

**PLANUNGSRAUM UND PLANUNGSORGANISATION\*)**  
**REGIONALE UND ADMINISTRATIVE PROBLEME DER ORTS- UND LANDESPLANUNG**  
**PLANUNGSGEMEINSCHAFTEN**

**I. Planungsgemeinschaften — keine Beiräte**

Das „regionale“ Problem der Planung besteht, wie eingangs dargelegt und im Abschnitt D belegt wurde, darin, daß die allgemeine Verwaltungsgliederung mit den Lebens- und Wirtschaftsräumen und den daran zu orientierenden Planungsräumen nicht übereinstimmt. Die Bildung oder Anerkennung recht bemessener Planungsräume führt daher regelmäßig zu einer Mehrzahl räumlich beteiligter Körperschaften bzw. örtlich zuständiger

Behörden. Das „funktionelle“ Problem der Planung liegt darin, daß wegen der Vielzahl der in der integrierenden Planung zu berücksichtigenden Ressorts und Aufgabenbereiche eine entsprechend große Anzahl von Fachbehörden zu beteiligen ist.

Sowohl für das „regionale“ als auch für das „funktionelle“ Problem gilt, daß die Pläne der Landesplanung prinzipiell ohne Bindungskraft sind. Es kommt daher entscheidend darauf an, eine freiwillige Mitwirkung aller

\*) S. auch GW 1958/9 S. 267; 1958/10 S. 303.

**RECHTSFORMEN ZWISCHENGEMEINDLICHER ZUSAMMENARBEIT**

— Allgemeine Übersicht —

a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)
1. Zweckverband	Zweckverbands-gesetz v. 7. 6. 39/ 11. 6. 40/24. 7. 41 § 9 NRW - AmtsO. v. 10. 3. 53 + Verw.VO. v. 24. 3. 53 § 2 (1) S. 3 NRW-KreisO. v. 21. 6. 53 + I. VDO. v. 19. 9. 53/ 15. 8. 50	öffentlich-rechtl. Körperschaft unter Beteiligung von Gemeinden und Gemeindeverbänden zur gemeinschaftlichen Wahrnehmung einzelner bestimmter öffentlicher Aufgaben, für die die Verwaltungs- oder Finanzkraft oder der Raum der einzelnen Gemeinde nicht ausreicht und deren Übernahme durch den nächsthöheren Kommunalverband nicht erfolgt. Selbstverwaltungs- u. Satzungsrecht	Mindestens zwei Gemeinden (od. Gemeindeverbände). Neben und mit diesen je nach dem Verbandszweck auch natürliche und juristische Personen (aber nur im Freiverband)	a) Verbandsaus-schluß (od. -versamml. — parl. Organ aus von der Gemein-de wähl-baren Vertre-tern. Kein be-stimmter Stimm-, Sitz-, Verteilungs-schlüssel b) Verbandsvor-steher (oder -vorsitzender) — Verwal-tungsbehörde des Verbandes	a) Bestimmungsgemäße Einnahmen, Gebühren, Beiträge b) „Vor- u. Nach-teilsausgleich“ b. d. Gründung c) Umlagen der Mitglieder (kein genereller Um-lageschlüssel) d) ggf. Staatszuschüsse (Mindestens eine Gemeinde muß voll haften; im übrigen Haftungsbeschrän-kung zulässig)	a) Freiverbände: Gründungsbeschl. u. Fest-stellung der Satzung durch die staatliche Kommunalaufsichtsbehörde auf Grund der freiwilligen Beitrittserklä-rungen b) Pflichtver-bände: Nach fruchtloser Fristsetzung gegenüber den zu beteiligen-den Gemeinden: wie zu a).	Schlichte Planungsverbände mit Planberatungsfunktion; Echte Planungsverbände mit Planaufstellungs-(Satzungs-) recht; Qual. Planungs- und Durch-führungsverbände mit zu-sätzlichen speziellen Voll-zugs- und Überwachungsauf-gaben.
2. Öffentl.-rechtl. Vereinbarung („Verwaltungsgemeinschaft“, „Zweckgemein-schaft“)	§§ 13, 14 Zweckverbands-gesetz v. 7. 6. 39/ 11. 6. 40/ 24. 7. 41 § 9 NRW-AmtsO. § 2 (II) S. 3 NRW-KreisO.	Wahrnehmung einzelner bestimmter öffentlicher Auf-gaben mehrerer Gemeinden durch eine der beteiligten Gemeinden; Einräumung des Mitbenutzungsrechts öfftl. Einrichtungen ggf. auch Ausdehnung des Ortsrechts auf die beteiligten übrigen Gemeinden	Mindestens zwei Gemeinden (od. Gemein-deverbände)	Nur die Organe der betrauten Gemein-de. Zuständigkei-ten und Verantwor-tung der übrigen beteiligten Gemein-den gehen auf diese über.	a) Bestimmungsgemäße Eigen-einnahmen, Gebühren, Bei-träge b) „Angemessene Entschädigung“ durch die übrigen Gemein-den an die betreute Gemein-de	a) Freie Verein-barung mit Genehmigung der Kommunal-aufsichts-behörde b) Pflichtverein-barung auf Anordnung der Aufsichts-behörde (Ver-fahren wie bei Pflichtver-bänden)	Gemeinsames Bauaufsichts- und Planungsamt; Gemeinsame Versorgungs-einrichtungen; Ausdehnung des Ortsbau-rechtes; überörtliche Planaufstellung (Satzung).
3. Öffentlich-rechtlicher Vertrag	Keine generelle Rechtsgrundlage, ungeschriebenes Gewohnheitsrecht	Regelung von Rechtsverhältnissen, an denen öffentlich-rechtl. Körperschaften als Hohelsträger beteiligt sind — außerhalb des Zweckverbandsgesetzes	Mindestens eine öffentl.-rechtliche Körperschaft. Daneben auch natürl. od. juristische Personen. Stets aber konkrete Gleichbe-rechtigung erforder-lich.	—	—	Freie Vertragsgestalt-ung der Beteilig-ten; keine gene-rellen Genehmig-ungsvorbehalte der Aufsichts-behörden, soweit nicht sondergesetz-lich vorgeschrie-ben.	Nachbarschaftsvertrag bzgl. konkreter Vorhaben; Veto- und Schiedsverträge.
4. Aktiengesellschaft A. G.	Aktiengesetz v. 30. 1. 1937	Kapitalgesellschaften (juristische Person) zur Wahrnehmung gemeinschaftlicher öffentlicher, privater etc. beliebig-er Aufgaben und Interessen	Natürliche und juristische Personen des privaten oder öffentlichen Rechtes	a) Vorstand b) Aufsichtsrat c) Haupt-(Aktio-när-)versamm-lung	a) Grundkapital durch Aktien b) Bestimmungsgemäße Ein-nahmen	Beurkundeter Gesellschaf-ts- bzw. Gründungsvertrag m. Handelsregister-eintragung	Verkehrs- und Versorgungs-unternehmen einzelner oder mehrerer Gemeinden, auch unter privatwirtschaftl. Beteiligung. Auch einzelne Planungszusammenschlüsse, z. B. Bielefeld; Aufbau-GmbH.
G. m. b. H.	GmbH.-Gesetz v. 20. 4. 1892 m. vielen Änderungen			a) Geschäftsführer-versammlung	a) Stammkapital durch Stammein-lagen ggf. Nachschüsse b) Bestimmungsgemäße Ein-nahmen		
5. Verein	§§ 21 ff. BGB	Zusammenschluß zur gemein-samen Wahrnehmung nicht-wirtschaftlicher Aufgaben und Interessen	Mindestens sieben natürl. und jur. Personen des pri-vaten o. öffentl-ichen Rechtes	a) Vorstand b) Mitgliederver-sammlung	Mitgliederbeiträge, auch Umlagen	Gründungsprotokoll mit 7 Unterschriften der Satzung. Bei rechtsfähigen Vereinen: Vereins-registereintragung auf Grund öff. beglaubigter Anmel-dung	Zusammenschlüsse zur Plan-vorbereitung (Schlichte Planungsverbände)
6. Bürgerlich-rechtliche Gesellschaft	§§ 705 ff. BGB	Zusammenschlüsse zur gemein-schaftlichen Wahrnehmung von Aufgaben u. Inter-essen jeder Art	Mindestens zwei natürl. und jur. Personen des öf-fentlichen o. pri-vaten Rechtes	a) Gesamtheit der Gesellschafter b) geschäftsfüh-rende(r) Ge-sellschafter	a) Beiträge der Gesellschafter (die voll haften) b) Bestimmungsgemäße Ein-nahmen	Formloser Vertragsabschluß	Zusammenschlüsse zur Plan-vorbereitung (Schlichte Planungsverbände)
7. Privat-rechtlicher Vertrag	§§ 305 ff. BGB	Regelung von Rechtsverhältnissen jeder Art, soweit sie nicht öffentl.-rechtl. Sach-verhalte zum Gegenstand haben	Natürl. oder jur. Personen des öf-fentlichen und pri-vaten Rechtes	—	—	Allg. Vertrags-freiheit	—

regional und funktionell betroffenen Behörden und Körperschaften zu gewinnen. Ähnliches gilt schließlich für die Wirtschaft und die freien gesellschaftlichen Kräfte, die mit den Plänen der Landesplanung erst recht nicht zu einem bestimmten Handeln verpflichtet werden können. Es ist daher für die Realisierung der landesplanerischen Pläne von Belang, auch diese Kräfte zu beteiligen. All dies trägt und begründet die Idee der Planungsgemeinschaften. Diese können allerdings ihre volle Wirkungsmöglichkeit nur dann entfalten, wenn sie als Organe der planerischen Selbstverwaltung geschaffen und organisiert werden, d. h. wenn ihnen entsprechende eigene Befugnisse und verantwortlich zu erfüllende Aufgaben übertragen werden.

Beratende Gremien — etwa als Beiräte staatlicher Planungsbehörden — sind durchaus nützlich, stellen aber keine planerische Selbstverwaltung dar und werden nicht in der Lage sein, die Bereitschaft zur Mitarbeit und Mitverantwortung der zu beteiligenden Kräfte in dem erforderlichen Maße zu erzeugen. Als Beispiel für die Zusammensetzung der Planungsgemeinschaften kann die nordrhein-westfälische Regelung angesehen werden, die oben geschildert wurde (vgl. Abschnitt B. II).

## II. Echte Planungsgemeinschaften — schlichte Planungsgemeinschaften

Der Unterschied zwischen der „echten“ und der „schlichten“ Planungsgemeinschaft besteht darin, daß die echte Planungsgemeinschaft alle der jeweiligen Planungskategorie eigenen Planungskompetenzen selbst besitzt, während die schlichte Planungsgemeinschaft nur planvorbereitend, beratend tätig wird.

## III. Planungsgemeinschaften auf den verschiedenen Ebenen

### 1. Die Gemeindeebene

Beginnt man mit den kleineren Raumeinheiten der Planung, so ist zunächst für die Gemeindegebiete die Entbehrlichkeit von besonderen Planungsgemeinschaften festzustellen. Die berufene „Planungsgemeinschaft“ ist hier das Gemeindeparlament als gewählte Repräsentanz aller planbetroffenen Beteiligten. Daß dadurch die ständige Fühlungnahme mit den gegenständig beteiligten Behörden und Gruppen, insbesondere auch mit der Öffentlichkeit schlechthin nicht entbehrlich wird, ist selbstverständlich. Durchaus zweckmäßig kann die förmliche Beteiligung sachverständiger Bürger in den planberatenden Bauausschüssen sein, soweit dies nach dem Gemeindeverfassungsrecht zulässig ist<sup>20)</sup>.

### 2. Interkommunale Planungsverbände

Die Planungsräume der Stadtregionen und anderer gemeindenachbarlicher Verflechtungsräume sind die spezifischen Anwendungsbereiche des Instruments der Planungsverbände.

#### a) Der echte Gemeindeplanungsverband

Als echter Gemeindeplanungsverband ist ein öffentlich-rechtlicher Zusammenschluß von Gemeinden zur Aufstellung gemeinsamer Pläne zu betrachten. Um einen echten Gemeindeplanungsverband handelt es sich nur dann, wenn die beteiligten Gemeinden auf ihre Planungszu-

<sup>20)</sup> Vgl. z. B. § 42 Abs. 2 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen: „Zu Mitgliedern der Ausschüsse ... können auch ... sachverständige Bürger gewählt werden. Ihre Zahl darf die der Ratsmitglieder nicht erreichen“. Ähnlich die Gemeindeordnungen von Baden (§ 35 I), Hessen (§ 62 VI), Niedersachsen (§ 59) und Schleswig-Holstein (§ 46 II) sowie die Landesverfassung von Bremen (Art. 105 III).

## RECHTSFORMEN INTERKOMMUNALER PLANUNGSVERBÄNDE

	Allgemeine Kennzeichnung	Zuständigkeiten	Mitglieder, Beteiligte	Organe	Finanzierung	Verfahren
a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)
1. Echter Gemeindeplanungsverband (nach Zweckverbandsgesetz)	Öffentlich-rechtlicher Zusammenschluß von Gemeinden (GV) zur Aufstellung gemeinsamer (vorbereitender) Bauleitpläne (Flächennutzungs-, Wirtschafts-, Übersichts- etc. Pläne). Körperschaft des öffentlichen Rechts	Aufstellung, nicht nur Beratung der planungsrechtlich vorgesehenen (vorbereitenden) Bauleitpläne, ohne den Vorbehalt der Beschlussfassung durch die Einzelgemeinden	Grundsätzlich nur die gesetzlich zur Planaufstellung zuständigen Einzelgemeinden	(a) Verbandsversammlung (parl. Gremium mit Entscheidungsberechtigung; von den Mitgliedsgemeinden zu besetzen) (b) Verbandsvorsitzender (m. Planungsbüro)	Umlagen der Mitgliedsgemeinden nach Zweckverbandsrecht	Wie gemeindliches Planungsrecht
Echte Gemeindeplanungsverbände sind vorgesehen in folgenden Aufbaugesetzen: § 5 AufbG. Wttbg.-Baden § 5 AufbG. Nds § 4 AufbG. Rh.-Pfalz § 5 AufbG. Schl.-Holstein § 6 AufbG. Baden	wie oben	wie oben. Jedoch: Keine Bestimmung über den Träger der förmli. Planauf- und -feststellung	wie oben	Keine Sonderbestimmung über Organe; jedoch allg. Verweisung auf Zweckverbandsrecht	Keine Sonderbestimmung über Finanzierung, außer in § 6 III. AufbG. Baden und in § 2 IV. AufbG. Nds.	Keine Sonderbestimmung
Nach der Regierungsvorlage zum Bundesbaugesetz § 4	Freiwilliger oder aufsichtsbehördlich angeordneter Zusammenschluß von Gemeinden und sonstigen öffentlichen Planungsträgern zur Übernahme ggf. aller nach dem Baugesetz vorgesehenen Planungen an Stelle der u. für die Planungsverbandsmitglieder. Körperschaft des öffentlichen Rechts	Je nach Lage des Falles: nicht nur vorbereitende, sondern auch rechtsverbindliche Bauleitplanung, ggf. auch Bodenordnung. Vorbereitende Pläne bedürfen des übereinstimmenden Beschlusses der Mitglieder; rechtsverbindliche Pläne außerdem der Betätigung durch Rechtsverordnung der Landesregierung. Falls kein übereinstimmender Beschluß: Entscheidung der Landesregierung	Gemeinde, Gemeindeverbände u. sonstige Planungsträger (auch Bundes- und Landesbehörden)	Keine Sonderbestimmung. Regelung durch Verbandsatzung	Keine Sonderbestimmung	Voraussetzungen: wenn städtebauliche Entwicklung durch gemeinsame Voraussetzungen u. Bedürfnisse bestimmt ist. Ausgleich der Interessen notwendig ist und Erschließungsanlagen übergreifen.
2. Schlichter Gemeindeplanungsverband („Kommunale Arbeitsgemeinschaft“)	Freiwilliger Zusammenschluß zur Planvorbereitung, z. B. auch zur Unterhaltung eines gemeinsamen Planungsbüros	Keine administrative Zuständigkeit; nur empfehlende Befugnisse	Gemeinden, Gemeindeverbände, auch natürl. u. jur. Personen	Nach der jeweils gewählten Rechtsform, z. B. Zweckverband, Verwaltungsvereinbarung, GmbH., AG., bürgerl.-rechtl. Gesellschaft, Verein	Beiträge oder Umlagen nach der jeweils gewählten Rechtsform	—

ständigkeit zumindest für die Planung einer Stufe, praktisch meist nur die sog. vorbereitende Bauleitplanung, verzichten. Dies kann nur in der Form des Zweckverbandes geschehen. (Einen allgemeinen Überblick über die „Rechts-

formen zwischen gemeindlicher Zusammenarbeit“ gibt die so bezeichnete Übersicht. Die planungsrechtlichen Anwendungsfälle zeigt die Übersicht „Rechtsformen interkommunaler Planungsverbände.“) Echte Gemeindepla-

