ARIEL KAHANE

Zur Frage der Rechtskraft räumlicher Pläne

Von allen Dogmen der räumlichen Planung gilt das der schnellen rechtlichen Sicherung der Pläne als das unanfechtbarste. Von allen Forderungen ist die nach der rechtlichen Fundierung des Geplanten die risikoloseste, und welche Antwort auch gegeben wird, es bleibt immer genügend Spielraum, noch mehr zur Verbreiterung der Rechtsbasis zu tun, da doch ein Plan ohne gesetzliche Genehmigung nicht mehr wert sei als ein Stück abstrakter Malerei. Doch wo es Dogmen gibt, gibt es auch Reformatoren und Ketzer, und ein Leben verbracht in staatlicher Landesplanung und Städtebau hat den Verfasser gelehrt, daß die Rechtsgültigkeit von Plänen keineswegs so eine Selbstverständlichkeit sei, wie überall angenommen, sondern eher dringender Revision bedürfe, um so mehr, als die Ausbreitung der Raumplanung und der weitgehende Sieg der Gesetzesfundierung von Plänen veränderte Situationen geschaffen haben, wie sie von den Vorkämpfern der rechtlichen Genehmigung von Plänen nicht vorausgesehen wurden. Auch bedingen die verschiedenen Entwicklungsstadien der Länder und die verschiedenen Formen der Planverwirklichung einen ungleichen Zugang zum Faktor Gesetz in der Planung. Dieser wurde bisher in der ganzen Welt allzu uniform angesehen, wobei es nur graduelle Unterschiede in der Gesetzesfundierung der Planung zu geben schien. Je entwickelter der Staat, desto vollständiger die Gesetzgebung. Zum Verständnis der hier vorgebrachten unorthodoxen Gedanken zum Thema Gesetz und Planung sei bemerkt, daß sie nicht von einem Juristen (aber Spezialisten dafür) und nicht von einem Planungsadministrator vorgebracht werden, sondern von einem Entwurfspraktiker, welcher in der Raumplanung die Inhalte und Ideen als das Primäre, den Apparat und die Prozedur hingegen als das Sekundäre ansieht, wenn auch die gegnerische Trumpfkarte des „Und wie verwirklicht man diese Ideen?" mit ihrem Anspruch auf absolute Vorherrschaft nicht verkannt noch verkleinert werden soll. Sollte hier nicht eine Reform erfolgen, so wird die Jurisprudenz langsam zu dem Golem werden, der sich vom Helfer zum Herren aufschwingt und die Planung in seinem Sinne zu lenken droht.

Die verschiedenen Kontrahenten im Rechtsvorgang der Planung

Planungsgesetze bestimmen Beziehungen zwischen Behörden und Behörden, zwischen Behörden und Privaten und zwischen Privaten und Privaten. Bei der Auseinandersetzung zwischen Privaten und Privaten ist das Gesetz voll wirksam. Bei der Auseinandersetzung zwischen Behörden und Privaten – wobei es manchmal sich um reine Interessen, manchmal auch um das Prinzip des Gemeinnutzens versus Privatnutzens handeln kann – wird unter demokratischen Bedingungen (Rechtsstaat) die Auseinandersetzung zwischen diesen an sich ungleichen Kontrahenten gerecht und oft auch notwendig sein (nicht selten zum Schaden der Allgemeinheit und sogar des Fortschritts). Bei einer Auseinandersetzung von Behörde zu Behörde hingegen verliert, nach alter Erfahrung auf dem Planungsgebiete, das Gesetz seinen Sinn. In der zwischenbehördlichen Auseinandersetzung behält die stärkere Behörde die Oberhand, wobei unter stärker vieles, was zu einem Machtkampf ge-

hört, verstanden werden soll. Die Auseinandersetzung zwischen Behörden, sowohl staatlichen wie munizipalen, sollte auf dem Abmachungswege geregelt werden und nicht durch Gesetze, welche auf Individuen und nicht behördliche Öffentlichkeit zugeschnitten sind.

