

HANS-GERHART NIEMEIER

Erfahrungen mit der Landesplanungsgesetzgebung in Nordrhein-Westfalen

1. Der Verlauf der nordrhein-westfälischen Gesetzgebung in drei Etappen

Das Land Nordrhein Westfalen entstand im Jahre 1946 aus den ehemaligen Provinzen Westfalen und Rheinland ohne die Regierungsbezirke Koblenz und Trier. Damit war sofort die Frage gestellt, was aus der Landesplanung, was organisatorisch aus den Landesplanungsgemeinschaften werden sollte. Sie hatten im Gegensatz zu anderen Teilen des ehemaligen Freistaates Preußen und der übrigen Bundesrepublik Deutschland hier eine längere Tradition, die bis in die Zeit vor dem ersten Weltkrieg zurückging. Sie waren zwar durch den Erlaß des Leiters der Reichsstelle für Raumordnung über die Stilllegung der Landesplanungsgemeinschaften und die Übertragung ihrer Aufgaben auf die Raumordnungsbehörden für die Dauer des Krieges vom 27. November 1944 „stillgelegt“, wie die eigenartige Formulierung lautete, aber eben doch nicht aufgelöst, konnten also nach Kriegsschluß wiederaufleben. Noch vor Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen, noch im Herbst 1945 versuchten die beiden Oberpräsidenten in Düsseldorf und Münster die Landesplanungsarbeit wieder in Gang zu bringen. Gedanklich wurde dies natürlich zum einen gefördert dadurch, daß in diesen Räumen mit ihren besonders starken Zerstörungen in den Städten, an Straßen, Brücken, Schienenwegen von vornherein die Neigung zu überörtlichen Überlegungen bestand, ausgehend allerdings von der Selbstverwaltung, besonders den großen Städten. Zum anderen aber existierte noch eine Landesplanungsgemeinschaft, der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk mit dem Sitz in Essen. Es lag aus all diesen Erwägungen sehr nahe, die durch den zweiten Weltkrieg nur unterbrochene Arbeit in den beiden anderen Landesplanungsgemeinschaften auch wieder aufzunehmen. Der Siedlungsverband konnte deshalb die Krisenzeiten überbrücken, da er nicht nur Landesplanungsgemeinschaft war oder, wie man sich etwas kompliziert ausgedrückt hatte, als solche galt, sondern auch noch sonstige Zuständigkeiten, namentlich städtebaulicher Art, hatte. Aber dieser Verband hatte eine gesetzliche Grundlage, nämlich das Gesetz betreffend Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk vom 5. Mai 1920 (Sammlung des in Nordrhein-Westfalen geltenden preußischen Rechts 1806–1945 S. 29). Aber für die beiden anderen Landesplanungsgemeinschaften, Westfalen und den Nordteil der Rheinprovinz, fehlte eine gesetzliche Grundlage. Sie lebten nach Satzungsrecht, aber dessen Rechtsgrundlage, die Erste Verordnung zur Durchführung der Reichs- und Landesplanung vom 15. Februar 1936 (RGBl. I S. 104), war mit dem Ende des nationalsozialistischen Staates in Wegfall gekommen. Sie lebten also sozusagen ohne Berechtigung. Das war auf die Dauer,

schon im Hinblick auf das hauptamtliche Personal, die Mitgliedschaft in den Landesplanungsgemeinschaften und die Beitragsverpflichtungen der Mitglieder, nicht haltbar. Im einzelnen sind diese Übergangszeiten recht verwickelt, hier aber nicht so wesentlich. Wichtig ist vielmehr, daß aus dieser Zwangssituation heraus Nordrhein-Westfalen so rasch wie möglich zu einem Landesplanungsgesetz kommen mußte. Es war das erste Landesplanungsgesetz Deutschlands, datiert vom 11. März 1950 (GV. NW. S. 41). Der Freistaat Bayern folgte als zweites Land, aber erst mit seinem Gesetz vom 21. Dezember 1957 (GVBl. S. 323), also über siebeneinhalb Jahre später.