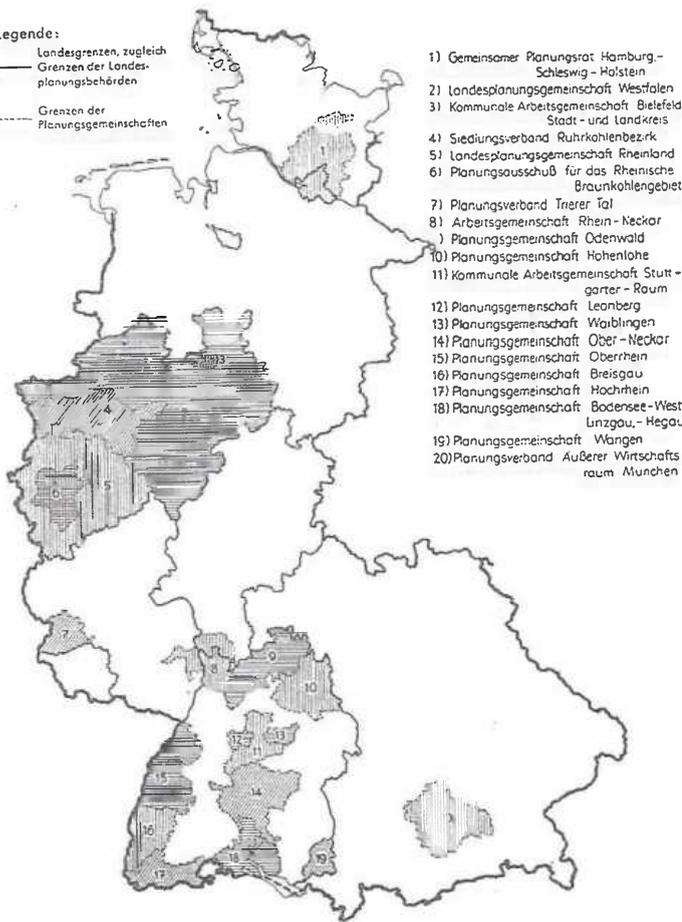
## REGIONALE UND INTERKOMMUNALE PLANUNGSGEMEINSCHAFTEN

Planungsgemeinschaft	Rechtsform	Aufgaben	Mitglieder	Organe und Einrichtungen	Finanzierung
a)	b)	c)	d)	e)	f)
1. Kommunale Arbeitsgemeinschaft Stuttgarter Raum	„Iose Arbeitsgemeinschaft“ Vereinbarung v. 25. 1. 1956	a) Überörtliche Planungskoordination b) Planerische Beratung einzelner Mitglieder c) Schaffung einheitlicher Planungsunterlagen d) Errichtung (und Benutzung) überörtlicher Versorgungs- etc. Anlagen e) Vorberoitung der Gründung besonderer Rechtsträger für überörtliche Aufgaben und Anlagen	Stadt Stuttgart und die Landkreise Ludwigsburg (mit 4 Gemeinden) Waiblingen (mit 6 Gemeinden) Eßlingen (mit 7 Gemeinden) Böblingen (mit 4 Gemeinden) Leonberg (mit 5 Gemeinden)	a) Vollversammlung der Arbeitsgemeinschaft, bestehend aus 6 Vertretern Stuttgarts und den gesetzlichen Vertretern der beteiligten Gemeinden und Kreise b) Hauptausschuß zur Führung der laufenden Geschäfte	Einstweilen keine Regelung
2. Planungsgemeinschaft Odenwald	Nicht rechtsfähiger Verein Satzung vom 6. 7. 1958	a), b) und e) wie oben f) Unterhaltung einer gemeinsamen Planungsstelle zur technischen Bearbeitung der gemeindlichen Übersichtsplanung	a) Die Landkreise Sinsheim, Mosbach, Buchen und Tauberbischofsheim sowie die Bundes- und Landtagsmitglieder des Gebietes sowie je 1 Vertreter der Kreistage und der Gemeinden b) Weitere Mitglieder auf Beschluß der Mitgliederversammlung	a) Mitgliederversammlung b) Vorstand (= die 4 Landräte) c) Planungskommission (vom Vorstand berufen) d) Planungsstelle (vom Vorstand angestelltes Personal)	a) Beiträge der beteiligten Landkreise und Gemeinden für die allg. Arbeit b) Staatszuschüsse c) Räumlich beschränkte Planungen sind von den beteiligten Einzelkörperschaften zu finanzieren
3. Planungsgemeinschaft Hoehrhein	Nicht rechtsfähiger Verein	a) und b) wie oben (Stuttgart) Durchführung gemeinsamer Raumforschung und Erarbeitung einer Gesamtplanung mit dem Landes-Innenministerium und dem Regierungspräsidium Südbaden	a) Die Landkreise Lörrach, Säckingen und Landshut sowie deren Städte und Gemeinden b) Weitere Mitglieder mit Zustimmung des Vorstands	a) bis d) wie oben e) Fachliche und regionale Arbeitsgruppen der Planungskommission	wie Planungsgemeinschaft Odenwald
4. Planungsgemeinschaft westlicher Bodensee — Linzgau — Hegau	Nicht rechtsfähiger Verein	wie Planungsgemeinschaft Hoehrhein	a) Die Landkreise Konstanz, Stockach, Überlingen 13 Städte und Gemeinden b) Weitere Mitglieder mit Zustimmung des Vorstands	wie Planungsgemeinschaft Hoehrhein, jedoch zu c): „Planungsbeirat“ f): Verwaltungs-, Kassen- und Rechnungsstelle	wie Planungsgemeinschaft Odenwald
5. Kommunale Arbeitsgemeinschaft Bielefeld Stadt und Land	G.m.b.H.-Gründungsvertrag v. 25. 5. 1954	Gemeinsame Planung in allen die Stadt und den Landkreis Bielefeld gemeinschaftlich berührenden Angelegenheiten; die Vorbereitung gemeinschaftlicher Anlagen, Einrichtungen u. Vorhaben; die Vorbereitung der Gründung besonderer Rechtsträger zu vorstehenden Aufgaben	Stadt Bielefeld, Landkreis Bielefeld, Landschaftsverband Westfalen	1. Gesellschaftsversammlung 2. Verwaltungsrat (Überwachung der Geschäftsführung) 3. Geschäftsführung (2 bestellte Geschäftsführer)	Stammelnlagen der Stadt, des Landkreises und des Landschaftsverbandes; Umlagen der Stadt und der Landkreise
6. Planungsverband äußerer Wirtschaftsraum München	Zweckverband. Satzung v. 29. 1. 1952 mit Genehmigungsbeschuß v. 24. 3. 1953	Planungskoordination; Beratung der Mitglieder bei der Aufstellung der Flächennutzungs-, Wirtschafts- und Generalbebauungspläne; Auf Antrag: Technische Planbearbeitung für die Mitglieder.	Stadt München, Bezirksverband Oberbayern, Landkreise Dachau, Ebersburg, Fürstentum München, Starnberg und Wolfratshausen sowie die diesen Kreisen angehörenden Gemeinden	1. Mitgliederversammlung (je 1 Vertreter der Mitglieder) 2. Verwaltungsrat (Überwachungsorgan) 3. Planungsausschuß (=Verwaltungs- und Vertretungsorgan) 4. Geschäftsführer (laufende Geschäftsführung; Leitung der Planungskanzlei) 5. Planungskanzlei	Feste Beiträge der Stadt München und des Bezirksverbandes; Grundbeiträge der übrigen Körperschaften; Zusatzbeiträge für die jeweils geplanten Körperschaftsgebiete.
7. Kommunale Arbeitsgemeinschaft Rhein-Neckar	G.m.b.H.	wie Bielefeld, zusätzlich: Die Weiter- und Fortbildung von Verwaltungsangehörigen und von Interessierten Kreisen der Wirtschaft	Kreisfreie Städte Mannheim, Heidelberg, Ludwigshafen u. Frankental; und die Landkreise Mannheim, Ludwigshafen, Frankental und Bergstraße und die Stadt Viernheim	1. Gesellschaftsversammlung 2. Verwaltungsrat (Überwachung der Geschäftsführung; Entscheidung über Inangriffnahme konkreter Planungen) 3. Geschäftsführer (laufende Geschäftsführung)	Stammelnlagen der Mitgliedskörperschaften; Umlagen der Mitgliedskörperschaften.
8. Planungsgemeinschaft Trierer Tal	Zweckverband. Satzung v. 31. 1. 1955 mit Genehmigungsbeschuß v. 27. 3. 1955	Vorbereitung eines Raumordnungsplanes, Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung; Beratung der Mitglieder in Planungsangelegenheiten.	Stadt Trier und die Landkreise Saarburg und Trier, 5 Ämter und 24 Gemeinden	a) Verbandsversammlung (Vorstände der Mitgliedskörperschaften) b) Verbandsausschuß (OB Trier, Landräte, Amtsbürgermeister und 3 Gemeindevertreter) c) Vorsitzender (OB Trier) d) Fachausschüsse Staatsaufsicht: Reg.Präs. (Lapla) Trier	Vereinbarte Beiträge der freiwilligen Mitglieder; Umlagen der Gebietskörperschaften auf Grund des Haushaltsplans; Besondere Planungen werden durch interessierte Körperschaften finanziert.

Im Lande Baden-Württemberg bestehen bzw. sind in der Konstituierung begriffen folgende weitere Planungsgemeinschaften:  
„Waiblingen“, „Oberer Neckar“, „Breisgau“ und „Hohenlohe“.

Legende:

— Landesgrenzen, zugleich Grenzen der Landesplanungsbehörden  
- - - Grenzen der Planungsgemeinschaften



- 1) Gemeinsamer Planungsrat Hamburg - Schleswig - Holstein
- 2) Landesplanungsgemeinschaft Westfalen
- 3) Kommunale Arbeitsgemeinschaft Bielefeld Stadt- und Landkreis
- 4) Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk
- 5) Landesplanungsgemeinschaft Rheinland
- 6) Planungsausschuß für das Rheinische Braunkohlengebiet
- 7) Planungsverband Trierer Tal
- 8) Arbeitsgemeinschaft Rhein - Neckar
- 9) Planungsgemeinschaft Odenwald
- 10) Planungsgemeinschaft Hohenlohe
- 11) Kommunale Arbeitsgemeinschaft Stuttgart - Raum
- 12) Planungsgemeinschaft Leonberg
- 13) Planungsgemeinschaft Waiblingen
- 14) Planungsgemeinschaft Ober - Neckar
- 15) Planungsgemeinschaft Oberheim
- 16) Planungsgemeinschaft Breisgau
- 17) Planungsgemeinschaft Hochrhein
- 18) Planungsgemeinschaft Bodensee - West - Lungau - Hegau
- 19) Planungsgemeinschaft Wangen
- 20) Planungsverband Außerer Wirtschaftsraum München

nungsverbände zur Aufstellung gemeinschaftlicher Flächennutzungs- (Wirtschafts-, Übersichts- und Leit-)Pläne sind in mehreren Aufbaugesetzen vorgesehen<sup>21)</sup>. Diese Bestimmungen verweisen auf bestehendes Zweckverbandsrecht. Es ist jedoch bislang kein Fall bekanntgeworden, in dem es zur freiwilligen oder aufsichtsbehördlich angeordneten Gründung derartiger echter Planungsverbände gekommen wäre.

b) Schlichter Gemeindeplanungsverband

Während es zur Gründung echter Gemeindeplanungsverbände noch nicht gekommen ist, besteht eine ganze Anzahl schlichter Gemeindeplanungsverbände. Von den soeben erwähnten echten Planungsverbänden unterscheiden sie sich dadurch, daß sie nur planvorbereitende, beratende Funktionen besitzen. Da diese schlichten Planungsverbände sich der Ausübung hoheitlicher Gewalt enthalten, spielt die Rechtsform keine bestimmende Rolle. Die schlichten Planungsverbände, die sich auch als „Kommunale Arbeitsgemeinschaften“, „Planungsgemeinschaften“ etc. bezeichnen, existieren als Zweckverbände, als han-

delsrechtliche Gesellschaften, als Vereine und auch als bürgerlich-rechtliche Gesellschaften. (Eine Reihe von Beispielen zeigen die Übersicht „Regionale und interkommunale Planungsgemeinschaften“ und die Kartenskizze „Planungsgemeinschaften in der Bundesrepublik“.)

Versucht man den Gründen nachzuspüren, weshalb es bislang, obgleich in Gesetzen vorgesehen, noch in keinem Falle zur Bildung echter Gemeindeplanungsverbände gekommen ist, so fällt zunächst die Abtretung gemeindlicher Planungsrechte an einen Zweckverband erheblich ins Gewicht. Die Gründung eines echten Planungsverbandes hat eine Art unbeschränkter Planungsgeneralvollmacht zum Inhalt, wozu sich verständlicherweise die beteiligten Gemeindevertretungen nur äußerst schwer entschließen können. Hinzu kommt die außerordentliche Schwierigkeit der richtigen Zusammensetzung der Beschlüßkörperschaften des Zweckverbandes. In diesen ist auf jeden Fall eine Vertretung der beteiligten Gemeinden erforderlich. Welches Stimmgewicht soll diesen zugebilligt werden? Der Maßstab, jede der beteiligten Gemeinden mit gleichem Stimmgewicht zu versehen, würde Ungleich gleich behandeln, indem etwa die Zwerggemeinde mit der raumbherrschenden Großstadt gleichbewertet würde. Wägt man auf der anderen Seite das Stimmgewicht etwa nach der Bevölkerungszahl, so wären damit weitgehende Präjudizierungen der Beschlüsse verbunden. Die Überlegungen sind daher mit Recht darauf gerichtet, bei der Zusammensetzung der Vertretungskörperschaften die Gefahr von Majorisierungen auszuschließen, indem etwa der nach Bevölkerungszahl überwiegenden Großstadt ein Drittel der Stimmen, den Umlandgemeinden ein weiteres Drittel der Stimmen und das letzte Stimmdrittel den staatlichen und Sachverständigenvertretern vorbehalten bleibt.

3. Landesplanungsgemeinschaften

Die Landesplanungsgemeinschaften entweder für Landesteile (Regionen) oder für das gesamte Landesgebiet haben die spezielle Aufgabe, die Vielfalt der beteiligten Landes-, Bundes- und Kommunalbehörden in ständiger Zusammenarbeit mit den freien gesellschaftlichen Kräften und der Wirtschaft zusammenzuführen.

4. Die Bundesplanungsgemeinschaft

Die von dem Initiativgesetzentwurf zu einem Rahmengesetz über Raumordnung<sup>22)</sup> in der Fassung der Ausschüßberatungen angestrebte Bundesplanungsgemeinschaft hat die besondere Funktion, die scharf getrennten Zuständigkeiten des Bundes und der Länder zu einem raumpolitisch koordinierten Einsatz zusammenzufügen<sup>23)</sup>. Gegenüber der jetzt begründeten „Konferenz für Raumordnung“ wäre die Einbeziehung der an der Bundesraumordnung zu beteiligenden Organisationen der Gemeinden, des Siedlungswesens, der Wirtschaft, der Landwirtschaft und der Sozialpartner unbedingt erstrebenswert.

ZUSAMMENFASSENDE SCHLUSSBEMERKUNGEN

Als Beitrag zur Lösung der regionalen und funktionellen Planungsprobleme ist in erster Linie der Gedanke der Planungsgemeinschaften zu fördern.

Auf der Ebene der Gemeinde selbst bedarf es der Errichtung von Planungsgemeinschaften nicht, weil hier der Rat der Gemeinde als Vertreter aller legitimen öffentlichen Interessen anzusehen ist. Es sollte hier jedoch von der durch die meisten Gemeindeordnungen eröffneten Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, zu den Beratun-

gen der Fachausschüsse sachverständige Gemeindemitglieder beizuziehen.

Regionale und interkommunale Planungsgemeinschaften werden ihr Tätigkeitsfeld in aller Regel unterhalb der Regierungsbezirksebene finden, da nur in diesem Bereich die in erster Linie heranzuziehenden Gemeinden noch wirksam an der gemeinschaftlichen Willensbildung beteiligt werden können.

<sup>21)</sup> In § 5 des Aufbaugesetzes von Württemberg-Baden, § 5 des Aufbaugesetzes von Niedersachsen, § 4 des Aufbaugesetzes von Rheinland-Pfalz, § 5 des Aufbaugesetzes von Schleswig-Holstein und § 6 des Aufbaugesetzes von Baden. Noch weitergehend § 4 der Regierungsvorlage zum Entwurf eines Bundesbaugesetzes, Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode, Drucksache 336 (zitiert oben in Abschnitt E. II. 2. d).

