

REINHARD TIMMER / WILFRIED ERBGUTH

Die Ressortierung der Raumordnung und Landesplanung – ein ungelöstes Problem?

Anmerkungen anlässlich der Neuordnung in Nordrhein-Westfalen

1. Neuordnung der Ressortierung der obersten Landesplanungsbehörde in Nordrhein-Westfalen

Im Zuge der Regierungsbildung nach den Landtagswahlen vom 11. 5. 1980 ist in Nordrhein-Westfalen ein neues „Ministerium für Landes- und Stadtentwicklung“ geschaffen worden. Es umfaßt aus dem Geschäftsbereich des Ministerpräsidenten das Aufgabengebiet „Raumordnung und Landesplanung“ (die bisherige Abteilung II – Landesplanung – der Staatskanzlei), aus dem Innenministerium die Aufgabengebiete „Städtebau und Städtebauförderung“, „Allgemeines Bauwesen, insbesondere Bauaufsicht, Bautechnik, baulicher Luftschutz“, „Wohnungsbau einschließlich Finanzierung, Wohnungswirtschaft, Alters-, Schüler- und Ledigenwohnheime“ und aus dem Finanzministerium den „Staatshochbau“. Ferner wurden dem neuen Ressort aus dem Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr das Aufgabengebiet „Verkehrsberuhigte Zonen“, aus dem Kultusministerium die „Denkmalpflege“ und ein neues Aufgabengebiet „Allgemeine Belange der Freizeitpolitik“ zugewiesen.

Zwei wesentliche Aufgaben der bisherigen Abteilung Landesplanung verbleiben aber beim Ministerpräsidenten, und zwar das Aufgabengebiet „Landesentwicklungsprogramm“, das allerdings unter Mitwirkung des Ministers für Landes- und Stadtentwicklung wahrgenommen werden soll, sowie die Zuständigkeit für den Landesentwicklungsbericht.

Damit wurde die Organisation der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen erneut nicht unwesentlich verändert. Es sei daran erinnert, daß die Ressortierung der Landesplanung seit Gründung des Landes Nordrhein-Westfalen im Jahre 1946 mehrfach – man kann fast sagen regelmäßig – geändert worden ist. Die Landesplanung ressortierte von 1946 bis 1961 beim Ministerpräsidenten, sodann in dem 1961 gebildeten Ministerium für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten, das quasi als oberste Baubehörde des Landes zugleich 70% der infrastrukturwirksamen Haushaltsmittel des Landes bewirtschaftete, und wurde mit Wirkung vom 1. 1. 1967 als „Gruppe Landesplanung“ wieder dem Ministerpräsidenten zugeordnet, 1970 um die oberste Natur-

schutzbehörde erweitert und organisatorisch als Abteilung II – Landesplanung – der Staatskanzlei ausgebaut¹.

Von 1973 bis 1975 war die Zuständigkeit für die Landesplanung auf den Minister für Bundesangelegenheiten, der zugleich Chef der Staatskanzlei war, übertragen. Die Landesplanungsbehörde blieb damit faktisch in der Staatskanzlei angesiedelt. Seit der Regierungsbildung im Jahre 1975 ressortierte die Landesplanung wieder beim Ministerpräsidenten².

2. Die Ressortierung im Ländervergleich und im Bundesbereich

Die jüngste „Reform“ bildet also lediglich das (vorerst) letzte Glied einer Kette wiederholter Änderungen der Ressortzuständigkeit für die Landesplanung. Ähnliche Entwicklungen können – wenn auch mit unterschiedlichem Ergebnis – in anderen Bundesländern und beim Bund beobachtet werden.

2.1 Entwicklungstendenzen

So wurde etwa die Zuständigkeit für die Landesplanung 1979 in Hessen aus dem Geschäftsbereich des Ministerpräsidenten auf das Ministerium für Landesentwicklung, Umwelt, Landwirtschaft und Forsten übertragen, nachdem die Abteilung „Raumordnung und Landesplanung“ erst 1971 aus dem Innenministerium in die Staatskanzlei gekommen und dort mit der Aufgaben- und Investitionsplanung zur Abteilung „Landesentwicklung“ zusammengefaßt worden war³.

1 Niemeier, H.-G.; W. Dahlke; H. Lowinski: Landesplanung in Nordrhein-Westfalen. Kommentar zum Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsprogramm. – Essen 1977. S. 114. / Landesregierung Nordrhein-Westfalen: Achter Bericht gem. § 24 des Landesplanungsgesetzes vom 7. 5. 1962 über Stand, Maßnahmen und Aufgaben der Landesplanung. – Düsseldorf 1971. S. 42f.

2 Niemeier/Dahlke/Lowinski: a.a.O. (FN 1), S. 114.

3 Geiger, W.: Diskussionsbeitrag in der offenen Podiumsdiskussion „Landesentwicklungsplanung“. In: König, K. (Hrsg.): Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien. – Berlin 1976. = Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 60. S. 145

Ein Vergleich der in den Flächenstaaten und beim Bund gegenwärtig realisierten Lösungen zeigt eine breite Palette von Erscheinungsformen, die von der Ressortierung beim Ministerpräsidenten (Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, wobei der Ministerpräsident in Schleswig-Holstein einige Aufgaben an den Innenminister übertragen hat) über die Zuordnung zum Innenminister (Baden-Württemberg, Niedersachsen) bis hin zu eigenen Fachressorts wie in Bayern (Ministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen), in Hessen (siehe oben), im Saarland (Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Bauwesen), jetzt auch in Nordrhein-Westfalen (siehe oben) und beim Bund (Ministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) reicht.

Hinzu kommt, daß die Raumordnung nicht in allen Ländern den gleichen Platz innerhalb des jeweils zuständigen Ministeriums hat. Zwar wird der Raumordnung überwiegend eine eigene Abteilung eingeräumt. Im niedersächsischen Innenministerium ist für die Raumordnung aber lediglich ein Referat innerhalb der Abteilung „Kommunalangelegenheiten, Raumordnung“ und im Saarland sind für die Raumordnung nur einige Referate in der Abteilung „Raumordnung, Naturschutz, Städtebau, Bauaufsicht“ vorgesehen.

Ein wechselvolles Schicksal hat auch die Raumordnung beim Bund zu verzeichnen. Sie ressortierte bis 1961 im Bundesministerium des Innern, wurde dann dem Wohnungsbauministerium zugeordnet, wo es unter Minister Lücke und Staatssekretär Ernst zu jener bemerkenswerten Aktivierung der Raumordnung kam, die bereits 1965 zur Verabschiedung des Bundesraumordnungsgesetzes führte. Als Minister Lücke 1965 das Bundesministerium des Innern übernahm, nahm er die Raumordnung mit. Die Regierungsbildung nach der Bundestagswahl vom 19. 11. 1972 führte zu einer erneuten Änderung. Die seit 1965 selbständige Abteilung Raumordnung wurde wieder dem Bauministerium zugeordnet, dort 1975 aufgelöst und mit der Abteilung Städtebau zusammengefaßt. Wie schon vor den Bundestagswahlen 1976⁴, so sind auch in 1980 wieder Mutmaßungen über das künftige Schicksal des Bauministeriums angestellt worden⁵. Schließlich wurde entgegen ursprünglichen Erwartungen an der bisherigen Ressortierung der Raumordnung auf Bundesebene festgehalten.

Der ständige Wechsel der Ressortzuordnung in Bund und Ländern hat die ohnehin vergleichsweise geringe politische Durchsetzungskraft⁶ der Raumordnung und Landesplanung noch weiter vermindert⁷. Denn organisatorische Änderungen

haben allemal ihren Preis. Sie sind insbesondere bei Veränderungen der Ressortzuordnung eines Aufgabengebiets häufig mit Personalfluktuationen verbunden und werden von den abgebenden Ressorts nicht selten für personalpolitische Maßnahmen mißbraucht, was zur qualitativen Auszehrung in der hin- und hergeschobenen Abteilung führen kann. Personelle Kontinuität ist aber für die Wirksamkeit der Raumordnung, die in hohem Maße auf die Zusammenarbeit mit anderen Ressorts angewiesen ist, von nicht zu überschätzender Bedeutung. Jeder Ressortwechsel dürfte zumindest für eine Übergangszeit für die Raumordnung mit einem erheblichen Verlust an Einfluß und Wirksamkeit verbunden sein. Es hat den Anschein, daß diese Folgekosten jedes Ressortwechsels bei den Verantwortlichen übersehen oder bei weitem zu gering veranschlagt werden⁸.

Allerdings gehen auch die Auffassungen über die zweckmäßige Ressortierung der Raumordnung und den geeigneten organisatorischen Standort innerhalb des Ministeriums in der Praxis offenbar noch weit auseinander. Es zeichnet sich auch keine eindeutige Entwicklung in Richtung auf ein bestimmtes Lösungsmodell ab. Von der Anfang der siebziger Jahre noch vorherrschenden Zuordnung zum Ministerpräsidenten (Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein mit der oben bezeichneten Delegationsmöglichkeit) und zum Innenministerium (Baden-Württemberg, Niedersachsen, Saarland, Bund) kann aufgrund der seither beim Bund, im Saarland, in Hessen und jetzt in Nordrhein-Westfalen eingetretenen Änderungen heute nicht mehr gesprochen werden. Die Entwicklung ist insgesamt eher weiter auseinandergefallen. Auch die Verbindung der Raumordnung mit dem Umweltschutz (Bayern, Saarland und zuletzt auch Hessen) scheint sich, wie jetzt die nordrhein-westfälische Lösung zeigt, nicht einheitlich durchzusetzen.

2.2. Ursachen

Worauf ist diese Entwicklung zurückzuführen? Sind die vielfältigen Erscheinungsformen der Ressortzuordnung und deren ständige Änderungen einmal mehr beredter Ausdruck unseres föderativen Systems, Folge der unterschiedlichen Gegebenheiten in den Ländern, Beweis eines funktionsfähigen Wettbewerbs der Gliedstaaten um die beste Lösung? Dies alles mag eine Rolle mitspielen, ausschlaggebend ist es in diesem Fall wohl kaum. Wahrscheinlicher sind andere Erklärungsansätze.

(1) Wenn für die Ressortzuordnung der Raumordnung häufig „sachliche Gesichtspunkte nicht besonders entscheidend sind“⁹, so kann dies vor allem als Folge des geringen Stellenwertes angesehen werden, den die verantwortlichen politi-

4 Vgl.: Demontage II. In: *Structur*. (1976) S. 145f.

5 Vgl.: Etwa eine Mark mehr. In: *Wirtschaftswoche*. Nr. 29 vom 18. 7. 1980. S. 12.

6 Vgl. etwa Scharpf, F. W.: Politische Bedingungen der Wirksamkeit raumordnerischer Steuerungsinstrumente. In: *Standort und Stellenwert der Raumordnung*. – Hannover 1977. = Veröffentlichung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 119. S. 25ff. / Scharpf, F. W.; F. Schnabel: Durchsetzungsprobleme der Raumordnung im öffentlichen Sektor. In: *Informationen zur Raumentwicklung*. (1978) H. 1, S. 29ff. / Hesse, J. J.: Zum Bedeutungsverlust der Raumordnungspolitik und Raumplanung in der Bundesrepublik. In: *Raumplanung und Eigentumsordnung*. Festschrift für Werner Ernst. – München 1980. S. 201ff.

7 Niemeier, H.-G.: Das Recht der Raumordnung und Landesplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Eine systematische Darstellung. – Hannover 1976. S. 43. / Ders.: Standort und Stellenwert

der Raumordnung – rechtliche Bedingungen. In: *Standort und Stellenwert der Raumordnung*, a.a.O. (FN 6), S. 47. / Hübner, K. H.: Ein Gesetzesauftrag und seine Problematik. Die Koordinierung raumwirksamer Maßnahmen. In: *Raumordnung auf neuen Wegen?* – Bonn 1975. = Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 112. S. 57.

8 Niemeier, H.-G.: Standort und Stellenwert der Raumordnung, a.a.O. (FN 7), S. 47.

9 Ebenda.

schen Entscheidungsträger der Raumordnung vielfach bemessen.