Auf höherer Planungsebene handelt es sich zum größten Teil um Bestimmungen und Aktionsvorschläge, die sich von einer Behörde an andere Behörden wenden und indirekt erst an die Öffentlichkeit. Gewiß betreffen die Pläne die Öffentlichkeit als Ganzes sowie Einzelne (juristische Personen) als Interessenten, aber die letzten werden direkt und eindeutig durch die detaillierten Pläne betroffen, während umfassende Pläne vorwiegend Dokumente fachlicher Politik bilden und eine Wendung von Planungsgremien an die für die Ausführung verantwortlichen Ministerien oder Behörden bedeuten. Entweder kommen die Behörden untereinander zu einer Übereinkunft und arbeiten zusammen, oder sie kommen es nicht und verbleiben in Rivalität. Mit dem Gesetz richtet bei Projekten eine Behörde gegen eine andere nur wenig aus, selbst in Ländern mit einem Verwaltungsgericht. Darum ist die ganze Gesetzeskraft für Pläne auf höchster Ebene nur eine Fiktion.

Gesetzesgeeignete und gesetzesungeeignete Planungsinhalte

Der Gesetzesfaktor in der Planung wirkt sich oft nicht nur als Erschwerung, sondern geradezu als Störung aus. Es wird viel zuwenig bedacht, daß nur noch ein Teil der Raumplanungsobjekte gesetzesfähig ist. Die Planung nimmt an Umfang zu, weitet ihr Arbeitsfeld zusehends aus und ist längst schon über die gesetzesfähige Bodennutzung und Baubeschränkung, auch über ausführungsbereite Projekte hinausgewachsen. Gerade die Erweiterungen sind dabei das Gesetzesungeeignete. Eine Bevölkerungsverteilung, eine Funktionsverteilung, ein Ausbreitungsprogramm für Dienste, sogar ein zwischenstädtisches Verkehrsnetz sind ungeeignet zu gesetzlicher Bestätigung. Solche Pläne sind Richtlinien und Tendenzen, basierend auf Voraussetzungen, welche oft mehr dem Reiche des Sozialen als des Physischen entnommen sind. Es erfordert oft schon von den Fachleuten eine gewisse Entschlußkraft, solche Vorschläge verantwortlich vorzubringen. Aber welche nicht-fachliche Kommission will dann über das Richtig oder Falsch dabei entscheiden, und damit sich und das Land verpflichten, daß es so und nicht anders verwirklicht werden soll, besonders noch bei umfangreichen und langfristigen Vorschlägen. Einen umfangreichen Plan zu einer vorläufigen Abmachung zu erheben, ist ein bedeutend leichterer Entschluß, als ihm Gesetzeskraft zu verleihen.

Auch vom Planer aus gesehen ist das Urteil, der Einspruch von Kollegen und Administratoren, von prohibitiver Wirkung. Jede Idee, jeder Schwung kann aus einem Plan herausgewässert werden, bis er jenen visionslosen Konservatismus erreicht, welchem zuzustimmen mit keinem Risiko mehr verbunden ist. In die Fachsprache übertragen würde das heißen, den Plan auf eine Bestandsaufnahme, erweitert durch einige allgemein akzeptable Beschlüsse, zu reduzieren. Alles Visionäre, alles Problematische, alle wirkliche Änderung des Bestehenden wird dabei herausgewaschen. Dann ist der Plan gesetzesfähig.

Die Überschätzung des Faktors Gesetz stammt noch weitgehend von der offiziellen Auffassung des Planes als Regulator und nicht als Initiator, und ebenso von der bürokratischen Vorstellung, daß Planung zuallererst im Verhindern und sekundär erst im Fördern besteht.

Gesetz und Planung – verschiedene Rhythmen

Ein weiterer erschwerender Faktor ist die grundsätzliche Unterschiedlichkeit im rhythmischen Ablauf von Planung und Gesetzgebung. Für die Planung ist eine Periode von etwa zwanzig Jahren eine lange Zeit, voll mit möglichen Änderungen im Grundsätzlichen wie im einzelnen in unserem Jahrhundert anhaltender Veränderungen in Technik und Lebensbedingungen. Für ein Gesetz hingegen sind auch heute noch zwanzig Jahre nur wenig. Der ungewöhnlichen Flexibilität und Dynamik moderner Entwicklung steht die völlige Elastizitätslosigkeit der Gesetzgebung gegenüber, verstärkt noch durch die Schwerfälligkeit der Abänderungsprozedur für gesetzlich genehmigte Pläne und fachliche Gesetze selbst. Diese Disharmonie bringt einen Mißton in den ganzen Planungsprozeß, welcher diesen auf Seitenwege führt und oft sogar ganz paralysiert.