Die Jahre nach 1950, nach dem ersten Gesetz, dienten dem organisatorischen Aufbau der Landesplanung in Staat und Selbstverwaltung. Das Gesetz von 1950 war nach einer gewissen Zeit überholungsbedürftig. Es hatte auch eigentlich nach Errichtung einer Landesplanungsorganisation seinen Zweck erfüllt. Nun ging man an die Erarbeitung eines umfassenderen Gesetzes. Es kam zu einem zweiten Gesetz, dem Landesplanungsgesetz vom 7. Mai 1962 (GV. NW. S. 229) und seinen drei Durchführungsverordnungen vom 25. September 1962 – geändert 18. Februar 1964 –, 30. Juli 1963 und 16. Februar 1965 (alle abgedruckt in Sammlung des bereinigten Gesetz- und Verordnungsblattes für das Land Nordrhein-Westfalen unter Gliederungsnummer 230). Nicht zuletzt trug zu diesem zweiten Gesetz die Tatsache bei, daß inzwischen im Jahre 1960 des Bundesbaugesetz erlassen worden war. Das Raumordnungsgesetz des Bundes vom 8. April 1965 (BGBl. I S. 306) (ROG), vor allem aber das Bemühen um eine stärkere Einschaltung des Parlaments in die landesplanerische Tätigkeit, veranlaßten eine Novelle zum Gesetz von 1962, nämlich das Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes vom 30. Mai 1972 (GV. NW. S. 141). Mit Rücksicht auf die noch zu erörternde Reform der staatlichen Mittelinstanz in Nordrhein-Westfalen hat man von einer umfassenden Novellierung des Gesetzes von 1962 abgesehen und sich beschränkt auf die Parlamentarisierung der landesplanerischen Pläne, auf einige Folgerungen aus dem ROG und aus inzwischen gemachten Erfahrungen. Dies bezieht sich vor allem auf das landesplanerische Rechtsinstrumentarium.

Mit einer gewissen Simplifizierung könnte man also sagen, daß es das Land Nordrhein-Westfalen in den gut 25 Jahren seit seiner Bildung auf drei Landesplanungsgesetze gebracht hat, da das Gesetz von 1962 mit den Modifikationen durch die Novelle inzwischen in der neuen Fassung bekanntgemacht worden ist (1. August 1972 – GV. NW. S. 244 –).

Es ist für viele Gesetze unserer Zeit ein Kennzeichen, daß sie immer wieder Abänderungen unterliegen. Besonders bekannt geworden ist in dieser Beziehung das Lasten-

ausgleichsgesetz. Aber selbst das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland von 1949 hat in dem knappen Vierteljahrhundert seiner Geltungsdauer rund 30 Abänderungen erfahren. Man wird also den Gesetzgebern der drei Landesplanungsgesetze Nordrhein-Westfalen nicht den Vorwurf der Übereifrigkeit oder der mangelnden Sorgfalt oder der fehlenden intensiven Gedankenarbeit machen können, man erhöhe ihn denn gleichzeitig gegenüber anderen Gesetzgebungswerken und ihren Bearbeitern. Landesplanung und Raumordnung sind Dinge, Aufgaben der Verwaltung, die noch weithin nicht nur im Fluß der gedanklichen Durchdringung, sondern erst recht der praktischen, verwaltungsmäßigen Entwicklung und erst neuerdings in den Anfängen der verwaltungsgerichtlichen Beurteilung stehen.

Es soll versucht werden, einige dieser Entwicklungszüge für das Land Nordrhein-Westfalen an seinen drei Landesplanungsgesetzen darzustellen. Es könnte gleiches oder ähnliches für die Gesetzgebung der acht Flächenstaaten des Bundes geschehen, erst recht im Vergleich der Länder untereinander und zudem noch mit der Bundesgesetzgebung.

