

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

---

**Band 341**

# **Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung**

**Erster Band**

**Das Planungssystem der Landesplanung  
Grundlagen und Grundlinien**

**Von**

**Rainer Wahl**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**R A I N E R W A H L**

**Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 341/I**

# Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung

Erster Band

Das Planungssystem der Landesplanung  
Grundlagen und Grundlinien

Von

Rainer Wahl



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

**Als Habilitationsschrift auf Empfehlung  
der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Bielefeld  
gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft**

**Alle Rechte vorbehalten**

**© 1978 Duncker & Humblot, Berlin 41**

**Gedruckt 1978 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61  
Printed in Germany**

**ISBN 3 428 04145 3 (Gesamtausgabe)**

**ISBN 3 428 04146 1 (I. Bd.)**

## Vorwort

Die planende Verwaltung ist seit längerer Zeit Realität — unabhängig von modischen Schwankungen des Planungsbewußtseins. Das Recht der Planung und speziell das Verwaltungsrecht der Planung hat diese Realität des planenden Verwaltungshandelns noch nicht ausreichend verarbeitet. Bemühungen zur Änderung dieser Situation müssen zumindest zweierlei im Blick haben. Zum einen sind zu klären grundsätzliche Fragen nach der Veränderung der Staatsaufgaben, die sich in der Bedeutungssteigerung der Planung andeutet, und nach den Auswirkungen dieses Aufgabenwandels für das System der Handlungsformen und für die organisationsrechtlichen Kompetenzordnungen. Zum anderen sind die prinzipiellen Überlegungen durch detaillierte Analysen von konkreten Planungen zu ergänzen und zu vertiefen. Dies erfordert nicht nur die Beschränkung auf einen Planungsbereich, hier die räumliche Planung, sondern bewußt ins Detail gehende Untersuchungen von landesplanerischen Planungssystemen ausgewählter Länder.

Im Sinne dieser Zweiteilung enthält Band 1 der Arbeit eine verwaltungswissenschaftlich informierte Grundlegung des planerischen Handelns und des Planungsbereichs der Landesplanung; Band 2 stellt einen zentralen Sachbereich der landesplanerischen Pläne, die Konzepte zur Steuerung der Siedlungsstruktur, in ihrer sachlich-planerischen und rechtlichen Problematik in den Mittelpunkt konkreter Analysen. Das rasche Veralten der einschlägigen Pläne ist in diesem zweiten Teil der Arbeit hinzunehmen, weil anders die exemplarische Durchdringung eines Planungsbereichs nicht möglich ist.

Die Arbeit hat der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Bielefeld im Sommersemester 1976 vorgelegen und ist von ihr als Habilitationsschrift angenommen worden. Sie wurde im April 1976 abgeschlossen und bei der — für die Drucklegung erfolgten geringfügigen — Überarbeitung auf den Stand vom 31. Juli 1977 gebracht.

Nachdrücklichen und herzlichen Dank möchte ich Herrn Professor Dr. Dr. Ernst-Wolfgang Böckenförde, meinem Lehrer, sagen. Sein Rat und seine vielfältigen Anregungen während einer langjährigen Zusammenarbeit waren mir auch bei dieser Arbeit sehr hilfreich und förderlich. Nicht zuletzt entsprangen dieser Zusammenarbeit die Herausforderung

und der Ansporn für den Versuch der sowohl theoretischen als auch konkreten dogmatischen Durchdringung von Problemen. Dank schulde ich ihm auch für die Bekräftigung, die er meinem Weg zur verwaltungswissenschaftlich informierten und angeregten Behandlung öffentlich-rechtlicher Probleme von Anfang an gegeben hat.

Eine wesentliche Voraussetzung dafür, daß die Arbeit in dem vorliegenden Konzept geplant und durchgeführt werden konnte, war das zweijährige Habilitationsstipendium, das mir die Deutsche Forschungsgemeinschaft gewährt hat. Dieser bewährten Einrichtung der wissenschaftlichen Nachwuchsförderung fühle ich mich sehr verpflichtet.