Die gesetzliche Verantwortung der Institution

Auf ein weiteres juristisches Phänomen fast aller Planung muß hingewiesen werden. Nur die Pläne erhalten einen Rechtsstatus, nicht aber die Planungsinstitutionen. Der Rechtsstatus wird dem Plan meist durch Kommissionen gegeben. Diese sind interministeriell zusammengesetzt, zuweilen unter Teilnahme von Vertretern der Öffentlichkeit. Manche Kommissionen verfügen über einen gewissen Rechtsstatus, selten aber die Fachinstitutionen selbst. Das hat auch seine Berechtigung, da der permanent beamtete Fachmann allzu leicht einseitig wird und dazu neigt, den Fachmann in sich zu überschätzen und den Bürokraten in sich zu unterschätzen. Es bringt aber den Nachteil mit sich, daß dadurch das Planungsamt eine entsprechend geringere Autorität genießt. Für die später genauer zu behandelnde untere und ins einzelne gehende Planungsebene, welche viele private Bürgerinteressen direkt betrifft, hat das seine Berechtigung, weil der beamtete Fachmann nicht persönlich über so viele individuelle Interessen bestimmen soll. Auf der höheren Planungsebene hingegen, obwohl nach aller Logik deren Beschlüsse viel weittragender sein sollten, könnte gerade dem verhältnismäßig kleinen Gremium von Fachleuten ein größerer Spielraum in Vorschlägen und Abänderungen belassen werden. Auch das bedeutet nicht, daß einzelnen Fachbeamten oder der Institution Beschlußrecht gegeben werden soll, sondern nur, daß weniger gesetzliche Bindung und mehr Elastizität, Abänderungs- oder Auslegungsfähigkeit erhalten bleiben soll. Dazu erscheint der zwar nicht rechtsgültige, aber administrativ verbindliche ministerielle oder zwischenministerielle Beschluß als geeig-

net, in dem die verantwortliche Institution schon mit namentlicher Nennung auftreten sollte.

Die Verschiedenartigkeit der Pläne

Zur Klärung der Beziehung zwischen Raumplänen und Gesetz müssen einige grundsätzliche Unterscheidungen getroffen werden. Erst einmal die naheliegende, aber nie genug bedachte Unterscheidung zwischen Plänen der regionalen Ebene und solchen des Städtebaus. Diese entfernen sich zusehends voneinander, werden aber von dem Gesetz immer noch als gleich behandelt, obwohl ihre Probleme diesem gegenüber gänzlich verschieden geworden sind.

Auch bezüglich der Zweckbestimmungen von Plänen sollten klarere Unterscheidungen getroffen werden: Man soll Aktions- (oder Initiativ-) Pläne von regulierenden Plänen unterscheiden. Es ist die gleiche Unterscheidung etwa bei allgemeinen oder religiösen Gesetzen in Gebote und Verbote. Der Ursprung der Raumplanung lag in spezifischen oder beschränkten Städtebauplänen regulativer Natur, in Baufluchtplänen, Bebauungsbeschränkungen, Zonungen, Bodennutzungen – äußerlich in der Form von Verboten, und nur indirekt Gebotsplänen. Auch Maßstab und Genauigkeitsgrad unterstützten ihre Gesetzesfähigkeit. Ohne gesetzliche Bestätigung waren diese Pläne wertlos, und daher besteht auch heute noch die Vorstellung, daß ein Plan automatisch an gesetzliche Maßnahmen gebunden sei. Alle Pläne über den Maßstab 1:5000 hinaus, also städtische Gesamtpläne, Regional- und Landespläne, tragen mehr den Charakter von Initiativplänen. Sie sind gesetzlich schwer nutzbar, schon wegen der fehlenden Genauigkeit und der fehlenden Einzelheiten, sie sind Aktionspläne, und je umfassender sie sind, desto mehr sind sie Richtlinienpläne oder Statuierung einer fachlichen Politik, wobei oft die Lokalisierung (also der geographische Plan) nur noch ein Ausdruck neben mehreren anderen ist. Oft bekommen auch diese Pläne die Form von Serien – Pläne, Texte, Diagramme, Problemdarstellung und Kritik an Bestehendem –, was mit der Vorstellung von eindeutigen gerichtsfähigen Plänen nicht zu vereinbaren ist.

