

HANS-GERHART NIEMEIER

Die Begriffe „Plan“ und „Ziel“ als wesentliche Grundlagen der Landesplanung

1.

Plan ist ein für die verschiedensten Möglichkeiten gebrauchtes, daher mit sehr unterschiedlichen Inhalten gebrauchtes Wort. Es reicht vom unbestimmten und vagen Überlegen bis hin zu zeichnerisch genau festgelegten Planungen, etwa dem Plan eines Architekten für den Bau eines Hauses. Man kann einen Plan schildern oder man kann ihn zeichnen. Der Plan ist – und das gilt allgemein – nicht zwangsläufig nur eine zeichnerische Darstellung. Er kann auch in Worten ausgedrückt werden.

Plan ist kein ursprünglich deutsches Wort. Es hat zwei Herkunftsquellen: eine lateinische und eine italienische, die dann aber ineinander übergangen und den heutigen ziemlich blassen Inhalt angenommen haben. Plan kommt zunächst vom lateinischen *planus* = eben und wurde um 1200 in die deutsche Sprache übernommen. Es bezeichnet das Feld und deutet hier schon auf die Zeichnungsebene hin. Von daher kommt auch das französische *plain* = eben, flach und auch *plaine* = Ebene, Fläche. Ursprünglich bedeutete, von daher kommend, planen einebnen. Aber diese Bedeutung ist inzwischen durch das Wort planieren übernommen worden.

Dann tritt im 18. Jahrhundert das Wort Plan in der Bedeutung von Grundriß, Vorhaben in den deutschen Sprachgebrauch ein, und zwar aus dem Französischen. Es bedeutet in Frankreich etwa Vorhaben oder Grundriß. Die französische Herkunft war so klar, daß man dieses *plan* noch bis Ende des 18. Jahrhunderts auch in Deutschland französisch aussprach. Quelle auch für das Französische ist das lateinische *planta* = die Fußsohle. *Planta* und *planus* hängen natürlich zusammen, denn die Fußsohle ist die Fußebene. Aber es ist nicht ganz unwesentlich, daß unser Wort *Plan* zwei Ursprünge hat, zum einen *Plan* = Ebene und zum anderen *Plan* = Grundriß¹.

2.

Die sprachlichen Überlegungen bestätigen die unbestimmte und schillernde Bedeutung des Wortes Plan. Aber sie zeigen, daß „Plan“ von „Überlegungen“ zu trennen ist und der eigentliche Plan mehr im technischen Bereich zu finden ist. Doch selbst in diesem Bereich variieren Pläne nicht nur nach Maßstab und Inhalt, sondern auch nach der Genauigkeit. Man hat von einem Plan, zumal wenn er eine zeichnerische Darstellung ist, zunächst die Meinung, daß er genau sein müsse.

Das aber ist gerade bei Plänen der Landesplanung anders, und zwar aus einer Reihe von Gründen:

1. Landesplanung ist überörtliche Planung und bezieht sich auf die Entwicklung des ganzen Landes. Das Landesentwicklungsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen zum Beispiel – auch eine Form des Planes der Landesplanung – hat die Grundsätze und allgemeinen Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Gesamtentwicklung des Landes zu enthalten. Daraus ergibt sich, daß der Maßstab für Pläne der Landesplanung nicht sehr groß sein kann.
2. Deshalb wird in Nordrhein-Westfalen vorgeschrieben, daß der Maßstab für die zeichnerische Darstellung der Landesentwicklungspläne nicht größer sein soll als 1 : 200 000. Für die Regionalpläne (Gebietsentwicklungspläne) ist ein Maßstab von 1 : 50 000 vorgeschrieben (§§ 1 Abs. 2 und 2 Abs. 2 3. Durchführungsverordnung zum nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetz vom 4. Mai 1976 – GV NW S. 227).
3. Landesplanung ist übergeordnete Planung, das heißt, sie richtet sich an die öffentlichen Planungsträger, an die Fachverwaltungen. Nach bundesdeutschem Verfassungsrecht (Art. 65 Grundgesetz, alle Länderverfassungen) leitet jeder Minister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung. Daraus ergibt sich, daß die Landesplanung kein Anweisungsrecht gegenüber den Fachverwaltungen hat. Daraus ergibt sich auch weiter, daß die Landespla-

¹ Kluge/Mitzka: Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache. 20. Aufl. — Berlin 1967. S. 553. / Lat. und französ. Wörterbücher.

nung sich nicht unmittelbar dem Geschehen auf dem Grund und Boden widmen darf. Adressaten für die Anliegen der Landesplanung sind deshalb die Fachbehörden, die den Raum beeinflussen, und nur diese. Adressat für die Landesplanung ist deshalb niemals der einzelne Grundstückseigentümer, selbst wenn dies die öffentliche Hand ist, wie es für große Teile unseres Waldbestandes der Fall ist.

4. Die Pläne der Landesplanung können infolgedessen nicht so engmaschig, örtlich genau festlegend und großmaßstäblich sein, daß das Ermessen der Fachverwaltungen und ihrer obersten Leiter völlig ausgeschaltet wird. Demgemäß ist für Nordrhein-Westfalen gesetzlich festgelegt, daß die Landesentwicklungspläne und die Gebietsentwicklungspläne mit ihrer Bekanntgabe lediglich Richtlinien für alle behördlichen Entscheidungen, Maßnahmen und Planungen werden, die für die Raumordnung Bedeutung haben (§§ 13 Abs. 5 und 15 Abs. 6 nw LaplaGes). Das bedeutet aber, daß die Pläne der Landesplanung nicht mehr als und eben nur Ermessensrichtlinien sind, die die Möglichkeit der freien Entscheidung der Fachverwaltungen zwar einschränken, aber nicht völlig aufheben dürfen.
5. Räumliches Geschehen schlägt sich nahezu ausschließlich in den Gebieten der Gemeinden nieder (§ 2 Abs. 1 Bundesbaugesetz in der Fassung vom 18. August 1976 – BGBl I S. 2256). Ebenso wie gegenüber den Fachverwaltungen können Pläne der Landesplanung die Planungshoheit der Gemeinde zwar einschränken und kanalisieren, da die gemeindliche Bauleitplanung den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen ist (§ 1 Abs. 4 Bundesbaugesetz). Aber die Landesplanung kann nicht die Gemeinden genau und im einzelnen anweisen oder etwa flächendeckend für das gesamte Gemeindegebiet scharf abgegrenzte Dispositionen für die Nutzung treffen. Selbstverwaltung und insbesondere die Planungshoheit sind an die Staatsgesetze gebunden. Aber einfache Gesetze können die Selbstverwaltung nicht völlig beseitigen, da sie durch das Grundgesetz (Art. 28) garantiert ist und damit aber auch die Planungshoheit der Gemeinde.