<sup>22)</sup> Deutscher Bundestag, 2. Wahlperiode, Drucksache 1656 nebst unveröffentlichten Beratungsergebnissen der befähigten Ausschüsse.

<sup>23)</sup> Eine eingehende Begründung des Gedankens der Bundesplanungsgemeinschaft enthält Heft 14 der Schriftenreihe des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung: Halstenberg, Zur Gesetzgebung über die Bundesraumordnung, Köln, 1956.

Planungsgemeinschaften höherer Ordnung sind für die Gebiete der Länder oder größere Teilgebiete der Länder zu berufen. Diesen Planungsgemeinschaften sollten jedoch die einzelnen Gemeinden nicht mehr angehören. Vielmehr sollten sich die Landesplanungsgemeinschaften grundsätzlich aus stimmberechtigten Vertretern der regionalen Planungsgemeinschaften aller in Betracht kommenden Landes- und Bundesfachplanungsbehörden, der kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene und der übrigen nach dem Beispiel der nordrhein-westfälischen Landesplanungsgemeinschaft hinzuzuziehenden Organisationen der freien Wirtschaft und der Sozialpartner zusammensetzen.

Das Spiegelbild dieser Landesplanungsgemeinschaften ist die Bundesplanungsgemeinschaft, die berufen wäre, koordinierend in dem Bereich tätig zu werden, in dem Bund, Länder, kommunale Spitzenverbände und Wirtschaftsorganisationen auf Bundesebene miteinander zusammenwirken sollen.

Planungsgemeinschaften sind nur sinnvoll, wenn sie eine echte, verantwortliche Mitarbeit der legitimen Beteiligten herbeiführen. Dies wird nur geschehen, wenn die Planungsgemeinschaften einen rechtlich gesicherten eigenen Aufgabenbereich erhalten.

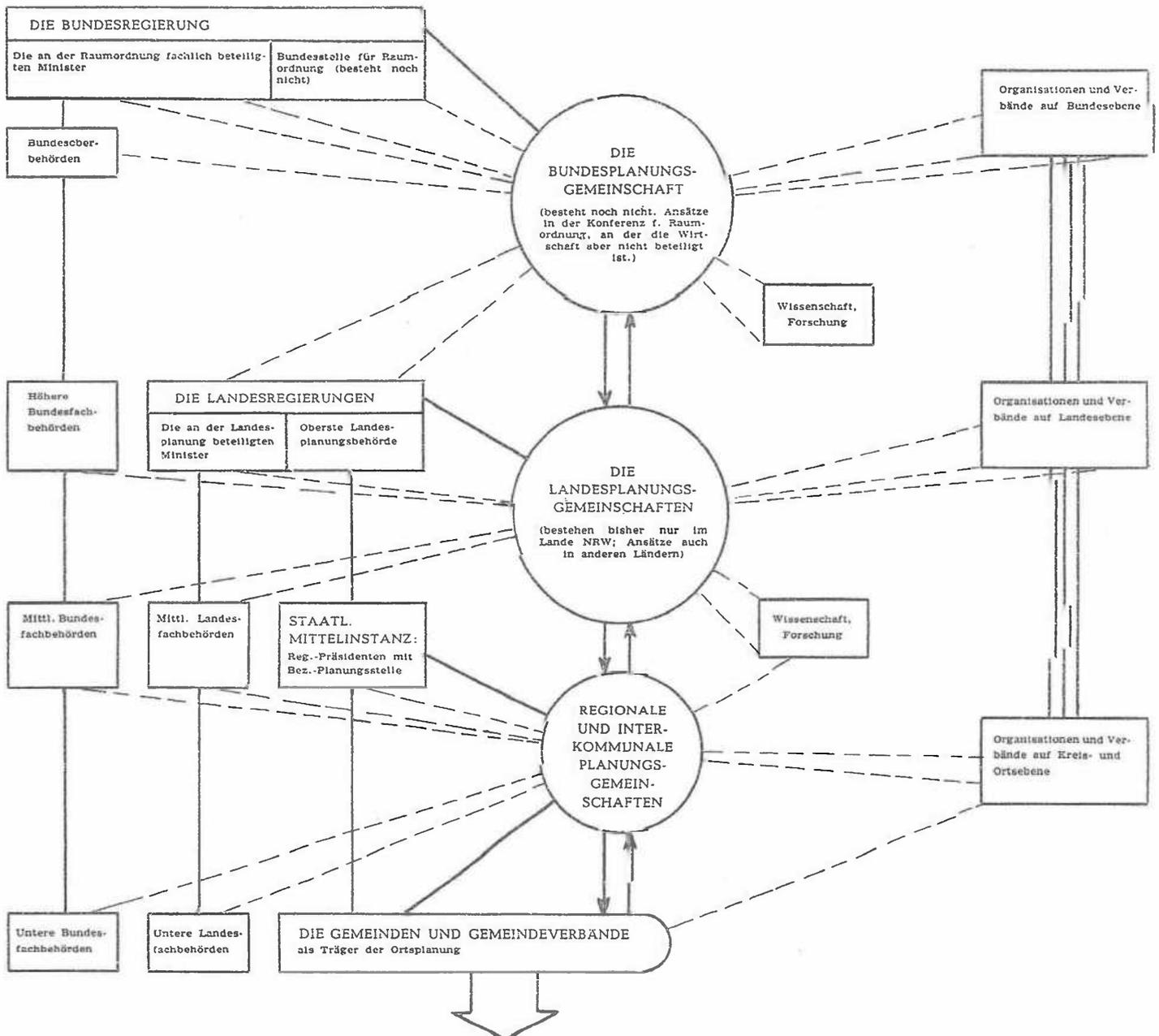
### SCHEMATISCHES WUNSCHBILD DER PLANUNGSORGANISATION

#### BEHÖRDENAUFBAU DER ALLGEMEINEN VERWALTUNG

einschließlich Fachplanungsbehörden:

PLANUNGS-  
GEMEINSCHAFTEN  
*unter verantwortlicher  
Mitwirkung aller  
beteiligten (Fach-)Behörden  
und der Wirtschaft:  
als Träger  
der integrierenden  
Raumordnung*

DIE ORGANISATIONEN  
DER WIRTSCHAFT,  
DER LAND-  
WIRTSCHAFT,  
DER SOZIALPARTNER  
etc., soweit sie ein legiti-  
mes Interesse an der  
Raumordnung besitzen.



## PLANUNGSRAUM UND PLANUNGSORGANISATION

## REGIONALE UND ADMINISTRATIVE PROBLEME DER ORTS- UND LANDESPLANUNG

*Die folgende Darstellung macht es sich zur Aufgabe, im Rahmen einer allgemeineren Übersicht über den organisatorischen Aufbau der Orts- und Landesplanung eines der drei planungspolitischen Hauptprobleme anzusprechen.*

*Das erste, das „materielle“ Kernproblem der Planung ist deren Verhältnis zur planbetroffenen Individualsphäre. Die Lösung der daraus sich ergebenden Kardinalfragen des Schutzes und der Verpflichtungen des Eigentums, der Baubeschränkungen, der Enteignung, des Ausgleichs der Planungsschäden und Planungsvorteile ist die Aufgabe des Bundesbaugesetzes.*

*Das zweite, das „funktionelle“ Problem der Planung ergibt sich aus dem Verhältnis einer Vielzahl von Planungsträgern (nämlich der verschiedenen Ämter und Behörden der Gemeinden, der Gemeindeverbände, der Länder und des Bundes) zueinander. Die Lösung dieser infolge des komplizierten Staats- und Verwaltungsaufbaus außerordentlich schwierigen verwaltungstechnischen Aufgabe obliegt den Landes- und Fachplanungsgesetzen, die in der hier in Rede stehenden Beziehung noch manche Lücke aufweisen.*

*Das dritte, das „regionale“ Problem der Planung liegt in der richtigen Wahl und Begrenzung der Planungsräume. Den damit zusammenhängenden Fragen ist dieser Bericht gewidmet.*

## BEGRIFFE DER ORTS- UND LANDESPLANUNG

Eine verbreitete Unsicherheit und Mehrdeutigkeit der Nomenklatur in der Orts- und Landesplanung läßt es angezeigt erscheinen, den Ausführungen zum Thema einige Definitionen der wichtigsten Fachbegriffe voranzuschicken. Damit wird vornehmlich der Zweck verfolgt, die Bedeutung der Begriffe in dem Sinne zu bestimmen, wie sie in den nachfolgenden Darlegungen gemeint sind.

1. Der „Raumordnung“ obliegt die Aufgabe, alle raumbedeutsamen Maßnahmen sowohl der öffentlichen als auch der privaten Hand auf das Ziel einer bestmöglichen Nutzung und Entwicklung des Gesamtgebietes auszurichten. In ursprünglicher sprachlicher Bedeutung kann Raumordnung auch das mittels der obengenannten Funktion Angestrebte, also die „Ordnung des Raumes“ meinen. Es dürfte sich empfehlen, soweit dies gemeint ist, bei dem nicht zusammengesetzten Wortbegriff zu verbleiben, da das Wort „Raumordnung“ sich inzwischen praktisch und in der Rechtssprache bereits zur Kennzeichnung der Funktion eingebürgert hat<sup>1)</sup>.

2. Der Begriff der „Landesplanung“ ist, was die Funktion anlangt, mit der Raumordnung identisch, jedoch auf den Zuständigkeitsbereich der Länder beschränkt. Dabei wird nicht übersehen, daß in der ursprünglichen Begriffsentwicklung die erste Silbe des Wortes nicht auf den gegenwärtigen staatsrechtlichen, sondern den allgemeinen geographischen Begriff des Landes abstellt. Der allgemeine Sprachgebrauch verwendet den Begriff inzwischen jedoch in seiner Beziehung zu den Ländern als Hoheitsgebiete. Landesplanung wird daher mit dem eingeführten Sprachgebrauch als die Raumordnung für das Gebiet der Länder verstanden<sup>2)</sup>.

3. Die „Bundesraumordnung“ ist — nach dem inzwischen herrschenden Sprachgebrauch — die Raumordnung für das Gesamtgebiet der Bundesrepublik.

4. „Regionalplanung“ ist die überörtliche und überfachliche Planung in (eigenständigen) Planungsräumen unterhalb der Landesebene und oberhalb der Gemeindeebene, ohne Rücksicht darauf, ob sie von Organen der Landesplanung oder von den regional beteiligten Gemeinden und Gemeindeverbänden getragen wird.

5. Die „Ortsplanung“ ist der Inbegriff aller die örtliche Entwicklung betreffenden gemeindlichen Planungen ohne

Rücksicht auf die Größe und den rechtlichen Status der jeweiligen Gemeinde. Dieser Begriff ist identisch mit dem früher üblichen des „Städtebaus“ oder der „städtebaulichen Planung“.

6. „Interkommunale (oder zwischengemeindliche) Planung“ meint die Zusammenfassung oder Abstimmung der Ortsplanungen benachbarter Gemeinden.

7. „Entwicklungspläne“ (auch „vorbereitende“ oder „Wunschpläne“ genannt) sind grundsätzlich rechtlich unverbindliche Pläne, die als Zusammenfassung aller fachlichen Gesichtspunkte die langfristig erstrebenswerte Gesamtentwicklung eines Planungsraumes aufzeigen. Entwicklungspläne sind auf allen Ebenen der integrierenden Planung denkbar. (Bund, Länder, Regionen, Gemeindeverbände, Gemeinden und eigenständige Planungsräume neben der administrativen Gliederung.)

8. „Raumordnungspläne“ sind Entwicklungspläne in (meist eigenständigen) Planungsräumen unter der Landes- und über der Ortsebene.

9. Die „vorbereitenden gemeindlichen Bauleitpläne“ sind die örtlichen Entwicklungspläne. (Flächennutzungs-, Leit-, Wirtschafts-, Übersichts-, Aufbaupläne.)

10. „Verbindliche gemeindliche Bauleitpläne“ (Bebauungs-, Durchführungspläne) bestimmen mit ortsgesetzlicher Kraft die zulässige bauliche Nutzung in den Baugebieten der Gemeinde oder in Teilen der Baugebiete.

11. „Raumbedeutsame (raumrelevante, raumbeeinflussende) Maßnahmen“ sind diejenigen Planungen (Fachplanungen) oder Vorhaben der öffentlichen oder privaten Hand, die das Gesamtgefüge oder die Gesamtentwicklung des jeweiligen Planungsraumes nachhaltig beeinflussen. Dabei kommt es nicht darauf an, ob eine derartige Beeinflussung gewollt oder ungewollt, unmittelbar oder mittelbar herbeigeführt wird.

12. Die „Fachplanungen“ sind das Gegenstück zu den überfachlichen, integrierenden Planungen der Raumordnung und Landesplanung. Aus der Ortsplanung gehören zumindest die vorbereitenden Bauleitpläne zur überfachlichen Planung. Dagegen gehören zur Fachplanung z. B. die Straßen-, Eisenbahn-, Wasserwirtschafts-, Naturschutz- und Bauplanung. Je nach der staatsrechtlichen Zuständigkeit werden dabei Bundes- und Landesfachplanungen sowie gemeindliche Fachplanungen unterschieden.

## ORGANISATORISCHER AUFBAU DER ORTS- UND LANDESPLANUNG

## I. Organe der Ortsplanung

1. Träger der Ortsplanung als eines kommunalen Selbstverwaltungsrechtes sind die Gemeinden<sup>3)</sup>, und zwar

<sup>1)</sup> So in den Beschlüssen der Bundesregierung über die Errichtung eines „Interministeriellen Ausschusses für Raumordnung, IMARO“ und eines „Sachverständigenausschusses für Raumordnung, SARO“, in dem Initiativentwurf eines „Rahmengesetzes über Raumordnung“ der 2. Wahlperiode des Bundestags, Drucksache Nr. 1656, in § 1 Abs. 2 des Landbeschaffungsgesetzes vom 23. 2. 57, in § 1 Abs. 3 des Schutzbereichsgesetzes vom 7. 12. 56 und in § 16 Abs. 1 des Bundesfernstraßengesetzes vom 6. 8. 53, in § 36 Abs. 2. des Wasserhaushaltsgesetzes vom 27. 7. 1957 sowie in dem Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den Ländern über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung vom 16. 12. 1957.

<sup>2)</sup> vgl. § 1 des Landesplanungsgesetzes von Nordrhein-Westfalen vom 11. 3. 1950 (GVBl. S. 41) „Aufgabe der Landesplanung ist es, die übergeordnete zusammenfassende Planung für eine den sozialen, kulturellen und wirtschaft-

grundsätzlich ohne Rücksicht auf ihre Größe und ihren rechtlichen Status (d. h. sowohl die kreisfreien Städte als auch die kreisangehörigen Gemeinden jeder Größenordnung). Lediglich im Lande Hessen gilt eine Einschränkung insoweit, als die örtlichen Planungsaufgaben für kreisangehörige Gemeinden (mit weniger als 10 000 Ein-

lichen 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“. (Ähnlich Art. 1 des Landesplanungsgesetzes von Bayern vom 21. 12. 1957 GVBl. S. 323.)

<sup>3)</sup> Vgl. die Aufbaugesetze von Niedersachsen (§ 2 I), von Schleswig-Holstein (§ 2 I), von Württemberg-Baden (§ 1 II), von Rheinland-Pfalz (§ 2), von Baden (§ 2) und von Nordrhein-Westfalen (§ 2 I).