Regionale oder Landespläne

Für diese hat die Gesetzeskraft von Plänen ein grundsätzlich anderes Gesicht als für die Stadtplanung. Diese Pläne wenden sich an mehrere Behörden und Institutionen und bilden höchstens nur indirekt eine Auseinandersetzung zwischen Behörde und Staatsbürger. In ihnen werden Entwicklungstendenzen bestimmt, nicht Grundstücksnutzungen noch Baumarktswerte; am wenigsten Baurichtlinien und Bebauungsdetails. Projekte werden in ihnen festgelegt, deren Bearbeitung dann späterer Zeit überlassen bleibt. Daten werden überhaupt nicht eingesetzt. Grenzen einer Stadterweiterung, die Einrichtung eines Nationalparks, zwischenstädtische Straßen oder andere Verkehrsverbindungen sind Beispiele von bodengebundenen Festlegungen durch Regionalpläne. Nur durch detaillierte Pläne, meist schon als Vorbereitung der Ausführung, nicht als Richtlinie kommender Entwicklung, erhalten diese eine rechts- und gerichtsfähige Form. Darum steht es zu bezweifeln, ob es überhaupt erstrebenswert sei, den regionalen und mehr noch den Landesplänen einen anderen Status zu erteilen als den einer zwischenbehördlichen Abmachung, einer abänderbaren Richtlinie.

Munizipale oder städtebauliche Pläne (Ortsplanung)

Während man früher bei Städtebaugesetzen mit einer Welle des Protestes seitens der Bodenbesitzer rechnen mußte, welche sich durch die Zonung in der freien Nutzung ihrer Böden beschränkt sahen (im Gegensatz zur Freiheit in der Nutzung mobilen Besitzes), wandte sich im Laufe der Jahrzehnte die Situation gerade in das Gegenteil. Heute ist der Grundbesitz mehr als alle Öffentlichkeit an der Festlegung der baulichen Bodennutzung interessiert. Fortschreitende Technik und soziale Forderungen gefährden jede herkömmliche Bodennutzung. Geschäftlich sind heute nur noch zwei Arten Nutzung städtischen Bodens rentabel: Wohnungsbau und Geschäftshausbau – alle anderen Nutzungen sind nicht mehr bodenmarktfähig. Als Folge davon ist der Bodenbesitz höchst interessiert an einem städtebaulichen Plan, der seinen Grundstücken eine gerichtsfähige Nutzung sichert, die sich dann in einen Marktwert umsetzen läßt. Andernfalls könnte der Besitzer die sofortige Enteignung bei Entschädigungszahlung beantragen, welche die Stadt in der Mehrzahl der Fälle wegen Mangels an genügenden Barmitteln nicht durchführen kann. Im Gegensatz zu früher ist heute den Städten ihre eigene Modernisierung, Verschönerung und Ausbreitung durch gesetzlich festgelegte Gesamtpläne selbstverständlich. Aber gerade in einer Unbestimmtheit und daraus folgenden Unsicherheit in der Nutzung der Böden läge eine wirksame Bekämpfung der gänzlich unproportioniert ansteigenden Bodenpreise.