Es ist schon recht weitgehend, wenn § 19 nw LaplaGes ein Planungsgebot gegenüber den Gemeinden zuläßt². Allerdings ist dieses Planungsgebot an Kautelen geknüpft: Zur Festlegung des Planungsgebots bedarf es eines Beschlusses der Landesregierung; es genügt also nicht eine Anordnung der Landesplanungsbehörde oder des in Nordrhein-Westfalen für die Landesplanung als Ressortchef zuständigen Ministerpräsidenten. Ein Planungsgebot, das eine Gemeinde anweist, einen Bauleitplan aufzustellen, in dem ein bestimmtes Vorhaben enthalten ist,

ist nur zulässig, wenn das Vorhaben zur Verwirklichung von Planungen mit hervorragender Bedeutung für die überörtliche Wirtschaftsstruktur oder allgemeine Landesentwicklung erforderlich ist. Grundlage dafür muß ein Landesentwicklungsplan sein, der nach § 35 d des Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm) vom 19. März 1974 (GV NW S. 96) Gebiete für flächenintensive Großvorhaben (einschließlich Standorte für die Energieerzeugung), die für die Wirtschaftsstruktur des Landes von besonderer Bedeutung sind, festlegt. Auf dieser Basis sind sodann die betroffenen Flächen in einem Gebietsentwicklungsplan (Regionalplan) darzustellen. Aber bevor die Landesregierung entscheidet, sind noch die bei den Regierungspräsidenten gebildeten, für den in Betracht kommenden Raum zuständigen Bezirksplanungsräte (§§ 5 ff. LaplaGes) und die betroffenen Gemeinden zu hören. Und erst wenn die Landesregierung das Planungsgebot beschlossen hat, setzt das gemeindliche Bauleitplanverfahren ein. Es sind also drei Verfahren für die Erarbeitung und Aufstellung von Plänen hintereinandergeschaltet: Landesentwicklungsplan – Gebietsentwicklungsplan – Bauleitplan. Landesregierung und Landtag hielten ein so umständliches Verfahren eben wegen der gemeindlichen Planungshoheit für erforderlich.

Der Landesentwicklungsplan mit flächenintensiven Vorhaben, insbesondere Kraftwerken, ist inzwischen den zu beteiligenden Stellen als Entwurf zur Stellungnahme zugeleitet (Landesentwicklungsplan VI Nordrhein-Westfalen).

Die Schwierigkeit, im Rahmen der landesplanerischen Vorstellungen die gemeindliche Planungshoheit zu beachten, ergibt sich auch aus folgendem: Ein entscheidender Gesichtspunkt aller landesplanerischen Überlegungen ist die Konzentration von Menschen, Arbeitskräften und all ihren Bedürfnissen. Diese Gedanken liegen den Planungen für zentrale Orte der verschiedenen Kategorien, für die Entwicklungsschwerpunkte der unterschiedlichen Stufen, aber auch für die Entwicklungsachsen zugrunde. Es kommt aber zusätzlich darauf an, innerhalb der genannten Raumkategorien solche Orte auszuweisen, die sich für ein räumlich gebündeltes Angebot von öffentlichen und privaten Einrichtungen der Versorgung, der Bildung und Kultur, der sozialen und medizinischen Betreuung, der Freizeitgestaltung sowie der Verwaltung eignen, also Siedlungsschwerpunkte festzulegen. Es hätte sicherlich im Interesse der gesamten Landesentwicklung gelegen, wenn diese Siedlungsschwerpunkte in den einzelnen Gemeinden, besonders auch in den Großstädten, durch eine den Gemeinden übergeordnete Stelle festgelegt würden, also in Regionalplänen. Doch der nordrhein-westfälische Gesetzgeber sah sich, eben mit Rücksicht auf die Planungshoheit der Gemeinden, nicht in der Lage, dieses Festlegungsrecht der Landesplanung zuzugestehen, so daß die Ausweisung von Siedlungsschwerpunkten innerhalb des Gemeindegebiets Aufgabe der Bauleitplanung der Gemeinden ist. Da aber nun leicht

² Stern/Burmeister: Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebotes für Gemeinden. — Düsseldorf 1975. = Schriftenreihe „Landesentwicklung“ des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen, H. 37.

die Meinung aufkommen kann, daß diese Siedlungsschwerpunkte als Standorte im Sinne der vorläufigen Richtlinien über die Aufstellung von Standortprogrammen vom 14. Juni 1971 (MBI NW S. 1202) gelten und demgemäß für ihren Ausbau öffentliche Förderungsmittel zu erwarten sind, ist es nicht verwunderlich, wenn Gemeinden dazu neigen, möglichst viele Siedlungsschwerpunkte in ihrem Gebiet auszuweisen. Es dürfte den Regierungspräsidenten als Genehmigungsinstanz für die gemeindlichen Bauleitpläne nicht ganz leicht sein, diese Ausweitung der Anzahl von Siedlungsschwerpunkten einzudämmen. Der sehr allgemein gehaltenen Definition der Siedlungsschwerpunkte in § 6 des Landesentwicklungsprogramms und damit den Rechtsvorschriften kann sehr leicht entsprochen werden, denn diese Definition enthält Qualitäts-, aber keinerlei Quantitätsprinzipien.