Schematische Darstellung  
**BEHORDENAUFBAU**  
 der Orts- und Landesplanung

Zusammenarbeit zwischen  
 Bund und Ländern

Landesebene

Oberste Landesplanungsbehörden  
 Für Bau- und Wohnungswesen zuständige Ministerien

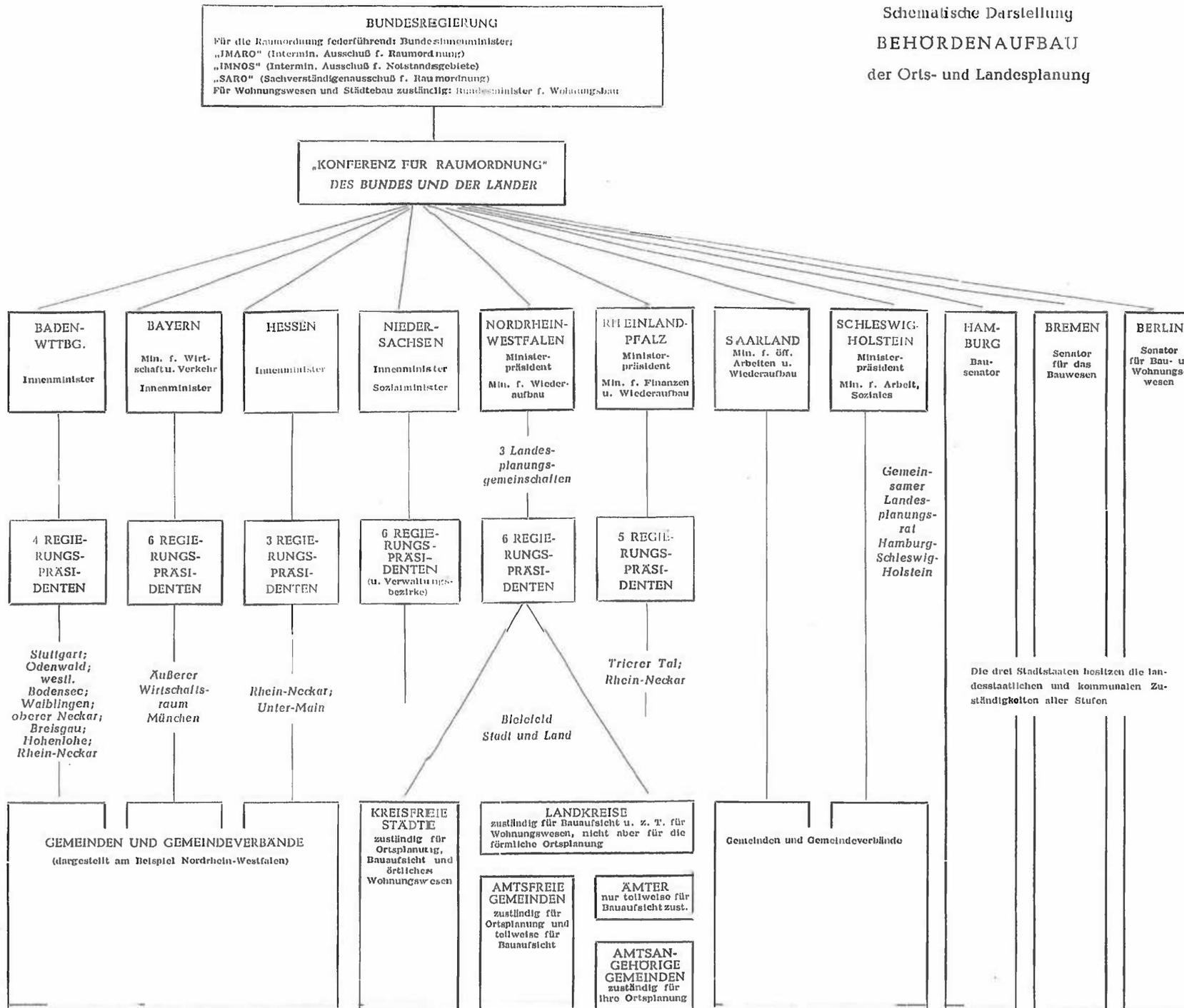
Planungsgemeinschaften  
 über Bezirksebene

Bezirksebene

Staatliche Mittelbehörden m. Bezirksplanungsstellen u. Dezernaten f. Bau- u. Wohnungswesen

Regionale und  
 Interkommunale  
 Planungsgemeinschaften

Kommunale (Orts-)Ebene



wohnern) durch den Landkreis wahrgenommen werden<sup>4)</sup>. 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 Ortsplanung 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 Kreisverwaltungen, in anderen Ländern die Planungsstellen bei den Bezirksregierungen angewiesen, den nicht ausreichend ausgestatteten kreisangehörigen Gemeinden technische Planungshilfe zu gewähren.

2. Die von den kommunalen Vertretungskörperschaften beschlossenen Pläne bedürfen zu ihrem Inkrafttreten einer sonderaufsichtlichen Genehmigung der Staatsbehörden<sup>5)</sup>.

Die ortsplanerische Sonderaufsicht ist von der allgemeinen Kommunalaufsicht abweichend geregelt. 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,
- c) im Bereich des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk: die Außenstelle Essen des Ministers für Wiederaufbau.

In den drei Stadtstaaten, die neben den kommunalen zugleich die staatlichen Kompetenzen besitzen, entfällt eine Genehmigungs- und Aufsichtsinstanz.

3. Oberste Ortsplanungs-Aufsichtsbehörden sind die jeweils für das Bauwesen zuständigen und für die Baugesetzgebung federführenden Landesministerien, nämlich:

- a) in Baden-Württemberg: der Innenminister
- b) in Bayern: der Innenminister
- c) in Berlin: der Senator für Bau- und Wohnungswesen
- d) in Bremen: der Senator für das Bauwesen
- e) in Hamburg: der Bausenator
- f) in Hessen: der Innenminister
- g) in Niedersachsen: der Sozialminister
- h) in Nordrhein-Westfalen: der Minister für Wiederaufbau
- i) in Rheinland-Pfalz: der Minister für Finanzen und Wiederaufbau
- j) im Saarland: der Minister für öffentliche Arbeiten und Wiederaufbau
- k) in Schleswig-Holstein: der Minister für Arbeit, Soziales und Vertriebene.

4. Da dem Bunde eine administrative Kompetenz auf dem Gebiet der Ortsplanung versagt ist, sind Bundesbehörden im Instanzenaufbau der Ortsplanung 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.

<sup>4)</sup> § 1 Abs. 1 und 3 des Aufbaugesetzes von Hessen.

<sup>5)</sup> Für die vorbereitenden Bauleitpläne vgl. die Aufbaugesetze von Nordrhein-Westfalen (§ 7 I), von Niedersachsen (§ 7 III), von Schleswig-Holstein (§ 7 II), von Baden (§ 6 II), von Württemberg-Baden (§ 6), von Hessen (§ 8 IV) und von Rheinland-Pfalz (§ 7 I). Die Aufbaugesetze von Baden, Württemberg-Baden und Hessen beschränken sich auf die Begründung von „Prüfungs-“ und „Beanstandungsrechten“, was materiell auf dasselbe hinausläuft wie ein Genehmigungsvorbehalt.

Auch die verbindlichen Bauleitpläne bedürfen der aufsichtsbehördlichen Genehmigung; vgl. die Aufbaugesetze von Niedersachsen (§ 11 II), von Schleswig-Holstein (§ 11 I), von Württemberg-Baden (§ 10) und von Rheinland-Pfalz (§ 19). Nach dem nordrhein-westf. Aufbaugesetz ist durch die Aufsichtsbehörde die Übereinstimmung des Durchführungsplanes mit den Zielen des Leitplanes festzustellen (§ 11 II).

## II. Organe der Landesplanung

1. In allen Bundesländern besteht eine oberste Landesplanungsbehörde. Die ressortmäßige Zuordnung ist unterschiedlich, und zwar:

- a) in Baden-Württemberg: der Innenminister
- b) in Bayern: der Minister für Wirtschaft und Verkehr
- c) in Berlin: der Senator für Bau- und Wohnungswesen
- d) in Bremen: der Senator für das Bauwesen
- e) in Hamburg: der Bausenator
- f) in Hessen: der Innenminister
- g) in Niedersachsen: der Innenminister
- h) in Nordrhein-Westfalen: der Ministerpräsident
- i) in Rheinland-Pfalz: der Ministerpräsident
- j) im Saarland: der Minister für öffentliche Arbeiten und Wiederaufbau
- k) in Schleswig-Holstein: der Ministerpräsident.

In den Stadtstaaten, in Baden-Württemberg, in Hessen und im Saarland liegt somit die Landesplanung zugleich bei dem für die Ortsplanung zuständigen Ministerium.

2. 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. Im übrigen werden die Bezirksplanungsstellen im Rahmen der Weisungen der obersten Landesplanungsbehörden initiativ tätig.

3. Eine von dem vorstehend geschilderten Modell abweichende landesplanerische Organisation besteht im Lande Nordrhein-Westfalen in Gestalt der „Landesplanungsgemeinschaften“. Die drei Landesplanungsgemeinschaften (Westfalen, Rheinland und Ruhrkohlenbezirk) sind nach dem Gesetz<sup>6)</sup> die „Träger der Landesplanung“. (Hierzu und zu dem folgenden vgl. die tabellarischen Übersichten „Landesplanungsgemeinschaften in Nordrhein-Westfalen“ und „Landesplanung im Rheinischen Braunkohlengebiet“.)

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 von den Ministerien des Bundes und des Landes im Einvernehmen mit der Landesplanungsbehörde bestimmten nachgeordneten Behörden (die sog. Fachplanungsbehörden)<sup>7)</sup>.

Als freiwillige Mitglieder können in die Landesplanungsgemeinschaften aufgenommen werden: Landwirtschaftskammern, Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Gewerkschaften und Arbeiterverbände, gemeinnützige Siedlungsgesellschaften und Heimstätten, Verbände des gemeinnützigen Wohnungswesens sowie

<sup>6)</sup> Gesetz über die Landesplanung vom 11. 3. 1950 (GVBl. S. 41) mit DVO vom 28. 6. 50 (GVBl. S. 141).

<sup>7)</sup> Über die Zusammensetzung der Landesplanungsgemeinschaften: Art. 3 Erste DVO zum Landesplanungsgesetz.

Unternehmen und Verbände der Land- und Forstwirtschaft, der Industrie, des Verkehrs, des Bergbaus, der Energiewirtschaft und der Wasserwirtschaft, die Organisationen der Landschafts- und Heimatpflege und schließlich wissenschaftliche Einrichtungen.

Die Organe der Landesplanungsgemeinschaften sind: die Mitgliederversammlung, der Verwaltungsrat, der Beirat und der Landesplaner. Die Abgrenzung der Aufgaben dieser Organe im einzelnen ergibt sich aus den Satzungen der Landesplanungsgemeinschaften<sup>5)</sup>.

Neben den erwähnten Landesplanungsgemeinschaften ist ferner der Planungsausschuß für das rheinische Braun-

<sup>5)</sup> Satzung der Landesplanungsgemeinschaft Westfalen vom 10. 12. 1952/ 21. 11. 1953 (MBl. 1953 S. 429); Satzung der Landesplanungsgemeinschaft Rheinland vom 27. 3. 1952/23. 7. 1954 (MBl. 1954 S. 1549).

kohlengebiet („Braunkohlensauschuß“) gegründet worden<sup>6)</sup>. Er ist — unter Berücksichtigung der besonderen Situation des Braunkohlenbergbaues — ähnlich zusammengesetzt wie die Landesplanungsgemeinschaften (vgl. die tabellarische Übersicht „Landesplanung im Rheinischen Braunkohlengebiet“).

Kennzeichnend für die nordrhein-westfälische Regelung ist das Nebeneinander einer staatsbehördlichen Planungsorganisation (Oberste Landesplanungsbehörde — Bezirksplanungsstellen) und der planerischen Selbstverwaltungsorganisation (Landesplanungsgemeinschaften und deren Außenstellen). In der Bezirksebene sind beide Organisationen durch die Personalunion des Bezirkspla-

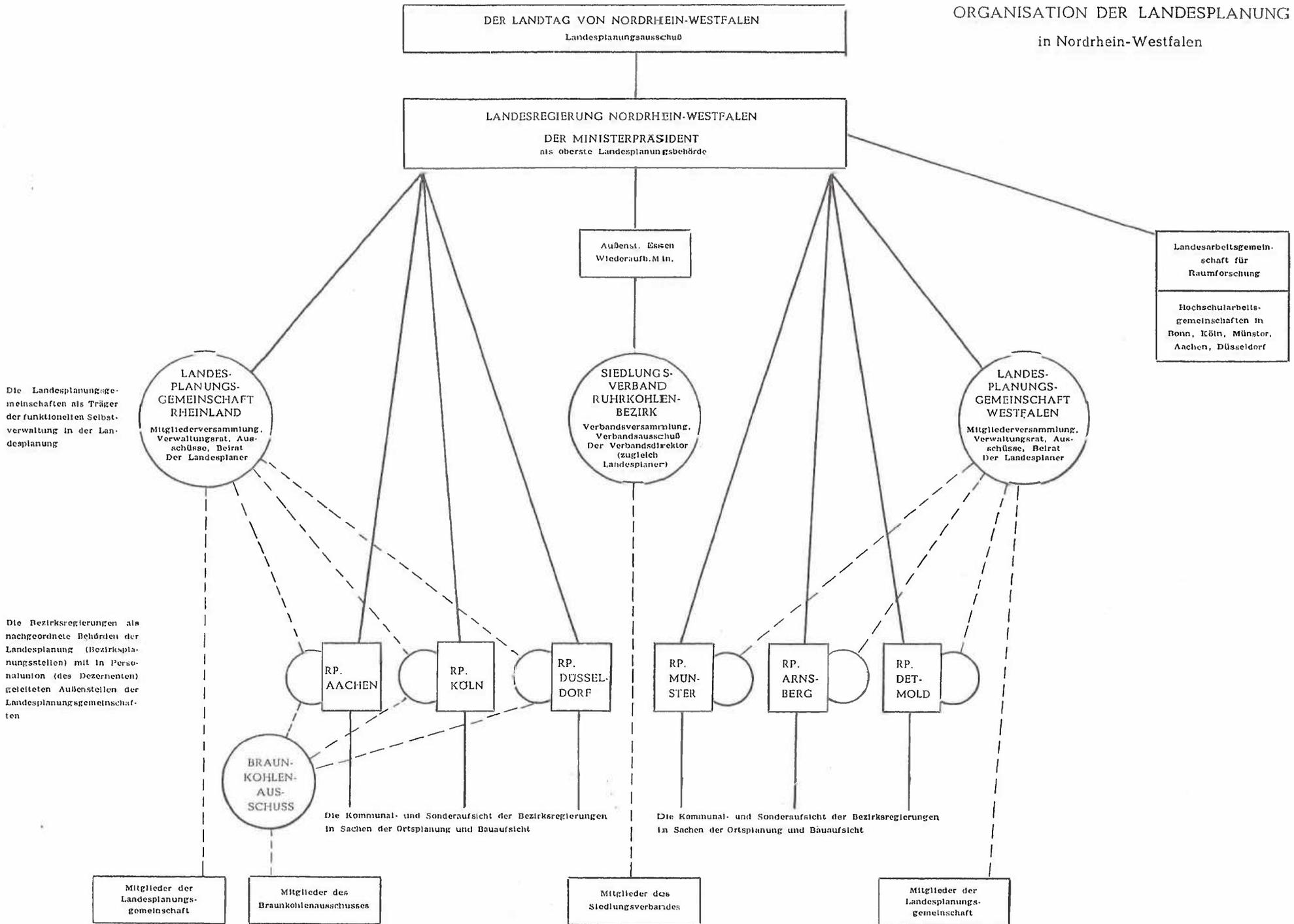
<sup>6)</sup> Gesetz über die Gesamtplanung im Rheinischen Braunkohlengebiet vom 25. 4. 1950 (GVBl. S. 7).