Im mittleren Osten, wie wohl auch in den meisten halbentwickelten Ländern, ist städtischer Bodenbesitz die bevorzugte Kapitalanlage des Bürgertums. Jeder einzelne sucht dabei ein minimales Risiko einzugehen und von der Entwicklungsinvestition der anderen, Private oder Öffentlichkeit, mitzuprofitieren, ohne selbst dazu etwas beizutragen. Das einkalkulierte Risiko dabei sind nur Länge und Höhe der Steuerzahlung auf dem unbebauten Grundstück, die man ja dann auf den künftigen Mieter abzuwälzen hofft. Die heutige Ökonomie unterscheidet zunehmend zwischen produktiver, aber risikogebundener Kapitalsinvestition gegenüber unproduktiver und risikoschwacher Investition. Für die Gegenwart wie auch die voraussehbare Zukunft läßt sich mit Sicherheit sagen, daß Boden im weiten Umkreis der Städte zu deren Ausbreitung einbezogen werden muß und somit der Bodenpreis in Stadtnähe nur steigen kann. Allerdings können Besteuerungssysteme und Schwankungen in der städtebaulichen Nutzung hierin unerwartete Überraschungen bringen, nicht aber der natürliche Markt und die Entwicklung selbst. Sehr wahrscheinlicherweise – und so ist es jedenfalls erwünscht – werden die produktiven Formen der Investition wirtschaftliche und politische För-

derung erfahren, und die unproduktiven entsprechende Entmutigungen. Der spekulative Besitz an ungenutztem städtischem Boden wird mit der Zeit als eine schwere Belastung der nationalen Wirtschaft, als eine Belastung der Entwicklung, als eine risikolose, sozial bedenkliche Privatbesteuerung der Gesamtwirtschaft durch eine Minorität angesehen werden. Je mehr die öffentliche Hand, direkt oder indirekt, selber baut, je mehr diese für nahezu alle Bodennutzungen aufzukommen hat, die nicht Wohn- oder Geschäftshausbau sind, desto weniger wird sie bereit sein, dieses Spiel zu ihrem Schaden noch mitzumachen. Die Tendenz wird dahin gehen, den privaten Bodenbesitz zu reduzieren und das Bürgertum dazu zu bringen, sein Kapital volkswirtschaftlich günstiger anzulegen (Aktienbesitz, einstmals mehr verschrien als Grundstücksbesitz, wird in Zukunft volkswirtschaftlich als wertvoller angesehen werden). Das soll nicht eine Aufhebung des privaten Besitzes am Boden für Wohnen und Arbeiten bedeuten, sondern nur eine Eliminierung des spekulativen Charakters des Bodenbesitzes.

Als Folge davon werden die Städte mehr und mehr an Städtebauplänen als an Ideen- und Richtlinienplänen ihrer Entwicklung interessiert sein, nicht aber an deren Eigenschaft als gesetzliche Bindung gegenüber dem Bodenbesitz, dem aus jedem gesetzlich genehmigten Plan eine Verpflichtung für immer zu einer spezifischen Nutzung entsteht, oder im Falle, daß ihm diese Nutzung nicht gewinnfähig erscheint, zu einer bald fälligen Entschädigung. Das Gegenmittel wäre, die Pläne gesetzlich nicht zu genehmigen. Damit wäre Bodenbesitz wieder mit schwerem Risiko verbunden und mit einem geringen Rechtsanspruch gegenüber der Öffentlichkeit. Allerdings wäre damit auch die Besteuerungsfähigkeit unbebauter städtischer Grundstücke weitgehend gemindert. Es ist gerade diese oft lang anhaltende Besteuerung gemäß einem meist hochgegriffenen potentiellen Wert des Grundstückes, die die öffentliche Hand tief verpflichtet und die Anpassung des Stadtplanes an die Forderungen der Zeit so sehr erschwert. Für das gute Steuergeld, das die Stadt dadurch erhält, muß sie dann entsprechend hohe Enteignungsentschädigungen zahlen.

