Gewerbegebietsausweisungen als gebietsscharf.

5. Gebietsscharfe Festlegungen mit aktivplanerischer Zielrichtung

a) Die Typik solcher Festlegungen

Den schon bekannten gebiets- und parzellenscharfen Festlegungen versucht die landesplanerische Praxis in jüngerer Zeit einen neuen Typus an die Seite zu stellen, der sich nicht in einer flächenfreihaltenden Funktion erschöpft, sondern öffentliche Entwicklungsaktivitäten bündelnd lokalisieren soll. Die Koppelung mit dem Entwicklungsgedanken schafft diesen Ausweisungen ihre besondere Problematik. Gebündelt und gesteuert werden soll das öffentliche Entwicklungspotential als solches. Das betrifft einmal die staatlichen Finanzmittel. Es betrifft aber auch die gemeindlichen Finanzmittel, die mittels der üblicherweise erfolgenden gemischten Projektfinanzierung mit gebunden werden, so daß die Landesplanung mit gebietsscharfen Festlegungen nicht nur die kommunale Raumplanungshoheit nachhaltig einschränkt, sondern das kommunale Infrastrukturgefüge und mittelbar die Prioritäten in der Gemeindeentwicklung insgesamt festlegt. Das geschieht vor allem dort, wo innerhalb der politischen Gemeinde Ortsteile mit zentralörtlichen Funktionen

(Siedlungsschwerpunkte) durch die Landesplanung ausgewiesen werden sollen. Der Infrastrukturbesatz, der für einen zentralen Ort notwendig ist, wird dadurch auf den betroffenen Ortsteil konzentriert. Bedeutsam ist, daß hier Standorte nicht nur für fremde, sondern vor allem für gemeindeeigene Vorhaben landesplanerisch festgelegt werden, obwohl mindestens dann, wenn der gesamte unterzentrale Versorgungsbe- reich in einer einzigen Gemeinde zusammengefaßt ist, überörtliche Versorgungsinteressen kaum beteiligt, geschweige denn dominierend sein dürften. Eine Fortentwicklung dieses Typs ist die Ausweisung innergemeindlicher Entwicklungsschwerpunkte. Durch sie wird das zur Verfügung stehende Entwicklungspotential des Staates und, ihm folgend, auch das der Gemeinden innergemeindlich konzentriert. Wo staatliches Entwicklungspotential nicht zum Einsatz gelangt, geht es darum, das im überörtlichen Bereich vorhandene natürliche Entwicklungsreservoir, den Überschuß der auf Eigenentwicklung beschränkten Nachbargemeinden, zu bündeln.

b) Der Zusammenhang mit der kommunalen Gebietsreform

Überlegungen zur gebietsscharfen Festlegung von zentralen Orten und Siedlungsschwerpunkten treten vor allem im Gefolge zur kommunalen Gebietsreform auf. Dabei sind zwei Fallgruppen zu unterscheiden.

aa) Altfestlegungen (Überleitungsfälle)

Die in den meisten Bundesländern geschaffenen Großgemeinden sind aus mehreren ursprünglich selbständigen Gemeinden gebildet worden, von denen eine Reihe bereits nach älteren landesplanerischen Zentralitätsfestlegungen einen bestimmten Kreis von Funktionszuweisungen erhalten hatte. Gebietsscharf sind diese alten landesplanerischen Aussagen nicht dadurch geworden, daß sie ihrerseits den Konkretheitsgrad gewechselt haben, sondern weil die Gebietsreform ihnen ein anderes Bezugsraster untergeschoben hat. Es handelt sich hier um Fälle einer gleichsam zwangsläufigen Gebietskonkretheit, die man als solche zunächst nur konstatieren kann und bei denen sich dann allenfalls die Frage stellt, ob diese Festlegungen die Maßstabsvergrößerungen der Gebietsreform mitmachen müssen und sich künftig auf die Großgemeinde insgesamt beziehen, oder ob sie nach wie vor an dem einzelnen Siedlungsbereich haften, der die alte Gemeinde repräsentierte und für den sie konzipiert waren.

bb) Neufestlegungen

Neben diesen Überleitungsfällen werden im Gefolge der Gemeindereform jedoch auch neue gebietsscharfe Festlegungen verlangt. So wird gesagt, Großgemeinden seien oft zu groß dimensioniert und ihr politisches Entscheidungssystem sei noch zu zentrifugal orientiert, um wirksame landesplanerische Festlegungen auf der Ebene oberhalb der kommunalen Impermeabilität halten zu können. Setze man hier ohne

Rücksicht auf die Vervielfachung ihrer Fläche Gemeinde gleich Gemeinde, so sehe sich die Landesplanung plötzlich auf eine Abstraktionshöhe zurückgedrängt, die sie vor der Gebietsreform nicht zu halten brauchte. Nicht übersehen werden darf jedoch, daß dieses Folgeargument mit dem Ausgangspunkt eben der Gebietsreform in Widerspruch steht. Großgemeinden sind gebildet worden, gerade um hinreichend große Planungsräume und hinreichend leistungsfähige Träger für die örtliche Planung zu schaffen. Die alten kommunalen Gefüge haben deshalb Erschütterungen und schwere Eingriffe in das überkommene gemeindliche Gefüge über sich ergehen lassen. Auf wenig Verständnis trifft es jedoch, wenn der gleiche Staat, der diese Reform betrieben hat, nun davon spricht, die neuen Einheiten seien zu groß, um selbst vollinhaltlich Ortsplanung betreiben zu können, und bedürften daher der Lenkung durch die Landesplanung in den gemeindlichen Bereich hinein.

II. Die Behandlung gebietsscharfer landesplanerischer Festlegungen im rechtswissenschaftlichen Schrifttum

Die Darlegungen zur Ausgangssituation zeigen, daß gebietsscharfe Aussagen der Landesplanung ganz unterschiedliche Zwecke verfolgen, in der Intensität unterschiedlich wirken und auch in ihrer historischen Entwicklung voneinander abweichen. Man muß also in mehrfacher Hinsicht differenzieren. Das ist wichtig auch bei der Auswertung der Literatur. Dieses vorausgeschickt, ist zum Verständnis des Schrifttums des weiteren nach Argumentationsebenen zu trennen.

- Zum Teil beziehen sich die Stellungnahmen nur darauf, ob ein bestimmtes Landesplanungsgesetz mehr als gemeinde-scharfe Festlegungen gestatte. Die verfassungsrechtliche und kompetenzrechtliche Zulässigkeit der entsprechenden landesgesetzlichen Grundlage wird dabei stillschweigend unterstellt.
- Teilweise werden gebietsscharfe landesplanerische Aussagen unabhängig von den Besonderheiten der Landesgesetze unter dem Aspekt einer bundesrechtlichen Sperrwirkung diskutiert (kompetenzrechtliche Problematik).
- Ein anderer Teil des Schrifttums schließlich trifft seine Aussagen allein auf Grund des Verfassungsrechts, und zwar der Grenzen und Ausstrahlungswirkungen der Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG (verfassungsrechtliche Problematik).