Zweifellos hat die Raumordnung in politischen Führungskreisen – wenn auch mit erheblichen Differenzierungen zwischen dem Bund und den einzelnen Ländern – seit einiger Zeit erheblich an Stellenwert eingebüßt. Eine Fortsetzung dieses Trends ist allerdings kaum zu erwarten. Denn das zunehmende Unbehagen an den sich teilweise weiter verschlechternden Umweltbedingungen wird auch das Interesse an der Raumordnungspolitik in der Zukunft mit großer Wahrscheinlichkeit eher verstärken, zumal allmählich erkannt wird, daß die Probleme des Umweltschutzes sich bei einer Fortsetzung der räumlichen Verdichtungsprozesse in vielen Regionen nicht mehr lösen lassen.

(2) Weiterhin könnte die zu beobachtende Behandlung der Ressortierungsfrage darin eine Erklärung finden, daß man der Ressortzuordnung keine oder allenfalls eine äußerst geringe Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Raumordnung zuerkennt.

So hat Wagener zwar die These vertreten, unser System der räumlichen Planung sei überhaupt kaum noch zu verbessern¹⁰, an anderer Stelle aber die Zuordnung der Raumordnung auf Bundesebene zum Finanzminister empfohlen¹¹. Von anderen Autoren, insbesondere auch von erfahrenen Verwaltungspraktikern, wird hingegen die Verbesserungsfähigkeit der Organisations- und Verfahrensregelungen im Bereich der räumlichen Planung betont¹² und auf die Bedeutung der Ressortierung für die Wirksamkeit der Raumordnung ausdrücklich hingewiesen¹³. Die Frage hat nicht zuletzt bei Überlegungen zur Verwaltungsreform – auch im Ausland¹⁴

– eine Rolle gespielt und ist zumeist in engem Zusammenhang mit allgemeinen Organisations- und Verfahrensfragen der Planung erörtert worden¹⁵.

Im Ergebnis kann festgehalten werden, daß die Ressortierung in Wissenschaft und Verwaltungspraxis überwiegend als bedeutsam für die Wirksamkeit der Raumordnung angesehen wird. Zugleich gilt aber für die Ressortierung, was für alle organisatorischen Regelungen zutreffen dürfte. Sie sind für den Erfolg zwar von Bedeutung, aber naturgemäß nicht allein ausschlaggebend. Wichtiger als die Ressortierung und der „Platz innerhalb des Ministeriums“ dürfte, worauf schon der Sachverständigenausschuß für Raumordnung im Jahre 1961 hingewiesen hat, etwa sein, „daß die verantwortliche Stelle willens und in der Lage ist, die ihr anvertraute Aufgabe der Raumordnung gegenüber den beteiligten Fachressorts oder Gebietskörperschaften mit Nachdruck zu vertreten“¹⁶.

(3) Schließlich könnte die vielfach unbefriedigende Lösung des Ressortierungsproblems auch darauf zurückzuführen sein, daß es an hinreichend abgesicherten Informationen über den Zusammenhang zwischen der Ressortzuordnung und der Funktionsfähigkeit der Raumordnung fehlt.

Im rechts- und verwaltungswissenschaftlichen Schrifttum ist die Frage der Ressortierung der Raumordnung bisher in der Tat stiefmütterlich behandelt worden. Zwar fehlt es nicht an Hinweisen und Erfahrungsberichten insbesondere von Vertretern der Verwaltungspraxis zur Bedeutung des Themas¹⁷, aber systematische empirische Untersuchungen sind selten. Dieses Informationsdefizit leistet naturgemäß „sachfremden“ Entscheidungen in der Ressortierungsfrage Vorschub. Die vielfach zu beobachtende Tendenz zu vorwiegend politisch, koalitionspolitisch oder innerparteilich-personell motivierten Entscheidungen in dieser zentralen Organisationsfrage sollte kein Grund sein, sich dieses Themas im wissenschaftlichen Bereich nicht mehr anzunehmen. Die nachfolgenden knappen Anmerkungen verstehen sich nur als erster Schritt. Die Thematik wird im Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster weiterverfolgt.

3. Aufgaben der obersten Raumordnungsbehörden

Die ressortmäßige Zuordnung der Raumordnungsbehörden sollte dazu beitragen, daß die der Raumordnung obliegenden Aufgaben möglichst wirksam wahrgenommen werden können. Die Überlegungen zur Ressortierung haben daher von diesen Aufgaben auszugehen. Für die ressortmäßige Zuordnung in der Zentralinstanz von Bund und Ländern

10 Vgl. etwa Wagener, F.: Überblick über die Systeme räumlicher Planung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Information der SRL e.V. Bochum (1977) Nr. 1. S. 62f.; an anderer Stelle allerdings mit der Einschränkung, „die Bundesraumordnung (habe) sich . . . bisher kein erprobtes Planungsinstrumentarium schaffen können“, vgl. Wagener, F.: Milderungsmöglichkeiten nachteiliger Folgen vertikaler Politikverflechtung. In: Hesse, J. J. (Hrsg.): Politikverflechtung im föderativen Staat. – Baden-Baden 1978. S. 153.

11 Vgl. Wagener, F.: Mehr horizontale Koordinierung bei Bund und Ländern. In: Informationen zur Raumentwicklung. (1978) H. 1, S. 16.

12 Vgl. etwa Ernst, W.: Möglichkeiten und Grenzen der Landesplanung in unserer Zeit. Vortrag vor der Mitgliederversammlung der Landesplanungsgemeinschaft Westfalen am 2. 12. 1971. Wieder abgedruckt in: Grundfragen der Gebiets- und Verwaltungsreform in Deutschland. – Münster 1973. = Veröffentlichungen des Provinzialinstituts für westfälische Landes- und Volkskunde. Reihe I, H. 16. S. 83.

13 Vgl. etwa: Sachverständigenausschuß für Raumordnung: Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland (SARO-Gutachten). – Stuttgart 1961. S. 131f. / Niemeier, H.-G.; Gottfried Müller: Raumplanung als Verwaltungsaufgabe. – Hannover 1964. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Abhandlungen, Bd. 43. S. 17ff. / Forumgespräch: Bundesministerium für Städtebau und Raumordnung. Ja oder Nein? – Köln-Mülheim 1969. = Kleine Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung, Nr. 20. S. 56. / Ernst: Möglichkeiten und Grenzen der Landesplanung, a.a.O. (FN 12), S. 83. / Heigl, L.; R. Hirsch: Raumordnung und Landesplanung in Bayern. Loseblatt-Kommentar. – München. Art. 5, Rdnr. 3. / Niemeier, H.-G.: Das Recht der Raumordnung und Landesplanung in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O. (FN 7), S. 42ff. / Niemeier/Dahlke/Lowinski: a.a.O. (FN 1), S. 114ff. / Kappert, G.: Koordinationsprobleme der Landesplanung. In: Information der SRL e.V. Bochum (1977) Nr. 1, S. 86.

14 Vgl. dazu: Arbeitsgruppe des Bundes für die Raumplanung: Raumplanung Schweiz. Aufgaben der Raumplanung und Raumplanungsorganisation des Bundes. Hauptbericht. – Bern 1970. Insbes. S. 113ff. und 142ff.

15 Vgl. etwa: Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern: Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung. – Bonn 1969. S. 41ff. / Dies.: Dritter Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung. – Bonn 1972. S. III, 23ff. / Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel: Gutachten. – Göttingen 1977. S. 338f.

16 Vgl.: SARO-Gutachten, a.a.O. (FN 13), S. 131.

17 Vgl. die in FN 13 angegebene Literatur.

kommt es naturgemäß auf die Aufgaben der obersten Raumordnungsbehörden an.

Ganz allgemein hat Raumordnung in erster Linie die Aufgabe, die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im öffentlichen Bereich so aufeinander abzustimmen, daß die angestrebte räumliche Entwicklung verwirklicht wird. Charakteristisch für die Raumordnungsaufgabe ist, daß sie auf die Abstimmung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen beschränkt ist, während deren Durchführung im Aufgaben- und Verantwortungsbereich der zuständigen Fachministerien und sonstigen Fachplanungsträger verbleibt¹⁸. Die Raumordnung greift mit ihren räumlichen Entwicklungsvorstellungen in fast alle Ressorts ein und bildet mit ihren Programmen und Plänen einen leitenden und auch des öfteren einengenden Rahmen für das raumrelevante Regierungshandeln aller Ressorts¹⁹.

Den obersten Raumordnungsbehörden fallen im Rahmen der allgemeinen Raumordnungsaufgabe – vereinfacht dargestellt – vor allem folgende Funktionen zu:

(1) *Aufstellung von Leitzielen in Programmen und Plänen.* Dabei geht es um die Erarbeitung einer Konzeption der räumlichen Entwicklung, das heißt eines für die Gesamtheit aller raumbedeutsamen Aktivitäten der öffentlichen Hand geltenden Leitbilds für die langfristige räumliche Entwicklung von Bund und Ländern, allerdings mit unterschiedlichem Konkretisierungsgrad auf Bundes- und Landesebene. Diese Konzeption muß der Sache nach mit der allgemeinen politischen Aufgabenplanung, in der Art, Umfang und Rangfolge der Aufgaben festgelegt werden sollen, abgestimmt sein. Die oberste Raumordnungsbehörde hat insoweit, was für die Ressortierungsfrage von Bedeutung ist, grundlegende politische Führungsentscheidungen²⁰ vorzubereiten.

(2) *Sicherung der Planung.* Dabei geht es um die laufende Abstimmung der raumbedeutsamen Fachplanungen (einschl. der raumwirksamen Investitionen) sowie – auf Landesebene – der Regionalplanung im Hinblick auf die Verwirklichung der räumlichen Entwicklungskonzeption. Dazu stehen neben den informellen Abstimmungsverfahren (Beratungen, Stellungnahmen) auf der Landesebene im einzelnen unterschiedlich ausgestaltete Instrumente wie Raumordnungs- und Untersagungsverfahren, Mitteilungs- und Unterrichtungspflichten und dgl. mehr sowie Aufsichtsbefugnisse und Genehmigungsrechte gegenüber nachgeordneten Stellen zur Verfügung.

Für die nachfolgende Erörterung der Ressortierungsfrage ist von verfassungsrechtlichen und verwaltungsmäßigen Gesichtspunkten auszugehen.

4. Verfassungsrechtliche Kriterien der Ressortierung

Die Ressortierung der Raumordnung findet ihren verfassungsrechtlichen Hintergrund in Art. 65 GG und den entsprechenden Bestimmungen der Landesverfassungen. Sie stellt damit einen Ausschnitt der allgemeinen Fragestellung nach dem Verhältnis von Kanzler-, Ressort- und Kabinettsprinzip dar²¹.

Das Ressortprinzip wird zwar in der Praxis häufig einseitig betont und daher als schweres Hemmnis für die Funktionsfähigkeit der Raumordnung angesehen²², nach Art. 65 GG ist es aber gleichgewichtig im Rahmen von Kanzlerlinien und Kabinettsentscheidungen zu sehen. Die Aufstellung von Programmen und Plänen der Raumordnung ist anerkanntermaßen ressortfähig. Sie kann also einem Fachministerium zugeordnet werden. Auch ist überzeugend herausgearbeitet worden, daß die Beschlußfassung über die Programme bzw. Pläne der Raumordnung eine Aufgabe der Gesamtregierung ist, also vom Kabinettsprinzip vorzunehmen ist²³.

Die verfassungsrechtliche Problematik beschränkt sich folglich auf die noch strittige Frage, ob die Zuständigkeit für die Landesplanung der Richtlinienkompetenz des Regierungschefs zugänglich ist: Klärungsbedürftig ist also nicht, ob der Bundeskanzler oder die Ministerpräsidenten diese Kompetenz wahrnehmen müssen, sondern ob sie dies dürfen. Abzulehnen ist nämlich die Auffassung Böckenfördes²⁴, das System der ministeriellen Ressorts sei lückenlos; jede Angelegenheit, die an sich ressortfähig sei, falle auch in einen ministeriellen Geschäftsbereich. Der Regierungschef dürfe nicht politisch wichtige Entscheidungen an sich ziehen und solcherart in die Ressorts hineinregieren. Entscheidendes Kriterium für Inhalt und Umfang der Richtlinienkompetenz ist vielmehr nach überwiegender Auffassung die grundsätzliche politische Bedeutung der fraglichen Angelegenheit für die gesamte Entwicklung im Bund bzw. im jeweiligen Land; denn die Richtlinienbefugnis dient dazu, die politische Führung des Kabinettschefs zu gewährleisten.