Und schließlich ergibt sich im Zusammenhang mit der Ausweisung von Siedlungsschwerpunkten die Frage für die Landesplanung, inwieweit sie in Anbetracht der Vergrößerung der Gemeindegebiete durch die kommunale Neugliederung in der Lage ist, Festsetzungen innerhalb der Gemeinde zu treffen, ob sie also „in die Gemeinde hineinregieren“ darf. Ein für den Niedersächsischen Minister des Innern erstattetes Rechtsgutachten³ hält raumordnerische Festlegungen für Gemeindeteile für zulässig, da bei Angelegenheiten, die weder eindeutig örtlich noch eindeutig überörtlich seien, ein Aufgabenkreis sich ergebe, der kondominal von Gemeinde und Staat zu regeln sei. Festlegungen für Gemeindeteile seien also zulässig, wenn die Gemeinde dabei mitwirke. Aber trotzdem wird man in Niedersachsen landesplanerische Festlegungen für Gemeindeteile nach allem, was inzwischen bekannt geworden ist, nicht vornehmen. —

Aus den Erwägungen zu 1. bis 5. ergibt sich, daß die Pläne der bundesdeutschen Landesplanung nicht ohne weiteres ausführungsfähig sind wie etwa Bauzeichnungen. Im Gegensatz zu anderen Plänen könnte man sagen, so paradox das klingen mag, daß Pläne der Landesplanung zur unmittelbaren Ausführung nicht geeignet sind. Pläne der Landesplanung können und dürfen in Abgrenzungen und Festlegungen nicht haargenau sein. Sie können nicht die Nutzung oder Freihaltung von einzelnen Quadratmetern festlegen. Das würde dem bundesdeutschen Rechts- und Verwaltungssystem widersprechen. Pläne der Landesplanung können deshalb nur Rahmen für im Raum tätige Behörden setzen. Das engt natürlich die Wirksamkeit der Landesplanung ein.

3.

Die Tatsache, daß die Durchführung, die Realisierung von Vorstellungen der Landesplanung in der Verantwor-

tung anderer Stellen liegt, der eigenverantwortlichen Fachverwaltungen und letzten Endes ihrer sie leitenden Minister, oder der Gemeinden, daß deshalb diese Stellen gegenüber der Landesplanung eine eigene Entscheidungsbefugnis, damit aber auch Überprüfungsbefugnis haben, hat einige nicht zu übersehende Folgen. Deshalb ist Landesplanung für Politiker nicht besonders attraktiv. Sie wollen Erfolge im äußeren Geschehen sehen. Die Aufstellung eines Landesentwicklungsplans, der an der Verkehrsmisere, an der Umweltverschmutzung, an der Beseitigung der Arbeitslosigkeit nichts ändert, bis er Jahre nach seiner Aufstellung mehr oder minder vollständig realisiert ist, ist aber kein Aufsehen erregendes Faktum. Ferner kann es die in der Landesplanung Tätigen deprimieren, daß sie nicht die volle Verantwortung für die Realisierung ihrer Pläne tragen dürfen. Das kann zur Resignation führen. Auch besteht die Möglichkeit, daß die Landesplanung in ihren Vorstellungen recht allgemein und abstrakt wird, da natürlich mit den Fachverwaltungen über einige grundsätzliche Thesen viel rascher ein Einvernehmen zu erzielen ist als über recht konkrete räumliche Festlegungen. Einer Gefahr ist die Landesplanung bisher entgangen, obwohl auch sie in der nicht zu leugnenden Unverantwortlichkeit liegt, nämlich der Gefahr, zu utopischen Vorstellungen über die Gestaltung des Raumes und seiner Entwicklung zu kommen. Es darf aber doch wohl festgestellt werden, daß zum Beruf des Landesplaners ein starkes Engagement und ein gewisses Ethos gehören.

Aus diesem Verantwortungsbewußtsein heraus sind die Landesplaner nicht in die Unbestimmtheit und Abstraktheit geflüchtet. Das Gegenteil beweisen die nun in allen deutschen Bundesländern vorhandenen zahlreichen Programme und Pläne, in denen immer konkretere Vorstellungen für die Raumgestaltung entwickelt werden.

Als Beispiel mögen die Vorschriften für den Inhalt der nordrhein-westfälischen Regionalpläne dienen, die in der 3. Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz vom 4. Mai 1976 (GV NW S. 227) enthalten sind. Der Maßstab ist, wie gesagt, auf 1 : 50 000 festgelegt, das heißt, ein Kilometer auf der Erdoberfläche entspricht 2 cm auf der Karte, also 1 cm = 500 m. Das ermöglicht eine schon stark in Einzelheiten gehende Darstellung.

Dem entsprechen die differenzierten Vorschriften über den Inhalt der Gebietsentwicklungspläne in § 2 Abs. 5 3. Durchführungsverordnung zum LaplaGes. Darin sind 15 unterschiedliche darzustellende Bereiche angeführt, die aber zum Teil noch weiter untergegliedert sind, so daß das Planzeichenverzeichnis, das der Verordnung als Anlage beigefügt ist, knapp 50 verschiedene Symbole für die zeichnerische Darstellung aufweist. Dabei ist für die Praxis besonders schwierig die Notwendigkeit, Wohnsiedlungsbereiche zu unterteilen in Bereiche mit hoher Siedlungsdichte (mindestens 90 Einwohner pro ha), mit mittlerer Siedlungsdichte (zwischen 40 und 110 Einwohnern pro ha) und Bereiche mit niedriger Siedlungsdichte (höchstens 50 Einwohner pro ha), wäh-

³ Ernst/Suderow: Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile. — Hannover 1976. = Schriften der Landesplanung Niedersachsen. S. 49 f.

rend Wohnplätze mit einer Aufnahmefähigkeit von weniger als 2 000 Einwohnern nicht als Wohnsiedlungsbereiche darzustellen sind. Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereiche sind unter besonderer Darstellung der Bereiche für nicht oder nicht erheblich belästigende Betriebe und der Bereiche für standortgebundene Anlagen auszuweisen, woraus dann natürlich die Betriebe, die belästigend sein könnten, leicht erkennbar sind; denn in der Legende ist für alle Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereiche ein kräftiges Grau vorgesehen, das für nicht belästigende Betriebe abgeschwächt ist, während die Bereiche für standortgebundene Anlagen rot zu umranden sind. Im übrigen sind – unter anderem – darzustellen: Agrarbereiche, Waldbereiche, wasserwirtschaftliche Bereiche, Erholungsbereiche, Bereiche für die Entwicklung der Landschaft, für oberirdische Bodenschätzegewinnung, für Aufschüttungen, für das Hochschulwesen, für zentrale Schulstandorte, für das Krankenhauswesen, für Versorgungsanlagen (stark untergliedert). Dazu kommen noch das Verkehrsnetz für die verschiedenen Verkehrsträger (Straße, Schiene, Luft) und Leitungsbänder einschließlich der Richtfunkstrecken und -stellen für die Post.