Danken möchte ich den zahlreichen Landtagsarchiven, Ministerien und Planungsgemeinschaften, die mir Gesetzesmaterialien, Pläne, Programme und Berichte zur Verfügung gestellt haben. Wenn es auch durch diese — bis auf wenige Ausnahmen gezeigte — Bereitschaft gelang, die unerläßlichen Unterlagen für die vorliegende Arbeit zu erhalten, so bleibt es doch eine nicht unerhebliche Schranke für die wissenschaftliche Bearbeitung und die öffentliche Diskussion des Inhalts der Pläne und Programme, daß die notwendigen Materialien regelmäßig nur auf besondere Anforderung zugänglich sind. Die Unklarheiten über die Handlungsform und die rechtliche Bedeutung der Pläne schlagen sich in einem Publizitätsdefizit nieder.

Besonders erwähnen möchte ich die Universitätsbibliothek Bielefeld, die durch ihre Ausstattung und ihre die Interdisziplinarität fördernde Anlage maßgebliche Voraussetzungen für die Erschließung der Landtagsdrucksachen und der Literatur der Raumforschung und der Raumplanung gegeben hat.

Herzlichen Dank schulde ich Frau Hildegard Hirsch, die engagiert, sachkundig und mit hohem Einsatz in allen Stadien der Herstellung der Arbeit hilfreich gewesen ist. Für Mithilfe beim Lesen der Korrekturen danke ich Frau Lisa Maas, Herrn Assessor Hartmut Keßler und Herrn Gerichtsreferendar Rüdiger Nolte.

Nicht zuletzt danke ich Herrn Ministerialrat a. D. Professor Dr. Broermann für die Aufnahme der Arbeit in sein Verlagsprogramm.

Bielefeld, im Februar 1978

*Rainer Wahl*

# Inhaltsverzeichnis

## ERSTER BAND

### Das Planungssystem der Landesplanung Grundlagen und Grundlinien

#### Einführung

§ 1 Raumordnung als Programmierung interdependenter Zusammenhänge in der pluralistischen Verwaltung .....	1
§ 2 Gang der Untersuchung .....	9
§ 3 Begriffliche Abgrenzungen .....	16

#### *Erster Hauptteil*

### Das Handlungsinstrument des Planes und das Organisationsprinzip des Planungssystems

#### 1. Abschnitt

#### **Das Handlungsinstrument des Planes** 21

§ 4 Die Handlungsform von Plänen als Problem des Verwaltungsrechts	21
§ 5 Der Stand der verwaltungsrechtlichen Planungsdiskussion .....	27
§ 6 Systemsteuerung durch direkte Verhaltensregelung und durch Zielorientierung .....	45
§ 7 Planung als Form zielorientierter Systemsteuerung .....	62
§ 8 Der Entscheidungsgehalt von Plänen .....	78
§ 9 Programmierungszusammenhänge von Plänen .....	88
§ 10 Nochmals: Die Handlungsform der Pläne und die verwaltungsrechtlichen Problemkreise der Planung .....	101

#### 2. Abschnitt

#### **Das Organisationsprinzip des Planungssystems** 114

§ 11 Das Planungssystem als Organisationsprinzip für Aufgabenverflechtungen zwischen selbständigen Planungsträgern .....	114
--	-----

§ 12	Das Verhältnis von Staat und Gemeinden als Paradigma planerischer Verflechtungen .....	132
	A. Das traditionelle Verständnis der abgrenzbaren Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft .....	133
	B. Das funktionale Selbstverwaltungsverständnis: Kompensationsmodell und Mitwirkungsmodell .....	139
	C. Die Konstruktion von Planungssystemen nach dem Rahmen-Ausfüllungs-Modell .....	147
§ 13	Konstruktionselemente und Grundsätze von Planungssystemen ....	156

*Zweiter Hauptteil*

**Die landesplanerischen Planungssysteme der Länder**

1. Abschnitt

**Die Ausbildung der Landesplanung  
und der landesplanerischen  
Planungssysteme bis 1965**

171

§ 14	Ansätze der landesplanerischen Planungssysteme bis 1945 .....	171
§ 15	Die persuasorische Landesplanung — Entwicklung bis 1965 .....	185

2. Abschnitt

**Grundlinien der bestehenden  
landesplanerischen Planungssysteme  
und ihre Entwicklungstendenzen**

203

§ 16	Das ROG und seine Bedeutung für die Entwicklung der landesplanerischen Planungssysteme .....	203
§ 17	Die Parlamentarisierung der landesplanerischen Pläne .....	223
§ 18	Entwicklungstendenzen in der Regionalplanung, der Kreisentwicklungsplanung und im Stadt-Umland-Bereich .....	234
§ 19	Landesplanung — Entwicklungsplanung .....	249
§ 20	Landes(entwicklungs)planung — Aufgabenplanung .....	269
§ 21	Bundesstaatliche Rahmenbedingungen der landesplanerischen Planungssysteme .....	277

