

Planungsrecht und Planungsorganisation

von Friedrich Halstenberg

Planungsrecht und Planungsorganisation sind die administrativen Beiträge zur Lösung der materiellen Planungsaufgaben. Die der Orts-, Regional- und Landesplanung in der Bundesrepublik gestellten Aufgaben decken sich weitgehend mit den auch anderen dicht besiedelten Industriestaaten insoweit gestellten Problemen.

Die von der Planung angestrebten Ziele lassen sich dahin zusammenfassen, daß der unregelmäßigen Splittersiedlung entschieden zu begegnen, eine möglichst geschlossene, nach den Funktionen gegliederte aufgelockerte Bebauung anzustreben und dabei dem Bedürfnis nach bodenverbundenen Eigenheimsiedlungen ebenso wie nach gesunden und familiengerechten Mietwohnungen zu entsprechen ist, sei es durch Entwicklung neuer Baugebiete, sei es durch die Erneuerung überalterter Baugebiete. Dem weiteren unregelmäßigen Wachstum bereits überbesetzter Ballungsgebiete soll entgegengetreten, die industrielle Zuwachsraten soweit als möglich in geeignete, entwicklungsfähige Zentren mittlerer und niederer Ordnung gelenkt werden. Dazu sind die der planerischen Einwirkung zugänglichen wirtschaftlichen, technischen, sozialen und kulturellen Standortvoraussetzungen und allgemeinen Lebensbedingungen durch geeignete Maßnahmen zu fördern. Gleichzeitig soll der bereits festzustellenden Entleerung der industriell und gewerblich unterentwickelten Gebiete entgegengewirkt werden.

Die Problematik der Realisierung dieser weit gesteckten Ziele liegt in dem unabdingbaren Grundsatz der persönlichen und beruflichen Freizügigkeit, der freien Industriestandortwahl und dem außerordentlich stark entwickelten Schutz des individuellen Bodeneigentums auf der einen Seite und zum anderen in der die Verwaltungsorganisation kennzeichnenden Dezentralisierung und Aufteilung der administrativen und legislatorischen Zuständigkeiten sowie in der Inkongruenz zwischen der überkommenen regionalen Verwaltungsgliederung gegenüber den der Planung und Landesentwicklung zugrundezulegenden sozial-ökonomischen Raumeinheiten.

Diese Schwierigkeiten spiegeln sich in der bemerkenswerte Ansätze darbietenden, aber noch Lücken aufweisenden Gesetzgebung wider.

I. Das Planungsrecht

Die Planungsgesetzgebung ist für die verschiedenen Planungsbereiche: Bauleitplanung, Landesplanung und Bundesraumordnung sehr unterschiedlich entwickelt:

1. Bundesraumordnungsrecht

Der Umfang der dem Bunde auf dem Gebiet der Raumordnung zustehenden Gesetzgebungskompetenz ist umstritten. Dies ist einer der Gründe dafür, daß ein diese Materie regelndes Gesetz noch nicht erlassen wurde. Es besteht bislang lediglich ein Verwaltungsabkommen, welches das Verfahren für die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in den Grundzügen regelt.

2. Landesplanungsrecht

Über Landesplanungsgesetze verfügen bislang nur die Länder Nordrhein-Westfalen (seit 1951) und Bayern (seit 1957). In diesen Gesetzen sind die landesplanerische Organisation (siehe in Abschnitt II dieses Aufsatzes) sowie einige Grundzüge des Planaufstellungs- und Widerspruchsverfahrens geregelt.

In den übrigen Ländern ist die landesplanerische Organisation durch Verwaltungsvorschriften geregelt. In mehreren dieser Länder werden jetzt Landesplanungsgesetze vorbereitet.