Heute ist die Stadtplanungspraxis nur zu oft reduziert auf das Aushandeln von Bebauungsprozenten, von Entschädigungszahlungen bei Enteignungen, von der Besserungssteuer des Gewinnes durch höhere Nutzung und ähnliche rein geschäftliche Überlegungen (oft sogar mit öffentlichen Behörden als Kontrahenten), so daß die architektonisch-visionären Überlegungen dabei einen sekundären Platz einnehmen. Der Stadtplaner hat solchen Beschlüssen eine technisch-juristische Form zu geben, was dann als sein Städtebau gelten mag. Der Hausbauarchitekt wird dadurch weniger berührt, obwohl damit die Finesse aus seiner Architektur ausgeschlossen wird. Die etwas stereotype Art moderner Baumassen- und Fassadengestaltung mag das leidlich überstehen. Es dürfte kaum mehr ein Geheimnis sein, daß Stadtverwaltungen gar nicht mehr wagen, einen Zonen- oder Bebauungsplan aufzustellen, der die wirkliche Meinung der Stadtplaner wiedergibt, selbst wenn die Stadtväter diesen Plan gutheißen. Sie sind viel mehr an einer Unterzonung interessiert, d. h. an einer gesetzlich zu genehmigenden geringeren Nutzung von Grundstücken, als sie sie später zu genehmigen bereit sind, um Spielraum für ein Aushandeln und Gegenleistungen zu erhalten, so daß die unaufhaltsame Tendenz zu höherer und dichterer Bebauung nicht einseitig zugunsten des Bodenbesitzes arbeitet. Die Stadt muß sich an diesem Gewinn aus der Entwicklung beteiligen, um in die Lage zu kommen, alle die Leistungen erfüllen zu können, welche diese Entwicklung ihr zunehmend auferlegt, ohne daß ihr auf direktem Steuerwege die Mittel gegeben werden, diese decken zu können.

Wer führt wen?

Eines der wesentlichen Ziele der Stadtplanung ist, durch eine Kombination von vielfachen Überlegungen und Determinanten für den Boden einer Stadt die optimale oder bestgeeignete Nutzung zu bestimmen. In der überwiegenden Mehrzahl der Fälle, wenn es sich nicht um Neuland handelt, bestehen schon ausreichend Tatsachen, Interessen und bestätigte Nutzungen, die, schwer abänderbar, von der Planung widerwillig genug respektiert werden müssen. Man sagt darum auch, eine Stadt sei ein organisches Wesen und keine technisch-künstlerische Schöpfung.

Wer führt wen? Auf der einen Seite steht der Planungsgedanke, die vielfachen technischen, funktionellen und ästhetischen Anforderungen, die sich infolge ihrer anhaltenden Vermehrung und des schnellen Wandels immer mehr komplizieren. Auf der anderen Seite steht die Trägheit der Gesetze, stehen die Interessen, vor allem die unzeitgemäßen und unproduktiven Bodenbesitzverhältnisse, verkompliziert durch munizipale Einnahmepolitik, veraltete Einschätzungen und Zusagen, durch gültige, wenn auch bereits durchlöcherte Stadtbaupläne. Die zweitgenannte Gruppe, so gerne als Realität bezeichnet, vereinigt sich zur Paralysierung der erstgenannten, wodurch die Planung zu einer Formgebung des Unvermeidlichen reduziert wird. Dieser Gegensatz ist zur Zeit in der Zunahme und nicht in der Abnahme.

Das Expropriationsrecht ohne Entschädigung von 25 bis 40% des Bodens für begrenzte öffentliche Zwecke (wobei es oft unklar ist, ob nicht früher schon einmal expropriiert wurde) bietet nur einen schwachen Ausgleich. Selbst dieser wird noch gemindert durch die Entschädigungsansprüche für eine kommerziell ungünstige Herunterzonung von Grundbesitz, sofort zahlbar bei Rechtsgültigkeit eines Planes – was keine Munizipalität zu leisten vermag.

Wir möchten sagen: In wirtschaftlich konsolidierten Zeiten, wie sie vorläufig bestehen, beherrschen die Interessen die Planung und reduzieren diese zu einem routinemäßigen Helfer oder drängen sie ins Unrealistische oder auf Neuland ab. Unter dem Druck kommender Dinge hingegen – ohne daß man dabei an politische Revolution oder erschütternde Wirtschaftskrisen zu denken hätte, wohl aber an Anpassungskrisen, an soziale und technische Forderungen – mag eine Wendung eintreten und die Planungsvernunft über die Bodenbesitzbedingungen und das Fachgesetz dominieren.

