

KONRAD GOPPEL

Raumordnung und Recht

Kurzfassung

Die Raumordnung zeigt naheliegende Affinitäten zu einer Reihe von Fachbereichen. Vom fachlichen Selbstverständnis und Instrumentarium aus gesehen zum Städtebau, von der historischen Aufgabenstellung her betrachtet zur Wirtschaft, nach moderner gesellschaftlicher Gewichtung zur Ökologie und unter ästhetischen Aspekten zur Harmonie- und Gestaltungsidee des Landschaftsgartens im 18. Jahrhundert. Eine umstrittene Beziehung der Raumordnung ist die zum Recht. Das Schlagwort der "Verrechtlichung" der Raumordnung ist nicht zu akzeptieren. Die Verbindung der Raumordnung als staatliche Aufgabenstellung mit dem Recht ist notwendig und keineswegs außergewöhnlich. Dies gilt besonders für eine Aufgabenstellung, die gezwungen ist, als neutraler Mittler staatliche Fachbelange gegeneinander abzuwägen und damit im Einzelfall auch bei der Abwägung unterliegen zu lassen.

Die Verbindung mit dem Recht ist freilich nicht problemlos, soweit sich die Raumordnung zur Durchsetzung ihrer generellen Festlegungen in Form der Ziele verbindlicher Normen bedient. Naturgemäß muß einer von Unwägbarkeiten der Zukunft abhängigen und damit flexiblen Planung die Einbindung in notwendigerweise starre, auf verlässlichen Bestand ausgerichtete Rechtsnormen widerstreben. Der systembedingte Konflikt ist über den Zwang zur ständigen Überprüfung und Fortschreibung zu mildern, aber nicht völlig aufzulösen.

Die notwendige Verbindung von Raumordnung und Recht wird durch die These überhöht, daß die Ordnung des Raumes sogar als Wurzel des Rechts schlechthin betrachtet werden kann. Dies gilt sowohl für die historische Entwicklung des Rechts aus der Ordnung und Gliederung des Raumes als auch für die sprachgeschichtliche Ableitung des griechischen Nomos (Gesetz) von nemein, das nicht nur "Weiden", sondern auch das "Gerechte Verteilen" von Weideland, also von Raum und Fläche bedeutet.

1. Die naheliegenden Affinitäten der Raumordnung

Im Laufe der Geschichte der Raumordnung als staatliche oder wissenschaftliche Befassung mit der Ordnung und Entwicklung des Raumes sind unterschiedliche und mehr oder weniger naheliegende Affinitäten zu anderen Fachbereichen nachweisbar. Abhängig von ihrem jeweiligen Selbstverständnis und Selbstbewußtsein verdankt die Raumordnung diesen Affinitäten Anstoß und Inspiration, hatte aber auch Relativierungen und Gefährdungen ihrer eigenen fachlichen Prioritäten hinzunehmen (1).

1.1 Raumordnung und Städtebau

Naturgemäß liegen die Wurzeln der Raumordnung und damit die größte fachliche Nähe beim Städtebau, bei der baulichen Ordnung kommunaler Einheiten, die in ihrer Überschaubarkeit und Lebens-

nähe der Sicht, dem "weiter schweifenden Blick" auf größere Räume vorausging und in manchem europäischen Land mit wenig ausgeprägtem Raumordnungssystem noch heute als einziger Ansatz raumbezogenen Denkens und Vorgehens erkennbar ist. Es handelt sich um eine Verbindung aus fachlich struktureller Nähe, begründet durch ähnliche Denk- und Vorgehensweise, durch die Gewichtung des Planens und der mit ihr verbundenen Techniken sowie durch die Befassung mit Räumen (2), wenn auch mit Räumen unterschiedlichen Zuschnitts und unterschiedlicher verwaltungsmäßiger Einordnung. Wissenschaftlich findet sich diese Verbindung etwa in der renommierten Deutschen Akademie für Städtebau und Raumordnung wieder, verwaltungsmäßig in dem weit weniger renommierten Zusammenschluß der beiden Aufgaben im Bundesministerium für "Raumordnung, Bauwesen und Städtebau".

1.2 Raumordnung und Wirtschaft

Die Affinität der Raumordnung zur Wirtschaft ist demgegenüber weniger eine systematisch strukturelle, als vielmehr eine historisch politische, erwachsen nicht aus gemeinsam fachlichem Inhalt, sondern aus gemeinsam zeitbedingter Aufgabenstellung. Aufgabe war der wirtschaftliche Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg. Weil demnach die Aufgabe der wirtschaftlichen Entwicklung das entscheidende Bindeglied bedeutete, diese Aufgabe aber völlig den Intentionen des Fachbereichs Wirtschaft zugeordnet war, mußte diese Affinität für die Raumordnung mit einer originär anderen und unabhängigen Aufgabe Ein- und Unterordnung bedeuten, Relativierung ihres eigentlichen Selbstverständnisses. Wie sehr diese Einbindung bis in die systematische Tiefe ging, zeigen die noch heute von dieser Affinität geprägten Begriffe und Instrumentarien mit ihren überwiegend ökonomischen Ausrichtungen und Terminologie (vgl. "sozioökonomische Verflechtungen", "Pendlerbeziehungen", "Handelsumsätze" als Einstufungskriterien bei den zentralen Orten usw.) (3).

Auch die ursprüngliche, bis 1970 bestehende ressortmäßige Zuordnung der Raumordnung in Bayern zum Wirtschaftsministerium entspricht diesem Phänomen, ebenso wie die Einbindung der Raumordnung in den früheren sozialistischen Ländern wie etwa der CSFR, Jugoslawien oder der DDR in die Territorialplanung, d.h. die wirtschaftliche Gesamtplanung des Staates (4).

