

STADTPLANUNG, LANDESPLANUNG, RAUMORDNUNG

Vorträge und Berichte

Herausgegeben von der Landesgruppe Nordrhein-Westfalen
der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung



WESTDEUTSCHER VERLAG · KÖLN UND OPLADEN · 1962

Die Planung und ihre Träger

Dr. Friedrich Halstenberg, Rechtsanwalt, Generalsekretär des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Köln.

Diesem Referat ist die Aufgabe gestellt, der organisatorischen Grundfrage der Planung nachzugehen: welche Stellen die berufenen Planungsträger für die einzelnen Aufgabenbereiche der Planung sind. Schon aus der Fragestellung folgt, daß nicht nur ein Bericht über tatsächliche Verhältnisse und bestehende Rechtsvorschriften, sondern darüber hinaus Überlegungen für diejenigen Planungsbereiche erwartet werden, die einer rechtsförmlichen Regelung noch nicht zugeführt sind. Das sind vor allem die Bundesraumordnung und die Regionalplanung. Wenngleich hier das Schwergewicht der Überlegungen liegen wird, soll doch im Aufbau der Darlegungen der Weg systematischer Betrachtung aller in Betracht kommenden Planungskategorien beschränkt werden.

Nur diejenigen Planungskategorien allerdings sollen hier erfaßt werden, die dem Oberbegriff der Raumordnung oder Raumplanung unterzuordnen sind. Dabei begreife ich „Raumordnung“ als die Aufgabe, alle raumbeanspruchenden und raumbeeinflussenden Maßnahmen sowohl der öffentlichen als auch der privaten Hand auf das Ziel einer bestmöglichen Nutzung und Entwicklung des jeweils zu planenden Gesamtgebietes auszurichten. Trotz mancher, vor allem sprachlogisch begründeter Bedenken gegen das Wort „Raumordnung“ dürfte es sich empfehlen, daran festzuhalten, nachdem es sich nicht nur im allgemeinen Sprachgebrauch eingebürgert hat, sondern auch in die Rechtssprache eingegangen ist: so in § 1 des Landesbeschaffungsgesetzes vom 23. 2. 1957, in § 1 des Schutzbereichsgesetzes vom 7. 12. 1956, in § 16 des Bundesfernstraßengesetzes vom 6. 8. 1953, in § 36 des Wasserhaushaltsgesetzes vom 27. 7. 1957 und in §§ 1 und 4 des Bundesbaugesetzes. Keines dieser Gesetze enthält eine Legaldefinition. Jedoch wird aus den einschlägigen Bestimmungen der zitierten Gesetze zweifelsfrei deutlich, daß die „Raumordnung“ von der Rechtssprache als umfassender Oberbegriff verwandt wird.

Ich möchte mein Referat wie folgt gliedern: Nach einigen definitorischen Vorbemerkungen (I) möchte ich das für organisatorische Überlegungen Grundlegende zu den verschiedenen Stufen der Raumplanung herausarbeiten (II) und schließlich meine Vorstellungen über die gebotene oder zweckmäßige Trägerschaft der Planung vortragen (III).

I. Vorbemerkungen zu den Grundbegriffen

1. Landesplanung

Zweifelloos ist der Begriff der Landesplanung was die Funktion anlangt, mit der Raumordnung identisch. In der ursprünglichen Begriffsentwicklung meinte die erste Silbe dieses Wortes das Land im tatsächlich-physikalisch-geographischen Sinne. So wird auch heute noch der Begriff der Landesplanung von der Fachsprache weithin verwandt. In der Rechtssprache meint der Begriff Landesplanung allerdings heute die der Landeshoheit unterliegende Raumordnungsaufgabe. So bezeichnen sich die diesem Gegenstande gewidmeten Gesetze des Landes Nordrhein-Westfalen und Bayern nicht als „Raumordnungs-“, sondern als „Landespla-

nungsgesetze“. Auch war in den Aufbaugesetzen der Länder stets die Rede von der Landesplanung. Die sachliche Synonymität der Begriffe Raumordnung und Landesplanung ist erst jüngst durch das Bundesbaugesetz erneut bestätigt worden, indem in § 1 Abs. 3 beide Begriffe als offensichtlich gleichartige nebeneinandergestellt sind. Im Gegensatz zu der für die Raumordnung fehlenden Definition gibt es eine solche für die Landesplanung. So definiert § 1 des Landesplanungsgesetzes von Nordrhein-Westfalen vom 11. 3. 1950:

„Aufgabe der Landesplanung ist es, die übergeordnete zusammenfassende Planung für eine den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Raumordnung im Lande Nordrhein-Westfalen zu entwickeln und für deren Einhaltung im Einvernehmen mit den zuständigen Fachministerien und den sonst beteiligten Behörden Sorge zu tragen.“

2. Raumordnung

Für die das Bundesgebiet als Ordnungsraum oder die Bundesrepublik als Träger betreffende Raumordnung bürgert sich in zunehmendem Maße der Begriff „Bundesraumordnung“ ein. Die Rechtssprache kennt diesen Begriff noch nicht. Der Bereich gehört zu jenen, deren gesetzliche Regelung noch aussteht. Der diesem Gegenstand gewidmete Entwurf eines Rahmengesetzes über Raumordnung (Bundestagsdrucksache 1656 vom 6. 9. 1955) wollte in seinem § 5 der Raumordnungsaufgabe wie folgt definieren:

„Die Raumordnung hat die Aufgabe, unter Berücksichtigung der gesamtdeutschen Belange die bestmögliche allgemeine Entwicklung des Bundesgebietes in seiner Gesamtheit und der Ländergebiete im Hinblick auf die sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Gegebenheiten und Erfordernisse sowie im Hinblick auf den Landbedarf der öffentlichen Hand, insbesondere für die Zwecke der Verteidigung, vorzubereiten und zu sichern.“

3. Regionalplanung

Für einen besonderen Bereich der Landesplanung führt sich in immer stärkerem Maße der Begriff der „Regionalplanung“ ein. Während in früheren Entwicklungsperioden die Begriffe Landesplanung und Regionalplanung synonym verwandt wurden, versteht man heute unter der Regionalplanung überwiegend die Planung eigenständiger Planungsräume, die eine größere Anzahl von Gemeinden oder Gemeindeverbänden umfassen, ohne das Landesgebiet ganz oder im wesentlichen auszufüllen. Der Musterentwurf der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft und des Deutschen Verbandes formuliert (in § 5 Abs. 1 Sätze 2 u. 3):

„Planungsregionen sind solche Landesteile, die einer übergeordneten Gesamtplanung bedürfen und aus mehreren Gemeinden bestehen. Planungsregionen sind an die Grenzen staatlicher Verwaltungsgebiete nicht gebunden.“

Den Begriff der Regionalplanung verwenden die Entwürfe der Landesplanungsgesetze für Baden-Württemberg (Beilage Nr. 2560 v. 2. 4. 1959) und Schleswig-Holstein (Drucksache Nr. 376 v. 19. 11. 1960). Ohne der Frage vorzugreifen, ob die Regionalplanung von anderen Körperschaften, Organen oder Behörden wahrzunehmen ist als die sonstige Landesplanung, erscheint mir sicher, daß die Regionalplanung einen besonderen Aufgabenbereich der Landesplanung darstellt.

4. Bauleitplanung

Die „Bauleitplanung“ ist der gesetzliche Oberbegriff für die die örtliche Entwicklung betreffenden Planungen. § 1 des Bundesbaugesetzes bestimmt:

„Um die städtebauliche Entwicklung in Stadt und Land zu ordnen, ist die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke nach Maßgabe dieses Gesetzes durch Bauleitpläne vorzubereiten und zu leiten“.

5. Interkommunale Planungscoordination

Als eine besondere Planungsaufgabe tritt die „interkommunale Planungscoordination“ oder die „Gemeindenachbarschaftsplanung“ in den Vordergrund. In Fortentwicklung ähnlicher Bestimmungen der meisten Aufbaugesetze bestimmt § 2 Abs. 4 des Bundesgesetzes, daß „die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden aufeinander abgestimmt werden sollen“ und schreibt in § 3 unter bestimmten Voraussetzungen gemeinsame Flächennutzungspläne vor:

„Für benachbarte Gemeinden sollen gemeinsame Flächennutzungspläne aufgestellt werden, wenn ihre städtebauliche Entwicklung wesentlich durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse bestimmt wird oder gemeinsame Flächennutzungspläne einen gerechten Ausgleich der verschiedenen Belange ermöglichen. Gemeinsame Flächennutzungspläne sollen insbesondere aufgestellt werden, wenn Erschließungsanlagen einer Gemeinde auf das Gebiet einer benachbarten Gemeinde übergreifen.“

II. Differenzierende Kriterien der Planungsstufen

Die eingangs zitierten Begriffsdefinitionen könnten den Eindruck erwecken, als stünden die dort aufgeführten 5 Planungsstufen eindeutig abgegrenzt und selbständig einander gegenüber. Das ist aber nicht der Fall. Die diesem Referat gestellte Frage nach dem rechten Planungsträger für die einzelnen Planungsaufgaben setzt daher die Stellungnahme zu den Abgrenzungsproblemen voraus.