Vorschlag für die gesetzliche Behandlung räumlicher Pläne

Als Übersetzung der angeführten Erwägungen in die Gebrauchsbegriffe der Planungstechnik möchten wir folgende Lösung als erstrebenswert oder zumindest erwägenswert ansehen:

Die physischen oder räumlichen Pläne sollen dabei in zwei Hauptgruppen unterteilt werden, in eine obere oder Leitstufe, die der umfassenden Pläne, und eine detailliertere oder ausführungsnahe Stufe. Ganz fraglos sollten die letzteren aus den ersteren hervorgehen, was keineswegs immer der Fall ist. Die umfassenden oder Leitpläne sollen ihre Bestätigung als Richtungspläne durch ministerielle oder interministerielle Kommissionen erhalten, für deren demokratische Zusammensetzung auch durch Hinzuziehung von Fach- und Interessenvertretern gesorgt werden kann. Der Status der Pläne wäre dann der einer bis auf Widerruf gültigen Abmachung, aber nicht der eines Gesetzes.

Solche Pläne sind:

- Nationalpläne (physische oder Raumentwicklungspläne), entweder auf das Gesamtterritorium bezogen oder auf einzelne Fachplanungen innerhalb des Gesamtterritoriums;
- Leitbilder, Standards, Prinzipien und Tendenzen, Problemstatuierungen;
- Regionale Pläne, auf ein Teilterritorium bezogen, einschließlich der Fachplanungen innerhalb des Teilterritoriums;
- Ländliche Entwicklungs- und Generalbebauungspläne;
- Projektpläne größeren Umfanges;
- Städtische Generalbebauungspläne;
- Programmaufstellungen für Generalbebauungspläne.

Alle diese Pläne finden ihren Ausdruck nicht allein in kartographischer Form, sondern ebenso in der von Texten, Tabellen, Diagrammen und Berichten.

Die Gruppe der ausführungsnahen oder detaillierten Pläne wird allermeist die Form von Städtebauplänen haben (wenn auch oft für nichtstädtische Gebiete). Sie sind auf kleinere Räume beschränkt und müssen dementsprechend einen höheren Grad kartographisch-technischer Genauigkeit aufweisen. Sie sollen Gesetzeskraft erhalten und müssen gerichtsfähig sein. Sie enthalten lediglich gesetzesfähige Angaben (also nicht Tendenzen und Probleme), vorwiegend Bodennutzungs- und Bauleitangaben, mit einem Text, welcher solche gesetzesverbindliche Angaben bezeichnet, die sich kartographisch schwer oder gar nicht ausdrükken lassen.

Dabei handelt es sich um folgende Arten von Plänen:

- Gesamtflächenpläne von Städten (enthaltend Zonungen, Straßenführungen, Baubestimmungen);
- Gleichartige Pläne von Stadtteilen und ländlichen Siedlungen;
- Bebauungspläne für öffentliche und private Böden, einschließlich solcher von öffentlichen und privaten Wohnsiedlungen.

Solche Pläne bilden dann schon eine erste Stufe des Ausführungs-(Verwirklichungs-)prozesses, und nicht mehr einen entscheidenden Vorgang im Planungsprozeß. Gewiß ist damit die Möglichkeit genommen, auch detaillierte städtebauliche Konzeptionen als Richtlinien zu bearbeiten, und nicht als Gesetzespläne, wenn die Ideenfülle dabei größer ist als das unmittelbar real Erreichbare.

In diesem Zusammenhang möchte der Autor auf eine Wandlung des häufig gehörten Begriffes „Ein Plan ist ein Gesetz" hinwirken. Ein Raumplan ist ein einzelner abänderungsmöglicher Fall ohne Allgemeingültigkeit. Er kann auf Grund eines Gesetzes Rechtskraft erhalten, hat aber selber nicht die Wirkung eines Gesetzes. Mag sein, daß dieser genannte Begriff nur der Laienvorstellung entspringt, und daß ein treffenderer juristischer Fachausdruck für diese Art ad-hoc-Gesetze noch zu bestimmen wäre.

Schluß

Während es seit Dekaden üblich ist, den Fortschritt der Planung in einem Land nach dem Umfang seiner gesetzlichen Sicherung zu beurteilen, erscheint dem Verfasser die Zeit gekommen, das Blatt zu wenden und auf die Gefahren einer Überbetonung des Gesetzesaspektes in der Planung hinzuweisen. Das Ziel dieses unorthodoxen Zuganges ist, der Planung wieder größere Freiheit, Vision und Anpassung an den Rhythmus des technischen Fortschrittes zu geben und zu verhindern, daß die Gesetze nicht schließlich die Planung mehr beschränken als sichern.