21 Hierzu eingehend Schöler, H. G.: Die Stellung des für die Raumordnung zuständigen Bundesministers im Rahmen der verfassungsmäßigen Verteilung der Verantwortung gem. Art. 65 GG. Möglichkeiten und Grenzen einer Reform. – Münster 1976. = Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 37. / Hennis: Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik. – Tübingen 1964. / Köble, J.: Grundsatzprobleme einer Reform der Ministerialverwaltung. In: ZfP (1971) S. 119ff. / Ders.: Ist Art. 65 GG (Ressortprinzip im Rahmen von Kanzlerlinien und Kabinettsentscheidungen) überholt? In: DÖV (1973) S. 1ff. / Beus, H.-B.: Rechtsprobleme bei der Ausgestaltung der Raumordnung und Landesplanung als Entwicklungsplanung. – Münster 1978. = Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 46. S. 136f. m. w. N.; auch zum folgenden.

22 Kritisch zur Praxis des Ressortprinzips auch: Beirat für Raumordnung: Stellungnahme (vom 3. 7. 1974) zum Entwurf des Bundesraumordnungsprogramms. In: Raumordnungsbericht 1974. – Bonn 1975. = Schriftenreihe „Raumordnung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, H. 06.004, S. 171. / Niemeier: Standort und Stellenwert der Raumordnung, a.a.O. (FN 7), S. 47. / Ernst: Möglichkeiten und Grenzen der Landesplanung, a.a.O. (FN 12), S. 82f. / Niemeier: Das Recht der Raumordnung und Landesplanung, a.a.O. (FN 7), S. 43.

23 Schöler: a.a.O. (FN 21), S. 154; Beus: a.a.O. (FN 21), S. 138f.; vgl. aber auch Böckenförde, E.W.: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. – Berlin 1964. S. 209.

24 Böckenförde: a.a.O. (FN 23), S. 181; ähnlich Schüle, A.: Oberbefehl, Personalaussschuß, Staatsnotstand. In: JZ (1955) S. 466.

18 Vgl. Ernst, W.: Raumordnung als Aufgabe der planenden Gesetzgebung und Verwaltung. In: Kaiser, J. H. (Hrsg.): Planung III. Mittel und Methoden planender Verwaltung. – Baden-Baden 1968. S. 138.

19 Niemeier: Das Recht der Raumordnung und Landesplanung, a.a.O. (FN 7), S. 43.

20 Ernst in: Ernst, W.; W. Hoppe: Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht. – München 1978. S. 3.

Zwar steht dem Regierungschef bei der Festlegung dieses Bereichs entgegen einer früher vertretenen Auffassung keine – umfassende – Kompetenz-Kompetenz zu, wohl aber eine gewisse Entscheidungsfreiheit im Sinne eines Ermessensspielraums²⁵. Aufgeworfen ist damit die Frage, ob die Aufgabenstruktur der Raumordnung diesem Gehalt der Richtlinienkompetenz entspricht.

Als übergeordnete Querschnittsplanung wird die Raumordnung nicht nur durch das Attribut der Überörtlichkeit, sondern vor allem durch ihren „zusammenfassenden“ Charakter gekennzeichnet, wie das Bundesverfassungsgericht in seinem wegweisenden Baurechtsgutachten²⁶ betont hat. Damit ist nicht nur ein umfassender, die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen aller öffentlichen Entscheidungsträger einbeziehender Abstimmungsauftrag der Raumordnung gemeint, der durch die bereits im Raumordnungsgesetz des Bundes angelegte und sich auch in der Praxis immer mehr durchsetzende Ausgestaltung der Raumordnung als Entwicklungsplanung noch an Bedeutung zugenommen hat. Raumordnung ist nicht als Koordinierung im Sinne eines bloßen Interessenausgleichs um jeden Preis anzusehen. Gefordert ist vielmehr eine Abstimmung der raumbezogenen öffentlichen Aktivitäten nach Maßgabe des spezifisch raumordnerischen Leitbilds. Dieses ist charakterisiert durch das aus der Gesamtschau der Daseinsfunktionen im Raum gewonnene Bemühen um die Herstellung möglichst gleichwertiger Lebensverhältnisse. Die Ausformung dieses Leitbilds ist aufgrund ihres Gewichts für die räumliche Gesamtentwicklung des Landes bzw. Bundes zu den grundlegenden politischen Führungsentscheidungen zu rechnen. Aufgabenstruktur und politischer Gestaltungsauftrag der Raumordnung rechtfertigen damit – wie auch der in anderem Zusammenhang gezogene Vergleich zum Haushaltsplan²⁷ zeigt – ihre kompetenzielle Einordnung in die Richtlinienbefugnisse des Regierungschefs. Dies ist zutreffend und zugleich grundlegend für den Bereich des Bundes bereits herausgestellt worden²⁸.

Dem ist jedoch, was die Bundesebene angeht, von Wahl entgegengehalten worden, damit werde die Raumordnung – zumindest auf der Ebene des Bundes – in ihrer Bedeutung überschätzt²⁹. Für die Frage der rechtlichen Qualifizierung der Raumordnung als Richtlinienfähigkeit kann indes der jeweilige politische Stellenwert einer Aufgabe, der erfahrungsgemäß erheblichen Schwankungen im Zeitablauf un-

terworfen ist, nicht ausschlaggebend sein. Hingegen wäre eine vergleichsweise geringe Raumrelevanz der dem Bund obliegenden Aufgaben insoweit als bedeutsam anzusehen. Wahl vertritt in der Tat die Auffassung, daß der Raumbezug auf der Ebene des Bundes nicht die Relevanz habe, um eine organisatorische Ansiedlung der Raumordnung im Kanzleramt zu rechtfertigen³⁰.

Raumbezug darf jedoch nicht im Sinne der sogenannten Bodennutzungstheorie verstanden werden, wonach die Raumordnung nur Maßnahmen betreffen sollte, die mit einer Inanspruchnahme von Grund und Boden für öffentliche Zwecke verbunden sind. Mit dem ROG ist die Bodennutzungstheorie eindeutig verlassen worden³¹. In § 3 Abs. 1 ROG werden „raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen“ definiert als „Planungen und sonstige Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebiets beeinflußt wird“. Der Raumbezug beispielsweise der Standortbestimmung einer Bundesbehörde erschöpft sich demnach nicht in der Inanspruchnahme eines Grundstücks. Für die Raumordnungspolitik wesentlicher sind die Auswirkungen (etwa die ökonomischen Einkommens- und Kapazitätseffekte) auf die Arbeits- und Lebensbedingungen der Bevölkerung innerhalb (und außerhalb) der Ansiedlungsregion³². Bundesmaßnahmen weisen zwar hinsichtlich der unmittelbaren Festlegung von Flächennutzungen einen „geringen Raumbezug“ auf. Darauf kommt es aber für ihre raumordnungspolitische Bedeutung nicht an. Hinsichtlich der übrigen, wesentlichen Effekte, die die „räumliche Entwicklung eines Gebiets beeinflussen“, weisen die dem Bund obliegenden Aufgaben einen erheblichen Raumbezug auf und unterscheiden sich nicht signifikant von den Länderaufgaben. Die Qualifizierung der Raumordnung des Bundes als Richtlinienfähigkeit kann daher nicht mit Hinweis auf deren angeblich geringen Raumbezug in Zweifel gezogen werden.

Hinsichtlich der rechtlichen Situation in den Bundesländern ist zwar zu berücksichtigen, daß die Raumordnung schon wegen des kleineren räumlichen Bezugsrahmens wesentlich mehr Einzelfallentscheidungen und auch gewisse verwaltungsmäßige Aspekte zum Gegenstand hat. Zugleich ist die Stellung des Ministerpräsidenten jedoch nicht derart auf die ausschließliche Entscheidung von Grundsatzfragen zuge-

25 Schöler: a.a.O. (FN 21), S. 146f. m. w. N.; differenzierend Wahl: Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung. Bd. 2. – Berlin 1978. S. 157f.

26 BVerfGE 3, 407ff., 425.

27 Ossenbühl, F.: Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaats an die planende staatliche Tätigkeit, dargestellt am Beispiel der Entwicklungsplanung. Gutachten zum 50. Deutschen Juristentag. – München 1974. S. 72ff. m. w. N.; näher hierzu auch Erbguth, W.: Probleme des geltenden Landesplanungsrechts. Ein Rechtsvergleich. – Münster 1975. = Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 19. S. 159ff.

28 Schöler: a.a.O. (FN 21), S. 156.

29 Wahl: Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung. Bd. 1. – Berlin 1978. S. 283, Anm. 26. Nicht ganz klar wird dabei, ob die aktuelle politische Bedeutung der Bundesraumordnung gemeint ist oder die Raumrelevanz der Bundesmaßnahmen relativ gering eingeschätzt wird.

30 Ebenda.

31 Vgl. dazu Ernst, W.; W. Zinkahn; W. Bielenberg: Bundesbaugesetz. Kommentar (Loseblatt). 3. Aufl. – München 1978. Einl. Rdnr. 102, S. 91; anderer Auffassung offenbar Wagoner, F.: Für ein neues Instrumentarium der öffentlichen Planung. In: Raumplanung – Entwicklungsplanung. – Hannover 1972. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 80. S. 26, nach dessen Meinung „die Bundesraumordnung im wesentlichen die Flächennutzung beeinflussen (will)“.

32 Vgl. dazu etwa Zimmermann, H.: Öffentliche Ausgaben und regionale Wirtschaftsentwicklung. – Basel, Tübingen 1969. / Timmer, R.; K. Töpfer: Zur Regionalisierung des Bundeshaushalts: Raumordnungspolitische Bedeutung und empirische Ergebnisse. In: Räumliche Wirkungen öffentlicher Ausgaben. – Hannover 1975. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 98. S. 213ff.; aufschlußreich auch die Materialien zum Raumordnungsbericht 1978. = Schriftenreihe „Raumordnung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, H. 06.040, insbes. S. 123ff.

schnitten, daß er nur richtlinienfähige Angelegenheiten auf höchstem überfachlichem Niveau an sich ziehen könnte. Auch hier ergeben sich daher gegen eine Zuordnung der Raumordnung zum Regierungschef keine Bedenken³³.

Ob die raumordnerischen Aufgaben vom Kabinettschef selbst oder von der Staatskanzlei wahrgenommen werden, ist verfassungsrechtlich irrelevant: Die Zuständigkeit der Staatskanzlei – bzw. des Bundeskanzleramtes – hängt von den verfassungsrechtlichen Befugnissen des Ministerpräsidenten oder des Bundeskanzlers ab; ihre Befugnisse sind abgeleitete Zuständigkeiten³⁴.

5. Verwaltungsmäßige Kriterien der Ressortierung

Nachdem sich aus verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten keine Einschränkungen für die ressortmäßige Zuordnung der Raumordnungsbehörden in der Zentralinstanz von Bund und Ländern ergeben haben, bleibt zu fragen, welche Folgerungen für die Ressortlösung aus verwaltungsmäßigen Gesichtspunkten zu ziehen sind, und zwar im Hinblick auf die wirkliche Wahrnehmung der den obersten Raumordnungsbehörden obliegenden Aufgaben.

5.1 Aufstellung von Leitzielen in Programmen und Plänen

Die Erarbeitung eines Leitbilds für die langfristige räumliche Entwicklung (Aufstellung von Programmen und Plänen), die in dem von der umfassenden politischen Aufgabenplanung vorgegebenen Rahmen zu erfolgen hat, ist ohne Zweifel als die bedeutsamste Aufgabe der obersten Raumordnungsbehörden anzusehen, ohne daß damit die laufende Koordinierungsarbeit zur Sicherung der Planung in ihrer Bedeutung gering veranschlagt werden soll. Für die ressortmäßige Zuordnung der Raumordnung kommt es insoweit vor allem auf zwei Gesichtspunkte an, und zwar auf

- die verwaltungsmäßig zweckgerechte Anbindung an die für die Aufstellung der Leitziele in erster Linie verantwortlichen Entscheidungsträger und
- die verwaltungsmäßigen Voraussetzungen für eine möglichst reibungslose Abstimmung mit der umfassenden Aufgabenplanung.