Im folgenden werden die drei genannten nordrhein-westfälischen Gesetze mit NW 1950, NW 1962 und NW 1972 bezeichnet.

II. Die organisatorische Entwicklung

Kritisch könnte man sagen, daß NW 1950 überhaupt kein durchsystematisiertes Landesplanungsgesetz war; es kam nur darauf an, möglichst rasch für die nach 1945 noch bestehende, aber mangels einer Grundlage sehr schwankende Landesplanungsorganisation ein neue, einigermaßen tragfähige Basis zu finden. Dabei war man noch weit entfernt von subtilen Unterscheidungen der Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft. Es kam mehr darauf an, daß man überhaupt ein Landesplanungsgesetz hatte als darauf, wie es im einzelnen aussah.

Erst NW 1962 wurde dann ein den ganzen Rechtsraum der Landesplanung abdeckendes Gesetz mit einer vollständigen Regelung der Organisation, mit einer erschöpfenden Rechtsgestaltung für die landesplanerischen Programme und Pläne und mit einem weit aufgefächerten Rechtsinstrumentarium.

NW 1972 hat an diesem Grundgerüst zwar viel geändert, es aber prinzipiell nicht grundstürzend umgestaltet, allerdings, das darf nicht übersehen werden, einschneidende Änderungen vorgenommen, ebenso wie NW 1962 gegenüber NW 1950 eine ganz erhebliche Fortentwicklung darstellt. Aber es ist doch ein ziemlich in sich geschlossener Komplex, den man als die Landesplanung von Nordrhein-Westfalen und ihre Recht bezeichnen kann.

NW 1950 mit der Ersten, allerdings auch einzigen Verordnung zur Durchführung des Landesplanungsgesetzes vom 28. Juni 1950 (GV. NW. S. 141) bestätigt im Prinzip die damals bestehende Organisation, die auch heute noch

ziemlich unverändert tätig ist, nämlich den Aufbau der Organisation aus zwei Säulen, einer staatlichen und einer selbstverwaltungsmäßigen. Im staatlichen Sektor gibt es den Ministerpräsidenten als Landesplanungsbehörde, darunter als nachgeordnete Behörden die höheren Verwaltungsbehörden, d. h. die damals sechs Regierungspräsidenten, allerdings lt. Durchführungsverordnung für das Gebiet des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk die Außenstelle Essen des Wiederaufbauministeriums, hervorgegangen aus dem 1920 gebildeten Verbandspräsidenten, nunmehr, d. h. seit dem 1. Mai 1961, umbenannt in Landesbaubehörde Ruhr (vgl. Verordnung über Zuständigkeit des Ministers für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten vom 26. April 1961 – GV. NW. S. 188 –).

Aber die Stellung des Staates war sehr schwach, namentlich die der obersten staatlichen Stelle, also des Ministerpräsidenten als Landesplanungsbehörde. Dazu folgende Hinweise:

a) Nach NW 1950 waren Träger der Landesplanungsarbeit die Landesplanungsgemeinschaften mit geborenen und freiwilligen Mitgliedern, im einzelnen geregelt in der Durchführungsverordnung. Von kommunaler Seite waren ursprünglich nur die Stadt- und Landkreise geborene Mitglieder, da die Provinzialverbände, an die sich die Landesplanungsgemeinschaften vor 1945 angelehnt hatten, weggefallen waren. Doch nach einem zähen Ringen, das namentlich von Westfalen getragen wurde, mußten diese Provinzialverbände als Landschaftsverbände durch die Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 12. Mai 1953 (GV. NW. S. 271) wieder errichtet werden. Und sie bilden fortan doch einen gewissen, wenn auch nicht immer gleich starken Rückhalt für die Landesplanungsgemeinschaften Rheinland und Westfalen. Im Zuge der Wiederbegründung der Landschaftsverbände wurde die Durchführungsverordnung durch die Verordnung zur Ergänzung der Ersten Verordnung zur Durchführung des Landesplanungsgesetzes vom 28. Juli 1953 (GV. NW. S. 317) dahin geändert, daß nunmehr geborene Mitglieder von kommunaler Seite in den Landesplanungsgemeinschaften der Landschaftsverband sowie die kreisfreien Städte und die Landkreise wurden. Aber geborene Mitglieder waren auch die Regierungspräsidenten und einige Bundes- und Landesbehörden, nicht dagegen die oberste Landesbehörde, der Ministerpräsident. Diese Behörde war also nicht Träger oder Mitträger der Landesplanungsarbeit, immerhin recht bemerkenswert, wenn man bedenkt, daß man im allgemeinen Landesplanung als staatliche Angelegenheit anzusehen pflegt.