## DIE LANDESPLANUNGSGEMEINSCHAFTEN IN NORDRHEIN-WESTFALEN

	Allgemeine Kennzeichnung	Zuständigkeiten	Mitglieder und Beteiligte	Organe
a)	b)	c)	d)	f)
1. Landesplanungsgemeinschaften nach §§ 2—4 Landespl.G. v. 11. 3. 1950 u. I. DVO. v. 28. 6. 1950	Träger der Landesplanung in den drei Landesteilen: Westfalen, Rheinland und Ruhrkohlenbezirk. Öffentliche Körperschaften mit Selbstverwaltungsrecht	(a) Aufstellung von Raumordnungsplänen (b) Antragsrecht auf Verbindlichkeitserklärung derselben (c) Widerspruchsrecht gegen Ortsplanungsmaßnahmen (d) Informations- und Auskunftsrecht gegenüber Behörden und Wirtschaft	(a) Landschaftsverband (b) die Regierungspräsidenten (c) die Fachbehörden des Landes und des Bundes (d) alle Landkreise (e) alle kreisfreien Städte + als freiwillige Mitglieder Landwirtschafts-, Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Gemeinnützige Wohnungsunternehmen, Fach- und Wirtschaftsverbände, wissenschaftliche Einrichtungen	(a) Mitglieder-versammlung (b) Verwaltungsrat (c) Beirat (d) der Landesplaner Staatsaufsicht: Der Ministerpräsident als Landesplanungsbehörde
2. Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk Preuß. Gesetz v. 5. 5. 1920/29. 6. 1929 NRW-ÄnderungsG. v. 28. 11. 1947 NRW-G. über das Beschlußverfahren im SVR v. 2. 12. 1949	Durch Sondergesetz geschaffener höherer Kommunalverband mit eigenen, teils den Gemeinden und Gemeindeverbänden entzogenen, teils staatlich überlassenen Zuständigkeiten der Siedlungsplanung und -lenkung	A: Auf Grund der Verbandsordnung Festsetzung der Fluchtlinien für Durchgangsstraßen u. überörtl. Straßen und Schienenwege Anordnung bzw. ersatzweise eigene Aufstellung von gemeindl. Fluchtlinienplänen § 21 VerbandsO. Funktionen der Fluchtlinienpolizei nach FluchtlinienG. § 21 VerbandsO. Ausweisung von Grünflächen, die für den Verband von Bedeutung sind Fluchtlinien- und Bebauungspläne für zu erweiternde oder neue Siedlungen bei Beteiligung mehrerer Gemeinden Festsetzung von Verkehrsbändern (Geländestreifen für Verkehrsmittel jeder Art) u. f. Flughäfen §§ 16 ff. Verbandsordnung Übernahme von Wegebaupflichten für Verbandsstraßen Ertelung der Ansiedlungsgenehmigung nach dem Preuß. Ansiedlungsgesetz § 20 VerbandsO. Erlaß von Bau- und Wohnungspolizeiverordnungen an Stelle der Orts- und Kreisbehörden B: Auf Grund des Landesplanungsgesetzes: wie oben „Landesplanungsgemeinschaften“	Die 18 kreisfreien Städte und die 9 Landkreise des Verbandsgebietes	(a) Verbandsversammlung (b) Verbandsausschuß (c) Verbandsdirektor (d) Verbandsbeschlußausschuß (als staatlicher Beschlußausschuß) Staatsaufsicht: Ministerium für Wiederaufbau NRW Bisherige Dienststelle des Verbandspräsidenten: Außenstelle Essen des Wiederaufbauministeriums NRW

## LANDESPLANUNG IM RHEINISCHEN BRAUNKOHLENGEBIET

	Allgemeine Kennzeichnung	Zuständigkeiten	Mitglieder und Beteiligte	Organe
a)	b)	c)	d)	e)
1. Planungsausschuß für das Rhein. Braunkohlengebiet Braunkohlensauschuß NRW-Gesetz v. 25. 4. 1950	Sonderausschuß der Landesplanungsgemeinschaft Rheinland für die Regionalplanung im Rhein. Braunkohlenrevier	a) Aufstellung des Gesamtplanes für d. Rheinische Braunkohlengebiet (Bergbauflächen, Industrie-, Land- u. Forstwirtschafts- und Wohngebiete; Gemeindeumsetzungen, Verkehrs- und Versorgungswege, Gestaltung der Gewässer, Landschaftspflege) b) Auskunfts- und Informationsrecht gegenüber Behörden und Bergbau	a) RegPräs. Köln, Aachen und Düsseldorf + Landkreise b) Berghauptmann Bonn c) Landesplaner Düsseldorf d) Landwirtschaftskammer e) Landessiedlungsamt f) Landwirtschaftsverband g) Braunkohlenbergbau, IG Bergbau, Landwirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Energiewirtschaft, Steinzeugindustrie, Gewerkschaften	a) Braunkohlensauschuß b) Dessen Vorsitzender c) Unterausschüsse d) Bezirksplanungsstelle für laufende Geschäftsführung e) Staatsaufsicht: Der Ministerpräsident
2. Gemeinschaftskasse im Rhein. Braunkohlengebiet NRW-Gesetz v. 25. 4. 1950	Finanzierung der Arbeiten, die als „Gemeinschaftsaufgaben“ zur Rekultivierung des von Abbau beeinträchtigten Geländes notwendig sind durch Beiträge aller Braunkohlenbergbautreibenden Körperschaft des öffentlichen Rechts	Bestimmung der zur Rekultivierung durchzuführenden Einzelmaßnahmen durch den Berghauptmann zu Bonn	Mitglieder: alle Bergbautreibenden	a) Mitgliederversammlung b) Vorstand von der Mitgliederversammlung gewählt c) Staatsaufsicht: Oberbergamt Bonn



ners als staatlicher Planungsbeamter und als Leiter der Außenstellen der Landesplanungsgemeinschaft miteinander verbunden. Der Ministerpräsident als Oberste Landesplanungsbehörde führt die Staatsaufsicht über die Landesplanungsgemeinschaften. (Die schematische Darstellung „Organisation der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen“ macht die organisatorischen Zusammenhänge deutlich.)

4. Eine der nordrhein-westfälischen nur äußerlich ähnliche Regelung hat das Bayerische Landesplanungsgesetz eingeführt<sup>10)</sup>. Das Gesetz sieht auf Landesebene die „Landesplanungsgemeinschaft Bayern“ als Beirat des Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr vor. Die Bezirksplanungsgemeinschaften nehmen die Funktion von Beiräten der Bezirksplanungsstellen wahr. Diese Planungsgemeinschaften haben keine eigenen Zuständigkeiten, sondern lediglich die Aufgabe, durch Gutachten, Anregungen und Anträge an der Erstellung von Raumordnungsplänen und an Grundsatzfragen der Landesplanung mitzuwirken. Die Mitglieder der Landesplanungsgemeinschaft werden durch den Staatsminister für Wirtschaft und Verkehr, die Mitglieder der Bezirksplanungsgemeinschaften durch den Regierungspräsidenten berufen. Diese Planungsgemeinschaften sind nicht als Erscheinungsformen der planerischen Selbstverwaltung zu betrachten.

## DIE PLÄNE DER ORTS- UND LANDESPLANUNG

### I. Die Planarten

Die Planungspraxis zeigt einen dreistufigen Aufbau der Planarten, nämlich

- a) Großräumige Entwicklungspläne der Landesplanung (Entwicklungsprogramme, Landesentwicklungspläne, Raumordnungspläne),
- b) Vorbereitende Bauleitpläne der Ortsplanung (Flächennutzungs-, Leit-, Aufbau-, Übersichts-, Wirtschaftspläne),
- c) Verbindliche Bauleitpläne der Ortsplanung (Durchführungs- und 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 Darstellungen bzw. Festsetzungen. Während der gemeindliche Durchführungs-(Bebauungs-)Plan 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-(Raumordnungs-)pläne 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“.

Neben den hier allein erörterten überfachlichen, integrierenden Plänen stehen die sog. Fachpläne, die meist sondergesetzlich geregelt sind.

<sup>10)</sup> Bayerisches Landesplanungsgesetz vom 21. 12. 1957 (GVBl. S. 323).

## III. Organe der Bundesraumordnung

1. Innerhalb der Bundesregierung obliegt dem Bundesminister des Inneren die Federführung für Angelegenheiten der Raumordnung, soweit der Bund sich auf dem Gebiet der Raumordnung betätigt bzw. zuständigkeithalber betätigen darf. Als Beratungsorgan ist der Interministerielle Ausschuss für Raumordnung (IMARO) aus Vertretern der an der Raumordnung beteiligten Bundesministerien gebildet worden. Im Auftrage der Bundesregierung ist der sog. Sachverständigenausschuss für Raumordnung (SARO) als unabhängiges und weisungsfreies Sachverständigengremium tätig, um das Leitbild der räumlichen Entwicklung für die Bundesrepublik und die Möglichkeiten der Verwirklichung eines solchen Leitbildes zu erarbeiten.

2. Bestrebungen, Organisation und Verfahren der Bundesraumordnung gesetzlich zu regeln, sind, nachdem ein darauf abzielender Initiativantrag<sup>11)</sup> in der 2. Wahlperiode des Bundestags unerledigt blieb, einstweilen eingestellt, nachdem ein Teil der in Rede stehenden Materie durch das „Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den Ländern über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung“<sup>12)</sup> geregelt worden ist. Danach wird zur Erörterung grundsätzlicher Fragen der Raumordnung eine „Konferenz für Raumordnung“ gebildet.

### II. Die Bindungskraft der Pläne

Hinsichtlich der Bindungskraft der überfachlichen Pläne sind wiederum drei Gruppen zu unterscheiden, nämlich

- a) Unverbindliche Wunschpläne (Entwicklungsprogramme, Landesentwicklungspläne, schlichte Raumordnungspläne)
- b) Behördenverbindliche Pläne (für verbindlich erklärte Raumordnungspläne, gemeinsame und einzelgemeindliche Flächennutzungs- etc. Pläne)
- c) Allgemein verbindliche Pläne (Durchführungs- und Bebauungspläne der Ortsplanung).

Die meisten Pläne der Landes- und Regionalplanung besitzen keinerlei Bindungskraft. Sie sind Unterlagen für die laufende Koordinationstätigkeit der Landesplanungsbehörden.

Eine höhere Stufe der Bindungskraft, nämlich die Verbindlichkeit gegenüber Staats- und Kommunalbehörden können regionale Raumordnungspläne durch die allerdings nur in Nordrhein-Westfalen<sup>13)</sup> und Bayern<sup>14)</sup> vorgesehene „Verbindlichkeitserklärung“ erlangen.

Die Behördenverbindlichkeit mit der Kraft einer Verwaltungsvereinbarung eignet den einzelgemeindlichen und gemeinsamen Flächennutzungsplänen insoweit, als die am Planaufstellungsverfahren beteiligten Behörden zugestimmt haben.

Allgemein, d. h. gegenüber Bürgern und Behörden verbindlich sind die im förmlichen Verfahren aufgestellten Durchführungs- und Bebauungspläne. Dasselbe gilt im übrigen für die Mehrzahl der sondergesetzlichen Fachplanungen.

<sup>11)</sup> Initiativantrag der Abg. Ruhnke, Schwann, Dr. Bartram, Geiger (München), Elsner, Dr. Elbrächter und Genossen vom 6. 9. 1955; Entwurf eines Rahmengesetzes über Raumordnung; Deutscher Bundestag, 2. Wahlperiode, Drucksache 1656.

<sup>12)</sup> Verwaltungsabkommen vom 16. 12. 1957. (Gemeins. Ministerialblatt 1958 Seite 54.)

<sup>13)</sup> § 3 Abs. 2 des nordrhein-westf. Landesplanungsgesetzes und Art. V. der I. DVO.

<sup>14)</sup> Art. 12 des Bayerischen Landesplanungsgesetzes.

**DIE PLANARTEN DER ORTS- UND LANDESPLANUNG**

Planungsraum	Planungsträger a) Planbearbeitung b) Festsetzung c) Genehmigung	Planart und Rechtsgrundlage	Planinhalt und Maßstab	Rechtswirkung (Bindungskraft)
a)	b)	c)	d)	e)
1. Bundesgebiet	a) „SARO“ mit Entwurf beauftragt. Weiteres Verfahren nicht geregelt.	„LEITBILD“ / BUNDESENTWICKLUNGSPROGRAMM (Bislang keine gesetzliche Grundlage)	Allgemeines Programm der räumlichen Entwicklung; keine kartennmäßige Darstellung; aber u. U. kartennmäßige Erläuterung für räumliche und fachliche Einzelbereiche	Keine Rechtswirkung; u. U. verwaltungsinterne Bindung durch „Richtlinie der Politik“ oder Staatsverträge oder Verwaltungsvereinbarungen. Der bundesgesetzlichen Regelung bedarf; das Autorisierungsverfahren, die institutionelle Trägerschaft und die Bindungskraft.
2. Landesgebiet	a) Oberste Landesplanungsbehörde b) Landeskabinett	LANDESENTWICKLUNGSPLAN Rechtsgrundlage: Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen v. 11. 3. 1950; Landesplanungsgesetz Bayern v. 21. 12. 57; Beschluß des Landtages von Baden-Württemberg v. 26. 6. 57; in den übrigen Ländern: Kabinettsbeschlüsse.	Allgemeines Programm der überfachlichen Landesentwicklung 1 : 200 000 — 1 : 500 000	Zunächst nur innerdienstliche Arbeitsunterlage; administrative Verbindlichkeit in Einzelteilen ggf. nach Kabinettsbeschlüssen. Gesetzliche Regelung auch in den übrigen Ländern erstrebenswert.
3. Region Bezirke	a) Landesplanungsgemeinschaft (Bezirksplanungsstellen) b) Landesplanungsbehörde	FORMLICH AUFGESTELLTER RAUMORDNUNGSPLAN Rechtsgrundlagen nur in Nordrhein-Westfalen und Bayern	Programm in der überörtlichen Gesamtentwicklung (Landschaft, Landwirtschaft, Industrie, Gewerbe, Verkehr, Wohnung, Siedlung etc.) 1 : 25 000	Keine rechtliche Bindungskraft
	a) Landesplanungsgemeinschaft (Bezirksplanungsstellen) b) Ministerpräsident	FÜR VERBINDLICH ERKLÄRTER RAUMORDNUNGSPLAN nur in Nordrhein-Westfalen und Bayern	wie vor, aber 1 : 3000	Verbindlichkeit gegenüber Gemeinden, Gemeindeverbänden u. Landesbehörden
	a) Senator für Bau- und Wohnungswesen Berlin b) Abgeordnetenhaus Berlin	GEBIETSPLAN (Berlin und Umland) Gesetzliche Grundlage: Planungsgesetz von Berlin	wie vor	Verbindlich für die Behörden des Landes Berlin
	a) Bezirksplanungsstellen	BEZIRKSRAUMORDNUNGSPLAN Außer in Nordrhein-Westfalen und Bayern (s. o.) ohne gesetzliche Regelung	wie vor, aber 1 : 25 000 — 1 : 100 000	Keine rechtliche Bindungskraft
4. Landkreise	a) Kreisverwaltung mit Bezirksplanungsstelle	KREISENTWICKLUNGSPLAN in allen Ländern ohne gesetzliche Grundlage.	wie vor, aber 1 : 10 000 — 1 : 25 000	Keine rechtliche Bindungskraft
5. Gemeinde-Nachbarschaft Stadtregion	a) Der Gemeindeplanungsverband bzw. dessen Beauftragter b) nicht generell geregelt c) Die Staatsaufsichtsbehörde (Reg. Präs. oder Fachministerium)	GEMEINSAME GEMEINDLICHE FLÄCHENNUTZUNGSPLÄNE Wttbg.-B.: Gemeinsamer Übersichtsplan (§ 5 AufbG.) + (§ 6 IV. AufbG. Baden) NdS.: Gemeinsamer Flächennutzungsplan (§ 5 III. AufbG.) Rhld.-Pf.: Gemeinsamer Wirtschaftsplan (§ 4 I. AufbG. § 2 DVO AufbG.) Schl.-H.: Gemeinsamer Aufbauplan (§ 5 II. AufbG.) Altes Recht: Gemeinsamer Wirtschaftsplan (Wohnsiedlungsgesetz) Baugesetzentwurf: Gemeinsamer Flächennutzungsplan	wie unten: Flächennutzungspläne, jedoch unter besonderer Berücksichtigung der besonderen gemeindenachbarlichen Verflechtungen (zeitliche Reichweite 5 bis 20 Jahre) 1 : 5 000 — 1 : 10 000	Verwaltungsintern bindend für die beteiligten Gemeinden als Rahmen der Durchführungsplanung
6. Gemeindegebiet	a) Das örtliche Planungsamt b) Der Rat der Stadt bzw. der Gemeinde c) Die Staatsaufsichtsbehörde	GEMEINDLICHE FLÄCHENNUTZUNGSPLÄNE (für jeweils das gesamte Gemeindegebiet) B.-Wttbg.: Übersichtsplan §§ 4 ff. AufbG. Wttbg. + Baden Hessen: Flächennutzungsplan / Generalbebauungsplan / Baugebietsplan §§ 3 ff. AufbG. NdS.: Flächennutzungsplan (§§ 5 ff. AufbG.) NRW: Leitplan (§§ 5 ff. AufbG.) Rhld.-Pf.: Wirtschaftsplan (§ 4 AufbG.) Saarl.: Flächennutzungsplan, Aufbauplan (§§ 59, 60 BauG.) Schl.-H.: Aufbauplan (§§ 5 ff. AufbG.) Berlin: Flächennutzungs- + Generalbebauungsplan (§§ 9 ff. PlaG.) Hamburg: Aufbauplan (§§ 5 ff. AufbG.) Altes Recht: Wirtschaftsplan (Wohnsiedlungsgesetz) Baugesetzentwurf: Flächennutzungsplan; Generalbebauungsplan	RAHMENSETZENDER GEMEINDLICHER WUNSCHPLAN für die örtliche Gesamtentwicklung; Ausweisung der Bau-, Verkehrs-, Grün- und Freizeitanlagen, Versorgungseinrichtungen; grundsätzliche Flächennutzung (zeitliche Reichweite 5 bis 20 Jahre) 1 : 2 000 — 1 : 10 000	Verwaltungsinterne Bindung für die Gemeinde als Rahmen der städtebaulichen Durchführungsplanung
7. Gemeindeteilgebiete Baugebiete	a) Das örtliche Planungsamt b) Der Rat der Stadt bzw. der Gemeinde c) Die Staatsaufsichtsbehörde	GEMEINDLICHE DURCHFÜHRUNGSPLÄNE Baden: Straßen- u. Baufluchtenplan (§ 9 AufbG.) Bayern: Bauflächenplan (§§ 1—4, 58—61 Bayr. BauO.) Wttbg.-B.: Bebauungsplan §§ 7 ff. AufbG. Wttbg.-B. Hessen: Bebauungs- / Fluchtlinien- / Baugestaltungsplan (§§ 6 ff. AufbG.) NdS.: Durchführungsplan (§§ 10 ff. AufbG.) NRW: Durchführungsplan (§ 10 AufbG.) Rhld.-Pf.: Durchführungsplan (§§ 18 ff. AufbG.) Saarl.: Bebauungsplan (§ 6 BauG.) Schl.-H.: Durchführungsplan (§§ 10 ff. AufbG.) Berlin: Bebauungsplan (§§ 14 ff. PlaG.) Hamburg: Durchführungsplan (§§ 10 ff. AufbG.) Proußen: Fluchtlinienplan (§ 1 FluchtG.) Baugesetzentwurf: Bebauungsplan	RECHTSVERBINDLICHER PLAN Genauere Festsetzung der Flächennutzung und der Bau nutzbarkeiten ggf. auch der Baugestaltung (zeitliche Reichweite bis 5 Jahre) 1 : 500 — 1 : 1000	Rechtsverbindlich gegen jedermann
8. Das einzelne Baugelände	a) Der Architekt b) Der Bauherr c) Die Baugenehmigungsbehörde	BAUZEICHNUNGEN, LAGEPLÄNE, BAUPLÄNE	Genauere Festlegung der konkreten individuellen Bauabsichten (zeitliche Gültigkeit 1 bis 2 Jahre nach Baugenehmigung) 1 : 50 — 1 : 500	Nach Baugenehmigung bindend für Bauherren und Bauunternehmer