1. Stellungnahmen speziell zur landesgesetzlichen Problematik

In diese Gruppe der Stellungnahme fällt vor allem die Kommentarliteratur. So gehen für das baden-württembergische Landesplanungsrecht *Scheurer-Angst* von der Zulässigkeit gebietsscharfer Festlegungen sowohl zentralörtlich wie anderen Inhalts aus¹.

¹ *Scheurer/Angst*: Landesplanungsrecht für Baden-Württemberg, 1973, § 29, Rdnr. 2 zu Nr. 3 und Vorbem. vor § 28, Rdnr. 5.

Ähnlich sehen nach bayerischem Landesplanungsrecht Meyer-Engelhardt-Helbig landesplanerische Aussagen für zulässig an, die an der Gemeindegrenze nicht haltmachen, sondern Gemeindeteile und sogar einzelne Parzellen ausdrücklich benennen². Speziell für die Aussagen zum zentralörtlichen Gliederungsprinzip sollen die Regionalpläne klarstellen, daß die Zentralitätsbestimmungen sich nur auf die Siedlungskerne beziehen. Die Gebietsreform dürfte jedenfalls nicht zu einer Auflösung der alten Schwerpunktbildung führen. Es wird jedoch eingeräumt, daß die gemeindeinternen Flächendispositionen nach der Reform regelmäßig mit den Mitteln der Ortsplanung zu lösen seien³. Ohne Einschränkung halten Heigl-Hosch gebietsscharfe landesplanerische Aussagen zur Zentralität oder zu besonderen Standorten für zulässig⁴.

Im nordrhein-westfälischen Landesplanungsrecht sind gebietsscharfe Negativausweisungen, wie sie am Beispiel der Durchführungsverordnung vom 4. 5. 1976 aufgezeigt wurden, ersichtlich nie in Zweifel gezogen worden. Anders verhält es sich mit den Ausweisungen von Siedlungsschwerpunkten. Der Regierungsentwurf zum Landesentwicklungsgesetz hatte zunächst eine gebietsscharfe Formulierung auch dieser Aussagen vorgesehen⁵. Hiergegen wurden von seiten der Kommunalen Spitzenverbände erhebliche Bedenken geltend gemacht⁶. Das Gesetz ist dann so gefaßt worden, daß die Festlegung der lokalen Siedlungsschwerpunkte nicht Sache der Regionalplanung, sondern der Gemeinden ist⁷. Über dieses Ergebnis herrscht nach den Darlegungen Halstenbergs Einigkeit⁸. Ungeklärt bleibt allerdings, ob der Landesplanung entsprechende Festlegungen nur mangels ausdrücklicher landesrechtlicher Ermächtigung oder aber aus bundesgesetzlichen und verfassungsrechtlichen Gründen versagt sind. Ähnlich ist die Rechtsentwicklung jüngst im niedersächsischen Landesplanungsrecht verlaufen⁹.

2. Die kompetenzrechtliche Problematik

Im Schrifttum nur vereinzelt untersucht wird die Frage, ob gebietsscharfe landesplanerische Festsetzungen mit dem Bundesrecht vereinbar sind.

Eine negative Stellungnahme hierzu gibt Harald Schultze ab¹⁰. Er sieht in den bezeichneten Festsetzungen einen Verstoß gegen das den Gemeinden in § 1 Abs. 4 BBauG neben der Anpassungspflicht eingeräumte Anpassungsrecht. Ein solches Recht setzt nach Schultze einen hinreichenden Spielraum kommunaler Ausplanung voraus. Daran fehlt es seiner Ansicht nach dann, wenn schon die Landesplanung gebietsscharf arbeite. Ohne Bezug auf bestimmte Normen hält ferner Siedentopf gebietsscharfe Festlegungen für unvereinbar mit der überkommenen, im Bundesbaugesetz zugrundegelegten Abgrenzung des Städtebaurechts vom Recht der Raumordnung und Landesplanung¹¹. Demgegenüber wollen Ernst-Suderow¹² keine bundesgesetzliche Sperré gebietsscharfer Ausweisungen anerkennen. § 1 Abs. 4 BBauG und § 5 Abs. 2 BROG setzen nach Ansicht dieser Autoren möglichst konkrete Ziele der Landesplanung gerade voraus, statt sie zu verbieten. Auch §§ 5, 9 BBauG sollen nicht tangiert sein, denn die in diesen Bestimmungen geregelten städtebaulichen Pläne seien Bodennutzungsregelungen, während gebietsscharfe Funktionszuweisungen der Landesplanung nicht die Nutzung bestimmter Grundstücke betreffen. Für unzulässig halten Ernst-Suderow dagegen parzellenscharf formulierte Ziele.

3. Die verfassungsrechtliche Problematik

Die wesentlichen Bedenken gegen gebietsscharfe Ausweisungen werden aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG) abgeleitet. Auf diesen Gesichtspunkt stellt Evers¹³ ab, der im Ergebnis allerdings selbst parzellenscharf formulierte Ziele der Landesplanung für zulässig hält, wenn sie die Ausnahme darstellen und den Gemeinden an anderen Punkten genügend Raum zur Ausplanung bleibt. Noch großzügiger verfahren einige monographische Abhandlungen zu den Zielen der Raumordnung und Landesplanung¹⁴. Das Schwergewicht der Erörterungen liegt hier eher auf der Rechtsformfrage und bei den Problemen, wie konkret landesplanerische Ziele sein müssen, um meßbare Anpassungspflichten auszulösen. Daß neben dem Bestimmtheitsminimum auch das Bestimmtheitsmaximum

2 Meyer/Engelhardt/Helbig: Landesplanungsrecht in Bayern (Lsbl., Stand 1973), Art. 4, Rdnr. 3, S. 3.

3 A.a.O., Art. 2, Nr. 3, Rdnr. 1, S. 5 f.

4 Heigl/Hosch: Raumordnung und Landesplanung in Bayern (Lsbl., Stand 1976), Art. 2, Nr. 6, Rdnr. 1, S. 14.

5 Landtags-Drucks. 7/1764, § 6; dazu die amtliche Begründung dort S. 29.

6 Zusammenfassend Dahm: Die Planungshoheit der Gemeinden. In: StuGR (1974), S. 86 ff., S. 89 f.

7 § 6, S. 1 des Landesentwicklungsgesetzes vom 19. 3. 1974 (GVBl. S. 96) spricht jetzt von der Ausrichtung der Entwicklung auf Siedlungsschwerpunkte „unbeschadet der Planungshoheit der Gemeinden“.

8 Halstenberg: Landesplanung und Bauleitplanung — 1974, S. 11 ff.; vgl. auch Niemeier/Dalke/Lowinski: Landesplanungsrecht Nordrhein-Westfalen. — 1977, LEPr § 6 Anm. 8 und § 24 Anm. 2.