b) NW 1950 kennt nur eine Plankategorie, die Raumordnungspläne. Sie können aber nur durch die Landesplanungsgemeinschaften aufgestellt werden. Das Land NW hatte also in der ersten Phase seiner landesplanerischen Existenz, nämlich bis zum NW 1962, nicht einmal das Recht, eigene landesplanerische Pläne zu erstellen, eigentlich ein Unikum. Daß es nicht besonders auffiel, hängt damit zusammen, daß die Vorarbeiten zur Aufstellung von Gesamtplänen für das gerade entstandene Land noch nicht

so weit gediehen waren, als daß man diese Zuständigkeit sehr vermißt hätte.

c) Die Landesplanungsbehörde war auf Aufsichts- und Genehmigungsbefugnisse beschränkt. Der wichtigste Genehmigungsvorbehalt betraf die Satzungen der Landesplanungsgemeinschaften.

d) Außerdem hatte die Zentralstelle die Möglichkeit, auf Antrag der Landesplanungsgemeinschaft einen Raumordnungsplan ganz oder in Teilen den Gemeinden und Gemeindeverbänden gegenüber für verbindlich zu erklären. Bemerkenswerterweise war aber selbst dieses Recht der Zentralstelle durch die Durchführungsverordnung entzogen. Die Verbindlichkeitserklärung war danach Sache der höheren Verwaltungsbehörden. Nur in Fällen von überbezirklicher Bedeutung konnte sich die Landesplanungsbehörde die Verbindlichkeit vorbehalten.

e) Aber selbst die Stellung der staatlichen höheren Verwaltungsbehörden war nicht sehr stark, da ihre Landesplanungsdezernate personell nur sehr schwach ausgestattet waren. Sie sollten sich ebenfalls nach der Durchführungsverordnung bei der Erledigung ihrer Aufgaben der Bezirksstellen der Landesplanungsgemeinschaften, die bei jedem Regierungspräsidenten bestanden, bedienen.

In NW 1962 ist dies erheblich geändert worden. Prinzipiell wurde festgelegt, daß Landesplanung eine gemeinschaftliche Aufgabe von Staat und Selbstverwaltung ist, und dieser Grundsatz wurde im Gesetz auch durchgeführt. Die Zusammensetzung der Mitglieder der Landesplanungsgemeinschaften wurde nicht wesentlich geändert, nur wurden die kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 30 000 Einwohnern zusätzlich geborene Mitglieder. Dem Land wird, ohne daß dies bei den Gesetzesberatungen zu irgendwelchen Schwierigkeiten geführt hätte, das Recht zuerkannt, landesplanerische Pläne zu erstellen, und zwar ein Landesentwicklungsprogramm, das sich in Landesentwicklungsplänen entfalten und zeichnerisch dargestellt werden soll. Damit ist naturgemäß gegenüber NW 1950 eine erhebliche Änderung festzustellen. Vor allem wurde der Einfluß des Staates, d. h. der Zentralstelle, verstärkt, zumal da die Landesplanungsbehörde inzwischen von dem Recht zur Erstellung landesplanerischer Pläne im Landesentwicklungsprogramm von 1964 und den beiden Landesentwicklungsplänen von 1966 (i. d. F. von 1970) und 1970 Gebrauch gemacht hat. Diese Pläne engen naturgemäß die von den Landesplanungsgemeinschaften zu erstellenden Pläne ein, machen aber auf der anderen Seite deutlich, daß es nicht nur möglich, sondern notwendig ist, für das große Land Nordrhein-Westfalen mit seinen rund 17 Mill. Einwohnern einheitliche landesplanerische Vorstellungen zu entwickeln.

