

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 27

Verfassungs- und Verwaltungsprobleme
der Raumordnung und Landesplanung

Vorträge und Diskussionsbeiträge
des 33. Staatswissenschaftlichen Fortbildungskursus
der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
1965



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

**Verfassungs- und Verwaltungsprobleme
der Raumordnung und Landesplanung**

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 27

Verfassungs- und Verwaltungsprobleme der Raumordnung und Landesplanung

Vorträge und Diskussionsbeiträge
des 33. Staatswissenschaftlichen Fortbildungskurses
der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
1965



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1965 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1965 bei Alb. Sayffaerth, Berlin 61
Printed in Germany

Inhalt

Staatssekretär <i>Fritz Duppré</i> , Chef der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Mainz	
Ziele der Raumordnung und Landesplanung. Eine Übersicht über die Planungsaufgaben	7
Ministerialdirigent Dr. <i>Friedrich Halstenberg</i> , Bundesministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung, Bad Godesberg	
Bund und Raumordnung.....	25
Ministerialdirigent <i>Albert Nouvortne</i> , Ministerium des Innern, Hannover	
Raumordnung und Selbstverwaltungsgarantie	39
Dr. <i>Kurt Becker-Marx</i> , Hauptgeschäftsführer der Kommunalen Arbeits- gemeinschaft Rhein-Neckar, Mannheim	
Regionalplanung	54
Regierungsdirektor Dr. <i>Julius Schönhofer</i> , Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, München	
Zuständigkeit der Landesbehörden für Obliegenheiten der Raum- ordnung und Landesplanung	72
Bürgermeister Dr. <i>Erwin Lang</i> , Raunheim (Hessen)	
Auswirkungen der Ziele der Raumordnung und Landesplanung auf die örtliche Bauleitplanung	93
Senatsdirektor Dr. <i>Diether Haas</i> , Finanzbehörde Hamburg	
Die Verwirklichung raumbeeinflussender und raumbanspruchender Entscheidungen der Landesplanung	109
Verwaltungsgerichtsrat Dr. <i>Rudolf Stich</i> , Neustadt (Weinstraße), Lehrbeauftragter der Hochschule Speyer	
Rechtsschutzprobleme bei Maßnahmen der Landes- und Regional- planung	124
Regierungsrat <i>Gerhard Veltman</i> , Aachen, derzeit Hochschule für Ver- waltungswissenschaften Speyer	
Bericht über die Diskussionsbeiträge	153

Ziele der Raumordnung und Landesplanung

Eine Übersicht über die Planungsaufgaben

Von Fritz Duppré

Wer in seiner täglichen Arbeit, wie ich — auf der „aussichtsreichen“ aber nicht ganz risikofreien Grenzscheide zwischen Verwaltungsvollzug und Regierungspolitik stehend —, dank der freundlichen Aufforderung und Ermunterung dieser Hochschule dann und wann zur wissenschaftlichen Reflexion angehalten wird, dem mag es leicht passieren, daß er vor lauter Bäumen den Wald nicht sieht. In dieser Situation und in der recht knapp bemessenen Zeit tut man dann den etwas verlegenen Griff nach einem Hand- oder Lehrbuch, in der Hoffnung, dort zu finden, was in der Vielfalt der Alltagseindrücke der eigenen Orientierung abzugehen scheint. In diesem Falle griff ich zu dem 1961 erschienenen Sechsten Band des von der Görres-Gesellschaft herausgegebenen Staatslexikons, um unter dem Stichwort „Raum“ nachzulesen, was noch vor wenigen Jahren als der neueste Stand der Dinge ausgegeben wurde. Dietrich Storbeck schreibt in seinem Artikel unter anderem:

„Die Organisation der Raumordnung und der Landesplanung ist also im ganzen noch sehr unvollkommen. Der umfassende Ordnungsanspruch gegenüber den Interessen der Fachressorts und der Raumverbände, der Streit um die Zuständigkeit und schließlich die mangelnde Fundierung des Raumordnungsgedankens durch klare Zielsetzungen haben bisher das Zustandekommen einer Bundesraumordnungsstelle, die Entwicklung eines Bundesraumordnungsplans und die gesetzliche Verankerung der Raumordnung verhindert.“ Diese Formulierung soll — mit einigen Einschränkungen — als Situationsbericht aus dem Jahre 1961 gelten können, da sich noch alles im Fluß befand und die Chancen eines Raumordnungsgesetzes nach Art. 75 Ziff. 4 GG nicht allzu günstig beurteilt wurden. Zwischenzeitlich haben wir allerdings einen entscheidenden Schritt vorwärts getan, der es nunmehr gestattet, über die Ziele der Raumordnung und Landesplanung in concreto zu diskutieren.

Vor der Einleitung dieser Diskussion sei mir jedoch ein kleiner Exkurs in nunmehr schon historische Gefilde gestattet, zumal er mir zum Verständnis des heutigen Standortes unerlässlich erscheint. Auch bin ich der

Meinung, daß der weite und sehr schwierige Weg von der dem staatlichen Zusammenbruch anheimgefallenen „Reichsstelle für Raumordnung“ zu einem Bundesraumordnungsgesetz zu den interessantesten Kapiteln der Rechts- und Verwaltungsgeschichte der Nachkriegszeit gehört, denen in subtilerer Weise nachzugehen die Zeitnot uns heute allerdings nicht gestattet.