9 Vgl. dazu die in Fußnoten 11 und 12 zitierten Gutachten von Siedentopf und Ernst/Suderow.

10 H. Schultze: Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung. — 1969, S. 44; im Ergebnis ähnlich schon Weitzel: Anpassung, Konkretisierung und Ermessen im Planungsrecht. In: DÖV (1971), S. 842 ff., S. 845 f.

11 Siedentopf: Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zu Raumordnung und Landesplanung, Gutachten i. A. des Deutschen Städte- und Gemeindebundes. — 1977 (maschinenschriftlich), S. 22 ff.

12 Ernst/Suderow: Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile. Gutachten i. A. des niedersächsischen Ministers des Innern (= Schriften der Landesplanung Niedersachsen). — 1976, S. 15 ff.

13 Evers: Das Recht der Raumordnung. — 1973, S. 144 ff.

14 G. Klein: Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung. — 1972, S. 58; ähnlich Erbguth: Probleme des geltenden Landesplanungsrechts. — 1975, S. 59.

durch Verfassungsgrenzen festgelegt sein kann, wird oft nur beiläufig erwähnt, indem man feststellend eine Reihe üblicher gebietsscharfer Ausweisungen konstatiert.

Eine ausführliche Auflistung dieser Aussagen bringt die Arbeit von *Rutkowski*¹⁵. Hier werden ortsteilscharfe Zentralitätsbestimmungen, parzellenscharfe Standortentscheidungen und gebietsscharfe Flächenausweisungen für den Wohn-, Gewerbe- und Erholungsbedarf für zulässig angesehen. Eine strikte Grenze für die Konkretheit läßt sich *Rutkowski* zufolge nicht ziehen, wenn nur sichergestellt ist, daß „keine anderen Möglichkeiten zur Erreichung des überörtlichen Zweckes gegeben“ sind. Überprüft man die Ergebnisse *Rutkowski*s an diesem Maßstab, so zeigt sich allerdings, daß *Rutkowski* häufig der Faszination optimaler Planung und maximaler Steuerung erlegen ist.

Weit vorsichtiger behandelt *Bielenberg* das gleiche Problem¹⁶. Er erkennt die Notwendigkeit, gegebenenfalls auch gebietsscharfe landesplanerische Aussagen zu treffen, zwar an, doch möchte er diese Fälle vorrangig mit den Mitteln der Neugliederung oder einer Verlagerung der städtebaulichen Planungsträgerschaft lösen. Gebiets- und parzellenscharfe Ausweisungen bleiben hier auf Ausnahmetatbestände beschränkt, die besonderer Begründung bedürften.

Die Selbstverwaltungsgarantie bildet auch in dem zitierten Gutachten von *Ernst-Suderow* den Hauptuntersuchungsgegenstand. In Übereinstimmung mit der neueren Auslegungslehre zu Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG gehen beide Autoren davon aus, daß eine klare Trennung örtlicher und überörtlicher Angelegenheiten in vielen Bereichen nicht mehr möglich ist¹⁷. In dieser Zone gemeinsamer Verantwortung von Staat und Gemeinden kann es danach kein Entscheidungsmonopol der einen oder der anderen Seite geben, sondern der Entscheidungsprozeß muß so organisiert werden, daß sich die Gemeinsamkeit der Verantwortung in den Mitwirkungsrechten widerspiegelt. Auf dieser Basis halten *Ernst-Suderow* die von ihnen behandelten aktivplanerischen gebietsscharfen Aussagen der Landesplanung dann mit Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG für vereinbar, wenn die Gemeinde an ihnen nach Maßgabe der betroffenen Interessen beteiligt wird¹⁸.

Demgegenüber warnt *Siedentopf* vor einem überzogenen Funktionalismus bei der Auslegung des Art. 28 Abs. 2 GG¹⁹. Für ihn stellen sich gemeindeinterne Ausplanungen regelmäßig als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft dar, die in der Verantwortung der einzelnen Gemeinde verbleiben müssen. Eine Kompensation über Mitwirkungsrechte hält er deshalb für ungeeignet. Nur unter ganz engen, gesetzlich fixierten Merkmalen will er hiervon Ausnahmen anerkennen.

B. Zulässigkeit und Grenzen gebietsscharfer landesplanerischer Aussagen nach einfachem Bundesrecht und Bundesverfassungsrecht

Gebiets- und parzellenscharfe Festlegungen der Landesplanung erscheinen bedenklich, weil die Abgrenzung zwischen Landesplanung und Städtebau verloren zu gehen droht, wenn landesplanerisch Ausweisungen getroffen werden dürfen, die vom Zuschnitt her der gemeindlichen städtebaulichen Planung stark ähneln. Allerdings hat die immer wieder gesuchte Grenzlinie zwischen Landesplanung und Städtebau für sich genommen keine rechtsnormative Bedeutung. Für die rechtliche Problematik allein entscheidend ist die Frage, ob und wie die Gesetzes- und Verfassungslage diese Grenzlinie bestimmt. Erst die einschlägigen Rechtssätze, nicht aber eine scheinbar vorgegebene Trennungslinie geben Antwort darauf, inwieweit gebiets- oder sogar parzellenscharfe Ausweisungen der Landesplanung verwehrt sind.

I. Zulässigkeit und Grenzen gebietsscharfer Festlegungen nach einfachem Bundesrecht (kompetenzrechtliche Problematik)

1. Sperrwirkungen des Bundesbaugesetzes

a) Die Regelung der städtebaulichen Plantypik

Das Bundesbaugesetz hat im Bebauungsplan (§ 9) und im Flächennutzungsplan (§ 5) zwei Typen städtebaulicher Pläne mit klaren Konturen geschaffen und sie der gemeindlichen Planungsverantwortung anvertraut (§ 2 Abs. 1)²⁰. Gebietsscharfe landesplanerische Festlegungen könnten unzulässig sein, weil sie dieser bundesgesetzlich vorgegebenen Planungstypik widerstreiten. Ein solcher Kollisionsfall zwischen Bundesrecht und Landesrecht liegt aber nur vor,

- wenn das Bundesrecht sich als abschließende Regelung versteht und
- wenn das Landesrecht die gleiche Regelungssubstanz trifft.

aa) Kollisionsmöglichkeiten mit dem Typus des Bebauungsplanes

Für gebietsscharfe landesplanerische Festlegungen scheidet eine Kollision mit dem bundesgesetzlichen Typus des Bebauungsplanes aus, weil es aus einem doppelten Grunde an einer Gleichheit der Regelungssubstanz mangelt. Aufgabe des Bebauungsplanes ist die unmittelbare außenwirksame Bodennutzungsregelung. Er gestaltet im Eigentumsbereich das Gemeinde-Bürger-Verhältnis direkt. Die Festlegungen der Landesplanung dagegen betreffen ohne

15 *Rutkowski*: Der Einfluß der Regionalplanung auf die gemeindliche Bauleitplanung. — Diss. Münster 1974, S. 130 ff.

16 In: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg*: Bundesbaugesetz (Lsbl., Stand 1977) § 1 Rdnr. 19—19k, bes. 19d.