Es ist naturgemäß nicht zu leugnen, daß das Verfahren zur Erstellung landesplanerischer Pläne durch das u. U. wissenschaftlich zu fundierende Erarbeitungsverfahren und das sich anschließende Erörterungs-, Beteiligungs- und Anhörungsverfahren recht umständlich ist. Das liegt aber an der Natur der Sache, und eine Beschleunigung läßt sich nur sehr schwer erreichen. Die Mitgliederversammlungen der

Landesplanungsgemeinschaften Rheinland und Westfalen, die nur jährlich stattfinden, spielen bei der Aufstellung von Plänen keine wesentlich entscheidende Rolle. Hier sind die Verwaltungs- und Planungsausschüsse der Landesplanungsgemeinschaften die entscheidenden Organe. Um einige Nuancen anders ist dies beim Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk der Fall, wo die Mitgliederversammlung, Verbandsversammlung genannt, viel stärker in das Geschehen eingeschaltet ist. Die unterschiedliche Konstruktion der drei Landesplanungsgemeinschaften, die Tatsache, daß auch im staatlichen Aufbau hinsichtlich des Planungs-, Städtebau- und Siedlungswesens die Regierungspräsidenten im Ruhrgebiet nicht zuständig sind, vielmehr die Landesbaubehörde Ruhr, ferner die Erwägungen, die Zahl der Regierungspräsidien in Nordrhein-Westfalen von 6 auf 4 herabzusetzen, haben seit Jahren zu einer Diskussion über die Aufrechterhaltung der Landschaftsverbände, der Landesplanungsgemeinschaften und der Landesbaubehörde Ruhr geführt, darüber hinaus zu einer Diskussion über die Organisation der Landesplanung überhaupt. Dabei muß man berücksichtigen, daß trotz einer starken Verzahnung zwischen den Landschaftsverbänden und den Landesplanungsgemeinschaften diese nicht deckungsgleich sind mit dem Verwaltungsraum der Landschaftsverbände, da die Landesplanungsgemeinschaft Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk beiden Landschaftsverbänden Teilräume wegnimmt. Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk reicht von Hamm im Osten bis zur niederländischen Grenze im Westen. Infolgedessen hat die Landesplanungsgemeinschaft Rheinland im Nordwesten des Landes eine Exklave, bestehend aus den Kreisen Kleve und Rees.

Es war das Bestreben, im Zuge der Verwaltungsreform die staatliche Mittelinstanz neu zu ordnen und dabei die Landesplanung oder, besser gesagt, die Regionalplanung an die 4 Bezirksregierungen anzugliedern. Da aber in der kommunalen Gebietsreform noch einige Punkte, namentlich die Neuordnung des Ruhrgebiets, offen sind, hat man bisher davon abgesehen, NW 1962 völlig neu zu gestalten, da ja zweifellos ein Landesplanungsgesetz nicht der Ort ist, um die staatliche Mittelinstanz neu zu ordnen.

