

HANS-GERHART NIEMEIER

**Bundesbaugesetz — Bundesraumordnungsgesetz****Zwei Marksteine der deutschen Raumplanung**

Das Bundesbaugesetz (BBauG) wurde 1960 erlassen, das Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) 1965. Das erste wird also in diesem Jahre 20 Jahre alt, das zweite 15. Das ist natürlich kein Grund für ein Jubiläum, aber immerhin ist es bemerkenswert, daß beide Gesetze nun doch schon ein gewisses Alter erreicht haben, daß man mit beiden Gesetzen eine Reihe von Erfahrungen gemacht und deshalb auch schon Urteile darüber möglich sind. Außerdem ist es ein positives Zeichen für den Mut des Gesetzgebers, daß beide nicht ganz einfachen Gesetze im Laufe eines Jahrzehnts verabschiedet werden konnten. An beiden Gesetzen war Staatssekretär a.D. Prof. Dr. *Werner Ernst*, der am 28. Januar 1980 70 Jahre alt wurde, maßgebend, sehr maßgebend beteiligt. Er war damals (1959–1968) Staatssekretär in dem federführenden Bundesministerium (Bundeswohnungsbauministerium, Bundesinnenministerium, in beiden Fällen aber Bundesminister *Paul Lücke*). Da liegt sicherlich ein Grund für ihr Zustandekommen und ihr rasches Zustandekommen.

Die beiden Gesetze haben eine recht unterschiedliche Länge. Das BBauG hatte in seiner Erstfassung 189 Paragraphen, das ROG nur 13, also noch nicht einmal ein Zehntel des BBauG. Beide Gesetze wurden 1976 geändert, das BBauG ziemlich einschneidend, das ROG weniger bedeutungsvoll. Beim BBauG kam es im wesentlichen darauf an, in den Ge-

meinden Entwicklungsplanung und Bauleitplanung miteinander zu verbinden, die Bürgerbeteiligung an der Planung zu gewährleisten, soziale Maßnahmen im Bebauungsplan zu ordnen und einiges andere. Beim ROG wurde der Grundsatz § 2 Nr. 7 an den neueren Sprachgebrauch der Ökologie angepaßt. Bisher hieß es dort, daß für die Erhaltung, den Schutz und die Pflege der Landschaft einschließlich des Waldes sowie für die Sicherung und Gestaltung von Erholungsgebieten zu sorgen sei. Nunmehr ist für den Schutz, die Pflege und die Entwicklung von Natur und Landschaft einschließlich des Waldes sowie für die Sicherung und Gestaltung von Erholungsgebieten zu sorgen. Ähnlich wie beim BBauG mit der Entwicklungsplanung hat man also auch hier den Entwicklungsgedanken zu verankern versucht. An sich war dies eine vermeidbare, also überflüssige Gesetzesänderung. Denn schon seit 1965 mußte man die Landschaft pflegen. Seit 1976 soll man sie nun auch noch entwickeln, aber wenn man pflegt, entwickelt man natürlich auch. Ziemlich unbeachtet blieb die 2. Änderung des ROG, wenn sie auch eigentlich wichtiger ist. Nach der Fassung von 1965 hatte die Bundesregierung dem Bundestag alle zwei Jahre einen Raumordnungsbericht zu erstatten, nunmehr nur noch alle vier Jahre. Die Mühe, die solche Raumordnungsberichte machen, ist recht groß. Auch wirken landesplanerische Zielsetzungen nur lang-

fristig. Deshalb sind auch in Landesplanungsgesetzen der Länder die Berichtsfristen nicht nur unterschiedlich, sondern auch hin und wieder geändert worden. Trotzdem bleibt es bedauerlich, daß infolge der Fristverlängerung jeder Bundestag während seiner Legislaturperiode nur ein einziges Mal offiziell mit Fragen der Raumordnung konfrontiert wird. Es soll auch nicht unerwähnt bleiben, daß das Interesse der Öffentlichkeit an diesen Berichten immer groß war, daß aber auch in den Länderparlamenten nach einer gewissen Abkühlungsphase im Anschluß an einige Jahre der Bereitwilligkeit zu einer größeren Diskussion dieser Berichte nunmehr diese auch in den Parlamenten wieder offener aufgenommen werden.

Das BBauG ist dann noch einmal im Jahre 1979 durch das Gesetz zur Beschleunigung von Verfahren und zur Erleichterung von Investitionsvorhaben im Städtebaurecht geändert worden, also, wie sein Name schon sagt, ein konjunkturpolitisches Gesetz. Es will Verfahren im Baurecht erleichtern und hat außerdem das Bauen im Außenbereich (§ 35) etwas ausgeweitet. Ob es ganz glücklich ist, momentane wirtschaftspolitische Erwägungen in das grundlegende Gesetz über die Städteplanung einzubringen, mag dahingestellt bleiben.