17 A. a. O. (Fußn. 12), S. 23—36.

18 Ebenso *Niemeier*: Das Recht der Raumordnung und Landesplanung in der Bundesrepublik Deutschland. — 1976, S. 71.

19 A. a. O. (Fußn. 11), S. 29 ff.

20 Dazu *Evers*: Bauleitplanung, Sanierung und Stadtentwicklung. — 1972, S. 28 ff.; *Schmidt-Aßmann*: Grundfragen des Städtebaurechts. — 1972, S. 71 ff.; *Reissig*: Gemeindliche Bauleitplanung. — 1976, S. 59 ff. und S. 72 ff.

Rücksicht auf ihren Konkretisierungsgrad nur das Staat-Gemeinde-Verhältnis. Sie haben andere Regelungsadressaten. Dieses Ergebnis findet ein Indiz auch in der unterschiedlichen Aussageintensität, in der der parzellenscharfe Bebauungsplan eindeutig von gebietsscharfen landesplanerischen Festlegungen abweicht. Wo dagegen parzellenscharfe landesplanerische Aussagen vorliegen, führt das trotz abweichender Regelungsadressaten so nahe an die Regelungssubstanz des Bebauungsplanes heran, daß die bundesgesetzliche Sperrwirkung ausgelöst wird.

bb) *Kollisionsmöglichkeiten mit dem Typus des Flächennutzungsplanes*

Problematischer ist die Konkurrenz zwischen Flächennutzungsplanung und Landesplanung; denn gebietsscharfe Aussagen der Landesplanung kommen den in § 5 BBauG vorgesehenen Darstellungen des Flächennutzungsplanes jedenfalls im äußeren Erscheinungsbild sehr nahe. Allerdings gilt das für die oben gekennzeichneten Arten solcher Aussagen mit unterschiedlicher Deutlichkeit.

Bei den situationsbedingt konkreten Ausweisungen (A I 2) ist die Ähnlichkeit nur eine zufällige. Sie folgt aus dem Umstand, daß die Individualität des Planungsraumes stets von selbst gewisse Fixpunkte verbindlich und endgültig vorgibt, die auch durch eine auf großer Abstraktionshöhe gehaltene Landesplanung nicht isoliert getroffen werden können. Es handelt sich hier um ein in der Natur der Sache liegendes Übermaß an Steuerungsintensität, das unter Gesichtspunkten der Normenkonkurrenz unproblematisch ist.

Durch die bundesgesetzliche Typik der Flächennutzungsplanung nicht ausgeschlossen werden ferner diejenigen gebietsscharfen Ausweisungen der Landesplanung, die eine primär entwicklungsplanerische Intention verfolgen (A I 5). Sie sind von anderer Regelungssubstanz als die Aussagen des Flächennutzungsplanes. Letzterer ist ausgerichtet an der Bodennutzungs-Theorie. Er kann zwar heute auch entwicklungsplanerische Elemente aufnehmen²¹. Geblieben ist jedoch der Vorrang des Bodennutzungsgedankens in der Bauleitplanung²². Er bildet nach wie vor das Grundkonzept der städtebaulichen Planungstypik. Die primär entwicklungsplanerischen Ausweisungen der Landesplanung stellen ihm gegenüber in der Substanz ein aliud dar, selbst wenn sie gebietsscharf getroffen werden²³.

Wo dagegen die unterschiedliche Ausprägung der entwicklungsplanerischen Ansätze als Unterscheidungskriterium entfällt, wie das bei den freihaltenden Ausweisungen (A I 3 und 4) der Fall ist, nähert sich die Regelungssubstanz der

Landesplanung der des Flächennutzungsplanes bedenklich eng an. Es bleibt allerdings auch hier der in seiner Bedeutung nicht zu unterschätzende Unterschied in den Maßstäben der kartographischen Darstellungen. Für Flächennutzungspläne sehen die einschlägigen Ministerialerlasse der Länder einen Maßstab 1:5 000, zuweilen sogar nur 1:2 500 vor. Regionalpläne dagegen weisen regelmäßig keinen größeren Maßstab als 1:50 000 auf; zuweilen sind sie sogar auf 1:100 000 verkleinert. Daraus folgt ein durchgängiger Maßstabunterschied von mindestens 1:10. Für die Regionalplanung liegt hierin bereits eine Filterung der Aussageintensität, die auf die Regelungssubstanz einwirkt.

Gleichwohl kann es zu einer partiellen Identität dieser Substanz kommen, die in der Natur der Sache begründet ist. Der Flächennutzungsplan hat nämlich keine eindeutige städtebauliche Vergangenheit²⁴. Erst recht können gemeinsame Flächennutzungspläne von Nachbargemeinden (§ 3 BBauG) und Flächennutzungspläne von Planungsverbänden (§ 4 BBauG) einen deutlichen landesplanerischen Akzent nicht vermeiden, selbst wenn man sie im Ergebnis dem Bereich des Städtebaus zuzurechnen hat. Als der Bundesbaugesetzgeber den Flächennutzungsplan als städtebaulichen Plan fixierte, war ihm dieser Sachverhalt bekannt. Dem ist bei der Auslegung der bundesgesetzlichen Regelungskompetenzen und der bundesgesetzlichen Sperrwirkung Rechnung zu tragen. Wir haben an anderer Stelle gezeigt, daß die Einheitlichkeit eines einsatzfähigen Raumplanungssystems nur gewährleistet ist, wenn man dem Bundesgesetzgeber die Regelung der Verzahnung von Städtebau und Landesplanung nicht verschließt²⁵. Das ist sozusagen die bundesfreundliche Seite der Auslegungsproblematik. Die Sache hat auch eine länderfreundliche Seite. Diese verbietet es, dort eine bundesgesetzliche Sperrwirkung zu unterstellen, wo die Länder ihrerseits die Friktionen zwischen Städtebau und Landesplanung nur durch eine partiell übergreifende Regelung ausräumen und so die Wirksamkeit ihrer landesplanerischen Aufgaben gewährleisten können. Trotz ähnlicher Regelungssubstanz sind daher auch freihaltende gebietsscharfe Aussagen der Landesplanung durch § 5 BBauG nicht ausgeschlossen, weil sich die Sperrwirkung des Bundesrechts auf den engen Kreis der wirklich identischen Regelungen zu beschränken hat.

b) *Zulässigkeitsgrenzen aus der Anpassungsklausel des § 1 Abs. 4 BBauG*

§ 1 Abs. 4 BBauG verpflichtet die Gemeinden, ihre Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen. Darin liegt nicht nur eine Pflicht, sondern nach zutreffender Ansicht auch ein kommunales Recht, das eigene gemeindliche Gestaltungsspielräume umfaßt. Das ergibt sich bereits aus dem Sprachgebrauch des Gesetzes. Anpassen kann nicht in einem bloßen Nachvollziehen bestehen; denn

21 Dazu Schmidt-Aßmann: Gesetzliche Maßnahmen zur Regelung einer praktikablen Stadtentwicklungsplanung. In: Raumplanung — Entwicklungsplanung — 1972. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. S. 101 ff., bes. S. 109 ff.; vgl. § 5 Abs. 3 BBauG.