1. Kompetenzgrenzen zwingen zur Bestimmung der Sachgebietsgrenzen

Der Versuch, sie zu lösen, rechtfertigt sich nicht schon aus dem Streben nach begrifflicher Klarheit. Als Entscheidendes kommt hinzu, daß die Antwort auf die Sachfrage nach der Abgrenzung der Planungsarten zugleich über die Einordnung in die verschiedenen legislatorischen und administrativen Kompetenzbereiche entscheidet.

a) Gesetzgebungskompetenzübersicht

Die Zuständigkeit für die Planungsgesetzgebung ist verfassungsrechtlich wie folgt geregelt: Die Bauleitplanung befindet sich in konkurrierender Bundeskompetenz, die Landesplanung in ausschließlicher Landeskompetenz und die Bundesraumordnung in der Bundesrahmenkompetenz.

Dabei ist der Umfang der Bundeskompetenz für die Bundesraumordnung umstritten. Die Regionalplanung und die gemeindenachbarliche Planungscoordination habe ich zunächst nicht aufgeführt, weil problematisch ist, ob sie zur Bauleitplanung oder zur Landesplanung gehören. Hier wird deutlich, daß die sachgebietsmäßige Zuordnung darüber entscheidet, ob der Bund oder die Länder gesetzgeberisch zuständig sind.

b) Verwaltungskompetenzübersicht

Ähnlich ist die Situation hinsichtlich der administrativen Zuständigkeiten. Vorab ist zu bemerken, daß sie nicht etwa mit den Gesetzgebungszuständigkeiten synchronisiert sind. Sie sind auch nur zum Teil, so im Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern, verfassungsrecht-

lich fixiert. Im übrigen unterstehen sie der gesetzgeberischen Disposition. Nach dem heutigen Stand sind für die Bauleitplanung die Gemeinden zuständig.

Ob die Bundesraumordnung administrativ der Bundesregierung allein oder den Ländern allein oder Bund und Ländern gemeinsam zusteht, ist umstritten. In der Konferenz für Raumordnung (KRO) findet z. Z. eine vereinbarte Kooperation von Bund und Ländern statt.

Zur Landesplanung ist anzumerken, daß im Lande Nordrhein-Westfalen der planerischen Selbstverwaltungskompetenz in Gestalt der Landesplanungsgemeinschaften bestimmte weite Bereiche zur selbständigen Wahrnehmung übertragen sind.

Auch in dieser Übersicht habe ich die problematischen Sachbereiche der Regionalplanung und Gemeindenachbarschaftsplanung fortgelassen. Je nach ihrer sachlichen Einordnung würden sie administrativ den Gemeinden oder den Organen der Landesplanung zugehören. Der damit mehrfach angeschnittenen Sachfrage darf ich mich jetzt zuwenden.

2. Zur Abgrenzung zwischen Bauleitplanung und Regionalplanung

Der in § 3 BBauG verwandte Begriff des „gemeinsamen Flächennutzungsplanes“ führt in das Problem der Abgrenzung zwischen der Bauleitplanung einerseits und der Landes- bzw. Regionalplanung andererseits. Bauleitplanung und Regionalplanung haben keine so unterschiedlichen Aufgaben und Methoden, daß die Sache eine unterschiedliche Kompetenz geböte. Das zeigt ein Vergleich der beiden einander benachbarten Planarten, nämlich des städtebaulichen Flächennutzungsplanes auf der einen und des Raumordnungsplanes auf der anderen Seite. Die Planungsgegenstände und -ziele sind in § 1 des Bundesbaugesetzes und §§ 1 und 3 des nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetzes wie folgt bestimmt:

§ 1 BBauG

(1) Um die städtebauliche Entwicklung in Stadt und Land zu ordnen, ist die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke nach Maßgabe dieses Gesetzes durch Bauleitpläne vorzubereiten und zu leiten.

(4) Die Bauleitpläne haben sich nach den sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Bevölkerung, ihrer Sicherheit und Gesundheit zu richten. Dabei sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Die Bauleitpläne sollen den Wohnbedürfnissen der Bevölkerung dienen und die Eigentumsbildung im Wohnungswesen fördern.

(5) Die Bauleitpläne haben die von den Kirchen und Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts festgestellten Erfordernisse für Gottesdienst und Seelsorge zu berücksichtigen, die Bedürfnisse der Wirtschaft, der Landwirtschaft, der Jugendförderung, des Verkehrs und der Verteidigung zu beachten sowie den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes und der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes zu dienen. Landwirtschaftlich genutzte Flächen sollen nur in dem notwendigen Umfang für andere Nutzungsarten vorgesehen und in Anspruch genommen werden.

§ 1 LaplaG NRW

Aufgabe der Landesplanung ist es, die übergeordnete, zusammenfassende Planung für eine den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Raumordnung im Lande Nordrhein-Westfalen zu entwickeln und für deren Einhaltung im Einvernehmen mit den zuständigen Fachministerien und den sonst zuständigen Behörden Sorge zu tragen.

§ 3 LaplaG NRW

Zur Durchführung der Aufgaben gemäß § 1 dieses Gesetzes sind durch die Landesplanungsgemeinschaft Raumordnungspläne im Einvernehmen mit den zuständigen Dienststellen und unter Beteiligung der betroffenen Selbstverwaltungskörperschaften aufzustellen. Raumordnungspläne sind Pläne, die die geordnete Nutzung des Bodens, insbesondere im Hinblick auf die Erfordernisse der Land- und

Forstwirtschaft, der Wasserwirtschaft, der Industrie, des Verkehrs, der Bebauung, des Schutzes des Heimatbildes und der Erholung in den Grundzügen regeln.

Ziel und Methode beider Planungsarten sind überfachliche, das jeweilige Gesamtgebiet erfassende Koordinationen, Entwicklungsförderung, -ordnung und -lenkung. Dabei sollen – auch darin stimmen die Legaldefinitionen überein – die sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernisse, die Belange der Land- und Forstwirtschaft, des Verkehrs, der Bebauung, des Natur- und Landschaftsschutzes beachtet werden. Ein am Gesetzestext und an konkreten Fällen durchgeführter Vergleich zeigt schließlich, daß die Planungsgegenstände von Flächennutzungsplänen mit denen eines Regionalplanes durchaus identisch sein können.

Die Größe des Planungsraumes gibt kein absolutes Unterscheidungskriterium ab. Der Flächennutzungsplan einer Großstadt erfaßt größere Flächen als mancher Regionalplan im ländlichen Raum.

Schließlich ist auch aus der zeitlichen Reichweite der Pläne keine sichere Unterscheidung abzuleiten. Nach § 5 Abs. 1 des Bundesbaugesetzes sollen „die voraussehbaren Bedürfnisse“ dem Flächennutzungsplan zugrunde gelegt werden. Praxis und Literatur verstehen darunter einen Zeitraum um 10 Jahre. Für einen Regionalplan wird kaum ein wesentlich weiterer Zeitraum in Betracht kommen.

a) Die Formel der Kommission I

Für die Abgrenzung der beiden Sachbereiche hatte die Kommission I der Hauptkommission für die Baugesetzgebung folgende Formel vorgeschlagen:

„Aufgabe der Landesplanung ist es, die mögliche und anzustrebende *allgemeine* Entwicklung eines Gebietes aufzuzeigen und in einem Programm (Entwicklungsprogramm) festzulegen, das durch Pläne (Entwicklungspläne) erläutert werden kann. Die Ordnung der *Bodennutzung* im Hinblick auf die Belange des *Bau- und Siedlungswesens* ist eine Aufgabe der baulichen Fachplanung (Bauleitplanung). Die Bauleitplanung beginnt mit dem Flächennutzungsplan, der unter Berücksichtigung des von der Landesplanung festgelegten Entwicklungsprogramms und der Entwicklungspläne aufzustellen ist.“

Diese Formel trägt viele Kennzeichen eines Kompromisses. Ihr rechtlich relevantes Ergebnis, daß der Flächennutzungsplan dem Städtebau zuzurechnen ist, hat der Gesetzgeber im Bundesbaugesetz sanktioniert. Die von der Kommission I angeführten Kriterien führen aber nicht weiter. Nicht nur der Landesplanung obliegt die Aufzeigung und programmatische Darstellung eines allgemeinen Entwicklungszieles. Die Aufgaben der Bauleitplanung ließen sich genauso umschreiben. Auch ist die Feststellung sehr zweifelhaft, daß die Bauleitplanung nur der engeren Aufgabe der Bodennutzungsordnung im Blick auf das Bau- und Siedlungswesen diene. Richtig dagegen ist das vielleicht Gemeinte, aber nicht deutlich Gesagte, daß nämlich von der Landesplanung bis zur Bauleitplanung eine zunehmende Verdichtung und Konkretisierung aus dem Allgemeinen, auch rechtlich Unverbindlichen bis zur katastermäßig konkreten Lokalisierung und rechtlichen Verbindlichkeit stattfindet. Bei der Abgrenzung zwischen dem Flächennutzungsplan einerseits und dem Raumordnungsplan andererseits findet aber gerade in einer solchen Stufe ein Übergang statt, der weder im Rechtsgehalt des Planes, noch in der Art und dem Maßstab seiner Darstellung und der von ihm erfaßten Gegenstände eine eindeutig erkennbare Grenzscheide überschreitet. Lediglich die Beschränkung des Flächennutzungsplanes auf das Gebiet einer Gemeinde stellt ein formales Abgrenzungskriterium gegenüber der *prinzipiellen Mehrgemeindlichkeit* des Raumordnungsplanes dar.