Beide hier zu betrachtenden Raumplanungsgesetze sind also während der Zeit ihrer Geltung mehr oder minder einschneidend geändert worden. Spricht es für oder gegen ein Gesetz, wenn es geändert werden mußte? War es nicht sorgfältig genug erarbeitet? Das alles ist zu verneinen. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland ist in den gut 30 Jahren seiner Existenz mehr als 30 mal geändert worden. Doch man wird ihm wohl kaum die Sorgfältigkeit seiner Erarbeitung absprechen können. Gesetze müssen der Entwicklung angepaßt werden. Das bedingt Änderungen. Wenn ein Gesetz geändert werden muß, dann spricht das eher dafür, daß es praktische Bedeutung hat, daß es lebt. Aus der Tatsache, daß ein Gesetz durch längere Zeiträume unverändert bleiben kann, wäre also fast zu schließen, daß es kaum praktische Bedeutung erlangt hat. Gilt das nun etwa auch vom ROG, dessen Änderungen in 15 Jahren eben doch ziemlich minimal sind? Zeigen nicht die wichtigen Änderungen des BBauG, daß es noch immer ein sehr lebendiges Gesetz ist?

Diese Fragen sind falsch gestellt. Es kommt nicht auf die mehr oder minder zahlreichen Gesetzesänderungen an, sondern auf den Inhalt. Ein Gesetz mit rund 200 Paragraphen wie das BBauG ist natürlich schon deshalb für Änderungsnotwendigkeiten anfälliger als das ROG mit rund 10 Paragraphen. Wichtiger ist aber, daß das BBauG ein sehr konkretes, das ROG dagegen ein sehr abstraktes Gesetz ist. Das BBauG gilt für die Ortsnähe, jedes Grundstück, jeden Grundeigentümer, jede Gemeinde- und Stadtverwaltung ergreifende und durch Planung festlegende Grundstücksnutzung. Das ROG ist dagegen primär nur ein Gesetz für die Landesplanungsdienststellen und ihre Planerstellungsverfahren. Der Kreis der Betroffenen ist also unendlich viel kleiner als beim BBauG. Das ROG hat dem einzelnen gegenüber keine Rechtswirkung (§ 3 Abs. 3 ROG). Es gilt „für die Landesplanung in den Ländern“ (§ 3 Abs. 2 ROG), was man eben doch dahin auslegen muß, daß damit die organisierte Landesplanung gemeint ist.

Daraus ergibt sich zwangsläufig, daß das BBauG in der Rechtsprechung der Gerichte, besonders der Verwaltungsgerichte, eine große Rolle spielt, während Entscheidungen zum Raumordnungsrecht sehr dünn gesät sind.

Hierzu kommt weiter die Tatsache, daß Grundlage für das ROG nur eine Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes ist, während die Bundesländer innerhalb des Rahmengesetzes die Vollkompetenz für die Gesetzgebung auf dem Gebiet der Raumordnung haben. Der Begriff „Rahmenvorschriften“ in Art. 75 GG ist nicht besonders glücklich. Die Weimarer Verfassung von 1919 sprach in Art. 10 besser von „Grundsätzen“. Denn der Begriff des Rahmens ist mehrdeutig. Ein Rahmen kann alles zusammenhalten; er kann aber auch nur eine schöne Umrahmung sein.

Es wäre verfehlt, aus all diesen Umständen zu schließen, daß die Raumordnung und damit das ROG nicht mehr lebendig, aber auch nicht mehr lebensfähig seien. Das wird zwar heute oft und laut gesagt oder geschrieben. Man meint, die Raumordnung habe versagt. Gutwillige sagen wenigstens noch, man müsse nach neuen Wegen, neuen Instrumenten, neuen Aufgaben, neuen Organisationen für die Raumordnung suchen<sup>1</sup>. Die Raumordnung müsse auf ihre Koordinierungsfunktionen verzichten. Sie solle sich beschränken auf aktuelle politische Entscheidungsfälle, auf Streckenstillungsabsichten der Bundesbahn, auf die großräumige Standortverteilung der Energiegewinnungsanlagen, auf die regionale Verteilung der Mittel der Konjunkturprogramme. Solchen Vorschlägen liegen zwei Irrtümer zu Grunde. Mit dem Verzicht auf ihre Koordinierungsfunktion würde die Raumordnung nicht irgendeine Aufgabe abgeben, sondern auf ihr Herzstück, ihr Essentiale verzichten. Denn „Raumordnung ist ihrem Wesen nach Koordinierung, und zwar zwischen verschiedenen Aufgabenträgern der gleichen Verwaltungsebene oder zwischen Aufgabenträgern verschiedener Verwaltungsebenen“<sup>2</sup>. Und zum anderen wird etwas zu vorschnell vom Zustand der Bundesraumordnung auf die Zustände der Landesplanung in den Ländern geschlossen. Dabei wird auch übersehen, daß der Bund seine Möglichkeiten nach dem ROG noch nicht einmal voll ausgeschöpft hat. Das mag an politischen, an koalitionspolitischen oder an personellen Gründen liegen. Es trifft aber nicht die Raumordnung und ihr Gesetz, sondern dessen Handhabung. Im übrigen funktioniert die Landesplanung der Länder auch ohne eine starke Bundesraumordnung recht gut.