**Literaturverzeichnis I**

293

ZWEITER BAND

**Die Konzepte zur Siedlungsstruktur  
in den Planungssystemen der Länder**

*Dritter Hauptteil*

**Die siedlungsstrukturellen  
Konzepte in der Raumforschung und  
der raumordnerischen Praxis**

§ 22	Begriff der Siedlungsstruktur .....	1
§ 23	Siedlungsstrukturelle Konzepte in der Praxis bis 1965 (Überblick) ..	4
§ 24	Das zentrale-Orte-Konzept .....	11
§ 25	Die Verdichtungskonzeption — Das Konzept der Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungssachen .....	39
§ 26	Das Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume. Die Strategie des langfristigen Umbaus der Siedlungsstruktur im ländlichen Raum ..	54
§ 27	Siedlungsstrukturelle Konzepte für die Verdichtungsräume .....	60
§ 28	Ziele für die Siedlungsstruktur in der landesplanerischen Praxis — Überblick .....	68
§ 29	Siedlungsstrukturelle Konzepte im Bundesraumordnungsprogramm	83
§ 30	Zusammenfassung .....	89

*Vierter Hauptteil*

**Die siedlungsstrukturellen Konzepte  
im Netzwerk der rechtlich geordneten  
landesplanerischen Planungssysteme**

1. Abschnitt

**Die landesplanerischen Planungssysteme von Nordrhein-Westfalen, Hessen  
und Rheinland-Pfalz**

§ 31	Das Planungssystem in Nordrhein-Westfalen .....	94
§ 32	Das Hessische Planungssystem .....	117
§ 33	Das Planungssystem in Rheinland-Pfalz .....	134

## 2. Abschnitt

<b>Die Verbindlichkeit siedlungsstruktureller Festsetzungen im Verhältnis zwischen den Planungsebenen und -bereichen</b>		145
§ 34	Bindungswirkungen zwischen der zentralen Landes(entwicklungs)- planung und den Fachressorts .....	145
	A. Landes(entwicklungs)planung und Regierungsorganisation ....	145
	B. Nordrhein-Westfalen .....	161
	C. Hessen .....	173
	D. Rheinland-Pfalz .....	182
§ 35	Ableitungszusammenhänge zwischen zentralen Planungen und der Regionalplanung .....	183
	A. Der rechtliche Status der Regionalplanung .....	183
	B. Nordrhein-Westfalen .....	192
	C. Hessen .....	198
	D. Rheinland-Pfalz .....	209
§ 36	Siedlungsstrukturelle Vorgaben der Landes(entwicklungs)planung gegenüber den Gemeinden .....	217
	A. Siedlungsstrukturelle Funktionsbestimmungen und kommunale Selbstverwaltung .....	217
	B. Nordrhein-Westfalen .....	236
	C. Hessen .....	244
	D. Rheinland-Pfalz .....	249
<b>Literaturverzeichnis II</b>		253
<b>Zusammenstellung von Rechtsvorschriften, Programmen bzw. Plänen und Berichten zur Landesplanung und Landesentwicklung</b>		275
<b>Personenregister</b>		285
<b>Sachwortregister</b>		287

# Verzeichnis der Skizzen und Abbildungen

## ERSTER BAND

SYNOPSIS der Programme und Pläne der zentralen Ebene .....	230
SYNOPSIS der Planungsebenen .....	243