b) Der gemeinsame Flächennutzungsplan: Instrument der Bauleitplanung oder der Regionalplanung
Der bereits zitierte § 3 des Bundesbaugesetzes hält es für zulässig, daß ein mehrgemeindlicher Planungsraum Gegenstand eines Flächennutzungsplanes und damit Teil des kommunalen Planungsprozesses sei. Geht man davon aus, daß dem Bundesgesetzgeber ein System der Planarten vorgeschwebt hat und ihm bei der Konzipierung des § 3 die gegenüber der Landesplanung gezogene Gesetzgebungskompetenzgrenze gegenwärtig war, so gibt es offenbar zwischen der Regionalplanung als unterster Stufe der Landesplanung einerseits und der einzelgemeindlichen Bauleitplanung andererseits noch eine Zwischenstufe; eben diejenige des § 3 BBauG. Die Überspringung der kommunalen Planungsgrenzen ohne Eintritt in den Bereich der Regionalplanung kann nur in solchen Gebieten denkbar sein, innerhalb deren dem Baugesetz unterstehende, rein städtebauliche Aufgaben zu lösen sind. Ein gemeinsamer Flächennutzungsplan im Sinne des § 3 BBauG wird danach nur für solche in aller Regel enger begrenzten Räume in Betracht kommen, die eine städtebauliche Einheit darstellen. Unter den in der Planungstheorie geläufigen verschiedenen Verflechtungselementen wird danach nur dasjenige der siedlungsmäßigen Verflechtung die Inanspruchnahme des § 3 BBauG rechtfertigen.

Wird für größere Räume die Notwendigkeit koordinierender überfachlicher Gesamtplanung in Anspruch genommen, so wird damit zugleich die Grenze von der Bauleitplanung zur Regionalplanung überschritten. Dies gilt ganz eindeutig etwa für die „Stadtregionen“, in dem zuletzt durch die vorzüglichen Arbeiten von Olaf Boustedt (in „Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland“, Bremen 1960) definierten Sinne. Es gilt in gleicher Weise für alle nach großräumigen Funktionszusammenhängen abgegrenzten Planungsgebiete, handele es sich nun um Einfluß-, Einzugs-, Versorgungs-, etc. -gebiete. All diese zwangsläufig vielgliedrigen und mehrgemeindlichen Planungsräume können nach der nun einmal getroffenen verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung nicht mehr mit Instrumenten der Bauleitplanung, sondern allein mit denjenigen der Regional- und Landesplanung geplant werden.

3. Wesensunterschiede zwischen Bauleitplanung und Landesplanung

Nur für den Grenzbereich zwischen der Regionalplanung und der Bauleitplanung ergeben sich die Abgrenzungsprobleme, mit denen ich mich befaßt habe. Die Wesensunterschiede zwischen der Landesplanung und der Bauleitplanung erschließen sich um so überzeugender, je weiter die Planarten voneinander entfernt sind: etwa, wenn man dem städtebaulichen Bebauungsplan den Landesentwicklungsplan gegenüberstellt. Hier trifft die Abgrenzungsförmel der Kommission I genau, indem sie den bau- und bodenrechtlichen präzise lokalisierten Festsetzungen des Bebauungsplanes die allgemeinen Entwicklungsdarstellungen der Landesplanung gegenüberstellt.

4. Regionalplanung als Sonderbereich der Landesplanung

Ebenfalls weniger problematisch als die Grenzziehung zwischen der Bauleitplanung und der Regionalplanung ist diejenige der Aussonderung der Regionalplanung aus der Landesplanung. Ohne damit der gewiß wichtigen Frage nach der gebotenen Trägerschaft vorzugreifen, ist klar herauszustellen, daß die Regionalplanung unbedingt der Landesplanung, wenn auch als eine besondere Spezies, zugehört. Der Begriff der Regionalplanung erschließt sich aus

dem Begriff der Planungsregion. Den Versuch, einen Beitrag zur Theorie oder zum System der Planungsräume zu leisten, muß ich mir schon mangels planungsfachlicher Legitimation versagen. Ich kann nur versuchen, der Planungspraxis geläufige Begriffe zur Orientierung heranzuziehen. Danach erscheinen mir als gebotene Räume der Regionalplanung drei Typen von Räumen: Zunächst handelt es sich um die sogenannten Stadtregionen als die Gebiete, in denen ein Ausgleich zwischen den Zentren, den Ergänzungsgebieten, den Randzonen und den Umlandbereichen erforderlich ist.

Eine zweite Gruppe scheinen mir die Räume zu bilden, die, entweder infolge objektiver Notwendigkeiten, oder auf Grund staatspolitischer Entscheidung, durch gezielte Maßnahmen gefördert und entwickelt werden sollen: die sogenannten Fördergebiete. Eine dritte Gruppe von Planungsregionen möchte ich als Sonderplanungsräume bezeichnen, in denen eine bestimmte, tief einschneidende Maßnahme die Planung eines im Gesamten eintretenden Strukturwandels erfordert: so die Anlage von Talsperren, Truppenübungsplätzen und die Erschließung von Naturschätzen im Tagebau mit der Folge der Aufhebung und Verlegung von Ortschaften, Verkehrswegen usw. Solche Raumeinheiten werden in der Regel den Gegenstand entsprechend abgegrenzter Regionalpläne zu bilden haben.

Im Gegenstand und Ziel sind die Regionalplanung und die Landesplanung höherer Stufe miteinander identisch. In der Planungs- und Darstellungsmethode können sich deutliche Unterschiede zeigen. Mit der Bauleitplanung, insbesondere der Flächennutzungsplanung, hat die Regionalplanung noch gemeinsam, daß Plan und Karte das geeignete und gebotene Darstellungsmittel sind. Der auf das gesamte Landesgebiet abgestellten Landesentwicklungsplanung ist die zeichnerische Darstellung in aller Regel kaum mehr gewachsen; sie wird durch die verbale Ausdrucksweise des Programms verdrängt.

In dieser Differenzierung des Darstellungsmittels wird ferner deutlich, daß die Planung, je größer ihre Räume werden, auf präzise Lokalisierung von Objekten, auf Bestimmung von Flächennutzungswidmungen, schlechthin auf das Detail verzichten muß.

Ein weiterer bemerkenswerter planungsmethodischer Unterschied besteht darin, daß die Regionalplanung bereits einen gewissen Konkretisierungsgrad erreichen muß, um den Rahmen für die gemeindliche Bauleitplanung abzugeben.

5. Landesplanung und Bundesraumordnung

Um nun zu den beiden obersten Stufen der Planung überzugehen, sind *methodische Unterschiede* zwischen der Landesentwicklungsplanung und der Bundesraumordnung nicht mehr feststellbar. Die Problematik ergibt sich allein aus Rechtsgründen. Die Gründe liegen in der Bundesverfassung: Alle staatliche Gewalt liegt bei den Ländern, soweit sie nicht ausdrücklich durch das Grundgesetz dem Bunde zugewiesen ist. Da dem Bunde anders als den Bundesländern eine umfassende Verwaltungskompetenz nicht zusteht, auf die sich letztlich die Landesplanungshoheit gründet, wird dem Bunde nach verbreiteter Ansicht eine umfassende Raumordnungskompetenz bestritten. Nur in den ausdrücklich dem Bunde zugewiesenen Verwaltungsbereichen, so z. B. des Fernverkehrs, des Eisenbahn- und Luftverkehrswesens und der Verteidigung soll eine souveräne Raumordnung des Bundes zugelassen sein. Als begrenzt wird auch die Raumordnungsgesetzgebungskompetenz des Bundes angesehen. Das wird damit begründet, daß das Grundgesetz dem Bunde auf dem Gebiete der Raumordnung nur eine Rahmenkompetenz zuweist.

Zu diesem Fragenkomplex hat sich bei Gelegenheit des baurechtlichen Zuständigkeitsgutachtens das Bundesverfassungsgericht geäußert:

„Raumordnung kann nicht an den Grenzen der Länder haltmachen. Erkennt man Raumordnung als eine notwendige Aufgabe des modernen Staates an, dann ist der größte zu ordnende und zu gestaltende Raum das gesamte Staatsgebiet. Im Bundesstaat muß es also auch eine Raumplanung für den Gesamtstaat geben. Die Zuständigkeit zu ihrer gesetzlichen Regelung kommt nach der Natur der Sache dem Bund als eine ausschließliche und Vollkompetenz zu.

Es ergibt sich also, daß der Bund regeln könnte:

kraft ausschließlicher Kompetenz die Bundesplanung vollständig;

kraft konkurrierender Rahmenkompetenz die Raumordnung der Länder in ihren Grundzügen;

kraft konkurrierender Vollkompetenz die städtebauliche Planung vollständig.

Da die Einpassung der Pläne ineinander zum allgemeinen Rahmen der Raumordnung gehört, könnten die Fragen der Rechtswirkung der Pläne verschiedener Stufen oder verschiedenen Inhalts durchgehend von dem Bundesgesetzgeber geregelt werden.“

Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß ganz erhebliche politische, geistige und rein praktische Anstrengungen erforderlich sind, um den Rahmen auszufüllen, den das Bundesverfassungsgericht der Bundesraumordnung eingeräumt hat. Die jüngst bekanntgewordenen Initiativen des Bundeswohnungsbauministers lassen, zumal sie die Zustimmung des Regierungschefs gefunden haben, die Hoffnung begründet erscheinen, daß die Bundesraumordnung doch noch installiert, fundiert und aktiviert wird.