Die Aufstellung von Leitzielen in Raumordnungsprogrammen und -plänen ist zu den grundlegenden Entscheidungen der politischen Führung zu rechnen. Diese Entscheidungen können schon aufgrund ihrer ressortübergreifenden Bedeutung nicht von einem einzelnen Fachminister getroffen wer-

den; vielmehr werden derartige Leitentscheidungen der Raumordnungspolitik entweder vom Regierungschef zu treffen sein (Richtlinienkompetenz) oder – wohl in den meisten Fällen – vom Kabinettschef, sei es aufgrund seiner Streit-schlichtungskompetenz (für den Bund gem. Art. 65 S. 3 GG), sei es aufgrund seiner Planungs- und Koordinierungskompetenz. Die hochstufigen Programme und Pläne der Raumordnung und Landesplanung etwa werden – soweit nicht die Gesetzesform vorgeschrieben ist – vom Kabinettschef beschlossen.

Auch wenn die Richtlinienkompetenz selbst bei schweren Ressortkonflikten aus politischen Gründen in vielen Fällen nicht eingesetzt werden kann und gerade in der Raumordnung bisher wohl kaum praktische Bedeutung erlangt hat³⁵, kann daraus nicht für alle Zukunft ein Verzicht auf dieses Instrument abgeleitet werden. Der Regierungschef kann von seiner Verantwortung jedenfalls für die Leitentscheidungen der Raumordnungspolitik nicht entbunden werden. Bei der ressortmäßigen Zuordnung der Raumordnung sind daher auch die Voraussetzungen für eine wirksame Wahrnehmung dieser Verantwortung zu schaffen.

Zwar mag auch das Kabinettsprinzip in der Praxis bisher nicht immer die Bedeutung erlangt haben, die ihm nicht nur von Verfassungen wegen zukommt, sondern auch im Interesse sowohl der umfassenden politischen Aufgabenplanung als auch der ressortübergreifenden Raumordnung tatsächlich eingeräumt werden müßte³⁶. Dies wird nicht zuletzt durch die überwiegend schon im Ansatz steckengebliebenen Versuche der Aufgabenplanung belegt. Aber das Kabinettsprinzip kann sich auf Dauer ebenso wenig wie der Regierungschef seiner Verantwortung für die Raumordnungspolitik entziehen.

Der Beirat für Raumordnung hat in seiner kritischen Auseinandersetzung mit der im Bundesraumordnungsprogramm von 1975 enthaltenen „Freizeichnung der Bundesressorts von den Festlegungen des Programms“ in diesem Sinne betont, daß unbeschadet der Eigenverantwortlichkeit der Ressorts „die Gesamtverantwortung des Kabinetts, die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers und die Koordinierungsbefugnis des Raumordnungsministers gem. § 4 ROG im Vordergrund stehen (müssen)“³⁷.

Im Hinblick auf die Wahrnehmung der Gesamtverantwortung des Kabinetts und der Richtlinienkompetenz des Regierungschefs in der Raumordnungspolitik kann wohl nur die Kanzleramts- bzw. Staatskanzlei-Lösung als zweckmäßig angesehen werden. Dies wird durch die organisatorische Ansiedlung der Aufgabenplanung bestätigt, die sich aufgrund ihres ressortübergreifenden Gestaltungsauftrages grundsätzlich nicht von der Raumordnung unterscheidet. Sie ist, wo immer

33 Beus: a.a.O. (FN 21), S. 138.

34 Schöler: a.a.O. (FN 21), S. 139 m. w. N.; zur Entscheidung über die Ressortierung durch Kabinettsbeschluß oder Gesetz vgl. Weber, W.: Gutachten zum 45. Deutschen Juristentag. In: Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages. Bd. 1. – Berlin 1964. S. 22; Maunz in Maunz/Dürig/Herzog/Scholz: Grundgesetz. Kommentar (Loseblatt). Art. 65 Rdnr. 2; Hamann/Lenz: Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949. Kommentar. – Darmstadt 1970. Art. 65, Anm. B 3. / Erbgrub: Bundes- und Landesrecht auf dem Gebiet der Raumordnung. – Münster 1980. = Arbeitspapiere des Sonderforschungsbereichs Raumordnung und Raumwirtschaft Münster, Nr. 22. S. 42f.

35 Ernst: Möglichkeiten und Grenzen der Landesplanung, a.a.O. (FN 12), S. 82; ähnlich auch Schneider, H.K.: Diskussionsbeitrag zum Forumgespräch: Bundesministerium für Städtebau und Raumordnung, a.a.O. (FN 13), S. 62; Niemeier: Das Recht der Raumordnung und Landesplanung, a.a.O. (FN 7), S. 43f.

36 Vgl. Jochimsen, R.: Planung der Aufgabenplanung. In: Finanzpolitik und Landesentwicklung. – Hannover 1972. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 84. S. 66 / Scharf, F. W.; L. Mehwald; R. Schmitges: Politische Durchsetzbarkeit inneren Reformen. – Göttingen 1974. = Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 28. S. 116.

37 Beirat für Raumordnung: a.a.O. (FN 22), S. 171.

sie in Angriff genommen worden ist, wie selbstverständlich im Kanzleramt bzw. in der Staatskanzlei untergebracht worden. Die Ressortierung der Raumordnung im „Planungs- und Koordinierungsbüro“ von Regierungschef und Kabinett unterstreicht im übrigen die grundsätzliche politische Bedeutung der raumordnerischen Leitentscheidungen und dürfte damit zugleich den politischen Stellenwert der Raumordnung erheblich verbessern.

Die Ressortierung der obersten Raumordnungsbehörde beim Regierungschef wird ferner wegen der notwendigen engen Abstimmung mit der politischen Aufgabenplanung, auf deren Grundlage die raumordnungspolitische Konzeption zu erstellen ist, als die beste Lösung angesehen³⁸. Dies gilt auch dann, wenn Raumordnung und Aufgabenplanung organisatorisch nicht in einer Abteilung zusammengefaßt werden, mithin neben der Raumordnung besondere Abteilungen oder Planungsstäbe für Aufgabenplanung gebildet werden, da die Abstimmung innerhalb einer Behörde besser funktioniert als zwischen verschiedenen Ressorts. Hier kann insbesondere auch auf die in Hessen und Niedersachsen gewonnenen Erfahrungen mit der ressortmäßigen Trennung von Aufgabenplanung und Raumordnung verwiesen werden³⁹. Auch die Neuregelung in Nordrhein-Westfalen scheint dies zumindest insoweit zu bestätigen, als die Aufgaben „Landesentwicklungsprogramm“ und „Landesentwicklungsbericht“ weiterhin in der Staatskanzlei wahrgenommen werden.

Wenn somit im Hinblick auf die Aufstellung der Leitziele die Ressortierung der Raumordnung in Kanzleramt bzw. Staatskanzlei am zweckmäßigsten erscheint, so bleibt nunmehr zu fragen, wie die Ressortierung im Hinblick auf die laufenden Abstimmungsaufgaben zur Sicherung der Planung zu beurteilen ist.

5.2 Sicherung der Planung

Die laufende Abstimmung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen einschließlich der raumwirksamen Investitionen, die den weitaus überwiegenden Teil der Arbeitskapazität der Raumordnungsbehörden in Anspruch nehmen dürfte, soll insbesondere den Vollzug der in den zentralen Programmen und Plänen festgelegten Leitziele sichern. Die Wirksamkeit der Raumordnung hängt um so mehr von der laufenden Abstimmung ab, je grobmaschiger die Programme und Pläne sind, je größer damit der Entscheidungsspielraum der zahlreichen Träger raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen bleibt. Auf Grund des häufig relativ hohen Ab-

straktionsgrades der zentralen Raumordnungsprogramme und -pläne stellt die laufende Koordinierungsarbeit ebenfalls eine eminent politische Aufgabe dar. Um sie wirksam wahrzunehmen, reicht es nicht aus, „Ministerialbeamte in Ressortbesprechungen zu schicken“; vielmehr erfordert die Raumordnungspolitik „ständige Aufmerksamkeit des Raumordnungsministers bei den Kabinettsberatungen und einen meist harten Kampf mit großer Sachkenntnis und mit der Bereitschaft, sich auch mit Details zu beschäftigen“⁴⁰.

5.2.1 Kriterien

Um zu gewährleisten, daß durch die ressortmäßige Zuordnung der Raumordnungsbehörde auch insoweit möglichst günstige Bedingungen für die Raumordnung geschaffen werden, kommt es insbesondere auf folgende Voraussetzungen an, über die das Raumordnungsressort verfügen sollte:

(1) Gewicht (im Verhältnis zu den übrigen Ressorts)

Für die Wirksamkeit der Raumordnung kommt es wesentlich auf das Gewicht des Raumordnungsressorts an. Dieses Kriterium stellt nicht auf die Persönlichkeit des jeweiligen Ministers ab. Es bedeutet vielmehr: Landesplanung und Raumordnung sollten nicht in einem kleinen Ressort untergebracht werden; denn „die Träger der großen raumwirksamen Investitionen – etwa: Verkehr, Verteidigung, Wirtschaft, Landwirtschaft – lassen sich nicht von ihrem kleinen Bruder in wichtigen Fragen koordinieren“⁴¹.

(2) Neutralität

Dem Gesichtspunkt der Neutralität kommt deshalb Bedeutung zu, weil die Raumordnung als „zusammenfassende und übergeordnete“ Aufgabe eine ausgewogene Gesamtkonzeption für die räumliche Entwicklung zu erarbeiten und deren Vollzug zu sichern hat; dies ist nur dann gewährleistet, wenn sie nicht von einzelnen Fachplanungen dominiert wird⁴². Diesem Kriterium ist Rechnung getragen, wenn die Raumordnung einem Ressorts übertragen wird, das an den zu koordinierenden raumwirksamen Planungen und Maßnahmen, insbesondere den raumwirksamen Investitionen, selbst nicht maßgeblich beteiligt ist⁴³; Neutralität kann aber auch gegeben sein, wenn das Ressort nicht nur für eine einzige do-

38 Vgl. auch Niemeier/Dahlke/Lowinski: a.a.O. (FN 1), S. 116. / Molter, D.: Raumordnung und Finanzplanung. – Baden-Baden 1975. S. 77ff. / Beus: a.a.O. (FN 21), S. 143f. / Fürst, D.; J. J. Hesse: Landesplanung. Manuskript. – Konstanz, Düsseldorf 1979. S. 109.

39 Vgl. Höffner, W.: Ein System integrierter Entwicklungsplanung und Raumordnung. In: Finanzpolitik und Landesentwicklung. – Hannover. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 84. / Zusammenfassung von Raumordnung und Landesentwicklungsplanung in Niedersachsen. In: Structur. (1974) S. 19f. / Beus: a.a.O. (FN 21), S. 143f. / Kappert, G.: Begriffe und Organisation der Raumordnung und Landesentwicklung. In: Buchwald/Engelhardt (Hrsg): Handbuch für Planung, Gestaltung und Schutz der Umwelt. Bd. 1. – München, Bern, Wien 1978. S. 148.

40 Halstenberg, F.: Diskussionsbeitrag zum Forumsgespräch: Bundesministerium für Städtebau und Raumordnung, a.a.O. (FN 13), S. 70.

41 Vgl. etwa Ernst: Möglichkeiten und Grenzen der Landesplanung, a.a.O. (FN 12), S. 83; Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel: a.a.O. (FN 15), S. 338.

42 Vgl. etwa Heigl, L.: Der Geschäftsbereich des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen. In: BayVBl. (1973) S. 29. / Heigl/Hosch: a.a.O. (FN 13), Art. 5, S. 4. / Niemeier: Das Recht der Raumordnung und Landesplanung, a.a.O. (FN 7), S. 44. / Kommission für den wirtschaftlichen und sozialen Wandel: a.a.O. (FN 15), S. 339 (Minderheitsvotum). / Scharpf/Schnabel: a.a.O. (FN 6), S. 43.

43 Ernst: Möglichkeiten und Grenzen der Landesplanung, a.a.O. (FN 12), S. 83; ferner: Arbeitsgruppe des Bundes für die Raumplanung: Raumplanung Schweiz, a.a.O. (FN 14), S. 113.

minierende raumbedeutsame Fachplanung zuständig ist, sondern eine Reihe von Aufgaben zu erfüllen hat⁴⁴, so daß es nicht nur einem einzigen Ziel verpflichtet ist.

(3) *Günstiges Planungsklima*

Der Heranziehung dieses Kriteriums liegt die Überlegung zugrunde, daß die Wahrnehmung der Raumordnungsaufgabe in einem Ressort, das im übrigen keine Erfahrung und Praxis mit Arbeitsmethoden der langfristigen Planung hat, vermutlich erschwert wäre⁴⁵. Ein für die Raumordnung günstiges Planungsklima ist in solchen Ressorts zu erwarten, in denen das Planungsbewußtsein auf Grund der sonstigen Aufgabenstellung besonders ausgeprägt ist und die im übrigen über eine größere Planungserfahrung verfügen. Dies dürfte im besonderen Maße für Ressorts zutreffen, die schon für ressortübergreifende Langfristplanungen (z.B. Umweltschutz) zuständig sind.