Erledigt werden mußte allerdings das seit 1969 zwischen Regierung und Landtag diskutierte Problem einer stärkeren Mitwirkung des Parlaments bei der Gestaltung landesplanerischer Pläne. Dies führte zu NW 1972. Danach ist das Landesentwicklungsprogramm als Gesetz zu beschließen. Die darauf aufbauenden Landesentwicklungspläne sind im Benehmen mit dem für die Landesplanung zuständigen Ausschuß des Landtags aufzustellen. Diese Frage der Beteiligung des Parlaments an der Gestaltung der landesplanerischen Pläne war das eigentliche Problem von NW 1972. Es war naturgemäß, da es seit 1969 Parlament und Regierung beschäftigte, sehr dringend, sonst hätte man wahrscheinlich mit einer Novellierung des Landesplanungsgesetzes gewartet, bis die Verwaltungsreform, namentlich in der Mittelinstanz, durchgeführt worden war. Das Problem der Beteiligung der Parlamente an Planungen ist nicht nur eine Rechtsfrage für die Landesplanung, sondern eigentlich für alle staatlichen Planungen. Der in

Nordrhein-Westfalen gefundene Kompromiß wird sicherlich nicht das letzte Wort sein, da die Gesetzesform für einen landesplanerischen Plan nicht besonders günstig ist. Unser Verfassungssystem sieht aber nur diese Möglichkeit vor. Man wird andere Formen finden müssen, etwa die grundsätzliche Zustimmung zu Regierungsplänen durch das Parlament und eine Regelung darüber, welche Bindungswirkung Pläne haben, die nicht so stark sein darf wie die von Gesetzen.

Die Organisation ist nicht verändert worden, allerdings hat der Landtag mit sehr großer Mehrheit eine von Regierungsparteien und Oppositionspartei eingebrachte Entschließung beschlossen, wonach bis zum Ende der Legislaturperiode, d. h. bis Ende 1975, ein Gesetz verabschiedet werden soll, daß nach Durchführung der kommunalen Gebietsreform bei den Bezirksregierungen Bezirksplanungsräte als Vertretung der beteiligten Selbstverwaltungskörperschaften zu bilden sind, denen es obliegt, über die Erarbeitung und Aufstellung der Regionalpläne zu beschließen. Das würde naturgemäß eine Auflösung der drei Landesplanungsgemeinschaften und eine erhebliche Änderung der Organisation bedeuten.

III. Das Rechtsinstrumentarium der Landesplanung

NW 1950 kannte außer der Verbindlichkeitserklärung von Raumordnungsplänen lediglich ein Widerspruchsrecht der Landesplanungsgemeinschaften gegen Maßnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände, die mit Raumordnungsplänen oder sonst mit den Zielen der Landesplanung nicht in Einklang standen. Der Widerspruch hatte aufschiebende Wirkung. Über ihn entschied der Ministerpräsident.

In NW 1962 wurde dieses Rechtsinstrumentarium außerordentlich verfeinert. Neben den verschiedenen Arten von Plänen gab es entsprechend dem erörterten Widerspruch diesen ältesten Rechtsbehelf der Landesplanung auch in dem neuen Gesetz. Aber er konnte nicht mehr von den Landesplanungsgemeinschaften, sondern nur noch von der Bezirksplanungsbehörde eingelegt werden. Das Widerspruchsrecht war also auf den staatlichen Sektor verlagert. Zur Durchsetzung des Widerspruchs konnte die höhere Verwaltungsbehörde durch Rechtsverordnung eine landesplanerische Veränderungssperre erlassen. Dies entspricht also der Veränderungssperre des § 14 BBauG.

Im Einzelfall konnte zur Durchsetzung des Widerspruchs die Baugenehmigungsbehörde angewiesen werden, die Entscheidung über die Zulässigkeit baulicher Anlagen für eine gewisse Zeit auszusetzen. Dies war also eine Parallelkonstruktion zu § 15 BBauG.

Das stärkste Mittel von NW 1962 war der Flächensicherungsplan. Er konnte von den Landesplanungsgemeinschaften aufgestellt werden, wenn die räumliche Gestaltung eines Gebietes sich so entwickelte, daß die Ziele der Landesplanung nicht mehr oder nur mit wesentlichen Schwierigkeiten erreicht werden konnten. Im Gegensatz zum Widerspruch mit landesplanerischer Veränderungs-

sperre und Zurückstellung von Baugesuchen konnten im Flächensicherungsplan konkrete Ziele der Landesplanung aufgestellt werden.