Eine derart immer genauer werdende Darstellung in den Plänen der Landesplanung ergibt sich auch aus den Planungen anderer deutscher Bundesländer. Im Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg vom 22. Juni 1971 (GesBl 1972 S. 170), durch Verordnung der Landesregierung vom 11. April 1972 (GesBl S. 169) für verbindlich erklärt, finden sich besonders im 3. Teil (Ziele der Landesplanung für räumliche Bereiche [Gebiete]) eindeutige Festlegungen nicht nur für zentrale Orte, sondern auch für Erholungsräume. Im schleswig-holsteinischen Gesetz über Grundsätze zur Entwicklung des Landes (Landesentwicklungsgrundsätze) vom 11. Dezember 1973 (GVBl S. 425) sind nicht nur die Mittel- und Oberzentren namentlich genannt, sondern es sind Stadtrandkerne I. und II. Ordnung als besondere Raumkategorien eingeführt worden. Ihr Raum ist der Umkreis von 10 Kilometern um Mittel- und Oberzentren und um Hamburg. Für ihre Entwicklung gelten bestimmte Bedingungen. Dabei sind die Stadtrandkerne I. Ordnung in dem genannten Gesetz durch Ortsangaben festgelegt, während die Stadtrandkerne II. Ordnung durch die Regionalpläne abzugrenzen sind.

Je genauer und detaillierter die Pläne der Landesplanung werden, um so bedeutsamer wird die Frage, welche Bedeutung das denn hat oder haben soll, welche einzuhaltenden Bedingungen sich daraus für die Fachplanungsträger und für die Gemeinden ergeben. Zur Erkennung dessen gehört die Feststellung, was die Landesplanungsgesetze selbst dazu sagen.

– *Raumordnungsgesetz des Bundes:* Die Länder stellen Programme und Pläne auf. Diese müssen die Ziele der Raumordnung und Landesplanung enthalten, die zur Verwirklichung der Grundsätze des § 2 ROG erforderlich sind. Dann haben unter gewissen Anhörungspflichten

den die Behörden von Bund und Ländern und sonstige Planungsträger sowie die Gemeinden und Gemeindeverbände diese Ziele zu beachten (§ 5 ROG).

- *Baden-Württemberg:* Zielsetzungen in einem für verbindlich erklärten Entwicklungsplan sind Ziele der Raumordnung und Landesplanung im Sinne von § 5 ROG.
- *Bayern* verweist für die Geltung seiner Pläne ebenfalls auf das ROG, also ebenfalls Beachtung der Ziele.
- *Hessen:* Landesraumordnungsprogramm und Landesentwicklungsplan sind für die Träger der Regionalplanung verbindlich. Behörden, Gemeinden und Gemeindeverbände haben die Bestimmungen der Regionalpläne zu beachten. Das steht alles unter der Überschrift „Wirkungen der Ziele der Raumordnung und Landesplanung“.
- *Niedersachsen:* Alle Behörden, Gemeinden und Landkreise haben ihre raumbeanspruchenden Planungen und Maßnahmen dem in den Raumordnungsprogrammen festgelegten Zielen der Raumordnung anzupassen.
- *Nordrhein-Westfalen:* Landes- und Gebietsentwicklungspläne sind Richtlinien für alle behördlichen Entscheidungen, Planungen und Maßnahmen, die für die Raumordnung Bedeutung haben. Aber diese Pläne haben für das ganze Land oder für die Regionalebene die Ziele der Raumordnung und Landesplanung festzulegen.
- *Rheinland-Pfalz:* Die Ziele der Landesplanung ergeben sich aus dem Landesentwicklungsprogramm und den regionalen Raumordnungsplänen. Die in einem bestimmten Verfahren für verbindlich erklärten Pläne sind von allen Behörden usw. bei raumbedeutsamen Maßnahmen zugrunde zu legen.
- *Saarland:* Raumordnungsprogramm und andere Raumordnungspläne sind von allen Behörden usw. zu beachten.
- *Schleswig-Holstein:* Alle Träger der öffentlichen Verwaltung haben für die Verwirklichung der Raumordnungspläne einzutreten und dürfen keine Planungen aufstellen, bestehen lassen, genehmigen oder verwirklichen sowie Maßnahmen durchführen, die mit den Raumordnungsplänen nicht in Einklang stehen. In den Plänen sind die Ziele der Raumordnung und Landesplanung festzusetzen.

In dieser Übersicht wurde bewußt auf die Darstellung aller Modalitäten beim Zustandekommen von Programmen und Plänen der Landesplanung ebenso verzichtet wie auf das Aufzeigen der rechtlichen Handlungsformen (Gesetz, Rechtsverordnung, Erlaß) in den einzelnen Ländern. Damit tritt um so deutlicher zu Tage, daß der isoliert betrachtete Plan nach außen überhaupt keine Wirkung hat, sondern nur die in ihm dargestellten Ziele. Der Plan ist von Bedeutung nur als Zusammenfassung und Darstellung von Zielen, als Vehikel für Ziele.

Berichtende und beschreibende Teile von Programmen, wie sie früher allerdings mehr üblich waren als heute, haben keinerlei rechtliche Bedeutung.

4.

Warum sich die Wirksamkeit von Plänen auf die in ihnen enthaltenen Ziele konzentriert, ist einsichtig. Die Pläne sollen andere Planungsträger beeinflussen, sollen richtungsweisend für sie sein. Sie sollen sagen, worauf man für die Entwicklung des Landes hinaus will. Der Endpunkt einer Richtung aber ist ein Ziel. Zielloses Richtungsweisen ist ein Widerspruch in sich selbst. Daß nur die Ziele rechtserheblich sind, ist also unabhängig von dem Wortgebrauch der Raumordnungsklauseln in Fachplanungsgesetzen. Ziel kommt der Idee nach aus dem Wortgebrauch der Landesplanung.

Deshalb ist schon in den Neuanfängen der Landesplanung nach dem Zweiten Weltkrieg von Zielen der Landesplanung die Rede⁴. Offenbar ist die Identifikation von Plan und Ziel bei uns so selbstverständlich geworden, daß das Stichwort „Ziel“ im dreibändigen Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung⁵ nicht vorkommt, wohl aber eine ganze Reihe von Stichworten zu „Plan“, „Planung“ und damit zusammenhängenden Begriffen (Leitbild der Raumordnung, landesplanerisches Verfahren, landesplanerische Zielprognose, Landesplanung, Planerausbildung, Planfeststellung, Planologie, Planung, Planungsatlanten, Planungs- und Baurecht, Planzeichen, Raumbeobachtung, Raumforschung, Raumordnung, Raumordnungsberichte, Raumordnungsgesetz des Bundes, Raumordnungskataster, Raumordnungspolitik, Raumordnungsrecht, Raumordnungsverfahren, Raumplanung, Raumplanung in der Geschichte, Raum und Raumgliederung).