1.3 Raumordnung und Ökologie

Die einseitige wirtschaftliche Affinität wurde und wird nun in jüngerer Zeit abgelöst oder zumindest ergänzt durch eine stärkere Hinwendung zur Ökologie, so in Bayern zunächst strukturell durch die 1970 erfolgte Gründung eines Ministeriums, das die Raumordnung mit dem Umweltschutz verbindet, seit einiger Zeit auch materiell über eine stärkere systemimmanente Einbindung der Ökologie in die landesplanerischen Programme und Pläne. Ein Teil

der neuen Bundesländer ist beim strukturellen Aufbau ihrer Ministerien diesem Beispiel gefolgt.

Auch die Verbindung zur Ökologie ist offenkundig eine aufgabenbezogene (5). Wie bei der Wirtschaft ist das Gemeinsame nicht die Verwandtheit fachlicher Struktur, wie dies beim Städtebau der Fall war, sondern die Betonung einer bestimmten Aufgabe. Auch bei dieser Affinität ist damit die Gefahr nicht ausgeschlossen, sich zur "Magd" zu machen und so den eigenständigen, unabhängigen Koordinierungs- und Abstimmungsauftrag gegenüber allen öffentlichen Belangen aus dem Auge zu verlieren.

Die Gefahr ist freilich wesentlich geringer. Die Tendenz, zu dominieren, ist naturgemäß bei einer ebenfalls querschnittsbezogenen Aufgabe wie der Ökologie weniger ausgeprägt als bei der zwangsläufig und auch sachgerechterweise erfolgsbetonten Wirtschaft. Zudem findet über eine sinnvollerweise fortbestehende ökonomische Grundorientierung der Raumordnung eine gewisse Neutralisierung überzogener ökologischer Einflüsse statt (6).

1.4 Raumordnung und Ästhetik

Über den beschriebenen fachlich rationalen Affinitäten soll eine ungleich versöhnlichere nicht vergessen werden: es ist die zur Ästhetik. Raumordnung hat immer, ob nun der Ordnungs- oder der Entwicklungsaspekt im Vordergrund steht, etwas mit Maßstäblichkeit, mit Proportion, mit Ausgewogenheit zu tun (7). Auf den natürlichen Raum bezogen, sind dies sicher Korrekturen, aber Korrekturen, die menschliche Willkür und fortschrittsbedingtes Chaos in Grenzen halten. Es erscheint daher der Gedanke nicht abwegig, als eine der Wurzeln der Raumordnung das ästhetische Gesamtkunstwerk des zu Ende des 18. Jahrhunderts in England entstandenen Landschaftsgartens zu sehen, der etwa im Englischen Garten in München oder in Dessau im Park des Herzogs von Anhalt große Beispiele findet und im übrigen als Gegenbewegung zu den künstlichen französischen Parks vielleicht schon einen sehr früheren Anklang ökologischer Orientierung bei der Ordnung des Raumes bedeutet (8). "Was damals seine Anfänge erlebte, im Endergebnis wirkt es weiter in Aufgaben unserer Tage: Raumforschung und Raumordnung im Großen, die planmäßige Verschönerung des von uns bewohnten Ernteils, der Wunsch also, überall, wo der Garten Gottes öde blieb oder wüst wurde, im Wandel der Zeiten den Garten des Menschen zu bauen. Noch kann nicht genug gesehen, um hierfür weithin und allgemein die Aufmerksamkeit und Bereitschaft zu wecken ..." (9).

Welch beflügelnde Motivation für den Aufbau einer Raumordnung in den neuen Bundesländern, der Wiege der ersten Landschaftsgärten, sollten die prosaischen Zwänge der gegenwärtigen Situation als Begründung der Notwendigkeit nicht ausreichen.

2. Raumordnung und geltendes Recht

2.1 Das Schlagwort von der "Verrechtlichung der Raumordnung"

Die Verrechtlichung der Raumordnung ist seit Beginn der 80er Jahre ein gern gebrauchtes Schlagwort (10). Vom sprachlichen Ausdruck her suggeriert es einen fortlaufenden Prozeß, als hätte es einstmal eine Raumordnung gegeben ohne rechtliche Einbindung und als werde diese Einbindung in zunehmendem Maße verfestigt. Zugleich kommt in diesem Begriff eine grundlegende Skepsis zum Ausdruck gegenüber einer rechtsbezogenen Raumordnung, als würde die Raumordnung durch die Verbindung mit dem Recht ihre ureigensten Prinzipien verkaufen und preisgeben. Beides trifft nicht zu. Die Raumordnung war von jeher eine staatliche Aufga-

benstellung, die als solche rechtlicher Grundlagen bedurfte und diese auch jeweils vorfand. Sicherlich wurden diese Grundlagen verfeinert und den Bedürfnissen der Zeit angepaßt. Dies ist freilich ein Phänomen, das die Raumordnung mit anderen staatlichen Aufgaben teilt. Zu dem Zeitpunkt, als man die Verrechtlichung der Raumordnung zu beklagen begann, waren die normativen Grundlagen mit dem Bundesraumordnungsgesetz (ROG) 1965 und der Neufassung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes (BayLplG) 1970 abschließend geschaffen. Es konnte die Skepsis folglich nur die konsequente Handhabung der rechtlichen Gegebenheiten meinen, nicht jedoch die längst bestehenden Gegebenheiten selbst. Dies ist nun freilich beinahe eine Glaubensfrage. Normen sind im Rechtsstaat entweder konsequent anzuwenden oder aber vom Normgeber ausdrücklich aufzugeben. "Pro-forma-Normen", die keine Anwendung finden, entschärfen die Instrumente des Rechts und wären des rechtsstaatlichen Normgebers unwürdig.