PLANUNGSRAUM UND PLANUNGSORGANISATION\*)

REGIONALE UND ADMINISTRATIVE PROBLEME DER ORTS- UND LANDESPLANUNG

DIE PLANUNGSRÄUME

I. Raumordnung in den allgemeinen Verwaltungseinheiten

Die Raumordnung, soweit sie hoheitlicher Natur ist, ist zunächst eine Aufgabe der Gebietskörperschaften. Verwaltungsrechtliche und technische Gründe legen es nahe, bei der Bildung und Begrenzung der Planungsräume von der allgemeinen Verwaltungsgliederung auszugehen:

- Das Bundesgebiet für die Bundesraumordnung
- Die Länderterritorien für die Landesentwicklungsplanung

- Die Regierungsbezirke für die Regionalplanung
- Die Landkreisareale für die Kreisentwicklungsplanung
- Die Gemeindegebiete für die Ortsplanung

1. Das Bundesterritorium als Gebiet der Bundesraumordnung  
 Der nationale Lebensraum ist unter den gegenwärtigen Umständen das Gebiet der Bundesrepublik. Unter dem hier zu erörternden Gesichtspunkt eines Systems der Pla-

DIE PLANUNGSRAUME

Die sozialökonomische Raumstruktur

Allgemeine Verwaltungsgliederung:	Planungsräume nach geltendem Recht:	Zu empfehlende Planungsräume nach sozial-ökonomischer Struktur (Die Planungsorganisation betreffende Vorschläge)	Umfassende administrative Neuordnungsvorschläge	
a)	b)	c)	d)	
1. [Europa]	Gesamteuropäische Planung erst in fachlichen und räumlichen Teilbereichen	ALLGEMEINES POLITISCHES ZIEL ENGER ZUSAMMENARBEIT IM GESAMTEUROPAISCHEN RAUM		
2. [Reichsgebiet]	Eine gesamtdeutsche planerische Zusammenarbeit existiert gegenwärtig nicht	ALLGEMEINES POLITISCHES ZIEL DER DEUTSCHEN WIEDERVEREINIGUNG		
3. Bundesrepublik	Eine Bundesgebietsplanung besteht bislang erst in fachlichen Teilbereichen	DAS BUNDESGBEBIET (unter Berücksichtigung der gesamtdeutschen Belange) ist der umfassende nationale Planungsraum		
4. Länder	DIE LÄNDER sind nach geltendem Recht Planungsräume höherer Ordnung	DIE LÄNDER bleiben infolge ihrer umfassenden Verwaltungskompetenzen die berufenen Planungsräume höherer Ordnung	Die Neugliederung (Art. 29 Grundgesetz) unter sozial-ökonomischen, landsmannschaftlichen etc. Gesichtspunkten ist auch aus landesplanerischen Gründen erstrebenswert.	
5. Landschaftsverbände (Nur im Lande Nordrhein-Westfalen)	LANDESPLANUNGSGEMEINSCHAFTEN (Westfalen; Rheinland; Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk)	Die LANDESPLANUNGSGEMEINSCHAFTEN sind beizubehalten und möglichst auch in anderen Ländern zu schaffen		
6. Regierungsbezirke	Die REGIERUNGSBEZIRKE die vom geltenden Recht als die Planungsräume der Regionalplanung behandelt werden, entsprechen nur in wenigen Fällen der sozialökonomischen Raumstruktur	Die Landesplanung bedarf „eigenständiger“ Planungsräume. REGIONEN, RAUMSCHAFTEN, STADTREGIONEN, (NAHBEREICHE) Für diese sind geeignete Planungsträger im Bedarfsfälle als REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFTEN zu schaffen. (Ansätze in verschiedenen Ländern)	Die Bestrebungen zur Neugliederung der staatlichen Verwaltungsbezirke wurden bislang nicht realisiert.	
7. Landkreise	In Einzelfällen: die Landkreise als Räume von Kreisentwicklungsplänen			
8. Kreisangehörige Gemeinden	DIE GEMEINDEN als legitime Träger der Ortsplanung für ihre Gemeindegebiete	DIE GEMEINDEN müssen an der Regionalplanung verantwortlich beteiligt werden. Die gemeindenachbarliche Planungskoordination ist verfahrensmäßig oder institutionell z. B. durch GEMEINDEPLANUNGSVERBÄNDE sicherzustellen. (Ansätze in verschiedenen Ländern)	„EIN-GEMEINDUNG“ von Stadtrandgemeinden	„STADTKREIS“ Einbeziehung der Randgemeinden in einen neuen Gemeindeverband
9. Kreisfreie Städte			„EIN-KREISUNG“ der bisher kreisfreien Stadt in den angrenzenden Landkreis	„STADT/LAND-KREIS“ oder „INDUSTRIE-KREIS“ als Zusammenfassung von Stadt- u. Landkreis
				„BEZIRKS-SIEDLUNGS-VERBAND“ als höherer Gemeindeverband

\*) s. GW 1958/9 S. 267; der Schluß der Arbeit wird in Heft II veröffentlicht werden.

nungsräume bedarf es keines näheren Eingehens auf die umstrittene Frage, ob und inwieweit die Organe des Bundes verfassungsrechtlich zur Wahrnehmung einer gesamträumlichen Bundesentwicklungsplanung berechtigt sind. Hier geht es nur um die Feststellung, ob das Bundesgebiet ein legitimer Planungsraum ist. Diese Frage kann schlechterdings nicht verneint werden.

## 2. Die Landesterritorien als Räume der Landesentwicklungsplanung

Die Länder tragen kraft ihrer verfassungsrechtlichen Stellung in der Bundesrepublik eine besonders ausgeprägte Verantwortung für die Planung. Sie besitzen die überwiegende Anzahl der Exekutivzuständigkeiten, auch im Vollzug der Bundesgesetze. Sie haben die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit für die organisatorische Gestaltung der Landesplanung. Sie sind auch für die Ortsplanungsgesetzgebung zuständig, soweit der Bund nicht von seiner ihm insoweit nur beschränkt und konkurrierend zustehenden Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch macht.

Die Länder bilden in jedem Falle rechtlich eigene Planungsräume. Daß sie in ihrer gegenwärtigen Gebietsgestaltung den naturräumlichen und sozialökonomischen Gesichtspunkten nicht voll entsprechen, ist unbestritten. So können die Länder die ihnen unter raumpolitischen und regionalplanerischen Aspekten obliegenden Aufgaben nur in begrenztem Umfang erfüllen. Daher ist in durch Ländergrenzen durchschnittenen sozialökonomischen Raumeinheiten eine Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Ländern erforderlich.

## 3. Die Regierungsbezirke als Räume der Regionalplanung

In allen Bundesländern, die über staatliche Verwaltungsbezirke verfügen, sind bei den Bezirksregierungen (Regierungspräsidien) Bezirksplanungsstellen errichtet. Dies

könnte den Anschein erwecken, die Regierungsbezirke sollten als Planungsräume der Regionalplanung fungieren. Von wenigen nicht ins Gewicht fallenden Ausnahmen abgesehen, können aber die Regierungsbezirke gegenwärtiger Grenzziehung nicht als echte Planungsräume gelten. Sie stellen in den meisten Fällen weder naturräumliche, noch sozial-ökonomische Raumeinheiten dar. Auch nach ihrer Stellung im Verwaltungsaufbau sind die Regierungsbezirke als staatliche Verwaltungsbezirke ohne eigene Körperschaftsrechte, ohne Autonomie und ohne eigene Finanzhoheit funktionell als Träger einer umfassend wirksamen Regionalplanung kaum geeignet.

## 4. Die Landkreise als Räume der Kreisentwicklungsplanung

Nächst den Regierungsbezirken kommen als Planungsräume mittlerer Ordnung die Landkreise in Betracht.

Über ihre planungsräumliche Eignung unter dem Gesichtspunkt der naturräumlichen und sozialökonomischen Struktur kann bei der außerordentlich starken Unterschiedlichkeit der Situation nichts Generelles ausgesagt werden. Jedenfalls wird eine größere Anzahl von Landkreisen den in tatsächlicher Hinsicht an die zweckmäßige Begrenzung eines Planungsraumes zu stellenden Anforderungen voll auf entsprechen, während einer nicht unbeträchtlichen Anzahl von Landkreisen diese Voraussetzungen durchaus fehlen. Dies ist vor allem dort der Fall, wo im Zuge von Auskreisungen die bedeutenden, den Raum stark beeinflussenden Städte aus dem Kreisverband ausgeschieden sind.

Nach seiner Stellung im Verwaltungsaufbau ist der Landkreis in hervorragender Weise zur wirksamen Erfüllung von Aufgaben der Raumordnung geeignet. Als mit eigenen Körperschafts- und Autonomierechten und mit eigener Finanzhoheit ausgestatteter Gemeindeverband besitzt er weitgehende Möglichkeiten zur Erfüllung überörtlicher Aufgaben, insbesondere auch zur wirksamen Her-

# DIE GEMEINDEVERBÄNDE

## Nordrhein-Westfalen

Gemeindeverbände	Allgemeine Aufgaben und Zuständigkeiten	Mitgliedskörperschaften; Organe; Staatsaufsicht
a)	b)	c)
<b>1. Landschaftsverbände</b> Landschaftsverbandsordnung NRW v. 12. 5. 1953	Wohlfahrtspflege, Jugendwohlfahrt und Gesundheitspflege Straßenwesen (Verwaltung der Bundesautobahnen, Bundesfernstraßen, Landstraßen I. Ordnung und Beteiligung an der Verwaltung der Landstraßen II. Ordnung Förderung des Gemeindegewebes) Landschaftliche Kulturpflege Kommunalwirtschaft (Giroverbände, Kreditinstitute, Versicherungen, Versorgungskassen, Mitwirkung bei der Landesplanung, Beteiligung an Wohnungs- und Siedlungsunternehmen, an Verkehrs- und Versorgungsunternehmen, Förderung der Landeskultur, der Wasser- und Forstwirtschaft)	Mitgliedskörperschaften: die Landkreise und kreisfreien Städte Organe: 1. Landschaftsversammlung 2. Landschaftsausschuß mit Fachausschüssen 3. Direktor (und Landesräte) Staatsaufsicht: Innenminister u. Sonderaufsicht der Fachminister
<b>2. Landkreise</b> Kreis-Ordnung NRW v. 21. 6. 1953	Selbstverwaltungsbereich Wahrnehmung der überörtlichen Kommunalaufgaben ihres Gebietes. Die örtlichen Aufgaben verbleiben den Gemeinden. Ggf. Einvernehmen für die Aufgabenübernahme. Keine Kompetenz-Kompetenz! Pflichtaufgaben des Kreises nach Gesetz. Die Landkreise schaffen im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen. Staatliche Auftragsangelegenheiten (Landkreis als Bezirk der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden) Bestimmte gesetzlich festgelegte Aufgaben Kommunalaufsicht über Ämter und Gemeinden	Mitgliedskörperschaften: Gemeinden, gemeindefreie Grundstücke Organe: 1. Kreistag (Landrat) 2. Kreisausschuß 3. Oberkreisdirektor Staatsaufsicht: Regierungspräsident und Sonderaufsicht der Fachminister z. T. über Regierungspräsident
<b>3. Ämter</b> Amts-Ordnung NRW v. 10. 3. 1953	Wahrnehmung der Pflichtaufgaben, die den Gemeinden durch Gesetz zur Erfüllung nach Weisung übertragen sind. Freiwillige Gemeindeaufgaben mit Einwilligung der betreffenden Gemeinden Staatliche Verwaltungsaufgaben nach Sondergesetzen	Mitgliedskörperschaften: Gemeinden und gemeindefreie Grundstücke Organe: Amtsvertretung (Amtsbürgermeister) Amtdirektor Staatsaufsicht: Oberkreisdirektor

beiführung eines zwischengemeindlichen Vorteils- und Lastenausgleichs innerhalb seines Bereichs.

Außer im Lande Hessen, wo die Landkreise kraft Gesetzes die Träger der Ortsplanung sind, besitzen die Landkreise keine gesetzlich bestätigte Planungszuständigkeit. Kreisentwicklungspläne als unverbindliche Wunschpläne sind, da für diese Betätigung eine rechtliche Zuständigkeit nicht begründet zu werden braucht, in einer ganzen Reihe von Fällen aufgestellt worden.

## II. Die Inkongruenz von Verwaltungs- und Wirtschaftsräumen

Dichtere Besiedlung, die Einflüsse und Möglichkeiten der modernen Technik und mit all dem eng zusammenhängende Änderungen der menschlichen Verhaltensweisen haben dazu geführt, daß die Grenzen der Verwaltungseinheiten immer mehr an Bedeutung für die tatsächlichen Lebensabläufe verlieren. Dies gilt ohne jede Einschränkung auch für die Siedlungsentwicklung.

### 1. Interkommunale Verflechtungen

In den Gemeinden der Siedlungszentren vollzieht sich gleichzeitig ein Ausdehnungs- und Verdichtungsprozeß. Die städtischen Ballungen verdichten sich und dehnen sich dem wachsenden Raumbedarf folgend aus. Die ursprünglich geschlossenen städtischen Siedlungsgebiete wuchern aus. Oft bilden sich Siedlungsarten ohne sinnvolle räumliche Ordnung, meist in der Richtung zufälliger und für den Einzelfall vorteilhaft erscheinender Möglichkeiten (z. B. entlang der Ausfallstraßen, in unerschlossenen und daher hinsichtlich der Bodenpreise günstig erscheinenden Gebieten). Der Stadtrand ufert — oft zusammenhanglos — aus. Es vermischen sich städtische, halbstädtische und ländliche Siedlungs- und Bodennutzungsarten. Schleichende Nutzungsänderungen stellen sich ein (Beispiele: der Funktionswandel der vorstädtischen Kleinsiedlung, die wilde Siedlung in Schrebergärten, die gewerbliche und industrielle Nutzung landwirtschaftlicher Flächen und Gebäude). Mit Recht spricht man von „behelfszonen“, in denen nachhinkende und meist kostspielige aber durchaus nicht immer voll ausgelastete Erschließungsmaßnahmen erforderlich werden.

Angrenzende ländliche Gemeinden werden allmählich verstädert, teils durch Industrieansiedlung, teils durch Änderungen der Siedlungsformen. In vielen Fällen ändert sich die Bevölkerungsstruktur durch das Anwachsen der Bevölkerungsanteile, die ihre Arbeitsplätze in der Stadt finden (Bildung von Arbeiterwohngemeinden).

Mit all dem geht die relativ und absolut zunehmende Entfernung von Arbeitsplatz und Wohnung auch innerhalb des städtischen Siedlungsraumes Hand in Hand. Hierdurch wiederum wird eine starke zusätzliche Belastung der Verkehrsmittel und -wege ausgelöst, ganz abgesehen von dem für jeden einzelnen Arbeitnehmer durch die Überwindung der Entfernungen verursachten unrationellen Leistungsaufwand, der zu einer Minderung des Realeinkommens und zu übermäßiger körperlicher Belastung führt.

Der Verdichtungs- und Ausdehnungsprozeß ist zugleich mit einer ständigen Erweiterung des vom Zentrum beeinflussten Bereiches verbunden. Die Vergrößerung dieses Bereiches zwingt zu laufenden Umgestaltungen im Stadtkern. Die auf eine bestimmte Größenordnung und Zentralfunktion eingestellte City, wie auch die gesamten öffentlichen Dienste genügen den wachsenden Anforderungen nicht mehr. Der gesamte Stadtorganismus befindet sich in einem ständigen, meist den Charakter des Vorläufigen und Provisorischen nicht verleugnenden Umbau.