Die demgegenüber nahezu ausschließlich rechtlich bedeutsamen Ziele der Landesplanung werden nach den Landesplanungsgesetzen in alle vorhandenen Rechtsformen des staatlichen Handelns gefaßt:

- in Gesetzesform in Baden-Württemberg und zum Teil in Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein;
- in Rechtsverordnungsform in Bayern;
- in Verwaltungserlaßform im Saarland und auch in den Ländern, die zum Teil Gesetzesform haben, zum Beispiel Landesentwicklungspläne in Nordrhein-Westfalen.

Daraus muß gefolgert werden, daß die rechtliche Form, die maß für die Festlegung von Zielen der Landesplanung gewählt hat, für ihre Bindungswirkung nicht von wichtiger Bedeutung ist. Das ergibt sich ferner daraus, daß ohne

Rücksicht auf die in Anspruch genommene Rechtsform die Art der Bindung, wie die Übersicht über die Landesplanungsgesetze gezeigt hat, für alle Länder ziemlich gleichmäßig festgelegt ist. Das gilt selbst dann, wenn Ziele durch Gesetz festgelegt wurden. Auch diese Gesetze wenden sich immer nur an Planungsträger; auch diese Gesetze begründen nie unmittelbar Rechte und Pflichten an Grund und Boden oder für die Grundeigentümer. Und vor allem sind diese Gesetze in ihren Bestimmungen fast ohne Ausnahme so weit gefaßt, daß das Ermessen der Planungsträger nicht aufgehoben wird. Auch sie sind nur Richtlinien für das Ermessen der anderen planenden Dienststellen.

Deshalb kann der Meinung nicht gefolgt werden, daß die nordrhein-westfälische Regelung, wonach die Landesentwicklungspläne Richtlinien für alle behördlichen Entscheidungen, Maßnahmen und Planungen von raumrelevanter Bedeutung seien, hinter § 5 Abs. 4 ROG („... zu beachten“) zurückbleibe bzw. sogar dagegen verstoße⁶. Alle Programme und Pläne oder, richtiger, alle Ziele der Landesplanung, gleichgültig in welcher Rechtsform sie festgelegt sind, sind niemals zwingend für die Planungsträger. Die Eigenverantwortlichkeit der Minister muß noch gewahrt bleiben. Damit muß jedes Ziel Richtlinie für das Ermessen bleiben. Die nordrhein-westfälische Gesetzgebung verstößt also nicht gegen Bundesrecht, sondern hat nur am klarsten ausgesprochen, was der Gesetzgebung für die Landesplanung überhaupt nur möglich ist.

Das führt also zu der Erkenntnis, daß nicht nur Plan nicht gleich ausführungsfähig ist, sondern daß selbst der Begriff „Ziel“ nicht klar und bestimmt ein fester Punkt ist, sondern nur ein bewußt etwas unklar zu lassender, und zwar besonders in seinen Abgrenzungen unklarer Raum. Das dem so ist, ergibt der Augenschein, nämlich die zeichnerische Darstellung von Zielen der Landesplanung. Punkte, Striche, Pfeile, farbig angelegte Flächen sind die Darstellungsmittel, nicht aber auf den Quadratmeter genaue Zeichnungen.

Die Ziele sind nach den Landesplanungsgesetzen oder nach den Programm-Gesetzen (siehe zum Beispiel § 37 Abs. 2 des nordrhein-westfälischen Gesetzes zur Landesentwicklung von 1974) oder nach den Raumordnungsklauseln zugrunde zu legen, zu berücksichtigen oder zu beachten. Oder andere Planungen sind ihnen anzupassen (§ 1 Abs. 4 BBauG) bzw. sie müssen mit den Zielen der Raumordnung übereinstimmen (§ 2 Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 6. Oktober 1969 – BGBl I S. 1861). Das bedeutet eine Intensitäts-Skala: zugrunde legen – berücksichtigen – beachten – anpassen – über-

⁴ Landesplanung, Begriffe und Richtlinien. Vorschläge der Arbeitsgemeinschaft der Landesplaner der Bundesrepublik Deutschland. — Düsseldorf 1953. S. 13.

⁵ 2. Aufl. — Hannover 1970.

⁶ *Erbguth*: Probleme des geltenden Landesplanungsrechts. — Münster 1975. = Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 19. S. 137. Ebenso im Anschluß an *Erbguth Suderow*: Das Verhältnis der Fachplanungen zur Raumordnung und Landesplanung. — Münster 1976. = Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 36. S. 18.

einstimmen⁷. Aber unter Berücksichtigung des Verfassungsgrundsatzes der Eigenverantwortlichkeit der Minister (Art. 65 GG) und der Garantie der Selbstverwaltung für die Gemeinden (Art. 28 GG) wird man diesen unterschiedlichen Wortgebrauch nur im Sinne eines graduellen, nicht aber qualitativen Unterschieds auffassen dürfen. Eine wirklich deutliche Grenze könnte man eigentlich zur zwischen zugrunde legen – berücksichtigen – beachten – anpassen einerseits und übereinstimmen andererseits feststellen. Doch dieses Gebot der Übereinstimmung ist keine Rechtswirkung eines landesplanerischen Plans, sondern gilt für die Planungen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, ist also Vorschrift für das Wirtschaftsressort, nicht festgelegte Rechtsfolge von Plänen der Landesplanung. Diese Bestimmung kann also trotz ihrer großen, wenn auch noch nicht überzeugend angewandten Bedeutung für den Zusammenklang von Landesplanung und regionaler Wirtschaftsförderung nicht für die rechtliche Bedeutung von Zielen der Landesplanung herangezogen werden.

5.

Für die Begriffe Plan und Ziel ist festzustellen:

1. Der Plan hat rechtliche Bedeutung nur durch seinen Zielinhalt.
2. Die Ziele wenden sich nur an andere öffentliche Planungsträger, besonders an die Gemeinden. Sie verpflichten niemals einen Einwohner oder Grundstückseigentümer unmittelbar.
3. Die Ziele sind niemals strikt zu befolgende Weisungen an Planungsträger. Sie müssen immer noch einen Ermessensspielraum offen lassen.
4. Die Rechtsform spielt für die Bindungswirkung der Ziele keine Rolle. Diese ist gesetzlich durch die Landesplanungsgesetzgebung geregelt.