Aber auch die Befürchtung einer Preisgabe raumordnerischer Prinzipien bei Verbindung mit dem Recht erscheint nicht nachvollziehbar. Zwar basiert die Fachkunde der Raumordnung überwiegend auf Ausbildungseinrichtungen wie Geographie, speziell Wirtschafts- und Sozialgeographie, Volkswirtschaftslehre, z.T. auch Städteplanung und Architektur, sie hat jedoch, will sie nicht zur weltfremden Theorie verblasen, die Ordnung und Entwicklung konkret bestehender Teilräume des Staates zum Thema, und dies nicht als losgelöste, abgehobene Theorie, sondern, wenn auch mit besonderer Querschnittskompetenz, eingebunden in die Gesamtheit staatlicher Aufgaben. Staatliche Aufgabe aber bedingt rechtliche Bindung und Einbindung.

Raumordnung ohne Recht ist folglich auch dem eigenen fachlichen Selbstverständnis nach ebensowenig denkbar, wie Wirtschaftspolitik ohne Recht, Umweltschutz ohne Recht, Gesundheitspolitik ohne Recht denkbar wären.

2.2 Die Raumordnung im Verhältnis zum geltenden Recht

Systemgemäß beginnen die Bezüge des deutschen Rechts zur Raumordnung mit dem Grundgesetz. Es regelt die Zuständigkeit, Raumordnungsrecht zu schaffen. Indem es den Bund auf die Schaffung von Rahmenrecht beschränkt (Art. 75 Nr. 4 GG), weist es die Hauptkompetenz im Raumordnungsrecht den Ländern zu.

Sowohl Bund wie Länder haben von ihren Möglichkeiten Gebrauch gemacht und mit dem Bundesraumordnungsgesetz und den Landesplanungsgesetzen die rechtlichen Grundlagen der Raumordnung geschaffen.

Von der bloßen Existenz solcher Grundlagen abgesehen, ist naturgemäß für die Frage der Beziehung zwischen Raumordnung und Recht der Umfang maßgeblich, in dem sich das Recht der Raumordnung annimmt bzw. sich die Raumordnung der Möglichkeiten des Rechts bedient.

Es sei hier nur auf die signifikantesten inhaltlichen Schwerpunkte eingegangen.

Am bemerkenswertesten erscheint, daß sich die Raumordnung nicht damit begnügt, sich vom Recht zu ihrem Koordinierungsauftrag der raumbezogenen öffentlichen Belange legitimieren zu lassen, sondern über ihre Rechtsgrundlagen dem planerischen konzeptionellen Ergebnis dieses Koordinierungsauftrags, ihren Konzepten und Plänen eine rechtliche Bindungswirkung verleiht.

So ermächtigt sie das Bundesraumordnungsgesetz, ihre Planungskonzepte als Rechtsnormen zu erlassen und sämtliche öffentlichen Planungsträger bei deren eigenen fachlichen Planungen und Maßnahmen zur Beachtung dieser Normen, d.h. der raumordnerischen Ziele, zu zwingen (vgl. § 5 Abs. 4 i.V.m. § 4 Abs. 5 ROG).

Gegenüber einer ganz speziellen Planungsebene hat das Bauplanungsrecht diese rechtliche Bindungswirkung zusätzlich verstärkt. So hat die Bauleitplanung nach § 1 Abs. 4 BauGB die Ziele der Raumordnung nicht nur zu beachten, sondern sich diesen Zielen sogar anzupassen. Damit besteht hier für die Kommunen die Verpflichtung, von sich aus tätig zu werden, um die eigene Bauleitplanung mit den raumordnerischen Normen in Einklang zu bringen.

Mit dem Normcharakter ihrer Ziele unterwirft sich die Raumordnung in vollem Umfang den mit der Schaffung und Handhabung von Normen verbundenen rechtlichen Konsequenzen. Dies betrifft die aus dem Normcharakter erwachsenden Anforderungen an die Ziele, das Verfahren zu ihrer Aufstellung und Änderung, die Frage ihrer Auslegung sowie die Möglichkeit ihrer gerichtlichen Kontrolle, um einige Beispiele zu nennen (11).

Im Gegensatz zu ihren Konzepten und Plänen hat sich die Raumordnung bei dem ihr eigenen Verwaltungsverfahren zur Beurteilung des konkreten Einzelfalls dem Recht und den ihm eigenen Bindungswirkungen nur sehr zögerlich genähert. Sie hat darauf verzichtet, dem Ergebnis ihrer Einzelfallprüfung im Raumordnungsverfahren die sonst übliche Rechtsnatur des Verwaltungsaktes zu verleihen, und beschränkt sich ganz bewußt auf den formalrechtlich relativ unverbindlichen Charakter eines Gutachtens. Allerdings bedeutet dies auch hier nicht jeglichen Verzicht auf rechtliche Bindungswirkung. So ist im neuen § 6 a ROG die bisher schon landesrechtlich gehandhabte Berücksichtigungspflicht gegenüber dem nachfolgenden Fachverfahren festgelegt, die sicherstellt, daß das Ergebnis des ROV, als solches unverrückbar, in die Abwägung des Fachverfahrens eingestellt wird. Die fehlende Rechtsnatur des Verwaltungsaktes bedeutet für das Raumordnungsverfahren naturgemäß zusätzliche "rechtliche Enthaltensamkeit" in unterschiedlicher Hinsicht: Die verwaltungsgerichtliche Überprüfung scheidet aus, es bestehen keine Ansprüche auf entsprechende pflichtgemäße Ermessungsausübung, das Ergebnis erlangt keine Bestandskraft mit allen Konsequenzen des fehlenden Vertrauensschutzes sowie der beim Verwaltungsakt undenkbar Möglichkeit der Aufhebung nach wesentlicher Änderung der Beurteilungsgrundlagen (12).