III. Die Planungsträger

Im hiermit schließenden ersten Hauptteil meines Referats habe ich mich entsprechend dem mir gestellten Thema darum bemüht, die der Planung auf den einzelnen Ebenen gestellte Aufgabe herauszuarbeiten. Wer der rechte Träger dieser Aufgaben ist oder sein sollte, wird im jetzt folgenden zweiten Teil abzuleiten sein.

1. Prinzipielle Identität zwischen Verwaltungs- und Planungsorganisation

Allgemeine verwaltungspolitische Gründe legen es nahe, die Planungsorganisation so eng als möglich an den allgemeinen Verwaltungsaufbau anzulehnen. In dreien der Planungsarten kommt eine andere Lösung auch gar nicht in Betracht. Daß die Gemeinde Träger ihrer kommunalen Bauleitplanung ist, hat das Bundesbaugesetz ausdrücklich verfügt. Daß die Länder Träger ihrer Landesentwicklungsplanung sind, folgt zwangsläufig aus der Grundstruktur unseres Staatsaufbaus. Die Zuständigkeit des Bundes für seine gesamtstaatliche Raumordnung ist für den Referenten eine politische Selbstverständlichkeit. Wenn sie noch im juristischen Streit steht, so muß ihre Klärung entweder mit den Mitteln des rechtswissenschaftlichen Instrumentariums oder durch eine Korrektur der Verfassung betrieben werden.

Für die Planungsräume im Bereiche zwischen der Bauleitplanung und der Landesentwicklungsplanung fällt die Antwort auf die Frage nach dem rechten Träger nicht so leicht; denn für die Planungsaufgaben der interkommunalen Planungskoordination und der Regionalplanung stehen vorgegebene Verwaltungseinheiten in aller Regel nicht zur Verfügung. Die Regierungsbezirke decken sich meist nicht mit den der Planung bedürftigen Regionen. Landkreise können sich mit Planungsregionen decken. Wenn und soweit das der Fall ist, ist ein Zweifel an ihre Eignung als Planungsräume und Planungsträger nicht begründet. Hier ist

aber die aus den tatsächlichen Verhältnissen motivierte Einschränkung geboten, daß in dem besonders problemgeladenen Bereich der Stadtregionen die Landkreise kaum als Planungsräume in Betracht kommen; denn alle Stadtregionen sind dadurch gekennzeichnet, daß kreisfreie Städte ihre Zentren bilden, und meist von mehreren Landkreisen umgeben werden. Ohne sich dem Vorwurf unzulässiger Verallgemeinerung auszusetzen, wird man die These aufstellen können, daß die Aufgaben der Gemeindenachbarschaftsplanung und der Regionalplanung nicht ohne weiteres im Organisations- und Zuständigkeitschema der allgemeinen Verwaltungsgliederung gelöst werden können.

2. Träger und Verfahren der gemeindenachbarlichen Koordination

a) Träger und Verfahren im allgemeinen Planaufstellungsverfahren und Genehmigungsverfahren
Für den Bereich der gemeindenachbarlichen Koordination bestimmt das Bundesbaugesetz in § 2 Abs. 4: „Die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden sollen aufeinander abgestimmt werden.“ Nach Abs. 5 desselben Paragraphen „sollen bei der Aufstellung von Bauleitplänen die Behörden und Stellen beteiligt werden, die Träger öffentlicher Belange sind“. Dazu gehören auch die Nachbargemeinden. Nach § 2 Abs. 6 können gegen die ausgelegten Planentwürfe „Anregungen und Bedenken vorgebracht werden“. Dieses Recht steht auch den Nachbargemeinden im Verhältnis zueinander zu. „Die Gemeinde prüft die fristgemäß vorgebrachten Bedenken und Anregungen... Bei der Vorlage der Bauleitpläne zur Genehmigung durch die höhere Verwaltungsbehörde (§§ 6, 11) sind die nicht berücksichtigten Bedenken und Anregungen mit einer Stellungnahme der Gemeinde beizufügen.“ Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens hat die höhere Verwaltungsbehörde zu prüfen, ob den Geboten der gemeindenachbarlichen Abstimmung entsprochen worden ist und ob, was sich weitgehend damit identifizieren wird, die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung angepaßt sind (§§ 1, 3).

b) Gemeinsame Bauleitpläne

Die nächst stärkere Stufe der gemeindenachbarlichen Planungskoordination stellen die in § 3 des Bundesbaugesetzes vorgesehenen und schon mehrfach zitierten „Gemeinsamen Bauleitpläne“ dar. Bei der Aufstellung gemeinsamer Bauleitpläne bleiben die Zuständigkeiten der beteiligten Gemeinden unverändert. Ein gemeinsamer Bauleitplan setzt die förmliche Beschlußfassung aller beteiligten Gemeinden voraus, wobei sich das Beschlußrecht der einzelnen Gemeinde auf die ihr Gebiet betreffenden Teile des Flächennutzungsplanes beschränkt. In Anbetracht der besonderen Erschwernisse, die sich aus der aufgegliederten Beschlußfassung über den gemeinsamen Flächennutzungsplan ergeben, kommt der Ausarbeitung eines inhaltlich einheitlich und sachlich geschlossenen Planentwurfs besondere Bedeutung zu. Das begründet die Forderung, daß sich die an einem gemeinsamen Flächennutzungsplan beteiligten Gemeinden dazu entschließen, einen Planbearbeiter zu beauftragen. Wenn eine der an einem derartigen gemeinsamen Flächennutzungsplan beteiligten Gemeinden über ein leistungsfähiges Planungsamt verfügt, so sollte durchaus die Möglichkeit ins Auge gefaßt werden, diesem die Planentwurfsarbeit zu überlassen. Gewiß wird die Zustimmung der übrigen Gemeinden zu solchem Verfahren, wenn überhaupt, so nicht ohne Schwierigkeiten zu erlangen sein. Mit Rücksicht aber auf den Umstand, daß jede der beteiligten Gemeinden ihre politische und die sachliche Entscheidungsfreiheit behält, sollten die Bedenken gegen diesen Weg aufgegeben werden.

Wenn keine der beteiligten Gemeinden über ein leistungsfähiges Planungsamt verfügt, so werden entweder freischaffende Planer oder die Planungsstellen der Landkreise oder die Planberatungsstellen der Regierungsbezirke, soweit solche Stellen bestehen, zu betrauen sein.

c) Der Planungsverband nach § 4 Bundesbaugesetz

Das baugesetzliche Instrument zur organisatorischen Konzentration gemeindenachbarlicher Planung ist der Planungsverband nach § 4 des Bundesbaugesetzes. Zu seinem rechten Verständnis ist vorzuschicken, daß diese Bestimmung während der Gesetzgebungsberatungen eine bemerkenswerte Wandlung erfahren hat. Ursprünglich sollte es sich um ein Instrument der innerörtlichen Planungskoordination zwischen einer Gemeinde und den beteiligten Fachplanungsbehörden handeln.

In den parlamentarischen Beratungen fielen die auf den örtlichen Anwendungsbereich abgestellten Beschränkungen. Schließlich wurde die „Raumordnung“ als eines der maßgeblichen Gründungsmotive eingeführt.

aa) Aufgaben des Planungsverbandes

Folgt man dem Wortlaut des § 4, so ließe sich der Planungsverband des Bundesbaugesetzes ohne weiteres auch für Aufgaben der Regionalplanung verwenden. Bestünde diese Möglichkeit, so wäre der gordische Knoten der Zuständigkeitsabgrenzung durchschlagen. Allein: so kann § 4 des Bundesbaugesetzes nicht ausgelegt werden. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Zuständigkeitsgutachten festgestellt, daß dem Bunde eine Zuständigkeit nur für die städtebauliche Bauleitplanung, nicht aber für die Regional- und Landesplanung zusteht. Da dem Bunde eine Gesetzgebungskompetenz für die Regionalplanung nicht geöffnet ist, kann der § 4 des Bundesbaugesetzes auch nicht für Aufgaben der Regionalplanung in Anspruch genommen werden. Die räumlichen und funktionalen Grenzen des § 4 sind damit identisch mit dem Bereich, den wir eingangs als den der gemeindenachbarlichen Koordination erkannt haben, nämlich den der siedlungsmäßigen Verflechtungen städtebaulichen Charakters. Für Planungsregionen großräumiger Verflechtung, also für Stadtregionen, Fördergebiete und Sonderplanungsregionen kann und darf der § 4 des Bundesbaugesetzes jedenfalls insoweit nicht eingesetzt werden, als es sich um Regionalplanungsaufgaben handelt. Die begriffsnotwendige Aufgabe des Planungsverbandes nach § 4 des Bundesbaugesetzes ist die Bauleitplanung. Sie kann dem Verbands ganz oder teilweise von den Gemeinden übertragen werden. Die Übertragung der Planungskompetenz kann räumlich und sachlich differenziert werden. So kann dem Planungsverband z. B. allein die Flächennutzungsplanung oder die Bebauungsplanung übertragen werden. Beide können gebietlich begrenzt werden. Bei der Flächennutzungsplanung können aber Teilgebiete einzelner Gemeinden nicht herausgelöst werden, es sei denn, jede der beteiligten Gemeinden habe zusätzlich einen das gesamte Gemeindegebiet übergreifenden Flächennutzungsplan aufgestellt. Die dem Verbands übertragene Planungskompetenz kann auch fachlich begrenzt werden, z. B. auf die Aufstellung eines gemeinschaftlichen Verkehrsplanes, Versorgungsplans oder Grünplans. Soweit die Kompetenzübertragungen stattfinden, verlieren die beteiligten Gemeinden ihre Zuständigkeiten für die Dauer der Existenz des Planungsverbandes. Mit der Beendigung des Planungsverbandes fallen die Kompetenzen an die Gemeinden zurück. Die vom Planungsverband aufgestellten Pläne gelten als solche der Gemeinden und können von ihnen – unter dem Vorbehalt allerdings der stets erforderlichen aufsichtsbehördlichen Genehmigung – geändert oder aufgehoben werden.