Infolge der Erweiterung des Einflüßbereiches partizipieren die Gemeinden der engeren und weiteren Umgebung in zunehmendem Maße an den besonderen städtischen Diensten und Einrichtungen (Theater, höhere Schulen, Krankenhäuser usw.), die in den ländlichen Gemeinden und Landkreisen trotz wachsenden Bedarfs nicht unterhalten werden können.

Diese Feststellungen über das räumliche Ineinandergreifen benachbarter Siedlungskomplexe, über die funktionellen Verflechtungen gelten nicht nur für die „Stadt-Umland-Beziehungen“. Sie gelten weithin, wenn auch in anderer qualitativer und quantitativer Ausprägung, für das Verhältnis benachbarter Gemeinden schlechthin.

### 2. Fehlen des wirtschaftsräumlichen Gliederungsprinzips im Verwaltungsaufbau

Die fehlende Deckungsgleiche zwischen örtlichen Wirtschaftsräumen und den Gemeindegebieten könnte — besonders auch für den Aufgabenbereich der Planung — ausgeglichen werden, wenn wirtschaftsräumliche Gliederungsprinzipien bei den Gebietsgrenzen der höheren Verwaltungseinheiten berücksichtigt wären, also das Kreisgebiet als Planungsraum mittlerer Ordnung geeignet wäre. In Anknüpfung an das oben zur Kreisentwicklungsplanung Ausgeführte ist jedoch festzustellen, daß im Regelfall auch diese Gemeindeverbände nicht über Verwaltungsareale verfügen, die nach sozialökonomischen Prinzipien abgegrenzt sind. Insbesondere die Probleme der Stadt-Umland-Verhältnisse können über die Gemeindeverbände nicht gelöst werden, weil eben jene in die Planungskoordination einzubeziehenden zentralen Städte regelmäßig außerhalb der erwähnten Gemeindeverbände stehen. Jedoch sind durchaus Fälle bekannt, in denen eine überörtliche Planung auf der räumlichen Ebene unterer und mittlerer Gemeindeverbände sinnvoll erfolgen kann.

### 3. Konsequenzen der Inkongruenz von Wirtschafts- und Verwaltungsräumen

Im Regelfalle sind infolge des verwaltungspolitisch durchaus motivierten Einbaus der Raumplanung in die allgemeine Verwaltungsgliederung die Verwaltungsgebiete zugleich die Planungsräume der Praxis. Die Inkongruenz zwischen den Wirtschafts- und Verwaltungsräumen bedeutet daher die Inkongruenz zwischen Wirtschafts- und Planungsräumen.

Daraus ergibt sich zunächst und ganz offensichtlich die mangelnde Abstimmung und Gleichrichtung der Planungsleitideen in benachbarten, trotz Verwaltungsgrenzen innerlich zusammengehörenden Räumen mit der Folge gegenseitiger Beeinträchtigungen und Behinderungen. Dieselbe Folge tritt ein, wenn die Planung auch nur im technischen Ablauf divergiert, z. B. an bereits förmlich geplante Gebiete solche Räume anschließen, in denen mangels Planung eine Einflußnahme auf die Besiedlung nicht möglich ist oder aber wegen unterschiedlicher Auffassungen gar nicht angestrebt wird. Die öffentliche Erschließung und Versorgung werden durch unausgenutzte Kapazitäten, durch nicht wahrgenommene oder verhinderte günstige Anschlußmöglichkeiten unrationell. Die Ordnung und Normalisierung der Wohn- und Arbeitsplatzbeziehungen werden erschwert, Erholungsgebiete werden gefährdet, vermeidbare Verkehrsbedürfnisse werden erzeugt oder deren Deckung wird erschwert. Kurzum: in vielfacher Weise werden durch ergriffene oder versäumte Initiativen in dem einen Verwaltungs- und Planungsbereich z. T. erhebliche Folgewirkungen für den benachbarten Planungsbereich erzeugt. Auf diese Weise kann weder das ökonomische noch das soziale Prinzip der Raumplanung zum Tragen gebracht werden.

I. Verfahrensrechtliche Sicherung der interkommunalen und interregionalen Planungskoordination

Alle Reibungsverluste durch Planungs- oder Planfolgekollisionen gehen zu Lasten der Planungserfolge und auf Kosten der Planungsbeteiligten und Planungsbetroffenen. Derartige Reibungsverluste müssen verhindert werden. Die unbedingt zu erhebende Mindestforderung geht dahin, daß die Planungen benachbarter Verwaltungseinheiten koordiniert werden und daß diese Koordination verfahrensrechtlich gesichert wird, wenn und soweit eine Anpassung der Planungsräume an die Lebens- und Wirtschaftsräume nicht gelingt.

Als verfahrenstechnische Koordinationsinstrumente kommen vor allem die Beteiligung der Landesplanung an der vorbereitenden Bauleitplanung und die Genehmigungsbedürftigkeit der gemeindlichen Pläne in Betracht.

1. Durch die landesrechtlich vorgeschriebene Information über die Ziele der Landesplanung soll die Gemeinde in den Stand versetzt werden, ihre Planung mit den landesplanerischen Leitvorstellungen in Einklang zu bringen<sup>15)</sup>.

2. Bei der oben bereits erwähnten Genehmigung der vorbereitenden Bauleitpläne ist durch die Aufsichtsbehörde festzustellen, ob die Ziele der Landesplanung berück-

<sup>15)</sup> So vorgeschrieben in den Aufbaugesetzen von Baden (§ 5), von Württemberg-Baden (§ 5 II), von Hessen (§ 1 II), von Niedersachsen (§ 2 II), von Nordrhein-Westfalen (§ 5 I) und Rheinland-Pfalz (§§ 3, 4).

sichtigt wurden, darüber hinaus ob der gesetzlich festgelegte Grundsatz gemeindenachbarlicher Planungskoordination<sup>16)</sup> beachtet worden ist.

3. Ein gemeindenachbarliches Beteiligungs- oder Anhörungsrecht zur Vermeidung gegenwärtiger Beeinträchtigungen ist im geltenden Planungsverfahrenrecht nicht enthalten. Seine Einführung sollte erwogen werden, zumindest in der Form eines im Planungsgenehmigungsverfahren durch die Aufsichtsbehörde zu berücksichtigenden Anhörungsrechts.

4. Aus dem Gesichtspunkt der gemeindenachbarlichen Planungskoordination ist die in einigen Aufbaugesetzen<sup>17)</sup> vorgesehene Aufstellung gemeinsamer vorbereitender Bauleitpläne (Flächennutzungs- etc.-Pläne) von besonderem Interesse, anscheinend aber (noch) nicht in praktischer Anwendung erprobt.

II. Anpassung der Planungsräume an die Lebens- und Wirtschaftsräume

Die inhaltliche Koordination der Pläne benachbarter, miteinander eng verflochtener Räume stellt, wenn diese Aufgabe ernst genommen wird, im Grunde nichts anderes

<sup>16)</sup> § 2 Satz 2 des Gesetzes über die Erschließung von Wohnsiedlungsgebieten vom 22. 9. 1933/27. 9. 1938 — RGBl. I, S. 659/1246. Ähnlich die Aufbaugesetze von Baden (§ 6), von Württemberg-Baden (§ 5), von Niedersachsen (§§ 2 II, 5 III), von Rheinland-Pfalz (§ 4 I), Schleswig-Holstein (§ 5 II) und das Planungsgesetz von Berlin (§ 6).

<sup>17)</sup> So in § 5 des württb.-badischen Aufbaugesetzes, § 6 IV des Aufbaugesetzes von Baden, § 5 III des Aufbaugesetzes von Niedersachsen, § 4 I des Aufbaugesetzes von Rheinland-Pfalz und in § 5 II des Aufbaugesetzes von Schleswig-Holstein.

VERFAHRENSRECHTLICHE SICHERUNG DER KOORDINATION VON ORTS- UND LANDESPLANUNG

Land	Grundsatz der Einordnung der Ortsplanung in die Landesplanung	Verbindlichkeit förmlich festgesetzter Raumordnungspläne für die Gemeinden	Beteiligung der Landesplanungsbehörden an der Ortsplanung	Förmliches Widerspruchsrecht der Landesplanungsbehörden gegen die Ortsplanung	Genehmigungsbehörde für die Ortsplanung	Grundsatz gemeindenachbarlicher Plankoordination?
a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)
1. Baden-Württemberg	§ 5 II. Aufb.G. Wttbg.-Baden § 5 Aufbau.G. Baden	—	„Fühlungnahme zwischen Ortsplanung und Landesplanung“ (Erlaß v. 29. 10. 49 u. v. 9. 5. 53)	—	Regierungspräsidenten, Landratsämter	§ 5 Aufb.G. Wttbg.-Baden § 6 Aufb.G. Baden
2. Bayern	Art. 1 Landesplanungsgesetz	Bis zu 5 Jahren befristete Verbindlichkeitsklärung von Raumordnungsplänen durch Verordnung der Staatsregierung (Art. 12 Landesplanungsg.)	Durchführung eines „Raumordnungsverfahrens“ (Art. 10 des Landesplanungsgesetzes)	—	—	—
3. Hessen	§ 1 II. Aufb.G.	—	gesetzlich nicht geregelt	—	Regierungspräsidenten	—
4. Niedersachsen	§ 2 II. und IV. Aufb.G.	—	Landesplanerisches Gutachten der Bezirksplanungsstelle für die Gemeinde. (§ 7 I. Aufb.G.)	—	Regierungspräsidenten	§§ 2 II. u. 5 III. Aufb.G.
5. Nordrhein-Westfalen	§ 5 I. Aufb.G.	(A) Durch den Ministerpräsidenten für verbindlich erklärte Raumordnungspläne der Landesplanungsgemeinschaften und des Braunkohlenausschuß (B) Überörtliche (Fluchtlinien-) Pläne (Siedlung, Grün, Verkehr) des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk	Bekanntgabe der Ziele der Landesplanung für die gemeindliche Leitplanung durch die Bezirksplanungsstellen (1. DVO. Aufb.G.)	Widerspruchsrecht der Landesplanungsgemeinschaften mit anschließender Entscheidung des Ministerpräsidenten	Regierungspräsidenten	—
6. Rheinland-Pfalz	§§ 3 und 4 III. Aufb.G.	—	Einholung der Stellungnahme der Landesplanung	—	Regierungspräsidenten	§ 4 I. Aufb.G.
7. Saarland	§ 6 BauG.	—	Aufstellung der Flächennutzungspläne im Benehmen mit der Landesplanung § 6 BauG.	—	Ministerium für Öffentliche Arbeiten und Wiederaufbau	—
8. Schleswig-Holstein	§ 2 IV. Aufb.G.	—	gesetzlich nicht geregelt	—	Ministerium für Arbeit, Soziales u. Vertriebene	§ 5 II. Aufb.G.

dar, als die Entwicklung einer Gesamtkonzeption, die Aufstellung eines Gesamtplanes, der in seinen Teilbereichen entsprechend den örtlichen Zuständigkeiten getrennt aufgestellt wird. Eine derartige den gebotenen Anforderungen entsprechende strenge Koordination erfordert ständige Kooperation vom Beginn der Planung und durch all deren Entwicklungsstadien hindurch. Es liegt auf der Hand, daß eine derartige Forderung schon aus verwaltungstechnischen, oft aber auch aus politischen Gesichtspunkten nur schwer erfüllbar ist, wenn die beteiligten Einzelgemeinden isoliert und ohne zwischenge-meindliche Gemeinschaftseinrichtungen planen.

### 1. Änderungen der verwaltungsräumlichen Gliederung?

Im Interesse der inhaltlichen Erfolge ist in erster Linie eine Anpassung der Planungsräume an die Lebens- und Wirtschaftsräume in jenen Fällen anzustreben, in denen die gebotenen Planungsräume von der Verwaltungsgliederung wesentlich abweichen.

Dabei wird zunächst immer an das herkömmliche Instrument der Änderung von Verwaltungsgrenzen ge-

dacht: Eingemeindung, Einkreisung, Umkreisung, Einamntung, Umamntung. Diese früher für wirkungsvoll gehaltenen und häufiger betätigten Maßnahmen liegen heute grundsätzlich außerhalb der kommunalpolitischen Konzeption. Gemeinde- und Gemeindeverbandsgebietsänderungen sind überdies rechtlich erschwert. Auch die Ausgestaltung des Verfahrens führt dazu, daß Gebietsänderungen meist einen außerordentlichen Einsatz an Zeit und Aufwand erfordern (zu den materiellen und formellen Voraussetzungen vgl. die Übersicht „Gemeindegebietsänderungen nach nordrhein-westfälischem Recht“). Soweit es sich um geringfügige Gebietskorrekturen handelt oder soweit diese auch aus anderen verwaltungspolitischen Gründen, insbesondere zur Schaffung einer der Aufgabenstellung entsprechenden Leistungskraft der Gebietskörperschaften geboten sind, kommen sie allerdings nach wie vor durchaus in Betracht.

So sind immerhin, was oben bereits einmal ausgesprochen wurde, Raumwirtschaftssituationen denkbar und bekannt, die durch Gemeindegebietsänderungen, Änderungen der Areale von Ämtern oder Landkreisen eine wesentliche Verbesserung erfahren können.

## GEMEINDEGEBIETSÄNDERUNGEN (nach nordrhein-westfälischem Recht)

a)	Rechtsquelle	Materielle Voraussetzung	Verfahren
a)	b)	c)	d)
1. Gemeindegebietsänderungen Eingemeindung von Gemeinden und Gemeindeteilen, Zusammenschluß von Gemeinden und Gemeindeteilen zu neuer Gemeinde, Ausgliederung von Gemeindeteilen und deren Verselbständigung	§§ 14—17 NRW GO. v. 21. 10. 1952/28. 10. 1952 II. Verw. VO. v. 4. 2. 1953	„Aus dringenden Gründen des übergemeindlichen öffentlichen Interesses“ (unter Berücksichtigung ggf. aber auch gegen den Willen der betroffenen Bevölkerung)	(a) Beschluß der beteiligten Gemeinderäte mit 2/3 Mehrheit oder einfache Mehrheit in unmittelbarer Bürgerabstimmung (b) Anhörung der ggf. beteiligten Gemeindeverbände (c) Regelung der Einzelheiten der Gebietsänderung („Auseinandersetzung“) entweder durch „Gebietsänderungsvertrag“ oder durch die Aufsichtsbehörde (d) Durchführung der Gebietsänderung (u. Betätigung der Auseinandersetzung) durch Landesgesetz; in Fällen von geringer Bedeutung (z. B. unbewohnte Gebietsteile) durch Entscheidung des Innenministers
2. Amtsgebietsänderungen Einamntung und Ausamntung von Gemeinden, Neubildung und Auflösung von Ämtern	§ 5 NRW AmtsO. v. 10. 3. 1953, Verwaltungsanordnung vom 24. 3. 1953	Räumliche Angrenzung einzuamntender Gebiete	(a) Zustimmung der beteiligten Gemeinden und des Amtes und Ausspruch der Gebietsänderung durch die Aufsichtsbehörde (b) Im Falle des Widerspruchs einer beteiligten Gemeinde oder eines beteiligten Amtes: Entscheidung durch die Landesregierung
3. Kreisgebietsänderungen Gebietsänderungen im Verhältnis von Landkreisen zueinander, Ausscheiden bislang kreisangehöriger Gemeinden; Eingliederung bislang nicht kreisangehöriger Gemeinden, Auflösung und Neubildung von Landkreisen	§§ 12—15 NRW-KreisO. v. 21. 6. 1953 VerwVO. v. 19. 9. 1953/15. 8. 1958	„Aus dringenden Gründen des öffentlichen Wohles“ (unter Berücksichtigung ggf. aber auch gegen den Willen der unmittelbar beteiligten Gebietskörperschaften) „Das Gebiet eines Landkreises soll so bemessen sein, daß die Leistungsfähigkeit des Landkreises zur Erfüllung seiner Aufgaben gesichert ist“ (§ 4 Kreis.O.)	(a) Antrag einer beteiligten Gebietskörperschaft an die Aufsichtsbehörde (b) Anhörung aller unmittelbar beteiligten Gebietskörperschaften (c) Regelung der Einzelheiten der Gebietsänderung („Auseinandersetzung“) entweder durch „Gebietsänderungsvertrag“ oder durch die Aufsichtsbehörde (d) Durchführung der Gebietsänderung und Bestätigung der Auseinandersetzung durch Landesgesetz

### 2. Kommunalverbände neuer Art

Im ganzen ist die Zeit der traditionellen Verwaltungsgebietsänderungen vorbei. Verständlicherweise ist man daher bestrebt, neue Lösungen zu entwickeln, die die Vorteile der Verwaltungsgebietsänderung sichern, ohne mit den diese kennzeichnenden nachteiligen, abschreckenden Wirkungen verknüpft zu sein. Insbesondere soll das kommunalpolitische Interesse der betroffenen Gemeinden an der Erhaltung ihrer gemeindeverfassungsrechtlichen Selbständigkeit geschont werden. Auf der anderen Seite aber soll in wesentlichen, vor allem wirtschaftlichen Bereichen eine enge Zusammenarbeit gesichert werden. Aus der umfassenderen Übersicht „Gebietskörperschaftliche Kommunalverbände neuer Art“ seien die wichtigsten der vorgeschlagenen Organisationsformen eingehender erörtert:

#### a) Der Stadtkreis

Die erwähnten Bestrebungen zeigen sich in ihrer umfassendsten und deutlichsten Erscheinungsform in dem

sog. „Stadtkreis“. Bei diesem Modell soll die Eingemeindung der mit der kreisfreien Stadt besonders eng verknüpften Gemeinden künftig als „Einkreisung“ erfolgen. D. h. die Umlandgemeinden behalten ihren bisherigen kommunalrechtlichen Status. Nur tritt an die Stelle des bisherigen Landkreises für sie die Stadtverwaltung, die somit eine Doppelfunktion übernimmt, nämlich neben ihrer Stellung als sich selbst verwaltdende kreisfreie Stadt die Mitverwaltung der in den Stadtkreis einzubeziehenden Umlandgemeinden als Kreisverwaltung. Es liegt auf der Hand, daß durch eine Regelung dieser Art viele Bedenken der einzugemeindenden bzw. jetzt nur „umzukreisenden“ Gemeinden zerstreut würden. Dagegen wird die Stellung der bei all diesen Verhandlungen zu beteiligenden Landkreise dadurch nicht beeinflusst, da die Einbeziehung einer kreisangehörigen Gemeinde in den Stadtkreis für den betroffenen Landkreis eine „Umkreisung“ bleibt.