2.3 Die grundsätzliche Problematik des Verhältnisses von Raumordnung und geltendem Recht

Die in ihrer wesentlichsten Ausprägung dargestellte Einbindung der Raumordnung in das geltende Recht ist zweifellos nicht unproblematisch. Dies gilt vor allem für den Normcharakter der Programme und Pläne. Die Programme und Pläne sind zukunftsbezogene konzeptionelle Planungen, behaftet mit aller Unsicherheit von in die Zukunft gerichteten Aussagen und abhängig in ihrer Schlüssigkeit von den jeweiligen gesellschaftlichen, politischen und vor allem wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Es haften ihnen folglich naturgemäß etwas Relatives, Zeitbedingtes, Vergängliches an.

Demgegenüber ist eine Rechtsnorm ihrem Selbstverständnis nach auf Beständigkeit und Dauer angelegt. Normativ bedeutet zeitlos gültig, auf Dauer verlässlich.

Daraus kann durchaus der Schluß gezogen werden, es sei einer so notwendigerweise unbeständigen, von äußeren, nicht erkennbaren Einflüssen abhängigen Materie fremd, in die starre, unflexible Form von Normen eingebunden zu werden.

Vielleicht ist auf diese augenscheinliche Diskrepanz auch der Umstand zurückzuführen, daß nach Einführung der planerischen Rechtsnormen die Fachverwaltung diese nur zögerlich und zu-

nächst widerstrebend als Maßstab ihrer fachlichen Entscheidungen akzeptiert hat und es sogar relativ lange dauert, bis sich die Verwaltungsgerichtsbarkeit bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit fachlicher Entscheidungen dieses Maßstabs nachdrücklicher bewußt wurde (vgl. BVerwG, Urteil vom 12.7.1985 zum Rhein-Main-Donau-Kanal, BVerwGE Bd. 72, S. 15–28). Dabei wird die grundlegende, vielfach irrationale Skepsis eines freiheitlich demokratischen Selbstverständnisses gegenüber planerischen Vorgaben des Staates, unzulässigerweise maßnehmend an den Staatsplanungen sozialistischer Systeme, mit der die Raumordnung von jeher zu kämpfen hat, durch die gravierend hinzukommende rechtliche Bindungswirkung vielfach noch verstärkt.

Vielleicht ist aus dieser strukturbedingten Berührungsangst zwischen Raumordnung und Rechtsnorm auch der oftmals kaum mehr nachvollziehbare Umgang selbst juristisch ausgebildeter Raumordner mit den planerischen Normen zu erklären. So etwa die im Rahmen der Novellierung des Raumordnungsgesetzes geführte Diskussion, ob eine förmliche Verbindlichkeit des Raumordnungsverfahrens dadurch erreicht werden könne, daß sein Ergebnis zu einem Ziel der Raumordnung und Landesplanung erhoben würde. Eine offensichtlich abwegige Überlegung, nachdem es zum juristischen Allgemeingut gehört, daß das Ergebnis einer Einzelfallüberprüfung, wenn es Rechtsverbindlichkeit erlangen soll, nur über das Institut des Verwaltungsaktes, nicht aber über das der Rechtsnorm verfestigt werden kann. Ähnlich ist das immer wieder zu hörende Mißverständnis zu werten, es seien die Ziele der Raumordnung und Landesplanung bei nicht von vornherein vereinbarten Inhalten miteinander abzuwägen. Abgesehen von dem eigens geregelten und systematisch atypischen Fall der "Grundsätze" im Raumordnungsgesetz und Landesplanungsgesetz (§ 2 Abs. 3 ROG i. Art. 3 BayLplG) können Rechtsnormen zwar zu einer Abwägung verpflichtet, sind jedoch niemals selbst abzuwägen. Der selbstverständliche Weg in diesen Fällen ist natürlich die Auslegung, die nach den in Rechtsprechung und Lehre entwickelten Prinzipien zu erfolgen hat. Auch bei diesem Beispiel rechtlicher Abwegigkeit fragt man sich, ob es in anderen Bereichen des Verwaltungsrechts denkbar wäre und nicht letztlich auch auf die grundlegenden Unverträglichkeiten zwischen Raumordnung und Norm zurückzuführen ist.

Trotz der beschriebenen Diskrepanz sprechen sehr gewichtige Argumente für die Rechtsverbindlichkeit raumordnerischer Festlegungen. Als staatliche Aufgabe mit eigenständiger Koordinierungskompetenz vermag sie sich gegenüber vielfach notwendigerweise einseitig sektoral orientierten Fachinteressen nur über die Bindungswirkung ihrer Ziele zu behaupten. Dies insbesondere auch deshalb, weil die Ergebnisse ihrer konzeptionellen Abstimmungen zwangsläufig zumindest einen Kompromiß aus sich widersprechenden fachlichen Vorstellungen, wenn nicht sogar eine Entscheidung zu Gunsten des einen und damit zu Lasten des anderen Fachplanungsträgers bedeuten. Wie die Geschichte des Raumordnungsrechts zeigt, bringt hier auch eine lediglich fakultativ vorgesehene Verbindlichkeit keine Lösung. Von der im ersten bayerischen Landesplanungsgesetz von 1957 verankerten Möglichkeit, Raumordnungspläne verbindlich zu machen, wurde in keinem Fall Gebrauch gemacht (13).