Entgegen der landläufigen Annahme, daß der NS-Staat eine ganz besondere Initiative auf dem Gebiet der Raumordnung und Landesplanung entfaltet habe, ist vielmehr richtig, daß die aus der Weimarer Zeit bestehenden Landesplanungsgemeinschaften bis zu ihrer aus Kriegsgründen veranlaßten Stilllegung zwar ungehindert, aber ohne neue Initiativen und Inspirationen weiter arbeiten konnten, daß jedoch die Reichsstelle für Raumordnung ihre Tätigkeit im wesentlichen auf die Befriedigung des Landbedarfs der öffentlichen Hand beschränkt hat. Die nach dem Zusammenbruch noch vorhandenen Restbestände der früheren Verwaltungsorganisation vermochten sich zwar durchweg in den neuerstandenen Ländern zu Landesplanungsbehörden zu formieren, ihre Tätigkeit stand jedoch nicht im Brennpunkt des Verwaltungshandelns. Die mit der Bewältigung der Kriegsfolgen vollauf beschäftigte Verwaltung hätte zwar gutgetan, sich der Existenz dieser Fachbehörde schon im ersten Augenblick des Neubeginns zu erinnern; dann wäre so mancher Ansatz neuer planerischer Konzeptionen in gewissen Teilräumen und Teilbereichen nicht verpfuscht worden. Lediglich in einigen von vorausschauenden Verwaltungschefs geleiteten Städten kam der Gedanke auf, den notwendigen Wiederaufbau zur Erarbeitung neuer städteplanerischer Konzeptionen zu nutzen. Ähnliches kann für die Landesplanung insgesamt nicht gesagt werden, worin sich der alte Grundsatz des „*primum vivere, deinde philosophari*“ erneut bestätigt haben dürfte.

Die Wiedererweckung der Tätigkeit der Landesplanung erfolgte erst in dem Zeitpunkt, in dem die Impulse der Währungsreform und der Auslandshilfen unsere Wirtschaft zu den ersten Expansionen mit raumbeanspruchenden und raumbedeutsamen Folgewirkungen führten. Hinzu kam dann die unter dem Eindruck der Aufnahme vieler Millionen Neubürger innerhalb der Bundesrepublik jäh durchbrechende Erkenntnis, daß der Raum als die naturgegebene Voraussetzung aller menschlichen Behausung und Betätigung sehr eng geworden war. Daß die Bundesrepublik zu den am dichtesten besiedelten Ländern der Erde gehört, in der im Jahre 1962 auf einen Quadratkilometer 221 Menschen lebten, während im gleichen Zeitpunkt in unserem Nachbarland Frankreich sich nur 85 Personen damit zu begnügen brauchten, läßt ebenso aufmerken, wie die Tatsache, daß bei uns zu Lande alljährlich 260 qkm Bodenfläche verbaut und damit der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung entzogen

werden¹. Eine von mir im vergangenen Jahre veranlaßte Vorausberechnung der Bevölkerungsentwicklung ergab, daß wir in unserem kleinen Land von zur Zeit 3,5 Millionen Einwohnern in den nächsten zehn Jahren mit einer natürlichen Bevölkerungszunahme von 200 000 Menschen zu rechnen haben. Bleiben wir von umstürzenden Ereignissen verschont, so werden wir im Jahre 2000 — also innerhalb der nächsten 35 Jahre — mit einem natürlichen Bevölkerungszuwachs von einer runden Million rechnen müssen.

Der kolossale Wohnungsbau der Nachkriegszeit mit seinem Trend zum Eigenheim, der Umschichtungsprozeß in der Landwirtschaft, die aus den verschiedensten Ansätzen und Anlässen betriebene Wirtschaftsförderung und die auf die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen in ländlichen, schwach strukturierten Gebieten gerichteten Maßnahmen regionaler Strukturverbesserung stellten uns eines Tages vor die Notwendigkeit, die Erfordernisse der Raumordnung und ihre Methoden zu überdenken, um die ständig größer werdenden Interessenkollisionen im Raume, die Reibungsverluste und die Raumverschwendung zu vermeiden und die Vielzahl der raumrelevanten Maßnahmen recht unterschiedlichen Gewichts und verschiedenartiger Auswirkung in den weitgespannten Rahmen einer zielstrebigsten Raumordnungspolitik einzupassen. Der letzte, vielleicht entscheidende Anstoß zu planerischer Aktivität in Bund und Ländern kam aus jenem Bereich, den man vor einigen Jahren mit dem etwas marktschreierischen Etikett von der zweiten industriellen Revolution versehen hat und worunter in gleicher Weise das Vordringen des Öls aus der Sahara in das Zentrum des europäischen Kontinents und meinetwegen die Nutzung der Kernenergie für friedliche Zwecke begriffen werden kann — einschließlich der nachteiligen Folgen, die sich spür- und sichtbar als Schmutz im Wasser oder Staub in der Luft niederschlagen. Wer die Durchführung eines Raumplanungsverfahrens zum Zwecke des Baues einer Treibstoff- oder Produktenleitung in praxi erlebt oder die Abmessungen der Raumerfordernisse jeder Art für die Errichtung eines Kernenergiebeschleunigers kennt, der ahnt, welche Anforderungen in Zukunft noch an den Raum und seine Kraft gestellt werden.

In dem ersten Stadium der geschilderten Entwicklung sah man jedoch entsprechend den primär erkennbaren Kausalitäten im Raum die Fragen der Raumordnung und Landesplanung noch im wesentlichen als technisch-administratives Problem. So erklärt sich, daß die ersten Landesplanungsgesetze, die Anfang der 50er Jahre entstanden, fast ausschließlich Organisations- und Verfahrensvorschriften enthielten. Auch ein am 6. September 1955 von 107 Abgeordneten aller Fraktionen im Bundestag

¹ Nach Hans Apel: „Raumordnung und Regionalpolitik“, in: Deutschland 1975, herausgegeben von Ulrich Lohmar, München 1965.