bb) Mitglieder des Planungsverbandes nach § 4

Dem Planungsverband des Bundesbaugesetzes muß mindestens eine Gemeinde angehören. Neben der Gemeinde oder einer Mehrzahl von Gemeinden können dem Planungsverband „öffentliche Planungsträger“ beitreten. Diesen Begriff definiert das Bundesbaugesetz selbst nicht. Nach meiner Ansicht kann es sich nur um mit Hoheitsrechten ausgestattete Träger handeln, denen bestimmte, mit Rechtswirkungen versehene Planungsbefugnisse zustehen. Die mit Planfeststellungsrechten ausgestatteten Bundesbahn-, Straßenbau-, Berg-, Wasser- und Flurbereinigungsbehörden gehören ohne Zweifel dazu. Auch die Behörden möchte ich dazu rechnen, die befugt sind, durch ihre Festsetzungen Bodennutzungen zu beschränken: z. B. Naturschutzbehörden und die für die Anordnung militärischer Schutzbereiche zuständigen Behörden usw.

Ohne jeden Zweifel gehören schließlich die Träger der Landesplanung in den Kreis der öffentlichen Planungsträger. Zwar ist der Planungsverband nach § 4 des Bundesbaugesetzes aus schon nahegelegten Gründen nur ein Instrument der Bauleitplanung. Daraus aber folgt nicht, daß den Behörden und Trägern der überörtlichen Planung das Mitgliedschaftsrecht versagt sei. Eher ist der umgekehrte Schluß zulässig. Die von den Trägern der überörtlichen Planung bestimmten Ziele der Landesplanung sind nach § 1 Abs. 3 des Bundesbaugesetzes von der Bauleitplanung zu respektieren. Das kann dadurch erleichtert werden, daß der Träger der überörtlichen Planung sich an einem Planungsverband nach § 4 beteiligt. Daran hat offenbar der Bundesgesetzgeber gedacht, indem er im Zusammenhang mit der Zwangsverbandsbildung der „Raumordnung“ besondere Bedeutung beigemessen hat. Die Bestimmung der Träger und Organe der Landesplanung obliegt der Landesgesetzgebung. Die jüngst in der Diskussion besonders betonte Frage, ob der Landkreis ein zugelassenes Mitglied des Planungsverbandes nach § 4 sei, würde sich ohne weiteres positiv lösen, wenn, wie in einigen Landesplanungsgesetzesentwürfen vorgesehen, der Landkreis zur untersten Landesplanungsbehörde bestimmt wird. Wenn dies nicht geschieht, müßte der Landkreis seine Legitimation als öffentlicher Planungsträger auf andere Bestimmungen stützen. Diese ergeben sich z. B. aus dem Naturschutzrecht, dem Wegerecht und dem Wasserrecht.

cc) Gründung des Planungsverbandes

Das Bundesbaugesetz geht davon aus, daß Planungsverbände grundsätzlich freiwillig zu gründen sind. Der Freiverband kommt durch Zustimmung aller Gründungsmitglieder zustande. Der Gründungsprozeß ist mit der einstimmigen Verabschiedung der Satzung und ihrer Bekanntmachung beendet.

Ist die Verbandsbildung notwendig, aber auf freiwilliger Basis nicht möglich, so kann ein Zwangsverband gegründet werden. Gründe der Zwangsverbandsbildung sind nach dem Bundesbaugesetz „das Wohl der Allgemeinheit, insbesondere die Gründe der Raumordnung“.

Das Zwangsgründungsverfahren wird durch den Antrag eines der örtlich beteiligten Planungsträger in Gang gesetzt. Die Entscheidung wird durch die Landesregierung getroffen. Überschreitet der Planungsraum des Planverbandes die Landesgrenzen, so wird der Zwangsverband durch Vereinbarung der beteiligten Landesregierungen gegründet. Soll an dem Planungsverband eine Bundesbehörde gegen deren Widerspruch als Mitglied beteiligt werden, so bedarf die Zwangsverbandsgründung insoweit der Vereinbarung zwischen der Landesregierung und der Bundesregierung.

Das Bemerkenswerte an der Zwangsverbandsbildung nach § 4 ist, daß dies die einzige Möglichkeit darstellt, einer Gemeinde gegen ihren Willen die Planungshoheit zu entziehen. Der in § 2 Abs. 1 des Bundesbaugesetzes aufgestellte Grundsatz der unantastbaren kommunalen Planungshoheit ist im übrigen lückenlos gesichert. Auch der oft als Kompromiß angesehene § 147 des Bundesbaugesetzes läßt den Ländern nur die Möglichkeit, im Einvernehmen mit den Gemeinden im Einzelfalle eine Aufgabendelegation vorzunehmen. Nur im Falle der Zwangsverbandsbildung nach § 4 des Bundesbaugesetzes bedarf es dieser Zustimmung der betroffenen Gemeinde nicht.

d) Planungsverband in Zweckverbandsform

Der Planungsverband nach § 4 des Bundesbaugesetzes ist nicht die einzige organisatorische Lösungsmöglichkeit der gemeindenachbarlichen Planungskoordination. Der Zweckverband, auf den sich die Bestimmungen der Aufbaugesetze bezogen hatten, bleibt auch weiter als Rechtsform des Bauleitplanungsverbandes zugelassen. Das ist in § 4 Abs. 8 BBauG ausdrücklich bestimmt. Ob die Zweckverbandsform oder die Verbandsform nach § 4 des Bundesbaugesetzes gewählt wird, hängt von einer Abwägung der in beiden Fällen unterschiedlichen Gestaltungsmöglichkeiten ab. Ein wesentlicher Unterschied zwischen diesen beiden Verbandsformen liegt in dem Kreis der zugelassenen Mitglieder. Für beide gilt, daß mindestens eine Gemeinde dem Zweckverbände angehören muß. Dem Zweckverbände dagegen können alle öffentlich-rechtlichen Körperschaften, mit besonderer Genehmigung darüber hinaus juristische und natürliche Personen des Privatrechts beitreten. Aber solche Erweiterung des Mitgliederkreises würde das Satzungsrecht beseitigen und damit das Recht, Bebauungspläne zu beschließen. Dieses steht nur solchen Zweckverbänden zu, die allein aus kommunalen Mitgliedern bestehen.

e) Sondergesetzliche Verbände

Neben den Verbänden nach dem Zweckverbandsrecht läßt das Bundesbaugesetz auf Grund besonderer Landesgesetze bestehende oder zu schaffende Verbände als Träger der Bauleitplanung zu. Auch das ergibt sich aus § 4 Abs. 8 BBauG.

Instrumentarium und Trägerschaft der Regionalplanung

Wie bereits bei den begrifflichen Vorüberlegungen dargelegt, ist die Materie der Regionalplanung bislang noch nicht expressis verbis gesetzlich geregelt. Die in Betracht kommenden Grundformen sind die staatsbehördliche und die der planerischen Selbstverwaltung. Bei der zuletzt genannten sind mehrere Unterformen zu unterscheiden.

a) Staatsbehördliche Regionalplanung

Da – wie bereits erkannt und dargelegt – die Regionalplanung ein Teil der Landesplanung ist, unterliegt jene wie diese der Organisationsgewalt der Landesregierung, die die Regionalplanung vorhandenen oder zu schaffenden Staatsbehörden oder Kommunalbehörden im Auftrag zuweisen kann. In der Mehrzahl der Bundesländer sind die Regierungspräsidenten als Bezirksplanungsstellen oder -behörden die untersten Organe der Landesplanung und damit zur Regionalplanung berufen.

b) Regionalplanung in planerischer Selbstverwaltung

Der Referent hat wiederholt an anderer Stelle den Vorzug der planerischen Selbstverwaltung begründet und vertreten. Diese Gesichtspunkte, die zuletzt sehr einleuchtend von Herrn Verbandsdirektor Dr. Umlauf in seinem Referat in dieser Vortragsreihe dargelegt worden sind, gelten ohne Einschränkung auch für den besonderen Bereich der Regionalplanung.

aa) die regionale Planungsgemeinschaft

Die reinste Anwendung dieses Prinzips ist die „Regionale Planungsgemeinschaft“, bei der der Planungsraum und das Zuständigkeitsgebiet der Trägerorganisation miteinander übereinstimmen.