Der Flächensicherungsplan konnte durch die Landesplanungsbehörde durch Rechtsverordnung für verbindlich erklärt werden.

NW 1972 mußte zunächst den Widerspruch an § 7 ROG (Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen) anpassen. Dabei hat man sich entschlossen, auf die landesplanerische Veränderungssperre zu verzichten. Dagegen wurde die Zurückstellung von Baugesuchen beibehalten.

Seit Erlass des Gesetzes von 1962 war der Flächensicherungsplan umstritten. Vielfach wurde die Auffassung vertreten, er verstoße gegen das Bundesbaugesetz, da er faktisch die Nutzung von Grund und Boden mit unmittelbarer Wirkung gegen den einzelnen regelte. Es ist praktisch nur ein einziger Flächensicherungsplan in den zehn Jahren von 1962 bis 1972 aufgestellt worden. Auch er ist nicht für verbindlich erklärt worden.

Nach Inkrafttreten des ROG dürfte überhaupt ein rechtsverbindlicher landesplanerischer Plan im strengsten Sinne überflüssig sein. Von dem Institut des Flächensicherungsplans konnte überhaupt nur Gebrauch gemacht werden, wenn Ziele der Raumordnung und Landesplanung feststanden. Um sie dann durchzusetzen, reichen aber die übrigen rechtlichen Bestimmungen aus, insbesondere § 1 Abs. 3 oder auch die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen. Im neuen nordrhein-westfälischen Landesplanungsrecht gibt es also den Flächensicherungsplan nicht mehr. Die Möglichkeit der Zurückstellung von Baugesuchen wurde bewußt beibehalten, da außer der Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen es im Einzelfall geboten sein mag, rasch durchgreifen zu können.

IV. Auffangplanung und Entwicklungsplanung

Die Landesplanung war in ihren Anfängen reine Negativplanung. Sie versuchte, Entwicklungen aufzufangen bzw. die Raumgestaltung den eingetretenen Entwicklungen anzupassen. In den letzten Jahren ist es ein in Wissenschaft und Praxis sehr stark erörtertes Thema, ob dies modernen Anforderungen noch entspreche, ob es nicht vielmehr erforderlich sei, zu modernen Formen der Planung durchzudringen. Das Generalthema kann hier als bekannt unterstellt werden. Bereits in NW 1962, also in einer Zeit, als diese Diskussion noch nicht begonnen hatte, versuchte man, von der Negativplanung zur Positivplanung, d. h. zur Beeinflussung der Entwicklung zu kommen. Man erkennt dies bereits an den Namen der Pläne: Landesentwicklungsprogramm, Landesentwicklungspläne, Gebietsentwicklungspläne. Auch die Umschreibung der Aufgaben der Landesplanung in § 1 NW 1962 versucht dem gerecht zu werden; es wird nämlich als Aufgabe der Landesplanung bezeichnet, unerwünschte Entwicklungen zu verhindern und erwünschte Entwicklungen zu fördern.

In NW 1972 wird dieser Gedanke weiter fortgeführt. Mit dem Flächensicherungsplan ist überhaupt der Begriff Raumordnungsplan verschwunden. Es ist versucht worden, so stark wie möglich auf die Landesentwicklung abzustellen. So heißt es nunmehr, daß Aufgabe der Landesplanung eine den Grundsätzen der Raumordnung entsprechende Landesentwicklung sei und daß die Landesplanung die Landesentwicklung zu beeinflussen habe. Das Landesentwicklungsprogramm soll Grundsätze und allgemeine Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Gesamtentwicklung des Landes enthalten. Entsprechend dem ROG, also in Anpassung an dasselbe, soll sich die Landesplanung auch um den Einsatz raumwirksamer Investitionen kümmern. Dies ist ausdrücklich gesagt, unter den Aufgaben der Landesplanungsbehörde genannt und als Inhalt des Landesentwicklungsprogramms bezeichnet worden. NW 1972 versucht also, aus der gegenwärtigen Situation in der Frage der Entwicklungsplanung die im Rahmen einer notwendigerweise doch noch immer raumbezogenen Planung möglichen Folgerungen zu ziehen.