## ZWEITER BAND

Festlegungen der Länder für zentrale Orte (SYNOPSIS) .....	22 - 26
Systematik des Gesetzes zur Landesentwicklung .....	106
Schema der rechtlichen Bindungswirkungen im nordrhein-westfälischen Planungssystem .....	108
Das System der Raumplanung in Nordrhein-Westfalen .....	110
Schema der rechtlichen Bindungswirkungen im hessischen Planungssystem .....	122
Hessisches Planungssystem. Langfristplanung, Durchführungsabschnitte, Ergebnisrechnungen .....	124
Schematische Darstellung des Inhalts des Landesentwicklungsplanes und der Reg. Raumordnungspläne (Hessen) .....	126 - 127
Ablaufkonzept des Planungsprozesses IPEKS (Rheinland-Pfalz) .....	136
Schema der rechtlichen Bindungswirkungen im rheinland-pfälzischen Landesplanungssystem .....	139
Programmsteuerung im hessischen Planungssystem .....	176
Ablaufschema für die Aufstellung regionaler Raumordnungspläne (Hessen) .....	200
Zielvorstellungen zur Siedlungsstruktur (Regionaler ROPl Westpfalz) ..	212
Struktur- und Funktionsschema (Regionaler ROPl Westpfalz) .....	214
Regionaler Ausbaukatalog (Regionaler ROPl Westpfalz) .....	216

## Abkürzungsverzeichnis

ABl.	= Amtsblatt
a. F.	= alte Fassung
BGBI	= Bundesgesetzblatt
BImSchG	= Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigung, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundesimmissionschutzgesetz)
BReg.	= Bundesregierung
BROP	= Bundesraumordnungsprogramm
BT	= Bundestag
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	= Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
Drs.	= Drucksache
Eildienst LkrT NW	= Eildienst Landkreistag Nordrhein-Westfalen
EK	= Enquete-Kommission
EPlaR	= Entscheidungen zum Planungsrecht, hrsg. v. Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen e. V., Bonn
ESVGH	= Entscheidungen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg und Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder
FINP	= Flächennutzungsplan
FS	= Festschrift
GABI	= Gemeinsames Amtsblatt
GBI	= Gesetzblatt
GMBI	= Gemeinsames Ministerialblatt
GRW	= Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsförderung“
GV, GVBl, GVOBl	= Gesetz- und Verordnungsblatt
Informationen	= Informationen (seit 1974: Informationen zur Raumentwicklung), hrsg. vom Institut für Raumordnung, Bonn-Bad Godesberg

IPEKS	= Integrierte Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsysteme
KHG	= Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze
KrEP	= Kreisentwicklungsplan
KrEPr	= Kreisentwicklungsprogramm
LEP	= Landesentwicklungsplan
LEPr	= Landesentwicklungsprogramm
LPI	= Landesplanung
LPIG	= Landesplanungsgesetz
LReg.	= Landesregierung
LROPr	= Landesraumordnungsprogramm
LT	= Landtag
MBI	= Ministerialblatt
MKRO	= Ministerkonferenz für Raumordnung
NWP 75	= Nordrhein-Westfalen-Programm 1975
OVGE	= Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg
RGBI	= Reichsgesetzblatt
ROB	= Raumordnungsbericht
ROG	= Raumordnungsgesetz
ROP	= Raumordnungsplan
ROPr	= Raumordnungsprogramm
StGH	= Staatsgerichtshof
SVR	= Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk
StK	= Staatskanzlei
VbO	= Verbandsordnung
VerfGH	= Verfassungsgerichtshof
VGH	= Verwaltungsgerichtshof
VKBl	= Verkehrsblatt. Amtsblatt des Bundesministers für Verkehr der Bundesrepublik Deutschland
VSWG	= Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte
WHG	= Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz)