22 Vgl. § 5, Abs. 1 und dazu die Überlegungen bei der Novellierung des BBauG, Bundestags-Drucks. 7/3793, S. 25.

23 So auch Ernst/Suderow (Fußn. 12), S. 17.

24 Schmidt-Aßmann: Grundfragen des Städtebaurechts (Fußn. 20), S. 53 ff., S. 113 ff.

25 Dazu der in Fußn. 21 zitierte Beitrag, S. 112 ff. und 127 f.

Vorgänge, in denen die Gemeinden fremde Planungen ohne Möglichkeit eigener Ausgestaltung zu übernehmen haben, bezeichnet das Gesetz nicht mit dem Begriff „anpassen“, sondern „übernehmen“ oder „vermerken“ (z. B. § 5 Abs. 6 BBauG). Vor allem aber folgt der in der Anpassung liegende Spielraum aus dem kommunalen Planungsermessen selbst, das in § 1 Abs. 7 BBauG ausdrücklich anerkannt und ein Essentiale der Bauleitplanung²⁶ ist. Daraus folgt jedoch noch kein Verbot jedweder eine Anpassung ausschließenden landesplanerischen Vorgabe. Die kommunale Ausplanung raumordnerischer Zielvorgaben ist vielmehr ein Gesamttakt, der in der Gesamtsaldierung von gemeindlichem Planungsermessen gestaltet sein muß. In Einzelpunkten dagegen darf eine engere Bindung vorgesehen werden und muß es unter Umständen sogar, um den Konkretheitsanforderungen, die die Rechtsprechung an landesplanerische Zielvorgaben stellt, zu genügen. Wichtig ist nur, daß solche Einschränkungen nicht zur Regel werden, sondern ihren Ausnahmecharakter wahren.

Überträgt man diese Maßstäbe auf die in Betracht kommenden Gruppen gebietsscharfer Ausweisungen, so zeigt sich, daß die entwicklungsplanerischen Festlegungen unbedenklich sind. Sie lassen der Gemeinde schon deswegen einen hinreichenden Anpassungsspielraum, weil die ganze raumbezogene Umsetzung des zentralörtlichen Flächenbedarfs in die kommunale Ebene der Bauleitplanung verbleibt.

Dagegen können freihaltende landesplanerische Ziele schon eher zu Einschnürungen der kommunalen Flächendispositionen führen. Im Regelfall werden jedoch die unterschiedlichen Maßstäbe der beteiligten Planungen hinreichenden Anpassungsspielraum belassen. Punktuell enger wirkende Einbindungen, z. B. bei freihaltenden Standortentscheidungen, müssen durch größere Bewegungsfreiheit an anderer Stelle ausgeglichen werden. Ein durchgängig gebietsscharfer Regionalplan wäre mit § 1 Abs. 4 BBauG nicht zu vereinbaren.

2. Sperrwirkungen des Bundesraumordnungsgesetzes

Anders als das Bundesbaugesetz beruht das Raumordnungsgesetz des Bundes nur auf einer Gesetzgebungszuständigkeit zur Rahmenregelung (Art. 75 Nr. 4 GG). Von einer Sperrwirkung dieses Gesetzes gegenüber Regelungen der Landesplanungsgesetze wird man hier weit weniger als im Bereich des Bundesbaugesetzes auszugehen haben: Die bundesgesetzlichen Regelungen des Raumordnungsgesetzes sind nach der Verfassungsordnung ihrerseits ja geradezu gezwungen, im Blick auf Landesgesetze „ausfüllungsfähig und ausfüllungsbedürftig“ zu bleiben²⁷. Berücksichtigt werden muß ferner, daß im vorliegenden Zusammenhang nicht

danach gefragt ist, was der Bund äußerstenfalls unter Berufung auf Art. 75 Nr. 4 GG regeln könnte, sondern was er in seinem Raumordnungsgesetz tatsächlich geregelt hat. Nur die tatsächlich geschaffene Regelungssubstanz, nicht der mögliche Regelungsrahmen des Bundes kann die Länder in ihren Kompetenzen hindern.

a) Der Begriff des zentralen Ortes in § 2 BROG

In diesem Zusammenhang weisen *Ernst-Suderow* darauf hin, daß die Nennung des zentralörtlichen Gliederungsprinzips in § 2 Abs. 1 Nr. 3 S. 2 und Nr. 6 S. 2 BROG nach den Vorstellungen des historischen Gesetzgebers erkennbar von seiner Gleichsetzung des zentralen Ortes mit einer politischen Gemeinde ausgeht, wie das für die 1965 bestehenden Kommunalstrukturen mit ca. 24 000 Gemeinden durchaus sinnvoll gewesen sein mag²⁸. Eine Sperre gebietsscharfer landesplanerischer Ausweisungen soll daraus angesichts des durch die Territorialreform geänderten Gemeindezuschnitts nicht folgen. Dieses Ergebnis läßt sich noch mit einem weiteren Argument stützen. § 2 BROG bezieht sich ausschließlich auf die Raum-, Siedlungs-, Wirtschafts- und Sozialstrukturen. Mit dem kommunalen Organisationsgefüge hat die Regelung nichts zu tun. Selbst wenn der Gesetzgeber von einer bestimmten Größenordnung der Gemeinden ausgegangen ist, konnte er diese nicht als unabänderlich unterstellen, weil sie seiner Gesetzgebungsbefugnis vollständig entzogen ist. Er mußte sich vielmehr auf Änderungen der kommunalen Szene einstellen. Da § 2 BROG auf Raumstrukturen, nicht auf Größen von Verwaltungseinheiten zielt, muß ein Wille zur bundesgesetzlichen Sperre gebietsscharfer Festlegungen schon von vornherein außerhalb der gesetzgeberischen Absichten gelegen haben.

b) Landesplanung als übergeordnete Planung i. S. des § 5 Abs. 1 S. 1 BROG

Eine Sperrwirkung läßt sich auch nicht aus § 5 Abs. 1 S. 2 BROG herleiten. Als Aufgaben der Landesplanung werden dort „übergeordnete und zusammenfassende“ Planungen genannt. Die Qualität der übergeordneten Planung wird zwar wesentlich, jedoch nicht ausschließlich durch das Element des Überörtlichen konstituiert. Übergeordnet ist eine Planung vielmehr erst dann, wenn sie überörtlich und überfachlich ausgerichtet ist²⁹. In beiden Elementen des „Übergeordneten“ geht es dabei primär nicht um die Aussagenintensität der Planung, sondern um die planerische Situation. Besonders deutlich zeigt sich das bei dem Begriffselement „überfachlich“: Nach ihrem historisch gesicherten Erschei-

26 Zu den Funktionen des Planungsermessens jüngst noch einmal sehr deutlich BVerwG Urt. vom 14. 2. 1975 in: DVBl 1975, 713 ff.; ferner Schmidt-Aßmann in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg*: B BauG, § 1, Rdnr. 302 ff.