(4) *Qualifizierte Vollzugsnähe*

Qualifizierte Vollzugsnähe ist gegeben,

- wenn das für die Raumordnung zuständige Ressort zugleich Träger raumbedeutsamer Fachplanungen und -maßnahmen ist,
- deren Konfliktpotential im Verhältnis zur Raumordnung relativ gering ist, das heißt, die eine weitgehende Zielharmonie mit der Raumordnung aufweisen.

(5) *Ressortinterne Position der Raumordnung*

Die Raumordnung darf ressortintern neben den anderen Aufgabengebieten nicht „untergehen“⁴⁶. Diese Gefahr ist naturgemäß vornehmlich in einem großen Ressort gegeben, insbesondere, wenn das Ressort im übrigen nicht für mehrere, nach Art und Zielsetzung unterschiedliche Aufgaben, sondern nur für ein umfangreiches, in der Zielsetzung homogenes Aufgabengebiet zuständig ist.

Ferner ist – unabhängig von der ressortmäßigen Zuordnung – im Interesse einer wirksamen Wahrnehmung der Raumordnungsaufgabe eine selbständige Abteilung erforderlich. Denn erfahrungsgemäß steigen innerhalb der Ministerialorganisation ganz allgemein die Erfolgchancen von Aufgabengebieten, die über eine eigene Abteilung verfügen, da sie sich bei inner- und interministeriellen Konflikten bis zu dieser Ebene selbst vertreten können und ferner durch den eigenen Abteilungsleiter den unmittelbaren Zugang zum Staatssekretär und zur politischen Leitung haben. Befragungen in Niedersachsen und im Saarland, in denen die Raumordnung – wie auch im Bund – nicht über eine eigene Abteilung verfügt, haben zu einer Bestätigung dieser These geführt⁴⁷.

44 Niemeier/Müller: a.a.O. (FN 13), S. 25.

45 Vgl. etwa Halstenberg: Diskussionsbeitrag, a.a.O. (FN 40), S. 57.

46 Ebenda, S. 63.

47 König, K.; D. Schimanke: Räumliche Planungen im politisch-administrativen System der Länder. Manuskript. – Speyer 1979. S. 177.

Schließlich kann das Gewicht der Raumordnung durch einen allein für die Raumordnung zuständigen Staatssekretär oder Staatsminister gestärkt werden.

5.2.2 *Beurteilung der Ressortlösungen*

Die Beurteilung der gegenwärtig in Bund und Ländern realisierten und der wesentlichen in der Literatur diskutierten Lösungen anhand der genannten Kriterien ist in der beigefügten Übersicht schematisch dargestellt. Die verfassungsrechtlichen Kriterien sind in die Übersicht nicht einbezogen worden, da alle Lösungen in verfassungsrechtlicher Hinsicht als zulässig anzusehen sind. Im Hinblick auf die Aufstellung der Leitziele der Raumordnung erwies sich allein die Kanzleramts- bzw. Staatskanzlei-Lösung als adäquat, wie oben schon dargelegt worden ist. Zu erläutern bleibt damit die Beurteilung der verschiedenen Ressortlösungen im Hinblick auf die laufenden Abstimmungsaufgaben der obersten Raumordnungsbehörden zur Sicherung der Planung.

(1) *Kanzleramts- bzw. Staatskanzlei-Lösung*

Diese Lösung wird jetzt nur noch in Rheinland-Pfalz praktiziert. In Schleswig-Holstein, wo grundsätzlich ebenfalls der Ministerpräsident oberste Landesplanungsbehörde ist, ist die Aufstellung der Raumordnungspläne sowie die laufende Koordinierungsarbeit dem Innenministerium übertragen worden. Der Ministerpräsident hat sich neben den grundsätzlichen politischen Fragen der Landesplanung, das heißt insbesondere Federführung für das Landesplanungsgesetz und das Entwicklungsgrundsatzgesetz, die Angelegenheiten der Bundesraumordnung, der gemeinsamen Planung im norddeutschen Raum und des gemeinsamen Landesplanungsrats Hamburg/Schleswig-Holstein, vorbehalten⁴⁸.

Die Ressortierung beim Regierungschef bietet sich vor allem aufgrund des überragenden Gewichts und der Neutralität des Kanzleramts bzw. der Staatskanzlei an. Diese Lösung ist auch insoweit allen anderen überlegen. Völlig unstrittig ist die neutrale Stellung des Regierungschefs im Kabinett; „seinen Planungen und Maßnahmen kann man keine Voreingenommenheit für eine bestimmte Ressortaufgabe vorwerfen, da er solche im wichtigen raumbedeutsamen Aufgabenkreis nie hat“⁴⁹. Ebenso wird weithin die Auffassung vertreten, daß der Raumordnung beim Regierungschef ein besonderer administrativer und politischer Status gesichert sei, zumal der Regierungschef Informationsverweigerung von Ressorts härter als andere Ressorts zu sanktionieren vermöge (Aufmerksamkeitsentzug, Vetomacht im Kabinett usw.)⁵⁰. Mit dieser Lösung werden im übrigen auch Konsequenzen aus der Er-

48 Niemeier: Das Recht der Raumordnung und Landesplanung, a.a.O. (FN 7), S. 44. / Landesbericht Schleswig-Holstein. In: König (Hrsg.): Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, a.a.O. (FN 3), S. 416f.

49 Niemeier: Das Recht der Raumordnung und Landesplanung, a.a.O. (FN 7), S. 44; ähnlich Brenken, G.; A. Schefer: Landesplanungsgesetz und Regionengesetz (Kommentar). – Wiesbaden 1968. S. 46.

50 Fürst/Hesse: a.a.O. (FN 38), S. 107.

Übersicht: Gesichtspunkte zur Ressortierung der Raumordnung

Ressort	Aufstellung von Leitzielen in Programmen und Plänen		Sicherung der Planung					
	Anbindung an Regierungs- chef/Kabinett	Verknüpfung mit Aufgaben- planung	Gewicht (nach außen)	Neutralität	Planungsklima		Qualifizierte Vollzugsnähe	Ressortinterne Position
					Planungs- praxis	Ressortüber- greifende Langfrist- planung		
Kanzleramt/ Staatskanzlei	+	+	+	+	+	+	—	Bund: — Land: +
Innen- ministerium	—	—	+	+	+	—	+	+
Umwelt- schutz	—	—	+	+	+	+	+	+
Städtebau/ Wohnungs- wesen	—	—	+	+	+	—	Bund: + Land: —	+
Landwirt- schaft/ Forsten	—	—	+	—	+	—	Bund: + Land: —	—
Wirtschaft/ Verkehr	—	—	+	—	+	—	—	—
Finanzen	—	—	+	+	+	—	—	—

Erläuterung:

Symbol	Bedeutung
+	Kriterium in sehr hohem Maße erfüllt
+	Kriterium in hohem Maße erfüllt
+	Kriterium mit Bedenken erfüllt
—	Kriterium nicht ausreichend erfüllt

fahrungsregel der Verwaltung gezogen, wonach Koordination durch einen Gleichgeordneten nicht wirksam herbeigeführt werden kann⁵¹. Allerdings darf das Gewicht der Staatskanzlei bzw. des Kanzleramts nicht überschätzt werden; der Regierungschef ist nach der Verfassungsstruktur weder auf Bundes- noch auf Landesebene die den Ressorts vorgesetzte hierarchische Autorität, und Kanzleramt bzw. Staatskanzlei können schon aus diesem Grunde nicht als ein der Hierarchie zugeordneter und vom Sanktionspotential der Hierarchie gestützter zentraler Leitungsstab angesehen werden⁵². Gleichwohl ist das Gewicht von Kanzleramt und Staatskanzlei im Ergebnis relativ hoch einzuschätzen.

Daß dieses Gewicht der Raumordnung bei einer organisatorischen Eingliederung zugute käme, wird zwar weithin angenommen⁵³. Von einigen Autoren wird aber darauf hingewiesen, daß diese Lösung aufgrund der beträchtlichen Machtkonzentration an der Spitze zu einer Abwehrhaltung der Res-

sorts führen könne⁵⁴. Es könne zur Abkapselung von den Fachressorts kommen⁵⁵. Auch im Rahmen einer neueren verwaltungswissenschaftlichen Untersuchung, die sich insoweit auf Interviews mit Verwaltungsbeamten stützt, konnte zumindest nicht festgestellt werden, daß die Raumordnung in den Ländern, in denen sie in der Staatskanzlei ressortiert (gemeint sind Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen) „einen bemerkenswert stärkeren Einfluß auf die einzelnen Fachplanungen genommen hat“; tendenziell werde die Kommunikation mit den Fachplanungen und damit die Einflußmöglichkeit der Raumordnung sogar erschwert⁵⁶. Diese Ergebnisse stehen allerdings in Widerspruch zu ähnlichen Befragungen des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster.

Ferner wird im Fall der Staatskanzlei-Lösung eine starke Politisierung der Raumordnung befürchtet⁵⁷. Hier ist allerdings zu fragen, ob in einer Politisierung nicht zugleich auch eine beträchtliche Chance zu sehen ist, jedenfalls wenn die Politisierung zu mehr Transparenz und öffentlicher Diskussion über Raumordnung führt, in der sich die beteiligten Fachplanungen auf Argumente berufen müssen und sich nicht nur auf ihre politische Potenz stützen können.

Daß die Raumordnung in Kanzleramt/Staatskanzlei prinzipiell auf ein verhältnismäßig günstiges Planungsklima trifft, ist, ohne hier auf die tatsächliche Situation beim Bund und in den einzelnen Ländern eingehen zu können, wohl anzunehmen. Zumindest sind Erfahrungen mit den Methoden der

51 Scharpf/Mehwald/Schmitges: a.a.O. (FN 36), S. 114.

52 Ebenda, S. 116.

53 Vgl. etwa Ernst: Möglichkeiten und Grenzen der Landesplanung, a.a.O (FN 12), S. 83. / Kappert: Begriffe und Organisation der Raumordnung und Landesentwicklung, a.a.O. (FN 39), S. 148. / Weyl, H.: Funktion und Wirkungspotential der Raumordnung. — Hannover 1979. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumordnung und Landesplanung. Abhandlungen, Bd. 79. S. 40.

54 Fürst/Hesse: a.a.O. (FN 38), S. 108.

55 Niemeier/Dahlke/Lowinski: a.a.O. (FN 1), S. 115.

56 König/Schimanke: a.a.O. (FN 47), S. 177f.

57 Niemeier/Dahlke/Lowinski: a.a.O. (FN 1), S. 115.

langfristigen Planung gesammelt worden, und zwar nicht nur im Zusammenhang mit den unterschiedlichen Ansätzen der ressortübergreifenden Aufgabenplanung, sondern schon aufgrund der allgemeinen Koordinierungsfunktion des Regierungschefs.

Nachteilig für die Durchsetzungskraft der Raumordnung wirkt sich im Fall der Zuordnung zum Regierungschef die fehlende Vollzugsnähe aus. Auf diesen Umstand ist zur Erklärung der jüngsten Neuorganisation in Hessen hingewiesen worden⁵⁸.

Auch unter dem Gesichtspunkt der ressortinternen Position der Raumordnung ist die Zuordnung zum Regierungschef ungünstig zu beurteilen. Dabei ist allerdings nach Bundes- und Landesebene zu differenzieren. Schon auf der Landesebene, so wird angenommen⁵⁹, kann der Regierungschef angesichts der Vielzahl der von ihm zu bewältigenden Aufgaben nur ein knappes Zeitbudget für die Raumordnung zur Verfügung stellen. Wenn dabei vielleicht auch die zentrale Bedeutung der Raumordnung für die gesamte Landespolitik unterschätzt wird, so ist diese Erwägung dennoch – jedenfalls im Hinblick auf die ständige Detailarbeit der Raumordnung – sicher berechtigt. Hinzu kommt, daß der Regierungschef nicht daran interessiert sein kann, seine Autorität auch in den Detailfragen der Raumordnung ins Spiel zu bringen und insoweit auch unmittelbar in die Verantwortung genommen zu werden. Dies kann zur Folge haben, daß diese Probleme auf der politischen Ebene, auch bei parlamentarischen Auseinandersetzungen, nicht immer mit dem notwendigen Nachdruck vertreten werden. Die in Schleswig-Holstein praktizierte Lösung trägt diesen Überlegungen Rechnung: Die Grundlagenarbeit der Raumordnung erfolgt in der Staatskanzlei (durch zwei Referate), die Detailarbeit im Innenministerium (Abteilung Raumordnung)⁶⁰. Bei der Neuordnung in Nordrhein-Westfalen wurde eine ähnliche Zweiteilung der landesplanerischen Aufgaben vorgenommen. Bei beiden Lösungen werden allerdings Koordinierungsprobleme zwischen der Staatskanzlei und dem zuständigen Raumordnungsministerium kaum zu vermeiden sein.