Damit ist endgültig die Frage gestellt, was diese Ziele materiell denn nun eigentlich sind. Diese Frage ist sehr umstritten^{7a}, wobei sich der Streit auf die Frage zuspitzt, ob der Plan Norm oder Verwaltungsakt ist, ein Streit, der sich aber besonders an der Frage der Bauleitpläne nach BBauG entzündet hat. Wie streitig die Frage ist, mag daraus zu ersehen sein, daß selbst ein so bedeutender Verwaltungsrechtslehrer wie *Ernst Forsthoff* seine Meinung dazu im Laufe der Jahre geändert hat. Er hat lange die Auffassung vertreten, Pläne seien Verwaltungsakte⁸, um

dann später zu der Auffassung zu kommen, daß raumbezogene Pläne weder reine Normen noch bloße konkrete Anordnungen seien; sie enthielten wesentliche Elemente von beiden. Es komme auf den Planinhalt an. Der Plan sei zum Unterschied von Norm und Verwaltungsakt ein aliud, etwas anderes. Er lasse sich in die typischen Formen rechtsstaatlichen Handelns nicht bruchlos einordnen. Es bleibe allerdings ein ungelöster Rest⁹.

Es kann wohl nicht übersehen werden, daß ein solches Ergebnis nicht recht zufriedenstellend ist. Zwar mag man sich noch in etwa damit abfinden, daß ein ungelöster Rest bleibt, obwohl es mir richtiger zu sein scheint, lieber von einem offenen Rest zu sprechen. Dieser sollte aber nicht nur notgedrungen in Kauf genommen, sondern bejaht werden. Verwaltungsrecht ist unpräziser als Zivilrecht. Verwaltungsbehörden gestalten, Gerichte entscheiden. Zum ersten gehören Ermessensspielräume, zum zweiten genaue Rechtsvorschriften.

Daß aber der raum- oder gebietsbezogene Plan ein aliud sei, ist eigentlich das Eingeständnis der Ungeklärtheit des Problems. Denn mit „aliud“ wird eigentlich nichts ausgesagt¹⁰. Trotzdem gewinnt die Aliud-Lehre immer mehr Anhänger. So wird von *Joseph H. Kaiser* pointiert formuliert: „... ein Plangesetz ist etwas anderes als ein Gesetz im eigentlichen Sinn. Der Plan, auch wenn er in der Form eines Gesetzes beschlossen ist und in Erscheinung tritt, ist dennoch ein aliud. Und ein Plan in der Form eines Verwaltungsaktes ist ebenfalls ein aliud. Das zweigliedrige Schema von Norm und Verwaltungsakt ist der Planung unangemessen... Das Gesetz ist unverbrüchlich, ein Plan – auch wenn er die Form eines Gesetzes annimmt – darf es nicht sein. Der Plan ist eine dritte Handlungsform der öffentlichen Gewalt“¹¹.

Es führt auch nicht zu befriedigenden Ergebnissen, wenn die Pläne der Landesplanung (ebenso wie die gemeindlichen Flächennutzungspläne) als Verwaltungsprogramm bezeichnet werden¹². Denn das Verwaltungsprogramm ist in unserem Rechtssystem als Form öffentlich-rechtlichen Handelns nicht vorgesehen. Das gleiche gilt von dem Versuch, den Raumordnungsplan „zwischen der Rechtsverordnung und der Verwaltungsvorschrift anzusiedeln“¹³, denn unserem gegenwärtigen Rechtssystem sind solche Mischformen eben unbekannt.

9 *Forsthoff*, a.a.O., aber 10. Aufl. 1973, S. 303 ff., bes. S. 310.

10 *Löwer*: Gemeindliche Selbstverwaltung und Landesplanung. In: Juristische Schulung. (1975) S. 784.

11 Vgl. *Ossenbühl*: Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit? Dargestellt am Beispiel der Entwicklungsplanung. (Gutachten zum 50. Deutschen Juristentag 1974 in Hamburg.) In: Verhandlungen des 50. Deutschen Juristentages. — München 1974. Bd. 1, Teil B, S. 45 ff.; dazu Bd. 2 (Sitzungsberichte), Teil 1, mit Referaten von *Kaiser* und *Rietdorf* sowie umfangreicher Wiedergabe der Diskussion, vor allem *Kaiser* S. 12.

12 *Stich*: Die Planungsstufen der Orts-, Regional- und Landesplanung. In: Deutsches Verwaltungsblatt. (1973) S. 593, 596.

13 *Evers*: Das Recht der Raumordnung. — München 1973. S. 87.

7 Zum Wortgebrauch vgl. *Erbguth*, a. a. O., S. 132 ff. Ferner *Niemeier*: Das Recht der Raumordnung und Landesplanung in der Bundesrepublik Deutschland. — Hannover 1976. = Abhandlungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 75. S. 67.

7a *Ernst*: Raumordnung als Aufgabe der planenden Gesetzgebung und Verwaltung. S. 129–172 in: Mittel und Methoden planender Verwaltung. — Baden-Baden 1968. = Planung, Bd. 3. S. 158.

8 *Forsthoff*: Lehrbuch des Verwaltungsrechts. 7. Aufl. — München 1958. Bd. 1, Allgemeiner Teil, S. 158 ff., bes. S. 187.

Natürlich sind Raumordnungspläne Verwaltungsprogramme, ebenso wie es richtig ist, daß die Planinhalte zum Teil Rechtsverordnung sein können, zum Teil aber auch Verwaltungsvorschriften. Es sollte aber doch versucht werden, eine einheitliche und einzige rechtliche Qualifikation für Raumordnungspläne zu finden. Deshalb scheint mir der Versuch, die Ziele der Landesplanung in abstrakte Oberziele und konkrete Unterziele einzuteilen und für die Oberziele die Gesetzesform zwar nicht vorzuschreiben, aber vorzuschlagen, auch nicht befriedigend zu sein¹⁴. Denn es wird von politischen, sogar tagespolitischen Erwägungen abhängen, was man als Oberziel in Gesetzesform festlegen, also dem Parlament vorbehalten will. Zudem ist dies in den Programmen und Plänen der bundesdeutschen Länder recht unterschiedlich. In Schleswig-Holstein sind die Stadtrandkerne I. Ordnung durch Gesetz festgelegt. Warum nicht auch die Stadtrandkerne II. Ordnung? In Nordrhein-Westfalen dagegen ist das gesamte System der zentralen Orte und Entwicklungsschwerpunkte nicht durch Gesetz festgelegt. Aber das Gesetz zur Landesentwicklung bestimmt zum Beispiel, daß bandartige bauliche Entwicklungen entlang von Verkehrswegen zu vermeiden sind (§ 24 Abs. 4), oder daß bei Parallelverlegungen von Leitungen dafür zu sorgen ist, daß die Schutzstreifen sich überlappen (§ 26 Abs. 5). Sind das wirklich Oberziele für die Landesplanung?