27 Zum Wesen der Rahmengesetzgebungskompetenz nach Art. 75 GG s. *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*: Grundgesetz (Lsbl., Stand 1977), Art. 75, Rdnr. 6 ff.

28 A.a.O. (Fußn. 12), S. 15 f.

29 BVerfGE 3, 407 ff., 425: „Die überörtliche Planung fällt unter den Begriff der ‚Raumordnung‘ im Sinne des Art. 75 Nr. 4 GG. Diese ist zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des Raumes. Sie ist übergeordnet, weil sie überörtliche Planung ist und weil sie vielfältige Fachplanungen zusammenfaßt und aufeinander abstimmt.“

nungsbild hält sich die Landesplanung hier durchaus nicht von Aussagen zu einzelnen Fachsektoren (z. B. der Landwirtschaft, Energieversorgung oder des Verkehrs) zurück. Überfachlich bedeutet nicht Abstraktion von allem Besonderen in den Planungsaussagen, sondern im Planungsvorgang: Der Blick des Planers soll umfassend, auf die großen Linien gerichtet, der Planungsakt soll nicht durch isolierende und detaillierende Betrachtung abgelenkt oder aus dem Gleichgewicht gebracht sein. Das gilt ebenso für das Begriffselement überörtlich.

Selbstverständlich hat die Qualifikation der planerischen Ausgangssituation auch Konsequenzen für die Ergebnisse der Planung, für die einzelnen Planaussagen, und insofern findet das einleitend herausgestellte Dogma, Landesplanung sei überörtliche Planung, in § 5 Abs. 1 S. 1 BROG durchaus seinen gesetzestypischen Ausdruck. Doch setzt sich das „übergeordnete“ Wesen der landesplanerischen Planungssituation nicht darin fort, daß es jede Aussage, die örtlich i. S. von gemeindegebietsscharf getroffen wird, schlechthin verbietet. Das Verhältnis von Aussagesituation zu Aussageintensität ist vielmehr durch den Mittel-Zweck-Gedanken mediatisiert. Auch ein aus überörtlicher Sicht ermittelter Zweck kann eine konkret örtlich formulierte Aussage verlangen. Der überörtliche Ausgangspunkt der Landesplanung wirkt vielmehr auf den Aussagetypus ein: Im Regelfall müssen auch die Aussagen überörtlich, d. h. nicht konkreter als gemeindescharf sein. Nicht ausgedrückt wird in § 5 Abs. 1 S. 1 BROG also eine durchgängige Sperre für alle mehr als gemeindescharf formulierten Ziele der Landesplanung.

II. Zulässigkeit und Grenzen gebietsscharfer landesplanerischer Festsetzungen im Lichte des Art. 28 Abs. 2. S. 1 GG

Untersucht man schließlich die Bedeutung des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG für das vorliegende Problem, so stößt man sogleich auf die Kardinalfrage dieser Verfassungsbestimmung, die schwindende Aussagekraft ihres zentralen Tatbestandsmerkmals „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“. Die Gründe dieses Phänomens liegen in der heutigen Verflochtenheit nahezu aller Verwaltungsagenden, in der gesteigerten Mobilität der Bevölkerung und im Aufbau übergreifender Planungszusammenhänge. Das alles ist oft behandelt worden³⁰ und hat durch Jürgen Burmeister³¹ jüngst eine umfassende Darstellung gefunden. Wir haben daraus anderen Orts wiederholt und auf dem Boden der von Werner Weber entwickelten sog. res-mixtae-Lehre dogmatische Konsequenzen gezogen, indem wir zwischen unstreitig örtlichen und unstreitig staatlichen Agenden eine breite Zone von Materien anerkennen, in denen sich kommunale und staatliche Interes-

sen und Verantwortung begegnen und die von Staat und Gemeinden gemeinsam wahrzunehmen sind³². Man mag darin ein „funktionales“ Selbstverwaltungsverständnis sehen. Deutlich abgesetzt jedenfalls ist es von einer extrem funktionalistischen Selbstverwaltungstheorie, wie sie etwa von Roters entwickelt worden ist³³. Deutlich abgesetzt hält sich dieser Ansatz auch von dem Versuch Burmeisters, die kommunale von der staatlichen Sphäre nicht mehr von der Aufgabensubstanz, sondern nur noch von der Art der Aufgabenerfüllung her abzugrenzen³⁴. Auch bei Ernst-Suderow scheint uns der ihrer Auslegung des Art. 28 Abs. 2 GG zugrundegelegte funktionale Ansatz stellenweise zu sehr im Sinne einer planerischen Optimierung überzeichnet.

Demgegenüber bleiben wir dabei, daß der durch die res-mixtae-Lehre gewonnene Gestaltungsrahmen nicht zu einer allgemeinen Relativierung der Selbstverwaltungsgarantie ausarten darf. Jede Dogmatik verlangt neben Flexibilität auch Fixpunkte. Zu diesen Fixpunkten gehört der Satz, die Landesplanung solle sich auf den Detaillierungsgrad gemeindescharfer Aussage beschränken. Hier wird ein förmliches Element, die meßbare Ausdrucksintensität landesplanerischer Ausweisungen, zu einem Abgrenzungskriterium erhoben, das in einer Vielzahl von Fällen eben wegen seiner Meßbarkeit klarere Aussagen zur Selbstverwaltungsgarantie in Aussicht stellt, als es die üblichen verfassungsrechtlichen Abwägungsmethoden tun. Die Regelung hat daher ihren guten institutionssichernden Sinn. Eine durchgängig gebietsscharf formulierende Landesplanung ließe für zwei gemeindliche Planungsstufen nicht genügend Raum zu eigener Gestaltung. Daran ändern auch Mitwirkungsrechte nichts, denn sie schließen für die kleinere Einheit die Sogwirkung des stärkeren Entscheidungsträgers nicht aus. Man wird sich daher von dieser Regel nicht leichtfertig trennen, schon gar nicht, wenn ihr mit der oberflächlichen Begründung entgegengearbeitet wird, nur eine möglichst intensive Landesplanung gewährleiste eine optimale Planung. Das Raumplanungssystem eines föderal gegliederten Rechtsstaates ist gerade kein System, das ein Höchstmaß an Planung gewährleistet, sondern enthält auf allen Ebenen Spielräume, die Reibungsverluste und Gegenläufigkeiten wie selbstverständlich mit einschließen³⁵.

Auf der anderen Seite kann nicht übersehen werden, daß die Beschränkung der Landesplanung auf gemeindescharfe Aussagen nur eine Faustregel darstellt. Von dieser Regel hat es bisher schon Ausnahmen gegeben. Man denke an die situationsbedingt gebietsscharfen Festsetzungen, aber auch an manche schlicht flächenfreihaltende Ausweisung. Die zunehmende Verflechtung örtlicher und überörtlicher Belange

30 Grundlegend Laux: Kommunale Selbstverwaltung im Staat der siebziger Jahre. In: AfK. Bd. 9 (1970) S. 217 ff.; Scheuner: Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung. In: AfK. Bd. 12 (1973) S. 1 ff.