3. Ortsplanungsrecht

Das bislang in eine große Anzahl von Bundes- und Landesgesetzen zerstreute Städtebaurecht wird voraussichtlich noch im Jahre 1960 durch das Bundesbaugesetz zusammengefaßt werden. Das Bundesbaugesetz wird folgende Gegenstände regeln:

- a) Die gemeindlichen Bauleitpläne: Flächennutzungsplan und Bebauungsplan; Planaufstellung, Inhalt, Wirkungen.
- b) Die Veränderungssperre, ein zeitweiliges Bau- und Veränderungsverbot für die Dauer der Vorbereitung einer neuen Planung.
- c) Die Genehmigungspflicht für den Bodenverkehr, womit zur vorsorglichen Planungssicherung eine Reihe dafür bedeutender Grundstücksgeschäfte unter Kontrolle gestellt wird.

- d) Das gemeindliche Vorkaufsrecht, kraft dessen die Gemeinde in private Kaufverträge über bestimmte Grundstücksarten als Erwerber eintreten kann.
- e) Die Umlegung, kraft derer zur plangemäßen Bebauung ungeeignete Grundstücke neu zugeschnitten und nach Abzug der zur Erschließung benötigten Verkehrsflächen etc. den früheren Eigentümern wieder zugeteilt werden.
- f) Die städtebauliche Enteignung, die im Falle des Scheiterns freihändiger Kaufverhandlungen zulässig ist, um ein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplanes zu nutzen oder eine solche Nutzung vorzubereiten.
- g) Das Erschließungsbeitragsrecht, die Grundsätze, nach denen die Gemeinden von den Grundstückseigentümern Beiträge für die Herstellung der Verkehrs- und Erschließungsanlagen erheben.
- h) Die Ermittlung von Grundstückswerten in Gestalt von rechtlich unverbindlichen Schätzungsgutachten zur Beratung von Behörden und interessierten Privatpersonen.
- i) Die Baulandsteuer, eine erhöhte, progressiv steigende besondere Grundsteuer auf unbebaute, zur Bebauung geeignete Grundstücke.

Mit diesen Sachbereichen ist die baurechtliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes im wesentlichen erschöpft. Der übrig bleibende Bereich des Baurechts, in erster Linie das sog. Bauordnungsrecht untersteht der Landesgesetzgebung. Es handelt sich insbesondere um die Sicherheits- und Verfahrensvorschriften für die Einzelbauwerke. Auf eine Vereinheitlichung dieser Rechtsvorschriften will die soeben von einer Sachverständigenkommission erarbeitete Muster-Bauordnung hinwirken.

4. Interkommunales Planungsrecht

Noch in den Anfängen steht die Gesetzgebung für die als immer bedeutsamer erkannte interkommunale Planungscoordination. Dabei zeichnen sich zwei verschiedenartige rechtstechnische Verfahren ab, nämlich die allgemeine Gesetzgebung, die den örtlichen Behörden bestimmte Modelle für Kooperationsverfahren oder -organisationen bereitstellt auf der einen, und die sondergesetzliche Regelung der konkreten Einzelfälle auf der anderen Seite.

- a) An allgemeinen Vorschriften bestehen das Zweckverbandsrecht und die bisherigen Vorschriften der Aufbaugesetze über die Planungsverbände, die jedoch in der Praxis nur zurückhaltend angewandt worden sind. Weiter fortentwickelte Vorschriften dieser Art wird das neue Bundesbaugesetz bringen.
- b) Das bewährte Beispiel eines sondergesetzlich geschaffenen interkommunalen, regionalen Planungsverbandes ist der 1920 gegründete Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk. Ihm ist im Jahr 1950 der sog. Braunkohlensusschuß für die Planung im Rheinischen Braunkohlengebiet gefolgt. Für mehrere Großstadtregionen sind seit einiger Zeit Bestrebungen zur Gründung ähnlicher sondergesetzlicher Planungsverbände bekannt.