Die Nachteile der Staatskanzlei-Lösung und die aus der Zweiteilung der Raumordnungsaufgabe resultierenden Koordinierungsprobleme könnten dadurch vermieden werden, daß die Raumordnung unter einem eigenen Staatsminister beim Regierungschef angesiedelt wird; dies wäre nach Auffassung von Ernst überhaupt die beste Lösung⁶¹. Die von 1973 bis 1975 in Nordrhein-Westfalen praktizierte Regelung (Resortierung der Landesplanung beim Minister für Bundesangelegenheiten, der zugleich Chef der Staatskanzlei war) kam diesem Modell faktisch sehr nahe.

Auf der Bundesebene wäre die Zuordnung zum Regierungschef ohne die flankierende Maßnahme eines eigenen Staatsmi-

nisters für Raumordnung kaum vertretbar. Die Gefahr, daß die Raumordnung – insbesondere, was die laufende Koordinierungsarbeit angeht – durch die vielfältige Inanspruchnahme des Kanzlers etwa in der Außenpolitik und der Wirtschafts- und Finanzpolitik „untergehen“ würde, wäre dort anderenfalls in besonderem Maße gegeben.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten: Die Zuordnung der Raumordnung zum Regierungschef ist auch im Hinblick auf die laufenden Koordinierungsaufgaben der Raumordnung zur Sicherung der Planung insgesamt günstig zu beurteilen:

- Sie läßt die Raumordnung an dem herausgehobenen administrativen und politischen Gewicht von Kanzleramt/Staatskanzlei teilhaben; dies schlägt sich – trotz einiger Bedenken und Vorbehalte – auch in einer größeren Durchsetzungskraft der Raumordnung nieder.
- Die Neutralität der Raumordnung ist in hervorragendem Maße gewährleistet.
- Dagegen wirkt sich die fehlende qualifizierte Vollzugsnähe der Staatskanzlei für die Raumordnung nachteilig aus.
- Der zweifellos insbesondere beim Bund, aber auch in den Ländern gegebenen Gefahr, daß die laufenden Verwaltungsaufgaben der Raumordnung im Kanzleramt bzw. in der Staatskanzlei nicht die erforderliche Aufmerksamkeit auf der politischen Ebene finden, kann durch die Berufung eines Staatsministers für Raumordnung (in Kanzleramt/Staatskanzlei) wirksam begegnet werden.

(2) Innenministerium

Diese Lösung haben wir gegenwärtig in Baden-Württemberg, Niedersachsen und – soweit nicht die grundsätzlichen politischen Fragen der Landesplanung betroffen sind – in Schleswig-Holstein.

Das Innenministerium, eines der klassischen Ressorts, wird auf Bundes- und Landesebene zu den großen und zugleich gewichtigen Ressorts gezählt; der Innenminister verfügt im allgemeinen über eine starke Stellung im Kabinett, wodurch die Erfolgchancen der Raumordnung verbessert werden⁶².

Das Innenministerium wird ferner deshalb als günstiger Standort für die Raumordnung angesehen, weil ihm nach Kanzleramt/Staatskanzlei die gegenüber Fachgesichtspunkten vergleichsweise größte Neutralität zuerkannt wird⁶³. Dies wird vor allem darauf zurückgeführt, daß das Innenministerium an den zu koordinierenden raumwirksamen Investitionen selbst wesentlich nicht beteiligt ist.

Einige Autoren vertreten jedoch die Auffassung, daß die der Raumordnung aufgebene Neutralität im Innenministerium leiden könne,

58 Fürst/Hesse: a.a.O. (FN 38), S. 111.

59 Ebenda, S. 108.

60 Niemeier, H.-G.: Entwicklungstendenzen im Landesplanungsrecht. In: Raumplanung – Entwicklungsplanung. – Hannover 1972. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 80. S. 21. / Landesbericht Schleswig-Holstein, a.a.O. (FN 48), S. 416f.

61 Ernst: Möglichkeiten und Grenzen der Landesplanung, a.a.O. (FN 12), S. 83.

62 Halstenberg: Diskussionsbeitrag, a.a.O. (FN 40), S. 57; Ernst: Möglichkeiten und Grenzen der Landesplanung, a.a.O. (FN 12), S. 83; Niemeier: Das Recht der Raumordnung und Landesplanung, a.a.O. (FN 7), S. 44; König/Schimanke: a.a.O. (FN 47), S. 177; Fürst/Hesse: a.a.O. (FN 38), S. 116.

63 Für die Bundesebene: SARO-Gutachten, a.a.O. (FN 13), S. 131; allgemein Haarmann: Stand und Probleme des Raumordnungsrechts. In: DVBl. (1963) S. 837; Ernst: Möglichkeiten und Grenzen der Landesplanung, a.a.O. (FN 12), S. 83; Beus: a.a.O. (FN 21), S. 142; König/Schimanke: a.a.O. (FN 47), S. 177.

- und zwar einmal dann, wenn das Innenministerium, wie in Nordrhein-Westfalen vor der Neuregelung, zugleich für den Städtebau und das Wohnungswesen zuständig sei⁶⁴;
- und zum anderen aufgrund seiner regelmäßigen Zuständigkeit für Kommunalangelegenheiten; die Raumordnung, die jedenfalls auf Landesebene primär die Interessen der Gemeinden tangiere, müsse gerade im Innenministerium auf eine nur schwache Unterstützung treffen⁶⁵.

Auf die Zusammenfassung der Raumordnung mit Städtebau und Wohnungswesen ist noch besonders zurückzukommen, da diese Aufgabengebiete häufig nicht im Innenministerium, sondern in einem eigenen Ministerium – wie etwa beim Bund – untergebracht sind.

Andererseits kann in der Verbindung mit Kommunalangelegenheiten, insbesondere der Kommunalaufsicht, auch eine Chance für die Raumordnung gesehen werden. Da die Ziele der Raumordnung und Landesplanung weitgehend in der kommunalen Bauleitplanung und in örtlichen Maßnahmen vollzogen werden müssen, könnten die Durchsetzungsmöglichkeiten in der Hand des für die Gemeinden zuständigen Innenministers verbessert werden⁶⁶. Inwieweit diese Chance von der Raumordnung genutzt werden kann, hängt vom Konfliktpotential im Verhältnis von Raumordnung und Kommunen ab. Dieses scheint in den letzten Jahren erheblich angewachsen zu sein, etwa im Zusammenhang mit der Diskussion um das Instrumentarium der Bevölkerungsrichtwerte, um landesplanerische Festsetzungen für Gemeindeteile oder auch nur um den Aufbau eines Infrastrukturkatasters (so in Nordrhein-Westfalen). Auch für die Zukunft muß mit Problemen gerechnet werden, jedenfalls solange etwa ein erheblicher Teil der Gemeinden, insbesondere der großen Städte, die Bevölkerungsentwicklung noch immer als wesentlichen Erfolgsindikator der Kommunalpolitik betrachtet.

Der latente Konflikt zwischen der Raumordnung und den großen Städten, die mit starrem Blick auf die eigene Bevölkerungsentwicklung die Vorteile einer dezentralen Raumstruktur nicht zu erkennen vermögen, dürfte im übrigen ein wesentliches Hemmnis der Raumordnungspolitik überhaupt sein. Dabei sind es die großen Städte, die am meisten von den Verdichtungsschäden betroffen sind.

Das Konfliktpotential erscheint auch dadurch überhöht, daß von kommunaler Seite vielfach in erster Linie die Raumordnung für Einschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung verantwortlich gemacht wird, obwohl die Einschränkungen faktisch eher von den staatlichen Fachplanungen⁶⁷ und insbesondere den zweckgebundenen staatlichen Finanzzuweisungen ausgehen, die insgesamt ein bedrohliches Ausmaß erreicht haben⁶⁸. Jedenfalls sollten wegen der bezeichne-

ten Irritationen an die Ressortierung der Raumordnung beim Innenminister als „Kommunalminister“ nicht zu hohe Erwartungen geknüpft werden.

Bezweifelt wird zwar, daß das Innenministerium das für die Raumordnung erforderliche günstige Planungsklima aufweist. Aufgrund der Tatsache, daß die Innenministerien in der Regel ganz überwiegend mit Verwaltungsjuristen besetzt sind⁶⁹ und die Erfahrungen mit Arbeitsmethoden der langfristigen Planung oft nur begrenzt sind⁷⁰, kann die stärker interdisziplinär (neben Verwaltungsjuristen auch mit Ingenieuren, Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlern) besetzte Raumordnung in die Isolation geraten, die ihre Durchsetzungskraft vermindern müßte. Andererseits darf aber nicht übersehen werden, daß das Innenministerium traditionelle Querschnittsfunktionen etwa in den Bereichen Personal und Organisation übernimmt, in denen zunehmend Planungsmethoden Eingang finden. Auf Bundesebene ist das Innenministerium sogar für das ebenfalls ressortübergreifende Aufgabengebiet Umweltschutz zuständig. Insoweit stimmt die überkommene Vorstellung von den Innenministerien heute wohl nicht mehr ganz.

Schließlich ist die Gefahr, daß die Raumordnung im Innenministerium „untergeht“, nicht so hoch einzuschätzen wie in anderen großen Ressorts. Denn das Innenministerium hat eine Vielzahl nach Art und Zielsetzung unterschiedlicher Aufgaben zu erfüllen, so daß es keine Dominanz eines Aufgabengebiets gibt, welches die Raumordnung an den Rand drängen könnte. Erforderlich ist allerdings, daß der Raumordnung eine eigene Abteilung eingeräumt wird.

Zusammenfassend ist festzuhalten:

- Das Innenministerium (auch ohne die Aufgabengebiete Umweltschutz, Städtebau und Wohnungswesen) gehört zu den starken, politisch einflußreichen Ressorts;
- es verfügt, abgesehen von Kanzleramt/Staatskanzlei, über die am meisten neutrale Stellung; von einigen Autoren wird auf die Gefährdung der Neutralität aufgrund der regelmäßigen Zuständigkeit für Kommunalangelegenheiten und im Fall der Zuständigkeit für Städtebau und Wohnungswesen hingewiesen.
- Das Innenministerium ist traditionell sicher kein „Planungsministerium“. Auch wenn hier ein Wandel zu beobachten ist, so kann die Eingliederung der Raumordnung insoweit gleichwohl noch einige Bedenken auslösen. Diese können im Fall der Zuständigkeit für den Umweltschutz weitgehend zurückgestellt werden.
- Das Innenministerium hat als Kommunalministerium zwar für die Raumordnung wesentliche Vollzugskompetenzen; das Konfliktpotential zwischen Raumordnung und Kommunalangelegenheiten ist auf absehbare Zeit allerdings relativ hoch einzuschätzen, so daß von einer qua-

64 Niemeier/Dahlke/Lowinski: a.a.O. (FN 1), S. 115.

65 Fürst/Hesse: a.a.O. (FN 38), S. 115.

66 Haarmann: a.a.O. (FN 63), S. 837; Niemeier: Das Recht der Raumordnung und Landesplanung, a.a.O. (FN 7), S. 44; Fürst/Hesse: a.a.O. (FN 38), S. 116; König/Schimanke: a.a.O. (FN 47), S. 177.

67 Schlarmann, H.: Das Verhältnis der privilegierten Fachplanungen zur kommunalen Bauleitplanung. – Münster 1980. = Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 56.

68 Vgl. die Übersicht über die staatliche Mitfinanzierung von Infrastruktureinrichtungen im Wege von Zweckzuwendungen in Nordrhein-Westfalen. In: Schlarmann, H.; R. Timmer: Zuordnung der Infrastruktureinrichtungen zu den Planungsebenen. – Dortmund 1979. = Schriftenreihe Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen. Materialien, Bd. 4.022.