V. Das niederrheinische Braunkohlengebiet

Im Braunkohlengebiet wird im Tagebau in riesigen Ausmaßen Braunkohle abgebaut. Dies führt zu einer erheblichen Veränderung von großen Teilen der Landschaft, d. h. zu Umsiedlungen, Fluß- und Bachverlagerungen, Straßeneinziehungen und Straßenneubauten und zu Aufschüttungen des Abraumes. Es entsteht also eine völlig neue Landschaft mit neuen Siedlungen und Dörfern, mit Wasserflächen in den ausgekohnten Tagebauten.

Bei der parlamentarischen Behandlung des Landesplanungsgesetzes im Jahre 1950 kam man zu der Auffassung, daß diese Großraumfrage doch einer besonderen Regelung bedürfe, und es kam zu dem Gesetz über die Gesamtplanung im rheinischen Braunkohlengebiet vom 25. April 1950 (GV. NW. S. 71), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Errichtung eines Landesamtes für Agrarordnung vom 7. April 1970 (GV. NW. S. 251)

Man glaubte damals vor mehr als 20 Jahren, man könne für den ganzen Raum einen Gesamtplan aufstellen, aus

dem sich ergeben solle, wie das Gebiet in 80–100 Jahren aussehen würde. Inzwischen hat sich herausgestellt, daß ein solcher Plan nicht möglich ist. Dies scheitert schon an wirtschaftlichen und finanziellen Erwägungen, da eine so weit vorausschauende Terminierung für den Abbau der Kohle, die Energieversorgung und die mit dem Großabbau verbundenen Investitionsprobleme der Bergbautreibenden nicht möglich sind. Deswegen ist man schon sehr früh zum System der Teilpläne übergegangen. Ein Mangel des Braunkohlengesetzes ist es, daß dieses nur Pläne kennt, die für verbindlich erklärt worden sind. Diese müssen aber naturgemäß sehr genau, parzellenscharf und großmaßstäblich sein. Das Braunkohlengesetz kennt also nicht den nicht so stark verbindlichen landesplanerischen Rahmenplan.

Träger der Planungsarbeit im Braunkohlengebiet ist der Braunkohlenausschuß, der sich u. a. zusammensetzt aus staatlichen und kommunalen Vertretern. Das bemerkenswerteste an ihm ist, daß darin die Bergbautreibenden, also die Unternehmer, vertreten sind. Sie planen also nicht nur, sondern sie entscheiden sogar mit darüber, wie der Raum, den sie ausbeuten wollen oder ausgebeutet haben, gestaltet werden soll. Es handelt sich im wesentlichen allerdings um ein einziges Unternehmen. Darin liegt das Entscheidende, daß in den über 20 Jahren der Existenz des Braunkohlenausschusses die Zusammenarbeit sich gut entwickelt hat.

VI. Offene Probleme

Aus dem vorstehenden ergeben sich die noch zu lösenden Fragen für Nordrhein-Westfalen. Sie liegen vor allem darin, daß die Neuorganisation für die Landesplanung in den nächsten Jahren gefunden werden muß. Weiter ist es erforderlich, das Sondergesetz für das Braunkohlengebiet in die Landesplanung voll und ganz einzubeziehen, schon damit das Plansystem der Landesplanung, insbesondere auch nichtverbindliche Rahmenpläne, für das Braunkohlengebiet aufgestellt werden kann. Schließlich wird es notwendig sein, das Fortschreiten der Landesplanung zur Entwicklungsplanung und überhaupt das Problem der Gesamtplanung durch die öffentliche Hand weiter zu verfolgen und evtl. seinen gesetzlichen Niederschlag finden zu lassen.