Bei allem guten Willen der Raumordnung hieße dies wohl auch, ihre dann jeweils immer wieder aktuell notwendige Durchsetzungsfähigkeit im politischen Alltag zu sehr auf die Probe zu stellen.

Damit wird man mit der systemimmanenten Crux verbindlicher planerischer Normen leben müssen. Einen Entschärfungsversuch hat der Gesetzgeber damit unternommen, daß er die verbindlichen Normen der Raumordnung als ständig fortschreibungsbedürftig erklärt (vgl. Art. 1 Abs. 1 Nr. 1, 14 Abs. 5 und 18 Abs. 6 BayLplG). Diese Fortschreibungsbedürftigkeit betrifft nicht nur das Gesamt-

planungswerk nach Ablauf seiner Geltungsdauer, sondern jedes einzelne verbindliche Ziel, das ständig auf seine noch gegebene Aktualität zu überprüfen und ggf. zu ändern ist. Aber auch dies bleibt ein Versuch, da es den Konflikt zwischen aktualitätsabhängiger Planung und auf Dauer angelegter Norm nur mildern, nicht aber lösen kann. Bei dem jeweils notwendigen Kompromiß zwischen dem unterschiedlichen Selbstverständnis von Planung und Norm ist demnach sorgfältig darauf zu achten, daß das Maß in keiner Richtung überzogen wird. So kann durch zu häufige Novellierung der Beständigkeitsanspruch der Norm verletzt und durch zu seltene Novellierung gegen den Glaubwürdigkeits- und Aktualitätsanspruch der Planung verstoßen werden.

Beim Raumordnungsverfahren ist die Raumordnung dem eben beschriebenen Konflikt aus dem Weg gegangen. Sie hat, wie ausgeführt, die Möglichkeit der umfassenden rechtlichen Bindung im Einzelfall bewußt nicht genutzt. Daß es ihr dennoch gelungen ist, sich durchzusetzen und durch Überzeugung und Objektivität zu einer faktischen Bindungswirkung zu gelangen, die ihr das Recht auch förmlich verliehen hätte, könnte dazu verleiten, diesen Weg auch für die Programme und Pläne als gangbar zu erachten. Ein Rückschluß vom Raumordnungsverfahren auf die Programme und Pläne erscheint jedoch nicht zulässig. Das Raumordnungsverfahren behandelt in der öffentlichen fachlichen und politischen Diskussion stehende Vorhaben. Seine einzige Zulässigkeitsvoraussetzung, die überörtliche Raumbedeutsamkeit, bedeutet naturgemäß gleichzeitige öffentliche Relevanz und Aufmerksamkeit. Öffentlichkeit freilich ergibt nach den Urmechanismen der Demokratie bei aller damit verbundenen Effizienzminderung im Falle des Mißbrauchs für staatliches Handeln auch Verfestigung, Stärke der Durchsetzungskraft. Öffentlichkeit trägt das von der öffentlichen Meinung als objektiv und sachgerecht anerkannte Ergebnis mit und macht es unbeschadet der fehlenden rechtlich formalen Bindung zur faktisch unüberschreitbaren Hürde. Dieser Effekt wird durch die neuerdings gegebene Gewichtung des Raumordnungsverfahrens als erste Stufe der Umweltverträglichkeitsprüfung noch verstärkt. Das Votum etwa "raumunverträglich" oder "umweltunverträglich", um negative Entscheidungen anzuziehen, hat vor dem kritischen Auge der öffentlichen Meinung sein faktisches Eigengewicht und bedarf nicht zwingend zusätzlicher formalrechtlicher Unterstützung.

Gleiches trifft für die Festlegungen der Programme und Pläne nicht zu. Sie regeln den abstrakten Generalfall, die theoretische Konzeption und sind damit meist gar nicht, oder unvergleichlich weniger in der öffentlichen Meinung und Diskussion, sei es der fachlichen oder politischen, verankert und gesichert. Sie vermögen daher allein kraft ihrer Existenz keine Tabuschwelle zu erzeugen und ihre Durchsetzungsfähigkeit zu gewährleisten. Sie bedürfen bei aller Notwendigkeit von Schlüssigkeit und Überzeugungskraft der zusätzlichen formalrechtlichen Absicherung. Trotzdem ist auch der Verzicht des Raumordnungsverfahrens auf umfassende rechtliche Bindungswirkung nicht unbestritten. Dies hat die jüngste Debatte bei der Verankerung des Raumordnungsverfahrens im Bundesraumordnungsgesetz (§ 6 a ROG) gezeigt, in der verschiedentlich die Festlegung als Verwaltungsakt gefordert wurde. Dies zeigen immer wiederkehrende Diskussionen im politischen Bereich, die es als nicht vertretbar erachten, daß nach einer so umfassenden Überprüfung wie der im Raumordnungsverfahren die in der Abwägung unterlegenen Fachbelange nach wie vor unrelativiert und förmlich ungebunden in das folgende fachliche Genehmigungsverfahren eingebracht werden können.

3. Gedanken zur rechtsphilosophischen Affinität zwischen Raumordnung und Recht

3.1 Der Raum als Ursprung des Rechts

Das bisher zum Thema Raumordnung und Recht Gesagte behandelt das geltende Recht der Raumordnung und sein Verhältnis zu deren fachlicher Aufgabenstellung. Es ließe sich Entsprechendes auch für andere Bereiche des öffentlichen Rechts ausführen.