31 Burmeister: Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. — 1977, pass.

32 Schmidt-Aßmann: Grundfragen des Städtebaurechts, S. 125 ff.; ders.: Die Beteiligung der Gemeinden an der Landesplanung. In: Die Fortentwicklung des Rechts (Fußn. *), S. 43 ff.; abgedruckt in: AöR. Bd. 101 (1976) S. 520 ff.

33 Roters: Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen. — 1975, S. 39 ff.; ders. in: v. Münch (Hrsg.): Grundgesetzkommentar. Bd. 2, 1976, Art. 28, Rdnr. 30 ff.

34 A.a.O. (Fußn. 31), bes. S. 70 ff.

35 Dazu Schmidt-Aßmann: Der Ausbau der Kreisplanung in Stufen. In: DVBl. (1975) S. 4 ff., 13; ders.: Planung unter dem Grundgesetz. In: DÖV. (1974) S. 543 ff.

kann Anlaß zu weiteren Ausnahmen geben. Wichtig ist allerdings, daß dabei folgende Gesichtspunkte beachtet werden.

Mitgestaltungsinteresse in der Sache

Die gebietsscharfen Festsetzungen müssen erforderlich sein und dürfen nicht mehr Schaden als Nutzen stiften. Das ist eine Konsequenz des bei der gesetzgeberischen Ausgestaltung des Selbstverwaltungsrechts wirksamen Übermaßverbots³⁶. Die Erforderlichkeit folgt allein aus einem überörtlichen Mitgestaltungsinteresse in der Sache. Nicht genügt das allgemeine Interesse der staatlichen Landesplanung, die Gemeinden auf eine einheitliche Linie einzuschwören. Erst recht kann die Erforderlichkeit nicht damit begründet werden, eine überörtliche Standort- oder Prioritätenentscheidung sei ausgewogener als eine örtliche Entscheidung.

Gebot der Gesamtsaldierung

Die Intensivierung der Landesplanung muß in einem Gesamtrahmen zusammen mit anderen die Selbstverwaltungsgarantie beeinträchtigenden Maßnahmen gewichtet werden, z.B. denen der Bundesbaugesetznovelle. Erst so werden schleichende Verschiebungen im Gesamtgefüge aufgedeckt, während die singuläre Betrachtung einer sukzessiven Aushöhlung der Institution nicht hinreichend entgegenzuwirken vermag.

Gebot der Betrachtung der Rückkoppelungswirkungen

Beschränkungen der Selbstverwaltung müssen ferner in allen ihren Auswirkungen gewichtet werden. So sind Fern- und Folgewirkungen von Raumplanungsentscheidungen auch in den Finanzsektor hinein zu bedenken. Das gilt vor allem für eine entwicklungsplanerisch ausgerichtete Raumordnung. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG erstreckt das gemeindefreundliche Verhalten hier auf das Gebot, die Rückkoppelungswirkungen zu bedenken.

Überträgt man die skizzierten Linien der Dogmatik des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG auf das Problem der gebietsscharfen Landesplanung, so führt das zu Ergebnissen, die zwischen der Ansicht von *Ernst-Suderow* einerseits und der nur in ganz seltenen Ausnahmefällen gebietsscharfe Festlegungen anerkennenden Ansicht von *Siedentopf* liegen.

1. Verbot parzellenscharfer Ausweisungen

Auf jeden Fall unzulässig sind landesplanerische Ausweisungen mit Parzellenschärfe³⁷. Die parzellenscharfe endgültige

Bodennutzungsregelung ist ein Reservat des Bebauungsplanes. Die in diesem Plan gebündelten Entscheidungen gehören zum verfassungsfesten Selbstverwaltungsbereich. Die Gemeinde kann unter keinen Umständen enger gebunden werden, als es dem Konkretisierungsrahmen zwischen Flächennutzungsplan und Bebauungsplan (§ 8 Abs. 2 S. 1 BBauG) entspricht, denn dieser Rahmen steckt die parzellenscharfe Ausplanung ab. Wo landesplanerische Aussagen situationsbedingt oder wegen der Genauigkeit des zugrundegelegten Kartenwerks Parzellenschärfe erkennen lassen, handelt es sich um eine tatsächliche Nebenfolge, einen überschießenden Erklärungsgehalt ohne rechtliche Bindungswirkung. Die Gemeinde kann Ausweisungen dieser Art modifizieren und im Maßstab der Parzellenschärfe ihrerseits Abweichungen festlegen.

Zur Klarstellung sei angemerkt, daß das Verbot einer parzellenscharfen Landesplanung allerdings dort nicht gilt, wo die Landesplanung mit Vorrang ausgestattete Planfeststellungsplanungen (§ 38 BBauG) vorformuliert. Man kann diese Falltypik als „Knotenpunkte der Planung“ bezeichnen³⁸. Es handelt sich hier um eine unechte Ausnahme, denn das Konkurrenzverhältnis zwischen Bebauungsplanung und parzellenscharfen Planfeststellungen hat seine Wurzeln nicht im Landesplanungs-, sondern im Fachplanungsrecht.

2. Möglichkeiten gebietsscharfer flächenfreihaltender Aussagen

Aussagen dieser Art kommen der Flächennutzungsplanung nahe, zum Teil überlappen sie sich mit ihr. Für die Flächennutzungsplanung haben wir an anderer Stelle nachgewiesen, daß sie nicht notwendig in allen Punkten in kommunaler Alleinentscheidung betrieben werden muß³⁹. Eine generelle Verlagerungsmöglichkeit hat der Bundesgesetzgeber in dem neugefaßten § 147 Abs. 2 BBauG nunmehr anerkannt. Zulässig wäre es aber auch, durch eine Änderung des § 5 BBauG einzelne Aussagemodi anderen Planungsträgern zu übertragen, wo überörtliche Belange mindestens paritätisch im Spiel sind und konkrete Gründe für die Erforderlichkeit einer solchen Maßnahme vorliegen⁴⁰.

a) Standortentscheidungen von regionaler Bedeutung

Diese (unter A I 3 dargestellten) Ausweisungen darf die Landesplanung gebietsscharf treffen. Die Durchführung der betreffenden Vorhaben in der Hand eines überörtlichen Verwaltungsträgers und die Erfordernisse einer verkehrs- und regionalpolitisch nutzungsgerechten Anbindung reprä-

36 Dazu *Pagenkopf*: Kommunalrecht, Bd. 1. — 1975, S. 61; *Macher*: Der Grundsatz des gemeindefreundlichen Verhaltens. — 1971, S. 65 ff.

37 Ebenso *Ernst/Suderow* (Fußn. 12), S. 18.

38 Diese Fälle scheinen *Bielenberg* (Fußn. 16) und *Evers* (Fußn. 13) im Auge zu haben, wenn sie ausnahmsweise auch parzellenscharfe Ausweisungen für zulässig erachten.

39 In: Raumplanung — Entwicklungsplanung (Fußn. 21), S. 137 ff.; ebenso in: Fortentwicklung des Rechts (Fußn. *), S. 36 f.