# Einführung

## § 1 Raumordnung als Programmierung interdependenter Zusammenhänge in der pluralistischen Verwaltung

I. Planung, vor einigen Jahren als der große Zug der Zeit gekennzeichnet, hat in der Einschätzung der Öffentlichkeit spürbar an Attraktivität verloren. Gleichwohl braucht sich eine wissenschaftliche Beschäftigung mit Planungsproblemen nicht besonders zu rechtfertigen. Für die Wissenschaften ist ‚prozyklisches‘ Verhalten gemäß den stimmungsmäßigen Höhen und Tiefen der Planungsbegeisterung und -resignation gerade kein Maßstab. Zumal im ‚Wellental‘ der öffentlichen Planungsdiskussion sind die Chancen zur umfassenden und grundsätzlichen Analyse unabhängig vom Zeitdruck konkreter Projekte zu nutzen. Dies gilt besonders für den Gegenstand der vorliegenden Arbeit, für die planende Verwaltung. Sie ist vom Scheitern einiger anspruchsvoller Projekte der Aufgabenplanung auf der Regierungsebene relativ unberührt geblieben. Im Gegenteil nehmen die Planungen in den Fachressorts und in einigen ressortübergreifenden Bereichen die nach wie vor vorhandenen Bedürfnisse nach Planung — z. T. ersatzweise und unzureichend — auf, neue Fachplanungen (z. B. Standortvorsorgeplanungen im Energiebereich) werden gefordert und die Raum- und Umweltplanung aktiviert. Vom Abbau der Planungsdichte auszugehen, wäre deshalb voreilig. Richtig ist, daß die ‚Planung unter veränderten Verhältnissen‘<sup>1</sup> neue Inhalte erfordern wird; auch im Bereich der planenden Verwaltung werden sich darüber hinaus nicht alle Erwartungen auf umfassend integrierte Planungssysteme erfüllen, die zu Beginn der 70er Jahre formuliert wurden. Der hier behandelte Bereich der Raumordnung und Landesplanung bildet dabei keine Ausnahme. Die inhaltliche Kritik an der ‚Ineffizienz der bisherigen raumgestaltenden Politik‘ ist gerade jüngst erneut deutlich formuliert worden<sup>2</sup>. Die in den beteiligten Disziplinen der Raumforschung derzeit umfassend geführte Dis-

---

<sup>1</sup> So das bezeichnende Thema der Wissenschaftlichen Plenartagung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung 1975. Die Referate und Diskussionen sind enthalten in: *Planung unter veränderten Verhältnissen*, 1976. Das bekannte, eingangs zitierte Diktum von der Planung als dem großen Zug der Zeit hat *J. H. Kaiser* 1965 geprägt in: *Planung* I, S. 7.

<sup>2</sup> *Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel*, Gutachten S. 321 ff. (Kap. VI. Textziffer 38 ff.). Zur Replik auf diese Kritik vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine Kl. Anfrage BT-Drs 8/275.

kussion um eine Neuorientierung der Raumordnungspolitik zielt auf inhaltliche Änderungen in der raumgestaltenden Planung, keineswegs jedoch auf ihren Abbau — und dies nicht zufällig: Die Forderungen nach einer Steigerung der Rationalität des öffentlichen Handelns und nach Erhöhung seiner Interessenberücksichtigungskapazität sind gerade unter den gegenwärtigen Bedingungen eines knappen Entwicklungspotentials von besonderer Dringlichkeit. Diese grundsätzlichen Forderungen waren in der zweiten Hälfte der 60er Jahre so wenig modischer Natur, wie sie es gegenwärtig sind.

Die rechtliche Aufarbeitung der Planung andererseits ist keinesfalls abgeschlossen. Speziell in der Sicht des Verwaltungsrechts hat sich der im Planungsbereich besonders häufige Typ der *komplexen Verwaltungsentscheidung*<sup>3</sup> als Brennpunkt sowohl der derzeitigen Verwaltungssituation als auch der Verwaltungsrechtssituation erwiesen, und zwar nicht nur im Hinblick auf den Rechtsschutz, sondern vor allem auch im Hinblick auf die sachlich vorrangigen Probleme der rechtlichen Strukturierung der Planungsprozesse, -institutionen und -instrumente. Die langen Handlungsketten und Entscheidungszusammenhänge der Planung stellen eine nachhaltige Herausforderung an das Verwaltungsrecht dar, die noch lange nicht aufgearbeitet ist. Sie kann auch nicht allein durch immanentes Weiterdenken der Systemansätze der überkommenen Dogmatik bewältigt werden, weil die den langen Handlungsketten zugrunde liegende Staatsfunktion, die Gestaltungsfunktion, in der Systemidee der überkommenen Dogmatik nicht zureichend erfaßt ist<sup>4</sup>. Die These, daß das Verwaltungsrecht zwar nicht eines völligen Neubaus, aber doch eines kräftigen Entwicklungsschubs bedarf, ist wiederholt mit plausiblen Argumenten dargelegt worden. Einzuräumen ist dabei jedoch, daß auf der Abstraktionshöhe dieser Überlegungen diese These nicht abschließend gegenüber abweichenden Vorstellungen bestätigt werden kann<sup>5</sup>. Ihre Berechtigung muß sich in der konkreten Analyse von Planungsbereichen, in und an der Auseinandersetzung mit deren Sachproblemen erweisen. Die dezidierte Zuwendung zu den Sachproblemen eines Planungsbereiches und ihre Analyse in der Absicht, den Sinn- und Funktionszusammenhang der konkreten Planung als *Grundlage der rechtlichen Problembehandlung* ausdrücklich darzu-

<sup>3</sup> E. Schmidt-Aßmann, *Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit*, VVDStRL 34 (1976), S. 223 ff., 169.