Im folgenden soll nun einer Affinität zwischen Raumordnung und Recht nachgegangen werden, die weit über dieses Thema hinausführt, indem sie nicht nur die notwendige Verbindung zwischen Raumordnung und Recht betrifft, wobei "Recht" in diesem Zusammenhang naturgemäß das Fachrecht der Raumordnung meint, sondern das Recht schlechthin als verbindliches menschliches Ordnungsprinzip in seinen Wurzeln auf die Ordnung des Raumes zurückführt. Raumordnung und Recht also nicht nur als eine notwendige Verbindung zweier bestehender Disziplinen, sondern Raumordnung als Ursprung, zumindest als ein Ursprung des Rechts und damit dem Recht vorgeordnet.

Welcher Instrumente auch immer die Raumordnung sich bedienen mag, sie ordnet Raum im Sinne von "Land" oder "Boden", d.h. im Sinne eines bestimmten Teils der Erde. Bereits dieser Boden als Inbegriff und Gegenstand ihres Tätigwerdens kann als Wurzel des Rechts gesehen werden. So läßt sich die mystische Sicht der Erde als "Mutter des Rechts" durchaus mit realer Begründung nachvollziehen. Wie Schmitt (14) überzeugend ausführt, verkörpert die fruchtbare Erde ein ihr innewohnendes verlässliches Maß. Der aufgewendeten Arbeit, Saat und Bestellung, entspricht die verlässliche Antwort durch Wachstum und Ernte. Dem Bauern ist von jeher dieses innere Maß vertraut (15). Erinnert sei in diesem Zusammenhang auch an die sog. "Bauern-Regeln", die häufig das Regel-Gemäße und damit Regelmäßige dieser verlässlichen Abfolge zum Gegenstand haben und bereits im Begriff einen rechtlichen Terminus aufgreifen.

Weiter verweist Schmitt auf die dem bearbeiteten Boden auf- und eingetragenen Linien, in denen ganz bestimmte Ein- und Zuteilungen sichtbar werden. So werden durch die Begrenzungen der Fluren, aber auch durch ihre Verschiedenheit und durch den wiederkehrenden Fruchtwechsel die Maße und Regeln der Bewirtschaftung eingetrag, eingepflanzt und eingesät und damit sinnfällig gemacht. Schließlich trägt die Erde auch Ein- und Abgrenzungen, Grenzsteine, Mauern und sonstige Gebäude, aus denen die Ordnung menschlichen Zusammenlebens sichtbar wird und die als Verkörperung rechtlicher Strukturen wie Eigentum und Nachbarschaft, Macht und Herrschaft gelten können.

"So ist die Erde in dreifacher Weise mit dem Recht verbunden. Sie birgt es in sich, als Lohn der Arbeit; sie zeigt es an sich, als feste Grenze und sie trägt es auf sich, als öffentliches Mal der Ordnung. Das meint der Dichter, wenn er von der allgerechten Erde spricht und sagt, "justissima tellus" (16).

Unbeschadet der getragenen Formulierung, ist dies eine sicher nicht abwegige Zusammenfassung des grundlegenden Bezugs von Recht und Boden.

Nicht uninteressant erscheint dabei auch die Feststellung Schmitts (17), daß diese Bindung des Rechts an den Boden umgekehrt bedeute, daß demnach über lange Zeit hinweg das Meer als rechtsfrei angesehen wurde. Die vielzitierte Freiheit des Meeres hat demnach einen realen rechtlichen Hintergrund, der nicht allein auf den Umstand beschränkt werden kann, daß es völkerrechtlich

keinem Staatsgebiet zugeordnet ist. Ursprünglich wurde das Meer angesehen als ein Bereich, der eben nicht, wie oben geschildert, räumlich geordnet und damit rechtlich geprägt ist (vgl. im übrigen die interessante etymologische Wurzel von Charakter im griechischen Charassein, das Eingraben, Einprägen heißt; was nicht nur erklären läßt, warum dem unprägbaren offenen Meer im Gegensatz zum vielfach geprägten Land kein Charakter zukommt, sondern in diesem Fall auch eine Verbindung zwischen Charakter und rechtlicher Ordnung assoziiert). Die Belege *Schmitts* für die ursprüngliche Beurteilung des Meeres als rechtsfreier Raum, die erst mit der Gründung der großen Seereiche ihr Ende fand, sollen hier nicht vertieft werden. Hingewiesen sei lediglich auf die ursprüngliche Bedeutung des Wortes "Pirat", das vom Griechischen *peiran* kommt und Erproben, Versuchen, Wagen heißt, wonach der Pirat ursprünglich keineswegs mit jener Rechts- und Gesetzeswidrigkeit belastet war, die ihm später zukommen sollte und wonach ihm noch im 16. Jahrhundert vom Juristen und Humanisten *Alciatus* bestätigt werden konnte, es trafe ihn wegen seiner Verfehlungen auf dem Meer eine geringere Schuld: "Pirata minus delinquit, quia in mari delinquit" (18).

Zusammenfassend bleibt jedenfalls die ursprüngliche Bindung des Rechts an den Boden festzuhalten, an seine Aufteilung, Verteilung und Bewirtschaftung. Damit ist die Teilung und Einteilung des Bodens, d.h. die erste Ordnung des Raumes, auch die erste Ordnung oder zumindest eine Form der ersten Ordnung im rechtlichen Sinne. Es kann mit *Schmitt* vom "bodenhaften Urgrund" gesprochen werden, "in dem alles Recht wurzelt" (19).