II. Die Planungsorganisation

1. Organe der Bundesraumordnung

- a) Innerhalb der Bundesregierung obliegt dem Bundesminister des Innern die Federführung für Angelegenheiten der Raumordnung, soweit der Bund sich auf dem Gebiet der Raumordnung betätigt. Als Beratungsorgan besteht der Interministerielle Ausschuß für Raumordnung (IMARO) aus Vertretern der an der Raumordnung beteiligten Bundesministerien. Durch die Bundesregierung ist ein Sachverständigenausschuß für Raumordnung (SARO) als unabhängiges Sachverständigengremium tätig, um das Leitbild der räumlichen Entwicklung für die Bundesrepublik und die Möglichkeiten der Verwirklichung eines solchen Leitbildes zu erarbeiten.
- b) Auf Grund des im Jahre 1957 abgeschlossenen Verwaltungsabkommens über die raumplanerische Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern ist die Konferenz für Raumordnung gebildet worden, in der die Grundsatzfragen der überregionalen Raumordnung verhandelt werden.

2. Organe der Landesplanung

- a) In allen Bundesländern besteht eine oberste Landesplanungsbehörde. Die ressortmäßige Zuordnung ist unterschiedlich und zwar in den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen, sowie in Baden-Württemberg, in Hessen und

im Saarland bei den für das Bauwesen zuständigen Ministerien, in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz bei den Ministerpräsidenten und in Bayern bei dem Wirtschaftsministerium.

- b) Nachgeordnete Behörden der Landesplanung sind die Regierungspräsidenten mit Dezernaten für Landesplanung, den sog. „Bezirksplanungsstellen“. Diese entfallen in den Stadtstaaten und in den Ländern ohne staatliche Mittelinstanz (Saarland und Schleswig-Holstein), in denen die Landesplanung somit nur einstufig organisiert ist.

Die Bezirksplanungsstellen sind die Mittler zwischen Landes- und Ortsplanung. Ihnen obliegt die Information der Gemeinden über die landesplanerischen Zielvorstellungen bei der Aufstellung der vorbereitenden Bauleitpläne.

- c) Eine besondere landesplanerische Organisation besteht im Lande Nordrhein-Westfalen in Gestalt der „Landesplanungsgemeinschaften“. Die drei Landesplanungsgemeinschaften (Westfalen, Rheinland und Ruhrkohlenbezirk) sind nach dem Landesplanungsgesetz von 1950 die Träger der Landesplanung.

Alle drei Landesplanungsgemeinschaften sind mit eigenen Planungsstäben ausgestattet. Die Landesplanungsgemeinschaften Westfalen und Rheinland unterhalten für den Bereich der drei jeweils in ihr Gebiet fallenden Regierungsbezirke Außenstellen, die mit Planungspersonal der Landesplanungsgemeinschaften besetzt sind, aber von den Dezernenten der Bezirksregierungen geleitet werden, die somit eine Doppelfunktion ausüben. Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk hat einen derartigen Unterbau mit regionalen Außenstellen nicht.

Die Landesplanungsgemeinschaften sind Organe der planerischen Selbstverwaltung. Ihre Pflichtmitglieder sind der Landschaftsverband, die kreisfreien Städte und die Landkreise, der Regierungspräsident und schließlich die sachlich beteiligten Behörden (Fachplanungsbehörden) des Bundes und des Landes.

Als freiwillige Mitglieder wirken in den Landesplanungsgemeinschaften mit: Landwirtschaftskammern, Industrie- und

Handelskammern, Handwerkskammern, Gewerkschaften und Arbeiterverbände, Siedlungs- und Wohnungsbaugesellschaften, Verbände der Industrie, des Verkehrs, des Bergbaus der Energiewirtschaft, der Wasserwirtschaft sowie der Landschafts- und Heimatpflege und schließlich wissenschaftliche Einrichtungen.

3. Organe der Bauleitplanung

- a) Träger der Bauleitplanung als eines kommunalen Selbstverwaltungsrechtes sind die Gemeinden. Auf Grund des Gemeindeverfassungsrechtes sind alle förmlichen Beschlüsse und alle maßgeblichen Planungsentscheidungen den kommunalen Vertretungskörperschaften vorbehalten.