Zunächst noch ohne gesetzliche Legalisierung fungieren in verschiedenen Bundesländern, vor allem in Baden-Württemberg, die „Regionalen Planungsgemeinschaften“ als Träger der Regionalplanung. Der Landesplanungsgesetzgebungsentwurf dieses Landes (Beilage 2560 des 2. Landtages von Baden-Württemberg v. 2. 4. 1959) begründete seinen § 7 wie folgt:

„Die Begriffsbestimmung der regionalen Planungsgemeinschaft bringt insbesondere den Grundsatz der Freiwilligkeit zum Ausdruck. Als notwendiges gesetzliches Mindestfordernis ist nur bestimmt, daß es sich um Vereinigungen von Gemeinden oder Landkreisen zum Zwecke der überörtlichen Planung handeln muß. Daß auch die überörtliche Planung in ihrem Bereich ebenso wie die Landesplanung eine zusammenfassende und ausgleichende Planung sein muß, braucht nicht ausdrücklich gesagt zu werden. Die Bestimmung über die Möglichkeit des Beitritts weiterer Mitglieder soll den regionalen Planungsgemeinschaften eine möglichst weit gehende Gestaltungsfreiheit geben.“

Der schon erwähnte Musterentwurf schlägt (in seinem § 5) vor:

„(1) Regionale Planungsgemeinschaften sind Vereinigungen kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften zum Zwecke der Planung in eigenständigen Planungsregionen. Planungsregionen sind solche Landesteile, die einer übergeordneten Gesamtplanung bedürfen und aus mehreren Gemeinden bestehen. Planungsregionen sind an die Grenzen staatlicher Verwaltungsgebiete nicht gebunden.

(2) Regionale Planungsgemeinschaften sind als Träger der Regionalplanung anzuerkennen, a) wenn die Organisationsform und die Satzung die Erfüllung der Aufgaben der Regionalplanung sicherstellen,

b) wenn ihre räumliche Abgrenzung den Gesichtspunkten der Landesplanung entspricht und

c) wenn die Mitwirkung der in der Planungsregion zuständigen Kammern, Verbände und etwaiger regionaler Unternehmen in sinngemäßer Anwendung der Grundsätze nach § 4 Absätze 3 und 4 ausreichend gesichert ist.

(3) An den Beratungen der regionalen Planungsgemeinschaften sind die Gebietsplanungsgemeinschaft (bzw. die Landesplanungsgemeinschaft) sowie die Behörden des Bundes und des Landes zu beteiligen, die mit raumbeanspruchenden und raumbeeinflussenden Maßnahmen befaßt und in der Planungsregion zuständig sind.

(4) Die Anerkennung wird auf Antrag der regionalen Planungsgemeinschaften nach Anhörung der Gebietsplanungsgemeinschaft (bzw. der Landesplanungsgemeinschaft) durch die Landesplanungsbehörde ausgesprochen.

(5) Den anerkannten regionalen Planungsgemeinschaften obliegt die Regionalplanung, insbesondere:

a) die Aufstellung von regionalen Entwicklungsplänen,

b) die Erarbeitung der regionalen Entwicklungspläne, wenn die Planungsgemeinschaft über eine ausreichend leistungsfähige Planungsstelle verfügt,

c) die Bestandsaufnahme insoweit, als sie für die Vorbereitung bestimmter Planungen erforderlich ist.“

bb) Regionalplanung durch Organe der Landesplanungsgemeinschaft

Einen anderen Weg beschreitet das Land Nordrhein-Westfalen. Dort obliegt die Regionalplanung den Landesplanungsgemeinschaften, die die entsprechende Planungsarbeit ent-

weder in der zentralen Planungsstelle selbst oder in den bezirklichen Außenstellen, jedenfalls aber mit deren maßgeblicher Einschaltung durchführen. Im Wortlaut der nordrhein-westfälischen Novelle liest sich das wie folgt in § 6 Abs. 8:

„(8) Die Landesplanungsgemeinschaften Rheinland und Westfalen richten am Sitz der Bezirksregierungen Bezirksplanungsstellen ein. Bei den Bezirksplanungsstellen sind Bezirksplanungsbeiräte zu bilden. Die Landesplanungsgemeinschaft Ruhrkohlenbezirk nimmt zugleich die Aufgaben einer Bezirksplanungsstelle wahr.“

Diese Lösung hat mit der Regionalen Planungsgemeinschaft den Selbstverwaltungscharakter gemeinsam. Der Unterschied liegt darin, daß hier die Deckungsgleiche zwischen räumlicher Zuständigkeit der Trägerorganisation und dem konkreten Planungsraum *nicht* gegeben ist.

aa) Regionalplanung durch ad-hoc gebildete Organe

Die NRW-Novelle will für derartige Fälle räumliche Untergliederungen der Landesplanungsgemeinschaft für konkrete Planungsregionen zulassen. § 6 Abs. 6 soll folgendermaßen lauten:

„(6) Die Landesplanungsgemeinschaften können als weitere Organe Sonderplanungsausschüsse für räumlich begrenzte Planungsaufgaben bilden und ihnen bestimmte Befugnisse des Verwaltungs- und Planungsausschusses übertragen.“

Einen anderen Weg sucht ein Vorschlag des Referenten:

„(1) In einer Planungsregion, für welche eine anerkannte regionale Planungsgemeinschaft nicht besteht, wird für die Beratung und die förmliche Aufstellung eines regionalen Entwicklungs- oder Raumordnungsplanes eine regionale Planungskonferenz gebildet.

(2) Zur Entsendung stimmberechtigter Vertreter sind verpflichtet:

a) die Gemeinden; bei Planungsräumen, die mehrere Landkreise umfassen, ist die Vertretung der kreisangehörigen Gemeinden durch den Landkreis zulässig,

b) die nachgeordneten Bundes- und Landesbehörden, die in den Planungsräumen zuständig und an der Landesplanung beteiligt sind.

Außerdem können an der betreffenden Planung sachlich oder örtlich beteiligte freiwillige Mitglieder der Landesplanungsgemeinschaft eingeladen werden, Vertreter mit beratender Stimme zu entsenden.

(3) Der Landesplaner bereitet mit Hilfe der Planungsstelle die Planungskonferenz vor. Er erarbeitet die regionalen Entwicklungs- und Raumordnungspläne. Er beruft die regionalen Planungskonferenzen ein; er leitet diese und unterzeichnet die über die Beratungsergebnisse zu fertigenden Niederschriften. Er vollzieht die Beschlüsse der Planungskonferenz und stellt die erforderlichen Anträge zur Autorisation oder zur Verbindlichkeitserklärung der Pläne.“

Diesen regionalen Planungskonferenzen soll die Aufgabe der Beratung und förmlichen Beschlußfassung über Entwicklungs- und Raumordnungspläne für eigenständige Planungsregionen obliegen. Damit könnte man der landesplanerischen Abstimmungsarbeit eine bestimmte formale Gestalt geben. Es soll die Möglichkeit eröffnet werden, alle an einer konkreten Planung fachlich und sachlich beteiligten Fachsparten an einen Tisch zu zwingen und damit – nur für diesen Fall ist das Instrument der regionalen Planungskonferenz von materiellem Gewicht – auch dann die Planungsarbeit ohne erhebliche Zeitverluste vorantreiben zu können, wenn einzelne der beteiligten Körperschaften oder Fachbehörden sich dem Gespräch oder einer verbindlichen Erklärung immer wieder entziehen. Hat eine regionale Entwicklungsplanung die Zustimmung der regionalen Planungskonferenz gefunden, so könnte der Entwicklungsplan für sich in Anspruch nehmen, von allen örtlich und fachlich zuständigen Stellen legitimiert zu sein. Dabei wird vorausgesetzt, daß es der Einberufung einer regionalen Planungskonferenz nicht bedarf, wenn für den jeweiligen Planungsraum eine anerkannte regionale Planungsgemeinschaft besteht.

Regionale Planungsgemeinschaften werden nur in den Planungsregionen ins Leben zu rufen sein, in denen Planungsaufgaben von längerer Zeitdauer zu erfüllen sind. Dagegen ist die Planungskonferenz gerade für den Fall gedacht, daß es sich um den einmaligen, allenfalls in Jahren oder Jahrzehnten zu wiederholenden Akt der Aufstellung eines regionalen Entwicklungsplanes handelt.

bb) Regionalplanung durch sondergesetzliche Verbände

Die Beobachtung, daß von den an sich schon heute bestehenden Möglichkeiten organisatorischer Zusammenschlüsse zum Zwecke der Regionalplanung nur sehr zögernd Gebrauch gemacht wird – einerseits – und die im Falle genereller gesetzlicher (Zwangs)Regelung zu berücksichtigende Vielzahl örtlicher Verschiedenheiten fördert den Gedanken, Regionalplanungsverbände sozusagen „nach Maß“ für den konkreten Einzelfall sondergesetzlich zu schaffen. Diese Bestrebungen sind in den Regionen um Hannover und Frankfurt zu einer gewissen Verdichtung gelangt. Beide Verbände sind als kommunale Verbände mit gesetzlich verliehenen Planungsrechten und -pflichten gedacht.