Die Form, die Programme und Pläne heute haben und in Zukunft finden werden, sagt wenig über ihre Rechtswirkungen aus, kann aber vielleicht ein ganz klein wenig Indiz sein. Man kann sie nicht nur als Regierungsakte oder innerdienstliche Weisung qualifizieren; dazu ist ihr „Eingriffscharakter“ zu groß. Innerdienstliche Weisungen können sie nicht sein, da die Außenwirkung nicht zu übersehen ist. Ihre Rechtswirkung ist derart, daß sie nicht bloße Regierungsakte sind¹⁵. Aber der Inhalt der Programme und Pläne ist qualitativ zu unterschiedlich, als daß ihm einheitlich ein Rechtssatzcharakter beigelegt werden könnte. Programme und Pläne enthalten häufig rein organisatorische Entscheidungen, zum Beispiel die Einteilung in Regionen. Eigentlich sind das noch nicht einmal Ziele der Landesplanung, sondern organisatorische Verwaltungsakte¹⁶. Deshalb kann man die Pläne auch nicht materiell als Rechtsverordnungen einstufen¹⁷.

Dann kommt es der Wirklichkeit, den unterschiedlichen Rechtsformen der Pläne schon näher, die Rechtswirkung dieser Pläne nicht in den Plänen selbst zu finden, sondern

in den jeweiligen Landesplanungsgesetzen bzw. in den Raumordnungsklauseln, so daß die Form der Pläne rechtlich unerheblich ist¹⁸.

Wenn weder rechtliche Form noch Inhalt der Pläne Schlußfolgerungen über ihre Rechts- und Bindungswirkung zulassen, wenn die Rechtswirkung sich vielmehr aus den „Rahmen“gesetzen für Organisation und Planaufstellungsverfahren der Landesplanung ergeben, dann wird allerdings der Frage nach der Rechtsnatur der Pläne ihre Schärfe genommen. Trotzdem bleibt natürlich die Frage, wie sie in unser Rechtssystem einzuordnen sind.

Landesplanerische Pläne heben sich deutlich von Bauleitplänen ab. Ihre Auswirkungen sind anders. Sie greifen nicht unmittelbar in Rechte ein. Sie sind also in keinem Fall Verwaltungsakt, aber ebensowenig Rechtsnorm im klassischen Sinn. Man darf jedoch nicht außer acht lassen, daß seit der Ausbildung des Staats- und Verwaltungsrechts im 19. Jahrhundert sich die Aufgaben des Staates und damit die der Verwaltung erheblich geändert haben. Sie wurden nicht nur mehr, sondern sie wurden auch anders. Der Staat wurde Sozialstaat¹⁹. Aber er ist auch Rechtsstaat, und er muß es sein. Die Formen rechtlichen Handelns der öffentlichen Hand (Gesetz, Rechtsverordnung, Verwaltungserlaß, Verwaltungsakt) wurden im Rechtsstaat und für den Rechtsstaat ausgebildet. Die oberste Handlungsform für den Sozialstaat ist dagegen der Plan in all seiner Mannigfaltigkeit. Von daher ist es schon verständlich, daß der Plan gegenüber den Formen des Rechtsstaats als ein aliud angesehen wird.

Doch Sozialstaat und Rechtsstaat dürfen nicht isoliert nebeneinander stehen. Die Daseinsvor- und -fürsorge hat sich der Formen des Rechtsstaates zu bedienen; denn nur so kann die Bundesrepublik ein sozialer Rechtsstaat sein. Dieser Zwang hat für die Praxis der Landesplanung zur Folge gehabt, daß sie notgedrungen zwischen den im Rechtsstaat ausgebildeten Formen öffentlichen Handelns sich entscheiden mußte. Und das ist eben in den deutschen Ländern sehr unterschiedlich geschehen. Dabei mußte, wenn man die Gesetzesform wählte, diese Form, die schon durch Maßnahme- oder Einzelfallgesetze aufgeweicht war, noch mehr verändert werden. Denn dem Recht der Raumordnung kommt es auf ein zu erreichendes Ziel an, eben die Ziele der Landesplanung, nicht auf Bedingungen oder Tatbestände und Rechtsfolgen. Es ist finales und nicht konditionales Recht²⁰. Daß dem so ist, kann man sehr leicht dem Wortgebrauch aller Programme entnehmen.

14 Klein: Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung. — Münster 1972. = Beiträge zur Umwelt-, Raum- und Siedlungsforschung, Bd. 1. S. 98.

15 Hosch/Höhnberg: Programme und Pläne nach dem Bayerischen Landesplanungsgesetz. In: Bayerische Verwaltungsblätter. (1974) S. 657 ff., 691 ff.

16 Mayer/Helbig: Ziele der Raumordnung und Landesplanung. Rechtsnatur und Inhalt nach dem Beschluß des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 18. November 1974. In: Bayerische Verwaltungsblätter. (1975) S. 163.

17 Breuer: Die hoheitliche raumgestaltende Planung. Bonner juristische Dissertation 1968.

18 Hohberg: Das Recht der Landesplanung. — Hannover 1966. = Abhandlungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 47. S. 95 ff., bes. S. 99.

19 Loschelder: Wandlungen der Verwaltung. Mitteilungen der kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Januar 1964. Dazu: Die Öffentliche Verwaltung. (1964) S. 89 ff.; Scheuener: Das Gesetz als Auftrag der Verwaltung. In: Die Öffentliche Verwaltung. (1969) S. 585 ff.

20 Fröhler/Oberndorfer: Österreichisches Raumordnungsrecht. — Linz 1975. S. 19 ff. / Oberndorfer: Strukturprobleme des Raumordnungsrechts. In: Die Verwaltung. (1972) S. 257 ff.

6.