69 Fürst/Hesse: a.a.O. (FN 38), S. 117.

70 Halstenberg: Diskussionsbeitrag, a.a.O. (FN 40), S. 57.

lizierten Vollzugsnähe insoweit nur mit Vorbehalten gesprochen werden kann.

(3) *Umweltschutz*

Gegenwärtig ist die Raumordnung in Bayern, in Hessen und im Saarland mit dem Umweltschutz in einem Ressort zusammengefaßt; besondere Aufmerksamkeit verdient dabei die bayerische Lösung eines Sonderministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen, während im Saarland noch das Bauwesen und in Hessen Landwirtschaft und Forsten dazu gehören.

Der Umweltschutz hat in den letzten Jahren zwar einen erheblichen politischen Stellenwert erreicht, und es ist davon auszugehen, daß er in Zukunft noch an Bedeutung gewinnen wird. Es erscheint insoweit berechtigt, das Umweltschutzressort als gewichtig zu bezeichnen. Ein Sonderministerium für Umweltschutz (und Raumordnung) wie in Bayern und im Saarland hat aber gleichwohl faktisch heute wohl noch nicht das gleiche Gewicht im Konzert der Ressorts wie etwa das Innen-, Wirtschafts-, Landwirtschafts- oder Finanzministerium erreicht.

Hinsichtlich der übrigen Kriterien spricht sehr viel für die ressortmäßige Zusammenfassung von Raumordnung und Umweltschutz⁷¹. Dies ergibt sich schon aus Art und Zielsetzung der Umweltschutzaufgabe. Der Umweltschutz ist wie die Raumordnung eine ressortübergreifende Aufgabe, die selbst nicht über wesentliche raumwirksame Investitionen zu entscheiden hat und den einzelnen Fachinteressen unvoreingenommen unter dem Gesichtspunkt der Umweltverträglichkeit gegenübertritt (relativ hohe Neutralität). Ferner ist der Umweltschutz wie die Raumordnung auf langfristige und wegen des sehr ausgeprägten Raumbezugs auch auf räumliche Planung angelegt. Im Hinblick auf das Planungsklima bietet die Zusammenfassung der Raumordnung mit dem Umweltschutz die besten Voraussetzungen.

Umweltschutz ist zwar wie die Raumordnung weitgehend auf die Beeinflussung von Fachplanungen angewiesen⁷² (geringe Vollzugsnähe). Beide Aufgaben können sich aber gleichwohl in der Durchsetzung ihrer weitgehend übereinstimmenden Ziele⁷³ gegenseitig unterstützen, indem sie das jeweils vorhandene Instrumentarium stärker aufeinander abstimmen und so dessen Effizienz verbessern⁷⁴. Schon aufgrund der weitgehenden Übereinstimmung in den Zielsetzun-

gen ist der Raumordnung in einem Umweltressort naturgemäß eine zentrale Position gesichert.

Insgesamt ist die ressortmäßige Zusammenfassung der Raumordnung mit dem Umweltschutz in jedem Fall sehr günstig zu beurteilen. Bedenken ergeben sich im Fall eines Sonderministeriums für Raumordnung und Umweltschutz aufgrund des noch relativ geringen Gewichts eines solchen Ressorts. Daher ist die ressortmäßige Verbindung von Raumordnung und Umweltschutz in einem großen und den raum- und umweltrelevanten Zielen weitgehend neutral gegenüberstehenden Ressort wie dem Innenministerium – zumindest auf Bundesebene – vorläufig noch als die bessere Lösung anzusehen.

(4) *Städtebau/Wohnungswesen*

Beim Bund, im Saarland (nur Städtebau/Bauwesen) und nach der Neuregelung auch in Nordrhein-Westfalen ist die Raumordnung mit Städtebau und Wohnungswesen in einem „Sonderministerium“ zusammengefaßt. Ähnlich wie im Fall des Umweltschutzressorts wird man ein solches Ressort zu den kleinen, weniger gewichtigen Ressorts zählen müssen, dessen Bedeutung – anders als beim Umweltschutz – auch in Zukunft kaum erheblich zunehmen dürfte. Nachteilig für die wirksame Wahrnehmung der Raumordnungsaufgabe ist auch, worauf schon im Zusammenhang mit dem Innenministerium hingewiesen wurde, daß die Ausrichtung auf den Städtebau der Raumordnung Mißtrauen bringen kann, weil befürchtet wird, daß die Raumordnung von einem Ministerium, das Städtebau- und Wohnungsbauförderung betreibt, lediglich „als Vorspann“ für diese Fachmaßnahmen angesehen wird⁷⁵.

Der Befürchtung mangelnder Neutralität steht allerdings die Chance gegenüber, daß die höchst raumwirksamen Investitionsprogramme in Städtebau und Wohnungswesen gezielt raumordnungspolitisch eingesetzt werden können (Vollzugsnähe). Das neugebildete nordrhein-westfälische Ministerium für Landes- und Stadtentwicklung etwa eröffnet insoweit erhebliche Möglichkeiten, zumal es neben Städtebau/Städtebauförderung und Wohnungsbauförderung auch den Staatshochbau mitumfaßt. Der Gedanke, die Raumordnung mit möglichst vielen Durchführungsaufgaben zu verbinden, ist allerdings bei dieser Lösung nicht so konsequent verfolgt wie bei dem Ministerium für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten (1961–1966), das außerdem etwa noch für den Straßenbau zuständig war und – wie erwähnt – ca. 70% der infrastrukturwirksamen Haushaltsmittel des Landes NRW bewirtschaftete. Von ähnlichen Überlegungen ging die Projektgruppe „Regierungs- und Verwaltungsreform“ beim Bundesminister des Innern mit ihrem Vorschlag eines Bundesministeriums für regionale Angelegenheiten und Bauwesen aus⁷⁶.

Das Konfliktpotential im Verhältnis der Raumordnung zu den Erfordernissen von Städtebau und Wohnungswesen aus

71 Heigl: a.a.O. (FN 42), S. 29; Niemeier: Das Recht der Raumordnung und Landesplanung, a.a.O. (FN 7), S. 45.

72 Niemeier: Das Recht der Raumordnung und Landesplanung, a.a.O. (FN 7), S. 45; zur bayerischen Lösung Fürst/Hesse: a.a.O. (FN 38), S. 122.

73 Ganser, K.: Realisierbarkeit umweltverträglicher Raumordnungskonzepte. In: Die ökologische Orientierung der Raumplanung. – Hannover 1979. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 131. S. 25ff.

74 Vgl. dazu etwa Köble, J.: Reichen die raumbezogenen Instrumente des Umweltrechts aus? In: Raumplanung und Eigentumsordnung. Festschrift für Werner Ernst. – München 1980. S. 263ff. / Hoppe, W.: Staatsaufgabe Umweltschutz. In: VVDStRL. (1980) H. 38. S. 211ff. / Ernst/Erbguth/Hoppe/Schlarmann: Rechtliche und verwaltungsmäßige Möglichkeiten zur Durchsetzung von Umweltbelangen im Bereich der räumlichen Planung. Forschungsvorhaben, Manuskript. – Münster 1979.

75 Niemeier: Das Recht der Raumordnung und Landesplanung, a.a.O. (FN 7), S. 44; Niemeier/Dahlke/Lowinski: a.a.O. (FN 1), S. 115.

76 Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform: Dritter Bericht, a.a.O. (FN 15), S. III/25ff.

kommunaler Sicht darf allerdings nicht gering veranschlagt werden, solange die gesamtgesellschaftlichen Vorteile einer dezentralisierten Raumstruktur noch nicht allgemein erkannt sind. Dieser Konflikt ergibt sich allerdings in erster Linie auf der Landesebene, wo die regionale Verteilung der Mittel im einzelnen erfolgt. Beim Bund ist die ressortmäßige Verbindung von Raumordnung und Städtebau/Wohnungswesen daher unter diesem Gesichtspunkt günstiger zu beurteilen.

Unter dem Gesichtspunkt des „Planungsklimas“ und der „ressortinternen Position der Raumordnung“ kann die Lösung als relativ günstig beurteilt werden, da auch in den Aufgabengebieten von Städtebau und Wohnungswesen planerische Ansätze notwendig und üblich sind und die Raumordnung in dem relativ kleinen Ressort sicher nicht an den Rand gedrängt wird, insbesondere dann nicht, wenn sie über eine eigene Abteilung verfügt. Die gegenwärtige Lösung beim Bund und im Saarland erscheint insoweit verbesserungsfähig.

(5) Wirtschafts-/Verkehrsministerium

Gegenwärtig ressortiert die Raumordnung weder auf Bundes- noch auf Landesebene im Wirtschafts- oder/und Verkehrsministerium. Dies war jedoch etwa in Bayern von 1949 bis 1970 der Fall⁷⁷.

Für den Bundesbereich hat die Mehrheit der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel die Eingliederung der früheren Abteilung Raumordnung des BMBau in das Bundesministerium für Wirtschaft empfohlen. Dabei solle der Abteilung ein eigener Staatssekretär vorstehen, um zu gewährleisten, daß die außerökonomischen Aspekte und die Langfristigkeit der Aufgabe gebührend Beachtung finden⁷⁸. Begründet wird diese Empfehlung mit der relativ starken Stellung des Wirtschaftsministerium; ferner könnten Raumordnung und sektorale und regionale Strukturpolitik in einer Hand besser zu „einer abgestimmten Strukturpolitik, die sich an klaren räumlichen Prioritäten orientieren könnte“, zusammengefaßt werden. Eine Minderheit der Kommission hat dieser Empfehlung widersprochen.

Während die Mehrheit sich nur auf die Gesichtspunkte „Gewicht“ und „Vollzugsnähe“ (Verbindung mit der regionalen Wirtschaftspolitik) stützt, ist mit der Minderheit⁷⁹ darauf hinzuweisen,

- daß die Raumordnung im Wirtschaftsministerium Gefahr liefe, einseitig von ökonomischen Zielen, die im Wirtschaftsministerium naturgemäß im Vordergrund stehen, dominiert zu werden (fehlende Neutralität),
- daß sich die „Vollzugsnähe“ aufgrund des hohen Konfliktpotentials zwischen Raumordnung und Wirtschaftsministerium für die Durchsetzungskraft der Raumord-

nung hier eher nachteilig auswirken würde (fehlende „qualifizierte Vollzugsnähe“),

- daß die Ziele und Maßnahmen der langfristig angelegten Raumordnungspolitik einer kurzfristigen, unter Umständen konjunkturell bedingten regionalen Wirtschaftspolitik geopfert werden könnten (insoweit „ungünstiges Planungsklima“).

Die Gefahr, daß die Raumordnung im Wirtschaftsministerium „untergeht“, hat die Kommission erkannt; es muß aber bezweifelt werden, ob das Problem durch einen eigenen Staatssekretär für „Strukturpolitik“ in diesem Fall aufgrund der Größe des Ressorts und der einseitigen Ausrichtung auf ökonomische Aspekte wirklich gelöst werden kann. Die Empfehlung der Kommission vermag daher nicht zu überzeugen. Sie wird nur verständlich, wenn man – wie schon der Sachverständigenausschuß für Raumordnung⁸⁰ – der Auffassung zuneigt, daß auf der Bundesebene die wirtschaftlichen Gesichtspunkte in der Raumordnung überwiegen. In der Tat identifiziert die Kommission Raumordnungspolitik offenbar letztlich mit Wirtschaftspolitik⁸¹. Die Empfehlung der Kommission steht somit in Widerspruch zu ihrer eigenen Analyse, in der bemängelt wird, daß die Raumordnungspolitik auch nach dem Bundesraumordnungsprogramm primär ökonomischen Zielsetzungen verhaftet geblieben sei, und eine Neuorientierung gefordert wird⁸². Im übrigen fordert die Kommission den Ausbau des Bundesraumordnungsprogramms zu einem auch Zeit- und Finanzaussagen einbeziehenden Entwicklungsprogramm. Im Hinblick darauf wäre weder die Zuordnung zum Wirtschaftsministerium noch die von der Kommissionsminderheit befürwortete Beibehaltung der bisherigen Ressortierung im Bauministerium sinnvoll; vielmehr wäre insoweit – wie oben schon dargelegt – die Zuordnung zum Bundeskanzler die beste Lösung⁸³.