#### b) Der Industriekreis

Aus der in älterer Literatur anzufindenden Vorstellung des „Stadt-Landkreises“ hat sich inzwischen der Vor-

GEBIETSKÖRPERSCHAFTLICHE KOMMUNALVERBÄNDE NEUER ART

(Vorschläge de lege ferenda)

	Allgemeine Kennzeichnung	Zuständigkeiten	Erfahreter Gebietsbereich: Beteiligte	Organe (u. Staatsaufsicht)	Haushalt
c)	a)	b)	d)	e)	f)
1. „Großkreis“	Angleichung der Kreisverwaltung an die Großstadtverwaltung im Sinne der Bildung einer einstufigen Gemeinde	Zusammenfassung aller kommunalen Zuständigkeiten des Landkreises und der Gemeinden auf einer Ebene	Zusammenfassung der geeigneten Gebietsteile von Landkreisen. Entspr. Neugliederung ggf. unter Einbeziehung kreisfreier Städte	Organe wie Landkreis. Innere Organisation wie kreisfreie Stadt. Örtliche Verwaltungsstellen in den (früheren) Landgemeinden	Einheitlich zusammengefaßter Haushalt ohne gemeindliche Untergliederung
2. „Stadt-Land-Kreis“	Zusammenfassung der Verwaltungsspitzen (Personalunion) der kreisfreien Stadt und des Landkreises	Prinzipiell keine Zuständigkeitsveränderungen bei Stadt, Landkreis und Gemeinden. Aber ggf. Entscheidungsvorbehalte bezüglich Planung, Erschließung, Bauaufsicht zugunsten des Verwaltungschefs	Kreisfreie (Groß-)Stadt und aus dem(n) bisherigen Landkreis(en) in neuem Landkreis zusammenfassenden Umland-Gemeinden. Neugliederung der Rest-Landkreise!	a) Stadtverwaltung b) Landkreisverwaltung c) Gemeinsame Verwaltungsspitze (Personalunion)	Getrennte Haushalte der kreisfreien Stadt, des Landkreises und dessen Einzelgemeinden
3. „Industriekreis“	Zusammenfassung der kreisfreien Stadt und aller Gemeinden unter Auflösung des Landkreises und Übertragung seines Vermögens auf den „Industriekreis“	Zusammenfassung der Zuständigkeiten der Stadt und des Landkreises unter grundsätzlicher Aufrechterhaltung der Selbständigkeit der (Industrie-)kreisangehörigen Gemeinden	Kreisfreie Großstadt und bisher landkreisangehörige Umlandgemeinden	a) Industriekreistag b) Stadtrat c) Gemeinderäte d) Zusammenfassung der Verwaltung des Industriekreises und der Stadt unter OS/Dir = OKD	a) Gemeinsamer Industriekreishaushalt b) Selbständige Stadt- und Gemeindehaushalte c) Kreisumlage d) Festsetzung der Gewerbesteuerbesätze durch Industriekreistag
4. „Stadtkreis“ („Erweiterter Stadtkreis“)	Eingemeindung (besser „Einkreisung“) der einzelnen Stadt-Umland-Gemeinden, die ihre gemeindliche Selbständigkeit behalten und für die Stadt die Funktion des Kreises übernimmt.	Die Stadtverwaltung behält ihre Zuständigkeiten und übernimmt dazu für die Funktionen der Kreisverwaltung	Kreisfreie (Groß-)Stadt und aus dem bisherigen Kreisverband ausgliedern Umlandgemeinden	a) Stadtverwaltung = zugleich Kreisverwaltung für Umlandgemeinden b) Umlandgemeindevverwaltungen	Gemeinsamer Stadt- und Kreishaushalt; Umlagebeteiligung der Umlandgemeinden. Selbständige Haushalte der Umlandgemeinden
5. „Großgemeinde“	Zusammenfassung mehrerer Gemeinden in einer Einheitsgemeinde (= Eingemeindung nach geltendem Recht)	Zusammenfassung aller gemeindlichen Zuständigkeiten in neuer Großgemeinde	Die betroffenen Gemeinden	Wie allg. Gemeindericht	Einheitlicher Haushalt
6. Kommunalwirtschaftsverband	Zusammenfassung bestimmter Gemeindecinnahmen mit gemeinsamer Verfügung über die entsprechenden Ausgaben	Vor allem Zuständigkeiten haushaltsrechtlicher Natur (sinnvoll nur in Verbindung von Planungskompetenzen)	Einzelgemeinden, auch Beteiligung von Kommunalverbänden	Gemeinsames Dachorgan zur Verwaltung der Ein- und Ausgaben mit Vetorecht	Gemeinsamer Dachhaushalt mit genereller Zweckbindung der Einnahmen
7. Bezirkssiedlungsverband	Übergeordneter Kommunalverband mit speziellen Zuständigkeiten auf dem Gebiete der Planung und Erschließung	Verlagerung der siedlungspolitischen Zuständigkeiten auf dem Bezirkssiedlungsverband; evtl. nur Vetorecht desselben	Kreisfreie Städte und Landkreise, ggf. auch Einzelgemeinden	Gemeinsames parl. und administratives Dachorgan	Gemeinsamer Dachhaushalt aus Umlageeinnahmen

schlag des „Industriekreises“ entwickelt. Danach sollen die kreisfreie Stadt und der bzw. die angrenzenden Landkreise zu einer neuen Gebietskörperschaft, nämlich dem Industriekreis miteinander vereinigt werden. Das Vermögen, die Rechte und die Pflichten der bisher kreisfreien Stadt und der beteiligten Landkreise gehen mit der Gründung des Industriekreises auf diesen über. Unter den Gemeinden des Industriekreises nimmt die bisher kreisfreie Stadt insoweit eine Sonderstellung ein, als der leitende Verwaltungsbeamte des Industriekreises in Personalunion leitender Beamter der bisher kreisfreien Stadt werden soll. Durch besondere Vorschriften soll sichergestellt werden, daß die Ratsherren der bisher kreisfreien Stadt in dem Kreistag des Industriekreistages vertreten sind. Der Industriekreis soll befugt sein, bestimmte gemeindliche Zuständigkeiten, die für die Siedlungsplanung von besonderer Tragweite sind, so die überörtliche Planung, so die Erschließung und Versorgung, so die Festsetzung der Gewerbesteuerhebesätze zu übernehmen. Mögen auch die Schwierigkeiten bei der freiwilligen Bildung derartiger Industriekreise außerordentlich groß sein, so dürfte in diesem Modell zumindest für eine Reihe von Fällen die adäquate Lösung liegen, indem sie nämlich den einheitlichen Wirtschaftsraum hochindustrialisierter Wirtschaftslandschaften zu einer Gebietskörperschaft verbindet, die einheitlicher Willensbildung und insbesondere der wirksamen Betätigung eines interkommunalen Vorteils- und Lastenausgleichs fähig ist.

Diese Lösung kann auf der Grundlage des geltenden Gemeindeverfassungsrechtes nicht ins Werk gesetzt werden. Es bedarf besonderer gesetzlicher Grundlagen.

c) Der Kommunalwirtschaftsverband

Die bislang in der Diskussion noch nicht zu konkreten Vorstellungen verdichtete Anregung der Schaffung von

Kommunalwirtschaftsverbänden zielt darauf ab, in eng verflochtenen Wirtschaftsgebieten, in denen vor allen die zwischengemeindlichen Beziehungen mit Instrumenten des Gewerbesteuerausgleichs, der Gastschulbeiträge etc. nicht mehr befriedigend beherrscht werden können, aus den beteiligten Gemeinden und Gemeindeverbänden einen Kommunalwirtschaftsverband zu gründen, über welchen die Beteiligten ihre siedlungspolitisch relevanten Aufwendungen abwickeln, das heißt alle (überörtlichen) Erschließungs- und Versorgungsanlagen sowie die überörtlichen Dienstleistungseinrichtungen. Die Beschaffung der hierfür erforderlichen Mittel könnte entweder im Wege der Umlage geschehen oder aber durch eine Poolung des Gewerbesteueraufkommens in der Hand des Kommunalwirtschaftsverbandes<sup>15)</sup>. Gerade die Poolung des Gewerbesteueraufkommens könnte dazu beitragen, ohne Änderung des geltenden Kommunalsteuersystems die siedlungsstrukturellen Fehlsteuerungswirkungen der Gewerbesteuer in einem gewissen Umfange zu neutralisieren. Sinnvoll kann ein derartiger Kommunalwirtschaftsverband allerdings nur dann sein, wenn er zugleich die Funktionen eines echten Planungsverbandes für sein Gebiet erhält.

d) Bezirkssiedlungsverband

Der abschließend in diesem Zusammenhang zu nennende Bezirkssiedlungsverband ist an dem Modell des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk orientiert und stellt im Grunde nicht anderes dar als einen echten Planungsverband, dessen Zuständigkeiten sich nicht nur auf die vorbereitende Bauleitplanung beziehen, sondern sich in Einzelbereichen sogar auf die rechtsverbindliche Planung bzw. auf Durchführungsmaßnahmen erstrecken. Der Be-

<sup>15)</sup> Näheres hierzu in: Kommunalsteuern und Siedlungsstruktur, Heft 31 der Schriftenreihe des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung. Köln 1958, S. 114.

zirkssiedlungsverband gehört rechtssystematisch zu den echten Planungsverbänden. Die entsprechenden Bestimmungen des Entwurfs zu einem Bundesbaugesetz würden die Schaffung derartiger Bezirkssiedlungsverbände ermöglichen. Die Regierungsvorlage des Entwurfs eines Bundesbaugesetzes<sup>19)</sup> sieht (auszugsweise) in § 4 folgende Regelung vor:

*„(1) Gemeinden und sonstige öffentliche Planungsträger können sich unbeschadet der Vorschriften des geltenden Zweckverbandsrechtes zu einem Planungsverband zusammenschließen, um bei örtlichen Planungen für erhebliche Veränderungen der Erdoberfläche oder für erhebliche Veränderungen baulicher Anlagen im Bereich der Gemeinden den Ausgleich der verschiedenen Belange durch gemeinsame zusammengefaßte Planung zu erreichen.*

*(3) Dem Planungsverband obliegt die gemeinsame Planung in dem nach diesem Gesetz zulässigen Ausmaß. Die Vorschriften des Ersten und Zweiten Teiles dieses Gesetzes sind mit folgender Maßgabe entsprechend anzuwenden:*

*1. an die Stelle der Gemeinde tritt der Planungsverband, an die Stelle der höheren Verwaltungsbehörde die oberste Landesbehörde;*  
*2 die Pläne sind von den Mitgliedern des Planungsverbandes übereinstimmend zu beschließen;*

*3. ein von dem Planungsverband beschlossener gemeinsamer Plan wird rechtsverbindlich, wenn er durch Rechtsverordnung von der obersten Landesbehörde als Bebauungsplan festgesetzt wird.*

*(4) Sind zum Vollzug des Bebauungsplanes bodenordnende Maßnahmen notwendig, so führt sie der Planungsverband durch. Die Vorschriften des Vierten Teiles dieses Gesetzes sind mit der Maßgabe entsprechend anzuwenden, daß der Planungsverband an die Stelle der Gemeinde und des Landkreises tritt.“*

### 3. Die Bildung eigenständiger Planungsräume

Stellt man allein auf die planungstechnischen und planungsmethodischen Gesichtspunkte ab, so ist in der bei weitem überwiegenden Anzahl der Fälle eine Änderung der Verwaltungsgrenzen oder des allgemeinen kommunalen Verwaltungsaufbaus nicht einmal zweckmäßig. Jede Planung schafft sich für ihre jeweiligen Zwecke ihre eigenen Räume. In demselben Maße, in dem die vorbereitende Planung sich ihre inhaltliche Elastizität wahren muß, kann die Ausdehnung oder Begrenzung der Planungsräume notwendig werden. Verwaltungsbezirke sind ihrem Wesen nach dauerhaft und mit zuständigkeitsbegründender (und von außen gesehen: zuständigkeitsausschließender) Wirkung ausgestattet. Die großräumige Planung bedarf weder „endgültiger“ Planungsräume noch stehen Fra-

gen ausschließlicher Zuständigkeit auf dem Spiele. Verwaltungsbezirke können sich ihrem Wesen nach nicht überschneiden, Planungsräume können dies sehr wohl. Gerade bei der Aufstellung großräumiger Planungen kann es sinnvoll sein, Grenzbereiche in den Planungen beider angrenzender Planungszonen darstellen zu können.

Die Forderung nach der Bildung bzw. Anerkennung eigenständiger Planungsräume wirft die Frage der Planungsträgerschaft für diese verschiedenen Verwaltungsgebieten zugehörigen Räume auf, präjudiziert sie aber nicht. Die verschiedensten Möglichkeiten stehen offen. Die nachstehende Gliederung der Planungsräume will lediglich eine systematische Übersicht geben, in der zugleich eine Kombination zwischen eigenständigen Planungsräumen und den Räumen von Kommunalverbänden alter und neuer Art versucht wird, wie sie bereits in der oben abgedruckten Übersicht „Die Planungsräume und die sozialökonomische Raumstruktur“ angedeutet wurde.

1. Gemeindeteilgebiete (Baugebiete) als Räume der verbindlichen Bauleitplanung;

Planungsträger: die Gemeinden.

2. Gemeindegebiete als Räume der vorbereitenden Bauleitplanung;

Planungsträger: die Gemeinden;

3. Gemeindegemeinschaften (Nahbereiche, Stadtregionen, Stadtlandschaften) in ihrer Zusammenfassung zu sozial-ökonomischen Raumeinheiten als Räume der zwischengemeindlichen vorbereitenden Bauleitplanung;

Planungsträger: formlose Zusammenarbeit der Gemeinden („gemeinsame Bauleitpläne“), interkommunale Planungsgemeinschaften, ggf. auch Gemeindeverbände geltenden oder künftigen Rechts (Landkreise, „Stadtkreise“, „Industriekreise“, „Kommunalwirtschaftsverbände“, „Bezirkssiedlungsverbände“);

4. Regionen oberhalb der Gemeinden und unterhalb der Länderterritorien als Räume der überörtlichen, rahmensetzenden Regionalplanung;

Planungsträger: entweder staatliche Planungsbehörden im Einvernehmen mit den beteiligten Gemeinden und Gemeindeverbänden oder regionale Planungsgemeinschaften;

5. Landesterritorien als Räume der Landesentwicklungsplanung;

Planungsträger: entweder staatliche Planungsbehörden unter Beteiligung von Vertretern aller betroffenen Fachsparten und -gruppen oder Landesplanungsgemeinschaften;

6. Das Bundesgebiet als Raum der Bundesraumordnung;

Planungsträger: Bund und Länder in formloser Zusammenarbeit, in der „Konferenz für Raumordnung“ oder in der „Bundesplanungsgemeinschaft“.

<sup>19)</sup> Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode, Drucksache 336.