Wie der Gesetzesbegriff, so haben sich aber auch die Inhalte der Rechtsverordnung und der Verwaltungsverordnung verschoben. Sie gehen mehr ineinander über. Die übliche Unterscheidung nach Außen- und Innenwirkung ist überholt. Auch Verwaltungsanordnungen haben Außenwirkungen²¹. Auch Verwaltungserlasse haben Rechtscharakter und können Rechtssätze enthalten. Verwaltungsanweisungen, im modernen Sinn betrachtet, können sich an alle Stellen und Ebenen der gesamten öffentlichen Verwaltung wenden, auch an die Gemeinden, wenn dies in Anbetracht von Art. 28 GG durch Gesetz für zulässig erklärt worden ist. Es besteht bei der nun einmal gegebenen und sich immer weiter entwickelnden Verzahnung von Staat und Gemeinde keine Veranlassung mehr, Verwaltungsvorschriften behördenintern nur für die Staatsverwaltung gelten zu lassen. Auch das Denken im Gegensatz von Staatsverwaltung und Selbstverwaltung stammt aus dem 19. Jahrhundert. Wenn nach § 1 Abs. 3 des nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetzes Landesplanung eine gemeinschaftliche Aufgabe von Staat und Selbstverwaltung ist, dann sollte der darin liegende gute Denksatz weiter auf die gesamte Verwaltung ausgedehnt werden²². Zum mindesten sollte man für den Sozialstaat die Gemeinden nicht nur in dessen Aufgabenkreis einbeziehen, wie das ja weithin geschehen ist, sondern auch die Rechtsgeltung seiner Handlungsformen dahin ausdehnen. Für Gesetz und Rechtsverordnung ist das selbstverständlich, aber für die Verwaltungsanordnung schreckt man wegen ihrer angeblich nur möglichen Innenwirkung davor zurück.

Es entspricht aber einfach dem Gesamtinhalt landesplanerischer Programme und Pläne am besten, sie ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform als Verwaltungsanordnungen zu qualifizieren. Dies ist richtig wegen ihres vielfältigen Inhalts. Dies ist ferner richtig wegen ihrer aufgelockerten Bindungswirkung, die ihnen durch die Landesplanungsgesetze verliehen ist und in Anbetracht unseres Verfassungsaufbaus verliehen werden mußte. Dies ist schließlich richtig, weil die Landesplanung sich nur an Planungsträger wendet. Nach einem noch nicht geregelten aliud zu suchen, empfiehlt sich dann nicht, wenn andere Formen bei neuerer Entwicklung unseres Rechtsdenkens und unserer Rechtsstaat-Systematik zur Verfügung stehen. Es sei jedoch nachdrücklich betont, daß das Gesagte nur für Programme und Pläne der Landesplanung gilt.

Für die Landesplanung ist der Gedanke des Rechtsschutzes nicht so gravierend wie für Bebauungspläne. Der Rechtsschutz richtet sich nach der Form, in die der „Verwaltungserlaß“ gekleidet ist. Es wird aber meistens an der Beschwerne mangeln.

21 Krüger: Rechtsverordnung und Verwaltungsanweisung. In: Rechtsprobleme in Staat und Kirche. Festschrift für Rudolf Smend zum 70. Geburtstag. — Göttingen 1952. S. 211 ff.

22 Näheres vgl. Niemeier: Landschaftsverbände und Funktionalreform. — Köln 1975. S. 4 ff.

Natürlich gibt es im Landesplanungsrecht auch Verwaltungsakte, zum Beispiel die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen, die Genehmigung von Freileitungen im Raumordnungsverfahren nach § 31 b des baden-württembergischen Landesplanungsgesetzes, die Verbindlichkeitserklärung nach dem nordrhein-westfälischen Braunkohlegesetz, die Feststellung der Landesplanung, daß ein gemeindlicher Bauleitplan nicht den Zielen der Raumordnung und Landesplanung angepaßt ist, Anpassungspflicht der Gemeinden und Planungsgebot nach § 19 des nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetzes. Da ist die Frage des Rechtsschutzes natürlich klar.

7.

Außer den Zielen kennt das Landesplanungsrecht noch Grundsätze und Erfordernisse der Raumordnung. Derartige Grundsätze wurden 1965 durch das ROG in die Gesetzespraxis eingeführt. Das hat inzwischen Schule gemacht. So enthält § 2 des Bundesnaturschutzgesetzes vom 20. Dezember 1976 (BGBl I S. 3574) auch derartige Grundsätze. Nach § 2 Abs. 2 ROG sind die Grundsätze der Raumordnung von den öffentlichen Planungsträgern im Rahmen des ihnen zustehenden Ermessens gegeneinander und untereinander abzuwägen. Das gleiche gilt für Grundsätze, die die Länder zusätzlich entwickelt haben (siehe zum Beispiel § 37 Abs. 1 des nordrhein-westfälischen Landesentwicklungsprogramms, Art. 3 des bayerischen Landesplanungsgesetzes). Ihnen fehlt also die Bindungswirkung der Landesplanungsziele, wenn sie auch „gelten“, aber eben nur als Leitlinien für die Aufstellung von Plänen einschließlich der Fachplanungen. Im übrigen sind die Grundsätze in Gesetzesform ein Beispiel dafür, wie sozialstaatliches Bemühen in rechtsstaatliche Formen gefaßt wird.

Die „Erfordernisse“ der Raumordnung werden besonders in Raumordnungsklauseln genannt²³. Sie haben rechtlich keine besonders festgelegte Bindungswirkung. Es sind Überlegungen der Landesplanung, die sich noch nicht zu Zielen verdichtet haben oder neben ihnen eine Rolle spielen. Sie sind also geeignet für die gutachtliche Tätigkeit der Landesplanung, für Raumordnungsverfahren; sie sind Argumente.

Grundsätze und Erfordernisse der Raumordnung spielen rechtstheoretisch längst nicht die Rolle wie ihre Ziele. Die zu den Zielen hier vertretene Auffassung ist nicht sogenannte „herrschende Lehre“. Es sollte aber versucht werden, den Sozialstaat in diesem Punkt in den Rechtsstaat zu integrieren; denn neue Formen für öffentliches Handeln, etwa eine grundgesetzliche Regelung des Planes, werden noch auf sich warten lassen²⁴.

23 Zu den Raumordnungsklauseln vgl. besonders Forsthoff/Blümel: Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht. — Frankfurt a. M. 1970.

24 Vgl.: Berichte der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur Verfassungsreform. Zwischenbericht 1973; Abschlußbericht 1976.