Zur administrativen Vorbereitung und Betreuung der Planung bestehen bei allen kreisfreien Städten und der Mehrzahl der Mittelstädte Planungsämter. Solche Ämter sind in den kleineren Städten und Gemeinden regelmäßig nicht vorhanden, was die Vorbereitung und Betreuung der Bauleitplanung in diesen Gemeinden erschwert. In unterschiedlichem Maße werden daher von diesen Gemeinden freischaffende Planer mit der Ausarbeitung der Planentwürfe betraut. In einzelnen Bundesländern sind die Kreisverwaltung, in anderen Ländern die Planungsstellen bei den Bezirksregierungen angewiesen, den nicht ausreichend ausgestatteten kreisangehörigen Gemeinden technische Planungshilfe zu gewähren.

- b) Die von den kommunalen Vertretungskörperschaften beschlossenen Pläne bedürfen zu ihrem Inkrafttreten einer Genehmigung der Staatsbehörden.

Genehmigungsbehörden sind:

- a) in den Ländern, die über eine staatliche Mittelinstanz verfügen: die Regierungspräsidenten, bei denen Dezernate für Stadtplanung bestehen,
- b) im Saarland und im Lande Schleswig-Holstein, welche beide über staatliche Mittelinstanzen nicht verfügen: die für das Bauwesen zuständigen Ministerien.

Die drei Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen besitzen neben den kommunalen zugleich die staatlichen Kompetenzen. Daher entfällt dort eine besondere Aufsichtsinstanz.

Oberste Aufsichtsbehörden für die Bauleitplanung sind die jeweils für das Bauwesen zuständigen und für die Baugesetzgebung federführenden Landesministerien.

- c) Dem Bunde ist eine administrative Kompetenz auf dem Gebiet der Bauleitplanung versagt. Daher sind Bundesbehörden im Instanzenaufbau der Bauleitplanung nicht vertreten. Die Aufgaben des ressortmäßig zuständigen Bundesministeriums für Wohnungsbau beschränken sich insoweit auf die Vorbereitung der einschlägigen, in die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes fallenden Gesetze, im übrigen auf eine lediglich beratende und empfehlende Tätigkeit.

4. Organe der interkommunalen Planung

Die interkommunale Planungskoooperation beginnt nach zögernden Anfängen jetzt in breiterem Umfange sich in der Praxis Geltung zu verschaffen. Bei verwaltungs- und planungsrechtlicher Betrachtung sind drei Arten von Gemeinschaftsorganisationen zu unterscheiden:

- a) In den kommunalen Arbeitsgemeinschaften, die die loseste Form der Zusammenarbeit darstellen, verpflichten sich die beteiligten Gemeinden zur gemeinsamen, für alle Mitglieder aber völlig unverbindlichen Beratung gemeinschaftlicher Angelegenheiten. Von Arbeitsgemeinschaften dieser Art bestehen zur Zeit 11 in der Bundesrepublik.
- b) Die interkommunale Planungsgemeinschaft als feste Organisation der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der interkommunalen Planung stellt die nächste Stufe dar. Die auf freiwilliger Grundlage zustandegewonnenen interkommunalen Planungsgemeinschaften haben die Aufgaben, gemeinsame Pläne zu erarbeiten. Diese Pläne sind aber für die der Planungsgemeinschaft angehörenden Gemeinden nicht bindend. In der Bundesrepublik bestehen gegenwärtig 13 solcher Planungsgemeinschaften.
- c) Echte Planungsverbände, die die Befugnis zur Aufstellung bindender Pläne besitzen, bestehen (abgesehen von den erwähnten Regelungen in Nordrhein-Westfalen) noch nicht. Jedoch schweben Vorbereitungsarbeiten für die gesetzliche Schaffung derartiger echter Planungsverbände.