cc) Bauleitplanung in Regionalplanungsverbänden

In beiden Fällen hat sich die Frage gestellt, ob etwa bei diesen Regionalplanungsverbänden auch bestimmte Bauleitplanungsaufgaben zusammenzufassen seien. Diese Möglichkeit besteht. Sie gründet sich auf § 4 Abs. 8 des Bundesbaugesetzes. Diese Bestimmung ist in den Ausschlußberatungen ausdrücklich damit motiviert worden, landesgesetzliche Gestaltungsmöglichkeiten in den Sonderfällen von Stadtregionen und Ballungsräumen offenzulassen. Der Vorbehalt zugunsten des Landesgesetzgebers besagt ein Doppeltes: Durch Landesgesetz können Verbände gegründet werden, die an Stelle der Gemeinden die Aufgabe der Bauleitplanung zu übernehmen haben. Es können aber auch solche Verbände gegründet werden, denen in erster Linie die Aufgabe der Regionalplanung obliegt, denen aber dazu bestimmte Teilfunktionen der Bauleitplanung übertragen werden. Als Beispiel einer Gestaltungsmöglichkeit dieser Art ist in den parlamentarischen Beratungen der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk mehrfach erwähnt worden, dem – bekanntlich neben großräumigen Planungsaufgaben – auch bestimmte Teilbereiche verbindlicher Bauleitplanung übertragen sind. Mag diese zuletzt genannte Kombinationsmaßnahme auch rechtlich zulässig sein, sie sollte aber nur mit aller Zurückhaltung praktiziert werden. Wenn ein Verband für Aufgaben der Regionalplanung geschaffen wird, sollten alle Schwergewichte konsequent auf diese Aufgabe konzentriert werden. Als planungs- und kommunalpolitisch gefährlich und nach meiner Überzeugung planungsmethodisch unlösbar sollte von vornherein jede Konstruktion abgelehnt werden, die darauf abzielt, bei einem Regionalplanungsverband auch die gesamte städtebauliche Planung für die ganze Region zu konzentrieren. Die Aufgabenverteilung zwischen dem Regionalplanungsverband und den Gemeinden muß davon ausgehen, daß die Regionalplanung der Bauleitplanung zur Durchsetzung bedarf und umgekehrt die Gemeinden als Glieder des Verbandes in dessen Rahmen an der Erarbeitung der überörtlichen Ziele mitwirken, die bei der Bauleitplanung zu respektieren sind. Allerdings muß das Funktionieren einer solchen Kooperation gesichert sein. Das bedeutet nicht zuletzt, daß die Gemeinden bereit sind, ihre Bauleitplanungsinstrumente zur Realisierung der Regionalplanung einzusetzen, also kommunale Pläne aufzustellen, wenn dies zur Realisierung der Verbandsplanung notwendig ist. Der Verband als Träger der Regionalplanung muß zur Sicherung dieses funktionellen Ineinandergreifens die Möglichkeit einer

Ersatzvornahme besitzen, für den Fall, daß einzelne Gemeinden trotz darauf gerichteter Aufforderung untätig bleiben.

d) Regionalplanung in freier Partnerschaft

Neben den organisatorischen Instrumenten zur Sicherung der Regionalplanung steht – um die Übersicht vollständig zu halten – die Vereinbarung eines konkreten Planes. Gerade in diesen Tagen ist mir ein höchst bemerkenswerter Fall bekanntgeworden, in dem ein Stadtrat und ein Kreistag den von einem freischaffenden Planer erarbeiteten und vom Regierungspräsidenten gebilligten Regionalplan durch ausdrückliche Beschlüsse unter dem Vorbehalt der Gegenseitigkeit anerkannt und damit eine förmliche Verwaltungsvereinbarung weitgehend vorbereitet haben.

e) Aufgabentrennung zwischen planerischer Selbstverwaltung und Planungsbehörden

Die Idee der planerischen Selbstverwaltung marschiert. Sie wird, weil politisch und planungsmethodisch richtig und in weiten Bereichen verwaltungsrechtlich unentbehrlich, an Feld gewinnen. Ohne aber dieser auch von mir immer wieder vertretene Idee untreu zu werden, möchte ich betonen, daß neben den Organisationen der planerischen Selbstverwaltung staatliche Planungsbehörden notwendig bleiben.

aa) Planungsgemeinschaft für das gesamte Landesgebiet

Was zunächst die Trägerschaft der zentralen Planungsaufgaben auf Landesebene anlangt, so ist in der Diskussion um die Neuordnung der Planungsorganisation für das Land Nordrhein-Westfalen insbesondere vom Landesrechnungshof die Schaffung einer zentralen Landesplanungsgemeinschaft angeregt worden. Die Schaffung einer solchen zentralen Planungsgemeinschaft neben den bestehenden drei Landesplanungsgemeinschaften würde offensichtlich eine Hypertrophie darstellen und sich kaum rechtfertigen lassen. Im Grunde stellt sich die Frage nur als Alternative zwischen den für die großen Landesteile bestehenden und der in Erwägung gezogenen zentralen Landesplanungsgemeinschaft. Entscheidet man sich, woran kein Zweifel bestehen kann, für die Beibehaltung der bestehenden drei Gemeinschaften, so scheidet eine zentrale Institution der planerischen Selbstverwaltung für die Landesebene aus.

Im übrigen ist der Gedanke einer zentralen Landesplanungsgemeinschaft nicht unproblematisch. Recht verstandene Landesplanung – auf Landesebene – ist ein integrierender Bestandteil der inneren Staatspolitik. Diese zu bestimmen, obliegt den verfassungsmäßigen Organen des Landes. Man würde m. E. die Axt an die Wurzel der verfassungsrechtlichen Grundkonzeption legen, wenn aus der Zuständigkeit der Regierung ein wesentlicher Bereich hinausgenommen und an eine in der Verfassung nicht vorgesehene „2. Kammer“ übertragen würde. Einer zentralen Landesplanungsgemeinschaft könnten daher überhaupt nur gewisse Mitwirkungsfunktionen übertragen werden, nicht aber die autonome Trägerschaft der gesamten Landesplanung.

Die danach für das Land Nordrhein-Westfalen von mir vertretene Regelung bedeutet, daß die das Landesgebiet in seiner Gesamtheit betreffenden landesplanerischen Aufgaben von den zuständigen Staatsbehörden wahrzunehmen sind. Darin liegt kein Bruch der Idee. Es muß der Grundsatz gelten, daß je kleiner die Planungsräume sind, je mehr sie sich räumlich und inhaltlich der Ortsplanung nähern, um so stärker der kommunale Einfluß sein muß. Auf der anderen Seite folgt aus der staatlichen Gebietshoheit und politischen Gesamtverantwortung, daß der staatliche Einfluß um so stärker sein muß, je größer der Planungsraum ist,

je mehr er sich dem staatlichen Gesamtgebiet nähert. Diese Beteiligung des Staates ist bei der in die kommunale Hoheit fallenden Ortsplanung in Gestalt der Plangenehmigung gegeben. Die kommunale Beteiligung an der staatlichen Gesamtplanung sollte ebenfalls gesichert werden. Dazu wäre ein Landesplanungsbeirat bei der obersten Landesplanungsbehörde vorzuschlagen, dem in bedeutenden Fragen ein Mitwirkungsrecht einzuräumen wäre. Im Interesse der planerischen Zusammenarbeit sollten in dem Landesplanungsbeirat die bestehenden Landesplanungsgemeinschaften stimmberechtigt vertreten sein.

bb) Planungsaufsicht

Eine wesentliche Funktion der staatlichen Landesplanungsbehörden ist die Planungsaufsicht. Zu ihr gehört zunächst die Staatsaufsicht im Sinne einer Rechtsaufsicht gegenüber den Landes- und den regionalen Planungsgemeinschaften sowie die förmliche Anerkennung der regionalen Planungsgemeinschaften, sofern letztere gesetzlich begründet wird. Die Planungsaufsicht umfaßt ferner die Überwachung der Planungstätigkeit in dem Sinne, daß erforderliche Planungen erfolgen.

Werden trotz Erinnerung und Festsetzung erforderliche Planungen von den dafür zuständigen Planungsträgern nicht bearbeitet, so muß die Möglichkeit der Ersatzvornahme bestehen.

Den staatlichen Landesplanungsbehörden obliegt schließlich die Funktion, von den Selbstverwaltungsorganisationen beschlossene Pläne anzuerkennen oder zu genehmigen. Dabei ist zu prüfen und zu erklären, ob die Pläne mit den übergeordneten Zielen übereinstimmen und ob auch die Staatsbehörden den Plan als Richtschnur für sich gelten lassen. Dem kommt ganz besondere Bedeutung im Blick auf die staatlichen Fachplanungen zu.

IV.

1. Das Postulat der einfachen Organisation

Mein Versuch, einen Überblick über die bestehenden und die darüber hinaus geeigneten Planungsträger zu geben, hat zu einer vielleicht verwirrend erscheinenden Fülle von Institutionen geführt. Sie könnte das Bedenken nähren, hier führe die Überspitzung theoretischer Prinzipien zur Überorganisation. Dem ist dies entgegenzuhalten: In einer autoritär-zentralistischen Staatsform wäre ein einfacher, schematisch-hierarchischer Aufbau der Planungsorganisationen denkbar (wenngleich es z. B. in den Volksdemokratien eine durchaus nicht einfach organisierte Planungsbürokratie gibt). In unserer Staatsform und Verfassungswirklichkeit muß sich die Planung mit den Prärogativen der Länder und der kommunalen Selbstverwaltung auseinandersetzen, die durchgehende Planungsweisungen schon von Rechts wegen ausschließen. Dazu sind die verfassungsrechtlich selbständigen Bereiche Bund – Länder – Gemeinden nach den Prinzipien der Dezentralisation und aus Gründen der spezialisierenden Arbeitsteilung weiter vielfach untergliedert. In einer solchen durch den Pluralismus der Ämter und Behörden gekennzeichneten administrativen Situation, kompliziert durch die weitgehende Einschaltung parlamentarischer Entscheidungsgremien, kann eine Planung, die sich dazu ständig mit Grundrechten wie jenen des Eigentums und der Freizügigkeit und mit einer Hypertrophie von Interessengemeinschaften messen muß, nicht in einer „einfachen Planungsorganisation“ erledigt werden.