40 Eine Verlagerung von Teilen der Flächennutzungsplanung auf andere Planungsträger anerkennend auch *Ernst/Suderow* (Fußn. 12), S. 23.

sentieren ein so starkes überörtliches Interesse, daß die Mitwirkung der Gemeinden auf Anhörungs- und Vorschlagsrechte beschränkt, die eigentliche Entscheidung aber von der Landesplanung getroffen werden darf.

b) Sonstige flächenfreihaltende Ausweisungen

Dagegen läßt sich ein überörtliches Sachinteresse bei sonstigen flächenfreihaltenden Ausweisungen nicht immer nachweisen. Anerkannt werden kann es in Problemgebieten, z.B. immissionsgefährdeten Verdichtungsgebieten, und in Gebieten für spezielle öffentliche Aufgaben, z.B. der Wassergewinnung oder des Landschaftsschutzes. Anerkannt werden kann es auch dann, wenn die Freihaltung zur Vorbereitung späterer staatlicher Siedlungs- und Flächennutzungsmaßnahmen dienen soll. Eine gebietsscharfe Landesplanung ist hier zulässig.

Kein prägnantes überörtliches Interesse an gebietsscharfen Aussagen, z.B. zu Wohnsiedlungsbereichen, ist dagegen in Gemeinden anzuerkennen, die auf Eigenentwicklung gesetzt sind. Die notwendige Steuerung läßt sich hier über gemeinscharfe Angaben, z.B. Einwohnerrichtwerte, erzielen. Die Lokalisierung der für die Eigenentwicklung erforderlichen Flächen hat der Gemeinde zu verbleiben.

3. Gebietsscharfe Ausweisungen mit aktivplanerischer Zielsetzung

a) Aussagen zur zentralörtlichen Gliederung

Das erforderliche überörtliche Mitgestaltungsinteresse folgt aus der Versorgungsfunktion der zentralörtlichen Einrichtungen. Seine Gewichtung hängt allerdings wesentlich vom Umfang der Versorgungsfunktion ab. Es kann *Ernst-Suderow* daher insoweit nicht gefolgt werden, als sie die Festlegung der zentralen Orte „weitgehend von nichtgemeindlichen, d.h. in der Regel staatlichen Interessen“ bestimmt ansehen⁴¹. Eine Differenzierung nach dem Umfang der Versorgungsfunktion ergibt vielmehr folgendes Bild:

- Soweit der Versorgungsbereich das Gebiet der Gemeinde nicht überschreitet, sind überörtliche Interessen eindeutig mit geringerem Gewicht als die gemeindlichen Interessen im Spiel. Das gilt etwa für die unterzentrale Versorgung in Nordrhein-Westfalen. Hier hat die Gebietsreform Gemeinden geschaffen, die alle jedenfalls eine eigenständige unterzentrale Versorgung ihres Gebiets vorhalten. Dazu treten auf der mittelzentralen Ebene Selbstversorgerorte ohne außergemeindlichen Ausstrahlungsbereich. Die Lokalisierung der zentralörtlichen Einrichtungen ist solchenfalls eine originäre Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft. Die neue Großgemeinde ist ja gerade geschaffen worden, um den gesamten Versorgungsbereich mit einem

einheitlichen politischen System zu überwölben. Konflikte zwischen Ortsteilen müssen innerhalb dieses Systems ausgetragen werden. Entscheidungen, die sich als nicht optimal erweisen, sind dabei in Kauf zu nehmen. In den geschilderten Fällen sind gebietsscharfe Aussagen zur Zentralität daher unzulässig.

- Anders verhält es sich dort, wo die Versorgungsbeziehungen deutlich über den Bereich der Gemeinde hinausreichen. Hier existiert ein beachtliches überörtliches Sachinteresse an einer abgestimmten Lokalisierung der Versorgungseinrichtungen. Daraus rechtfertigen sich gebietsscharfe regionalplanerische Festsetzungen. Als Mitwirkungsform ist hier grundsätzlich einvernehmliches Handeln in Betracht zu ziehen, das durch das von *Ernst-Suderow* vorgeschlagene Recht der Landesplanung zum Stichentscheid ergänzt werden kann.

b) Aussagen zu Entwicklungsschwerpunkten

Die besondere Problematik dieser Fälle ergibt sich aus ihrer Koppelung des Raumplanungssektors mit dem Finanzbereich. Über die Finanzierungsfrage können starke überörtliche Mitgestaltungsinteressen virulent werden. Die Auswirkungen solcher Maßnahmen für die gemeindlichen Finanzen, für die kommunale Prioritätensetzung überhaupt, zwingt andererseits dazu, die Rückkoppelungswirkungen sehr genau zu bedenken. Schon geringe landesplanerische Steuerungen können wegen der damit auch betroffenen finanziellen Dimensionen einen Multiplikatoreffekt auslösen und zentrale gemeindliche Handlungsalternativen vernichten. Diese gegenläufigen Tendenzen lassen sich nur in differenzierenden Ergebnissen angemessen verfassen. Entscheidend sind die Art des Entwicklungskonzepts und der Umfang des von staatlicher und kommunaler Seite beigesteuerten Entwicklungspotentials.

- Wo ein Entwicklungsschwerpunkt durch Umlegung des in der Umgebung vorhandenen Potentials gebildet und die Impulse in dem normalen Rahmen des Entwicklungskonzepts der aufnehmenden Gemeinde aufgefangen werden sollen, wie das bei kleineren Projekten der Fall sein dürfte, sprengt das Interessengeflecht den örtlichen Rahmen nicht in dem Maße, daß ein regionalplanerisches Hineinregieren in das innergemeindliche Gefüge erforderlich erscheint. Die Landesplanung hat sich hier auf gemeindeschärfe Festlegungen zu beschränken⁴².
- Wo die Schwerpunktbildung dagegen unter massivem Einsatz staatlicher Mittel erfolgen und ein neues Konzept verwirklicht werden soll, wo z.B. der Ausbau mehrerer Entwicklungsschwerpunkte mit dem Ausbau eines Nahverkehrssystems gekoppelt ist, liegt eine staatlich-gemeindliche Kondominatsaufgabe vor. Für die Regionalplanung folgt daraus die Möglichkeit intensiverer Raumdispositionen, die auch gebietsscharf sein dürfen. Der Gemeinde

41 A.a.O. (Fußn. 12), S. 38 f.

42 Weitergehend insoweit *Ernst/Suderow* (Fußn. 12), S. 40 ff.

erwachsen spezielle Mitwirkungsrechte an solchen Entscheidungen. Zu denken ist an das Recht der Vorauswahl der Schwerpunkte. Bei nahezu gleichwertigen Alternativen muß die Gemeinde das Recht auch der endgültigen Aus-

wahl haben. Für Streitfälle könnte ein in der Ministerialinstanz angesiedeltes Schlichtungsverfahren vorgesehen werden. Mit diesen Absicherungen ist eine gebietsscharfe Landesplanung in diesen Fällen zulässig.