3.2 Die etymologischen Wurzeln des Nomos

Die rechtsphilosophische These vom Ursprung des Rechts aus der Ordnung des Raumes findet ihre Entsprechung in der Etymologie des Nomos. Das griechische Wort Nomos, Gesetz, kommt von *nemein*, das ursprünglich Weiden, Abweiden, dann Aufteilen, Abteilen, Verteilen und schließlich in Besitz nehmen, Innehaben, Besetzen heißt (20, 21). *Frisk* weist in seinem Griechischen Etymologischen Wörterbuch bei der Bedeutung des Weidens / Abweidens auf das "Gesetzmäßige, Regelmäßige" hin, das vom Wort *nemein* charakterisiert werde; ebenso *Benveniste* Noms d'agent 79, der von "partager légalement, faire une attribution régulière" spricht (22).

Wir sehen damit bereits im sprachgeschichtlichen Werdegang von *nemein* deutlich den Weg von der ursprünglichen Bewirtschaftung des Bodens, dem bloßen Beweiden, zur Aufteilung des Weidelandes (gr. *nemos*, lat. *nemus*), und damit zu dessen Besitz (vgl. auch das althochdeutsche *neman* und das neuhochdeutsche nehmen), seiner Verwaltung und Beherrschung. Ein Weg, der rein sprachlich die Entwicklung rechtlicher Begriffe aus räumlichem Bezug deutlich macht.

Dieser Weg findet seinen ausgeprägtesten Ausdruck in der Entwicklung des Nomos (23), dem Begriff schlechthin für das gesetzte Recht, für Gesetz, Gebot, Verordnung, von der Menschenatzung bis zum mosaischen Gesetz und ganz generell zum göttlichen Recht (24). Er ist ursprünglich nichts anderes als das zugeteilte, gerecht zugeteilte Weideland. Mit anderer Betonung (Nomós) behält es diese Bedeutung im poetischen Gebrauch als Weide, Gefilde und allgemein als Wohnsitz, Gau, Gebiet sogar bei (25). *Schmitt* (26) weist dabei auch rechtsgeschichtlich aus *Aristoteles* u.a. Nomos als ursprünglich gerechte Bodenverteilung

nach. Zum gleichen Ergebnis kommt *Frisk* (27), der parallele Ableitungen von *nemein* in Form von Nomós, Nomä und Nómois annimmt, von denen die ersten beiden Weideplatz, das letztere Gesetz bedeutet.

Noch nachdrücklicher im räumlichen Sinne ist die Argumentation von *Pohlenz* (28) zu werten. Er stellt mit überzeugenden Beispielen das Ungewöhnliche zweier verschieden betonter Verbalsubstantive (Nomós u. Nomós) aus der gleichen Wurzel (*nemein*) heraus, insbesondere eines parallelen Oxytonons (Nomós) und kommt zu dem Schluß, es habe sich aus der Wurzel "nem" zunächst nur das eine Substantiv Nomós gebildet, das rein lokalen, d.h. also räumlichen Sinn gehabt habe. Allmählich habe man damit auch die regional abgegrenzte Lebensweise (also das Ordnungssystem) der Bewohner bezeichnet, wobei sich für diese neue Bedeutung in Analogie zu ähnlichen Bildungen auch eine veränderte Betonung durchgesetzt habe, also nunmehr Nómois (29). Folgt man dieser Ableitung, so ist damit über einzelne sprachliche Stufen noch anschaulicher die Entwicklung vom geordneten Raum hin zu Recht und Gesetz aufgezeigt. Einen zusätzlichen Akzent setzt *Chatwin* in seinem derzeit vielgelesenen Reiseroman "Traumpfade", wo er an einer Stelle ebenfalls die Etymologie von Nomos verfolgt und dabei auf die sprachliche Verbindung zum Nomaden abhebt, der nicht nur als Weidender, sondern auch als derjenige zu sehen sei, der das jeweilige Weideland gerecht verteilt. Beim Nomaden dürfte allerdings eine weitere Wurzel hinzukommen, die aparter Weise in *nemein* ebenfalls mitschwingt. Es ist der Aspekt des "Hin-und-her-Bewegens", der bei *Homer* etwa über das Bild des Hin-und-her-Bewegens der Arme ein Handgemenge beschreibt und über das Bild der weidend hin- und herbewegten und sich bewegenden Herde auch zum Nomaden führt (30). Für die Frage der Verbindung von Raumordnung und Recht kann die durchaus nicht uninteressante These *Chatwins* dahinstehen, daß es der umherschweifende und nicht der sesshafte Mensch gewesen sei, von dem die großen Anstöße geistigen Fortschritts ausgegangen seien, weshalb *Chatwin* den Ursprung des Nomos nicht allein in der bloßen Verteilung des Bodens, sondern in Verteilung und Aufteilung durch den unsteten Nomaden sieht.

Die Ableitung des Nomos aus dem Raum kann schließlich dadurch überhöht werden, daß auch die Nemesis mit Nomos den gleichen räumlichen Ursprung teilt, d.h. ebenfalls auf *nemein* zurückzuführen ist. Nemesis also, die nicht nur gesetztes oder göttlich ableitetes Recht umfaßt, sondern sogar die rechtswahrende, Unrecht rächende Gottheit selbst verkörpert und letztlich das personifizierte sittliche Rechtsgefühl schlechthin umspannt (31). Der Raumordnung mag in weiser Selbstbescheidung ihr Anspruch auf den unvordenklichen Ursprung des Nomos genügen.