<sup>4</sup> Zu dieser zentralen These von P. Badura (*Verwaltungsrecht im liberalen und im sozialen Rechtsstaat*, 1966) und von W. Brohm (*Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung*, VVDStRL 30 (1972), S. 258 ff.) vgl. ausführlich unten § 5 IV.

<sup>5</sup> Vgl. dazu die — gegenüber den Ansätzen von Badura und Brohm — viel zurückhaltenderen Vorstellungen von O. Bachof, *Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung*, VVDStRL 30 (1972), S. 229 ff.

legen, ist dabei zugleich ein methodisches Prinzip, das *J. H. Kaiser* schon zu Beginn der Planungsdiskussion zutreffend herausgestellt hat<sup>6</sup>.

Im Sinne dieser Überlegungen greift die vorliegende Arbeit mit der Raumordnung einen bedeutenden Planungsbereich auf und arbeitet deren sachlichen Problemansatz und einige zentrale raumordnerische Konzepte relativ ausführlich heraus. Daß eine rechtswissenschaftliche Arbeit dabei immer auch den normativen Anforderungen an die Planung nachgeht, versteht sich von selbst. Im Gegensatz zur Themenstellung und -bearbeitung beim 50. Deutschen Juristentag<sup>7</sup> setzt sie jedoch nicht in deduktiver Weise bei den obersten verfassungsrechtlichen Postulaten an, sondern bereitet als verwaltungswissenschaftlich informierte und fundierte Arbeit gleichzeitig die sachlichen Probleme des Planungsbereiches auf. Die Raumordnung bietet günstige Voraussetzungen für diesen Ansatz. Zentrale Probleme der Raumordnung sind nämlich gleichermaßen typisch für überall auftauchende Sachprobleme der Planung als auch für die Inadäquatheit der bisherigen Dogmatik. In der Raumordnung und Landesplanung hat sich die Planung über die engere Koordinationsfunktion hinaus zu ausgeprägten *eigenen Handlungsinstrumenten*, den landesplanerischen Programmen und Plänen, ausgeformt. In der räumlichen Planung tritt die Notwendigkeit der Ausdifferenzierung eines eigenständigen Handlungsinstrumentariums deshalb exemplarisch hervor. Die Programme und Pläne ermöglichen eine Strukturierung der sehr weiten Handlungsketten der planerischen Zusammenhänge, die durch die zweigliedrige klassische Dichotomie von genereller Normierung und einzelfallbezogener Konkretisierung nicht angemessen erfaßt werden können. Die Raumordnung ist für die rechtliche Aufarbeitung von Planungsproblemen ein geeignetes Feld, weil ihre Programme und Pläne sich unübersehbar unterscheiden von den vollzugsnahen — und deshalb von der traditionellen Dogmatik zur Not noch erfaßbaren — Plänen, etwa den Bebauungsplänen, die lange Zeit zu Unrecht als *der* Testfall der Planungsdiskussion galten.

---

<sup>6</sup> In: *ders.*, Planung II, S. 8: Der konkrete Bezug zu den Sachverhalten muß als methodisches Leitprinzip gelten. Ähnlich *P. Oberndorfer*, Strukturprobleme des Raumordnungsrechts, Die Verwaltung Bd. 5 (1972), S. 257 - 261, und *W. Hoppe*, Zur Struktur von Normen des Planungsrechts, DVBl. 1974, S. 644 f. In der methodischen Einkleidung spiegelt sich in diesen Bemerkungen die objektive Sachzugewandtheit der heutigen öffentlichen Verwaltung; so *Badura*, Auftrag und Grenzen der Verwaltung im sozialen Rechtsstaat, DÖV 1968, S. 452 f. und *ders.*, in: Das Planungsermessen und die rechtsstaatliche Funktion des Allgemeinen Verwaltungsrechts, in: FS Bay VerfGH, 1972, S. 164.

<sup>7</sup> Vgl. die bezeichnende Themenformulierung: Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit, dargestellt am Beispiel der Entwicklungsplanung?