2. Die Individualität der Fälle

Natürlich verdient, wenn mehrere Lösungen in gleicher Weise tauglich sind, stets die einfachere den Vorzug. In der Planung entspricht aber die einfachste und zweckmäßigste Lösung nicht stets der aus der allgemeinen Verwaltung gewohnten Norm. Ich brauche nur an die verbreitete Inkongruenz zwischen den Verwaltungsräumen und den Wirtschafts-, Siedlungs- und Lebensräumen zu erinnern.

Die im Hauptteil des Referats dargestellte Vielfalt der Gestaltungsformen zielt eben nicht auf ein geschlossenes, gleichförmiges System einer Planungshierarchie, sondern nur darauf, für die Individualität der Fälle die jeweils beste Lösung darzubieten. Dies gilt vor allem für die Erscheinungsformen der planerischen Selbstverwaltung.

Zusammenfassung

So sei jetzt mit großen Zügen das Ergebnis zusammengefaßt:

Durch Verfassung und Gesetz ist bestimmt, daß die Gemeinden die Träger der Bauleitplanung und die Landesregierungen Träger der Landesentwicklungsplanung sind. Nur im Lande Nordrhein-Westfalen bestehen die Landesplanungsgemeinschaften als Planungsträger für großräumige Landesteilgebiete. Dieses Beispiel verdient Verbreitung. Für die dem Landesrecht unterstehende Regionalplanung bestehen verschiedene Lösungsmöglichkeiten. Der Referent tritt für diejenigen ein, die das Prinzip der planerischen Selbstverwaltung achten. Freie Partnerschaft, regionale Planungsgemeinschaften, Aufgabenerfüllung durch Organe der Landesplanungsgemeinschaften, Planungskonferenzen, Aufgabenerfüllung durch den Landkreis oder sondergesetzliche Verbände sind wahlweise zu Gebot stehende Gestaltungsmöglichkeiten. Gerade die sehr unterschiedlichen Fälle der Regionalplanung erfordern auch in der Organisationsform „Arbeit nach Maß“.

Die dem Bundesbaurecht unterstehende interkommunale Planungskoordination ist die Domäne der Gemeinden. Unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten sind auch hier geöffnet. Freie bilaterale Zusammenarbeit, der vereinbarte gemeinschaftliche Flächennutzungsplan, schließlich der Planungsverband nach dem Baugesetz, nach Zweckverbandsrecht oder Landessonderrecht bieten sich an.

Über die oft zweifelhafte Zugehörigkeit zu den beiden letzten Bereichen entscheidet mangels anderer verlässlicher Abgrenzungskriterien allein dies: Mehrgemeindliche Planungsräume unterliegen der baurechtlichen Behandlung, solange sie als städtebauliche oder Siedlungseinheiten angesprochen werden können. Darüber hinausgreifende Regionen unterstehen dem landesplanerischen Rechtsbereich.

In der nach dem Selbstverwaltungsprinzip verfaßten Planungsorganisation und ihrem Verfahren muß dem Staat ein entscheidendes Betätigungsrecht gesichert sein. Die Zustimmung gegenüber den von der Selbstverwaltung beschlossenen Plänen und eine allgemeine Überwachung der Planung und ihrer Verwirklichung sind notwendige Aufgaben, die den Landes- und Bezirksplanungsbehörden zustehen.

Dringlich erscheint eine wirkungsvolle Aktivierung der Bundesraumordnung. Die sie lähmende Furcht vor Verfassungsfragen muß überwunden werden mit dem Ziele, der Bundesraumordnung alsbald eine hinreichend leistungsfähige Arbeitsstätte zu schaffen und danach zu einer gesetzlichen Regelung der bundesstaatlichen Kooperation zu finden.

Auf dem Gesamtgebiet der Raumplanung stehen bedeutende legislatorische Entscheidungen, so für das Landesplanungs- und das Bundesraumordnungsrecht noch bevor. Mag davon die praktische Arbeit und ihr Erfolg auch nicht allein abhängen, so ist es doch unsere Aufgabe, uns für die Beschleunigung des bislang auf diesem Gebiet unerträglich zögernden Gesetzgebungsprozesses einzusetzen. In der zaudernden Gesetzgebung wird ein Handicap der Raumplanung deutlich widerspiegelt. Ebenso logisch wie tragisch ist, daß die Raumplanung, deren wichtigste Aufgabe der Interessenausgleich ist, gerade darum von keinem der in unserer politischen Wirklichkeit so maßgeblichen großen Interessenorganisationen auf den Schild gehoben und unüberhörbar gefordert wird. Hier kann nur die Objektivität der guten Gründe helfen, die allerdings, da es im politischen Raum keine Automatik der Erkenntnis gibt, immer wieder, vor allem auch in der Öffentlichkeit vertreten werden müssen.

Stadtbaurat Professor Dr. R. Hillebrecht, Hannover

Als Vorsitzender der Landesgruppe Niedersachsen-Bremen unserer Akademie möchte ich Ihnen herzlich danken, daß wir an Ihrem Programm teilnehmen durften. Die Idee eines gemeinsamen Programms für beide Landesgruppen stammt von Herrn Tamms, und unsere Landesgruppe hat sie gern aufgenommen. Ich denke, daß es sinnvoll ist, wenn zwei Landesgruppen sich mit dem gleichen Stoff in der gleichen Zeit beschäftigen, und ich möchte wünschen, daß mit dem ersten Versuch ein Erfolg verbunden ist, der zur Fortsetzung ermutigt. Dabei habe ich die Hoffnung, daß dann die Niedersachsen – mehr als bisher – das Programm bestreiten können. Hierzu gehört das Bekenntnis, daß ich nicht recht glücklich bin, wenn der einzige Vertreter Niedersachsens in dieser Reihe heute über ein Thema spricht, zu dem er möglicherweise nicht die nötige Objektivität und den nötigen Abstand hat. Wenn ich an das letzte Referat denke, das in Hannover vor 8 Tagen Herr Dr. Halstenberg hielt, glaube ich, daß es nicht nur ausgezeichnet auf Grund der allgemein bekannten Qualität dieses Mannes war, sondern weil er den nötigen Abstand zu dem Thema hat. Auf der anderen Seite hoffe ich, daß Sie gerade in diesem Kreis mir nachsehen werden, wenn ich mein Referat persönlich färbe. Vielleicht ist es gar nicht anders möglich, denn es gibt ja eine Reihe von Unterschieden allein in der Organisation der Stadtplanung, nicht nur weil in nahezu allen Ländern unterschiedliche Gemeindeordnungen bestehen, die Stadtplanung aber eben eine Aufgabe der Gemeindeverwaltung ist, sondern weil sicherlich auch die Gepflogenheiten von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich sind. Jede Stadt hat ja nicht nur ihr eigenes bauliches Gesicht und unterschiedliche sachliche Voraussetzungen, sondern die Bevölkerung in den einzelnen Städten ist eben doch von höchst unterschiedlichem Temperament, und die Mentalität der einzelnen Landschaften kann sich letztlich dann auch im Verfahren der Stadtplanung äußern. Ich bitte Sie also auch hier um Nachsicht, wenn mein Bericht im Vergleich zu den anderen Referaten subjektiv gefärbt sein muß.

Der Rahmen der Vortagsreihe ist Ihnen bekannt. Vier Räume und vier Verwaltungsstufen des heutigen Planungswesens sind es, die behandelt werden: innerhalb des Staatswesens auf der Staatsebene, Landesplanung für Länder oder Provinzen, auf deren Ebene Bezirksplanung oder Regionalplanung, die Stadtplanung und die Ortsplanung auf kommunaler Ebene. Vielleicht darf ich die von Herrn Dr. Halstenberg herausgestellte, interkommunale Gemeindegemeinschaftsplanung, wie er es nannte, hier einmal vernachlässigen, denn Herr Dr. Halstenberg hat ausgeführt, daß ihrer Art nach auch diese Planung eben eine kommunale Planung ist, die von den einzelnen Kommunen ausgeht und von ihnen getragen wird. Alle diese Bezeichnungen versuchen, sowohl den Umfang der räumlichen Zuständigkeit klarzulegen als auch teilweise bereits den institutionellen Träger sinnfällig zum Ausdruck zu bringen. Dr. Halstenberg hat die Merkmale für die Begriffsbestimmung dieser vier Planungsräume und Planungsebenen gegeben, Merkmale der räumlichen und der institutionellen Zuständigkeit, der Planungsaufgaben und der Planungsinhalte, der planungsmethodischen Unterscheidung der Kartenmaßstäbe und der Verbindlichkeitsmaßstäbe, der Rechtsgrundlagen, der Rechtsver-