Anmerkungen

(1)

Vgl. *Lendi, M.*: Raumplanung und Raumordnungspolitik als Wege durch alte und neue Engpässe. In: ders. (Hrsg.): Elemente zur Raumordnungspolitik. – Zürich 1983, S. 5–20

(2)

Vgl. *Hard, G.*: Auf der Suche nach dem verlorenen Raum. In: *Fischer, M.M.; Sauberer, M.* (Hrsg.): Gesellschaft–Wirtschaft–Raum. – Wien 1987, S. 3–14; *Hillebrecht, R.*: Städtebau und Stadtentwicklung. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, 1962, S. 1–12

- (3)
Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr (Hrsg.): Raumordnungsplan östlicher Oberpfälzer Wald. – München 1965; Krezmar, H. v.: Rückblick auf die Landesplanung – eine Einführung. In: ARL (Hrsg.): Beiträge zur Entwicklung der Landesplanung in Bayern. – Hannover 1988, S. 3–10; Terhalle, W.: Die Landesplanung im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr (1945–1970). In: ARL (Hrsg.): Beiträge zur Entwicklung der Landesplanung in Bayern. – Hannover 1988, S. 11–62
- (4)
Vgl. Maier, J. (Hrsg.): Herausforderungen der 90er Jahre: verstärkte institutionelle Zusammenarbeit der EG-Länder mit Ländern Südost-Europas. – Bayreuth 1990. = Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung, H. 84; Jersic, M. u.a.: Raumplanung in der Sozialistischen Republik Slowenien. – Hannover 1980. = Beiträge der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 37; Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumplanung in sozialistischen Ländern. – Hannover 1984
- (5)
Vgl. Fürst, D. u.a.: Umwelt-Raum-Politik. – Berlin 1986; Immler, H.: Natur in der ökonomischen Theorie, Bd. 1 und 2. – Opladen 1985; Endres, A.: Umwelt- und Ressourcenschutz. – Darmstadt 1985
- (6)
Lengwiler, Chr. (Hrsg.): Ökologie und Umweltschutz – Unternehmen vor neuen Marktchancen. – Grösch 1989; Wagner, G.R.: Unternehmung und ökologische Umwelt. – München 1990
- (7)
HRH The Prince of Wales (Hrsg.): A Vision of Britain. – London 1989
- (8)
Vgl. Sedlmayr, H.: Verlust der Mitte. – Berlin 1988; Howard, E.: Garden Cities of To-morrow. – London 1902
- (9)
Rave, P.O.: Gärten der Goethezeit. – Leipzig 1941, S. 23; vgl. Kienast, D.: Ökologie gegen Gestalt? Natürlichkeit und Künstlichkeit als Programm. In: SRL (Hrsg.): Planungsgeschichte und Planungspolitik, Kontinuität und Wechsel. – Salzburg 1988, S. 102–107
- (10)
Vgl. Buchner, W.: 25 Jahre Landesplanungsgesetzgebung in Bayern. In: Bayerische Verwaltungsblätter, 1982, S. 705–708; Ewers, H.-U.: Tendenzen zur Verrechtlichung der Raumordnung. In: Bayerische Verwaltungsblätter, 1982, S. 709–712; Helbig, A.: Verrechtlichung der Raumordnung, insbesondere ihrer Programme und Pläne. In: Bayerische Verwaltungsblätter, 1982, S. 713–716
- (11)
Vgl. Schmidt-Aßmann, E.: Rechtsstaatliche Anforderungen an Regionalpläne. In: Die öffentliche Verwaltung, 1981, S. 237–246; Weidemann, C.: Regionale Raumordnungspläne der Gegenstand der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle – zur Rechtsnatur regionalplanerischer Ziele. In: Deutsche Verwaltungsblätter, 1984, S. 767–772; Goppel, K.: Die Rechtswirkungen des Regionalplans. In: Bayerische Verwaltungsblätter, 1984, S. 229–232; BayVGfH, Urteil vom 14.12.1983. In: Bayerische Verwaltungsblätter, 1984, S. 240 ff.
- (12)
Vgl. Höhnberg, U.: Rechtsschutz gegenüber Maßnahmen der Landesplanung. In: Bayerische Verwaltungsblätter, 1982, S. 722–726; Heigl, L.; Hosch, R.: Raumordnung und Landesplanung in Bayern, Art. 23 BayLplG, RdNr. 55–68
- (13)
Vgl. Buchner, W., a.a.O., S. 706
- (14)
Vgl. Schmitt, C.: Der Nomos der Erde. – Köln 1950, S. 13
- (15)
Ebenda, S. 13 f.
- (16)
Ebenda, S. 13
- (17)
Ebenda, S. 14
- (18)
Zitiert nach Schmitt, C., a.a.O., S. 15
- (19)
Vgl. Schmitt, C., a.a.O., S. 17
- (20)
Vgl. Menge-Güthling: Enzyklopädisches Wörterbuch der griechischen und deutschen Sprache. 13. Aufl. – Berlin 1955, S. 467/468
- (21)
Vgl. Frisk, H.: Griechisches Etymologisches Wörterbuch, Bd. II. – Heidelberg 1973, S. 303
- (22)
Zitiert nach Frisk, H., a.a.O., S. 303
- (23)
Vgl. Menge-Güthling, a.a.O., S. 473; Frisk, H., a.a.O., S. 302
- (24)
Vgl. Kittel, G.: Theologisches Wörterbuch zum Neuen Testament, Bd. 4. – Stuttgart 1942, S. 1019
- (25)
Vgl. Menge-Güthling, a.a.O., S. 473
- (26)
Vgl. Schmitt, C., a.a.O., S. 37
- (27)
Vgl. Frisk, H., a.a.O., S. 302
- (28)
Vgl. Pohlenz, M.: Nomos. In: Philologus 97 (1948), S. 135 ff.
- (29)
Ebenda, S. 141 f.
- (30)
Ebenda, S. 138, S. 140
- (31)
Vgl. Menge-Güthling, a.a.O., S. 467

MinDgt. Prof. Dr. Konrad Goppel
Bayerisches Staatsministerium für
Landesentwicklung und Umweltfragen
Rosenkavalierplatz 2
8000 München 81