Die Ausführungen zur Ressortierung der Raumordnung im Wirtschaftsministerium treffen analog auch für die Eingliederung in das Verkehrsministerium zu. Beide Lösungen wären aus den dargelegten Gründen in hohem Maße bedenklich.

(6) Landwirtschaft und Forsten

Die jüngste Neuorganisation in Hessen hat in dem „Ministerium für Landesentwicklung, Umwelt, Landwirtschaft und Forsten“ – soweit ersichtlich – erstmals zur ressortmäßigen Zusammenfassung der Raumordnung mit dem Aufgabengebiet von Landwirtschaft und Forsten geführt.

Diese Lösung weist viele Parallelen zur Ressortierung der Raumordnung im Wirtschafts- bzw. Verkehrsministerium auf. Die Landwirtschaftsressorts sind schon aufgrund ihrer mächtigen und einflußreichen „Klientel“ unzweifelhaft auch zu den starken Ressorts zu rechnen. Weiterhin dominieren

77 Heigl/Hosch: a.a.O. (FN 13), Einleitung, 1.3.

78 Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel: a.a.O. (FN 15), S. 338.

79 Ebenda, S. 338f.; vgl. auch Niemeier: Bundesbaugesetz – Bundesraumordnungsgesetz. In: Raumforschung und Raumordnung. 37. Jg. (1979) H. 6, S. 245. / Haarmann: a.a.O. (FN 63), S. 873; Halstenberg: Diskussionsbeitrag, a.a.O. (FN 40), S. 72; Scharpf/Schnabel: a.a.O. (FN 6), S. 43.

80 Vgl.: SARO-Gutachten, a.a.O. (FN 13), S. 131.

81 Niemeier: Bundesbaugesetz – Bundesraumordnungsgesetz, a.a.O. (FN 79), S. 245.

82 Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel: a.a.O. (FN 15), S. 322, 326f.

83 Vgl. auch Kappert: Ein Wandel in der Raumordnungspolitik? In: DÖV (1978) S. 429f.

die landwirtschaftlichen Interessen, so daß die für die Raumordnung erforderliche Neutralität nicht gegeben ist.

Was das Planungsklima angeht, so dürften ähnlich wie im Wirtschafts- und Verkehrsministerium zwar auch in erheblichem Maße Erfahrungen mit den Arbeitsmethoden der langfristigen Planung vorliegen; die für die Raumordnung wesentliche ressortübergreifende Perspektive fehlt allerdings. Bemerkenswert ist auch, daß bisher die vorgeschriebene räumliche Schwerpunktbildung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ nicht erfolgt ist⁸⁴. Dennoch wird man hinsichtlich des Planungsklimas diese Lösung nicht ungünstiger beurteilen können als die Ressortierung im Wirtschaftsministerium.

Vorteilhaft für die Durchsetzung der Raumordnung könnte die Vollzugsnähe zu den vielfältigen raumwirksamen Maßnahmen dieses Aufgabengebiets sein. Dabei kommt es allerdings auf das Konfliktpotential im Verhältnis der beiden Aufgabengebiete an. Für die Bundesebene stimmen die Zielsetzungen der Agrarstrukturpolitik, soweit sie auf eine Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen in den zurückgebliebenen Gebieten abzielen, weitgehend mit den Raumordnungszielen überein⁸⁵. Das Konfliktpotential dürfte hingegen auf Landesebene um so größer werden, je direkter es um die Festlegung der Raumnutzung geht. Insoweit ist auch bei dieser Lösung zu befürchten, daß die Raumordnung ihre übergeordnete und zusammenfassende Koordinierungsaufgabe nicht mit der notwendigen Unabhängigkeit verfolgen könnte.

Was die ressortinterne Position der Raumordnung betrifft, sind ähnliche Bedenken wie im Wirtschaftsministerium anzumelden; die Raumordnung könnte von dem großen und in der Zielsetzung relativ homogenen Aufgabengebiet leicht an den Rand gedrängt werden.

Für die Beurteilung der neuen hessischen Lösung müssen diese Ausführungen zur ressortmäßigen Zusammenfassung von Landwirtschaft und Forsten mit der Raumordnung um die für den Umweltschutz oben angestellten Überlegungen ergänzt werden. Dadurch ergeben sich einige wesentliche Modifizierungen:

- So dürfte die „ressortinterne Position der Raumordnung“ verbessert werden, da die Gewichte durch den der Raumordnung von der Sache her nahestehenden Umweltschutz zugunsten der Raumordnung verschoben werden.
- Auch das Planungsklima wird durch die langfristig orientierte und ressortübergreifende Umweltaufgabe zugunsten der Raumordnung verbessert.
- Das Gewicht des Ressorts insgesamt wird ebenfalls tendenziell erhöht.

Dennoch spricht im Ergebnis die vom landwirtschaftlichen Aufgabengebiet ausgehende Gefährdung der Neutralität gegen diese Lösung.

84 Vgl.: Raumordnungsbericht 1984 der Bundesregierung. Bundestagsdrucksache 8/2378, S. 17. / Ganser, K.: Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern. Beobachtungen am Rande der Bundesverwaltung. In: Hesse, J. J. (Hrsg.): Politikverflechtung im föderativen Staat. – Baden-Baden 1978. S. 58.

(7) Finanzministerium

Die Ressortierung der Raumordnung im Finanzministerium ist im Zusammenhang mit Überlegungen über eine bessere Abstimmung zwischen Raumordnung und Finanzplanung erörtert, aber im Ergebnis zumeist (ausgenommen *Wagener*) als nicht sinnvoll abgelehnt worden⁸⁶. In der Praxis ist diese Lösung bisher nicht realisiert worden.

Dabei wird nicht in Zweifel gezogen, daß das Finanzministerium über eine ausgesprochen starke Stellung im Kabinett verfügt. Es wird vielmehr gerade mit Rücksicht auf die ohnehin besondere und starke Stellung darauf hingewiesen, daß der Finanzminister im Fall der Angliederung der Raumordnung und der Verknüpfung von Raumordnung und Finanzplanung im Grunde eine zu mächtige Position erhielte, die eigentlich nur dem Regierungschef zustehe⁸⁷. Die Ressortierung der Raumordnung im Finanzministerium wird also insoweit nicht aufgrund zu geringen, sondern aufgrund zu großen, die Regierungsstruktur in Frage stellenden Gewichts abgelehnt.

Dagegen sind die Voraussetzungen für eine Eingliederung der Raumordnung in das Finanzministerium unter dem Gesichtspunkt der „Neutralität“ als günstig zu bezeichnen, da man dem Finanzministerium eine weitgehende Unvoreingenommenheit gegenüber den einzelnen raumbedeutsamen Ressortmaßnahmen nicht absprechen kann.

Die Tatsache, daß der Finanzminister selbst an den raumwirksamen Planungen und Maßnahmen nicht unmittelbar beteiligt ist, bedeutet allerdings zugleich, daß ihm insoweit jedwede Vollzugsnähe fehlt. Die dem Finanzminister auf Bundesebene nach Art. 112 GG, §§ 28 Abs. 1, 29 Abs. 2 BHO, 26 Abs. 1 Geschäftsordnung Bundesregierung, auf Landesebene aufgrund entsprechender Vorschriften zustehenden Sonderrechte sind als Widerspruchsrechte auf die Aufstellung und den Vollzug des Haushalts ausgerichtet; sie können für raumordnerische Ziele nicht eingesetzt werden⁸⁸.

Da die Ressortierung der Raumordnung im Finanzministerium in erster Linie wegen der Verknüpfung mit der Finanzplanung erwogen worden ist, ist dem Gesichtspunkt der Planungspraxis des Finanzministeriums besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Es stellt sich die Frage, ob die Raumordnung von den Instrumenten der Finanzplanung faktisch eine Unterstützung erwarten könnte. Es besteht weithin Übereinstimmung, daß die mittelfristige Finanzplanung, auf die es insoweit in erster Linie ankommt⁸⁹, ihre Hauptfunktion, nämlich den vorgegebenen Zielen bzw. Prioritäten Maßnahmen in monetären Größen zuzuordnen und anhand von Auswahlkriterien das effektivste Maßnahmenprogramm aufzustellen,

85 Raumordnungsbericht 1978 der Bundesregierung, a.a.O. (FN 84), S. 17.

86 Vgl. etwa *Molter*: a.a.O. (FN 38), S. 144f.; *Beus*: a.a.O. (FN 21), S. 141f.; *Kappert*: Ein Wandel in der Raumordnungspolitik? a.a.O. (FN 83), S. 430; für diese Lösung auf Bundesebene hingegen *Wagener*: Mehr horizontale Koordinierung, a.a.O. (FN 11), S. 16, der sich davon die Durchsetzung einer „groben räumlichen Förderungspolitik“ verspricht.

87 *Kappert*: Ein Wandel in der Raumordnungspolitik? a.a.O. (FN 83), S. 430; ähnlich schon *Beus*: a.a.O. (FN 21), S. 142.

88 *Beus*: a.a.O. (FN 21), S. 141.

89 Ebenda, S. 75ff.

bisher, von einzelnen Ansätzen abgesehen, nicht erfüllt; vielmehr beschränkt man sich weitgehend auf eine Fortschreibung der Haushaltsansätze der einzelnen Ressorts⁹⁰. Wenn sich die Finanzplanung aber primär auf die konsistente Verplanung der verfügbaren finanziellen Ressourcen beschränkt, so kann die in ihrem ressortübergreifenden Koordinierungsauftrag anspruchsvollere Raumordnung schon insoweit von einer ressortmäßigen Verbindung mit der Finanzplanung kaum profitieren; vielmehr könnten die Mängel der Finanzplanung auf die Raumordnung übertragen werden⁹¹.

Es ist auch nicht davon auszugehen, daß die bezeichneten Mängel der Finanzplanung nur temporärer Art sind und ohne grundlegende Änderungen insbesondere auch organisatorischer Art behoben werden können. Die Programmfunktion als eine in Zahlen konkretisierte Regierungserklärung mit der Bedeutung eines Arbeitsprogrammes für die Exekutive⁹² kann der Finanzplan erst erfüllen, wenn die Finanzplanung in eine Ziel- bzw. Aufgabenplanung eingebettet wird, eine Voraussetzung, die bisher beim Bund nicht und in den Ländern

nur in Ansätzen gegeben ist⁹³. Für die ressortmäßige Zuordnung der Finanzplanung wird es insoweit – was die Programmfunktion anbelangt – mit Rücksicht auf die Richtlinienkompetenz des Regierungschefs und die Planungskompetenz des Kabinetts kaum einen anderen Weg als den geben, – unbeschadet der auch weiterhin im Finanzministerium zu erfüllenden sonstigen Funktionen der Finanzplanung – eine Finanzplanungsabteilung im Kanzleramt bzw. in der Staatskanzlei zu errichten⁹⁴. Demgemäß wäre die Verknüpfung zwischen der Programmfunktion der Finanzplanung und der Raumordnung zweckmäßigerweise nicht im Finanzministerium, sondern im Kanzleramt bzw. in der Staatskanzlei herzustellen.

Angesichts der im Finanzministerium im Vordergrund stehenden eher kurzfristig orientierten Haushaltsplanung und der fast „buchhalterisch“ angelegten mittelfristigen Finanzplanung würde die Raumordnung im Finanzministerium nicht nur auf ein relativ ungünstiges Planungsklima treffen, sondern vermutlich auch ziemlich an den Rand des Aufmerksamkeitsfeldes gedrängt werden.

Insgesamt müßte die Ressortierung der Raumordnung im Finanzministerium daher erhebliche Bedenken auslösen.

90 Vgl. *Molter*: a.a.O. (FN 38), S. 145; *Schaft, W.*: Die mehrjährige Finanzplanung der Bundesländer. – Hamburg 1976. S. 14f.; *Beus*: a.a.O. (FN 21), S. 141; *Scharpf/Schnabel*: a.a.O. (FN 6), S. 41.

91 *Beus*: a.a.O. (FN 21), S. 142.

92 Vgl.: Kommission für die Finanzreform: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. 2. Aufl. – Stuttgart 1966. S. 130f.

93 *Schaft, W.*: a.a.O. (FN 90), S. 14.

94 Vgl. für die Bundesebene *Neumark, F.*: Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft. In: *Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute*. – Berlin 1967. = Schriften des Vereins für Sozialpolitik. N. F., Bd. 45. S. 198f.