III. Die Planarten

Die Planungspraxis zeigt einen dreistufigen Aufbau der Planarten, nämlich

- a) Großräumige Entwicklungspläne der Landesplanung und Regionalplanung (Entwicklungsprogramme, Entwicklungspläne, Raumordnungspläne),
- b) Vorbereitende Bauleitpläne der Ortsplanung (Flächennutzungspläne)
- c) Verbindliche Bauleitpläne der Ortsplanung (Bebauungspläne).

Allen drei Plangruppen gemeinsam ist das Bestreben überfachlicher Integration, woraus sich die inhaltlich und gegenständlich umfassende Reichweite ergibt. Unterscheidende Kriterien sind die räumliche und zeitliche Reichweite und die Detaillierung der Darstellung. Während der gemeindliche Bebauungsplan sich auf unmittelbar, längstens in 5 Jahren, zur Bebauung anstehende, oft nur kleine Gebietsteile der Gemeinde beschränkt und hierfür alle für die Bebauung maßgeblichen Festsetzungen treffen kann, erstreckt sich der Flächennutzungsplan auf das gesamte Gemeindegebiet und stellt die auf längere Sicht anzustrebende gemeindliche Entwicklung in ihren Grundzügen dar. Die landesplanerischen Entwicklungs- und Raumordnungspläne erfassen größere Bereiche und verhalten sich noch mehr im Grundsätzlichen der auf längere Zeiträume erwünschten Entwicklung. Für großräumigste Entwicklungsvorstellungen z. B. für das Gesamtgebiet des Bundes scheidet die kartenmäßige Darstellung wohl aus. An die Stelle des Planes tritt dann das in Worte gekleidete Entwicklungsprogramm.

Die Pläne der Landes- und Regionalplanung besitzen keine Rechtswirkung. Sie sind Unterlagen für die laufende Koordinations-tätigkeit der Landesplanungsbehörden und Richtlinien für die übrigen Planungsbehörden.

Eine höhere Stufe der Bindungskraft, nämlich die Verbindlichkeit gegenüber Staats- und Kommunalbehörden können regionale Raumordnungspläne durch die allerdings nur in Nordrhein-Westfalen und Bayern vorgesehene „Verbindlichkeitserklärung“ erlangen. Behördenverbindlich sind allgemein die gemeindlichen Flächennutzungspläne für all die Behörden, die im Planaufstellungsverfahren zugestimmt haben. Unmittelbar und für jedermann verbindlich sind die gemeindlichen Bebauungspläne.

Ausblick auf die künftige Rechtsentwicklung

Das Recht der Wohnungsbauförderung hat durch die beiden Wohnungsbaugesetze (1950 und 1956) seine abschließende Regelung gefunden. Das Städtebaurecht wird mit dem unmittelbar bevorstehenden Erlaß des Bundesbaugesetzes geregelt werden. Als bereits weitgehend durch die Musterbauordnung vorbereitete Materie steht die landesrechtliche Neuregelung des Bauordnungsrechts bevor. Die andere große Aufgabe der Landesgesetzgebung besteht in der Schaffung wirksamer Landesplanungsgesetze und brauchbarer Rechtsformen für die interkommunale und regionale Planung. Dabei zeichnet sich bereits jetzt deutlich die Planungsgemeinschaft unter verantwortlicher Beteiligung der kommunalen Selbstverwaltung und der Wirtschaft als das künftige Kooperationsinstrument der interkommunalen und regionalen Planung ab.

Nach einer Periode der Zurückhaltung einflußreicher politischer und wirtschaftlicher Gruppen hat sich die Erkenntnis von der Notwendigkeit großräumiger und langfristiger Planung in der Bundesrepublik durchgesetzt. Es kann daher erwartet werden, daß die zunächst nur von engeren Fachkreisen verantwortungsbewußt geleistete Pionierarbeit zum Allgemeingut der Bevölkerung und der politischen und administrativen Führungskräfte wird, und daß auf diese Weise auch der Landes- und Regionalplanung die erforderlichen, rechtlich gesicherten und praktisch brauchbaren Instrumente gewährt werden.