Es scheint mir auch nicht sehr förderlich zu sein, wenn man festzustellen versucht, daß das Oberziel allen raumordnenden Handelns, nämlich die Erreichung gleichwertiger Lebensbedingungen in der gesamten Bundesrepublik, wissenschaftlich nicht ganz eindeutig zu begründen sei. Das ist nämlich wirklich völlig gleichgültig. Denn dieses Ziel ist weder von der Raumordnung noch vom Grundgesetz erfunden, sondern ergibt sich einfach aus dem Menschsein, wurde deutlich akzentuiert in der Französischen Revolution, ist eine Errungenschaft

1 Z.B. Hübler, K.-H.: Kritik zum strategischen Ansatz der Bundesraumordnung. Vorschläge einer Umorientierung. In: Raumforschung und Raumordnung. 37. Jg. (1979) H. 3–4, S. 129 ff.

2 Ernst, W.: Raumordnung als Aufgabe der planenden Gesetzgebung und Verwaltung. Planung III. Hrsg. von Joseph H. Kaiser. — Baden-Baden 1968. S. 129 ff., hier S. 169.

schaft nicht nur des Sozialstaats, sondern auch des Rechtsstaats.

Natürlich besteht ein Spannungsverhältnis zwischen Raumordnung und regionaler Wirtschaftspolitik. Das kann man aber nicht dadurch beseitigen, daß man beide Verwaltungszweige zusammenlegt<sup>3</sup>. Zwar wird bei diesem Vorschlag anerkannt, daß die Raumordnungspolitik zunehmend existenzentscheidend wird<sup>4</sup>, aber Raumordnungs- und Wirtschaftspolitik werden nicht klar voneinander geschieden, vielmehr wird Raumordnungspolitik schon jetzt weitgehend als identisch angesehen mit der Wirtschaftspolitik. Und nur daher ist der Neuorganisationsvorschlag zu verstehen, der aber dann die Raumordnung in völlige Abhängigkeit von der Wirtschaftspolitik bringen würde. Wenn Raumordnung koordinierend wirken will und deshalb nicht befangen, sondern neutral sein muß, dann ist eine Anhängung an die Wirtschaftspolitik mit ihrer immer größer werdenden Bedeutung, aber auch mit ihrer sachgegebenen Einseitigkeit besonders bedenklich.

Es gibt natürlich weitere Vorschläge zur „Rettung“ der Raumordnung, die alle gut gemeint sind, die im Prinzip auf ein stückweises Vorgehen hinauslaufen, die zu vorsichtigem Tasten raten oder Rückzüge anraten. Sie treffen aber alle negativ den Kern der Raumordnung, ihr Oberziel der gleichwertigen Lebensbedingungen und ihre Aufgabe, die allgemeine räumliche Struktur einer Entwicklung zuzuführen, die der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient.

Erheblich anders sind dagegen die Auffassungen zu sehen, die der Landesplanung vorwerfen, sie habe versagt. Dazu muß festgestellt werden, daß solche Meinungen mit utopischen Erwartungen der Landesplanung entgegengesehen haben. In Wirklichkeit rücken derartige Meinungen in die Nähe der utopischen Staatskonstruktionen etwa von *Thomas Morus* (Utopia) oder *Tomaso Campanella* (Der Sonnenstaat) oder *Francis Bacon* (Neu-Atlantis). Derartiges ist nie, auch nicht in diesem planenden Staat der Gegenwart oder nahen Zukunft, zu verwirklichen.

Etwas ernster muß man allerdings die Meinung nehmen, daß die Raumordnung ihre Aufgabe erfüllt habe. Sie habe ihre Programme und Pläne erstellt, die in fernerer Zukunft gewisser Modifikationen bedürften. Aber im übrigen könne jede Verwaltung, namentlich jede raumbeanspruchende Verwaltung, ablesen, welches die Ziele der Raumordnung seien. Und dann sei eben jeder raumplanende Spezial-Verwaltungszweig auf Grund der in seinen Fachgesetzen enthaltenen Raumordnungsklauseln in der Lage, selbständig für den Raum zu planen und auf Grund von Programmen und Plänen der Landesplanung spezialisierte Ziele seines Fachbereichs für die Gestaltung des Raumes festzusetzen. Das könnten dann sogar Ziele der Raumordnung und Landesplanung sein, denen sich die „gemeindliche Bauleitplanung anzapfen habe.

Das dürfte eine nicht ganz leicht zu nehmende Argumentation sein, die die Landesplanung hart treffen könnte.

Formell ist natürlich zu sagen, daß auf diese Weise keine Ziele der Raumordnung und Landesplanung entstehen können, nach denen sich die Gemeinden zu richten hätten. Denn für das Zustandekommen von solchen Zielen ist in § 5 ROG ein ganz bestimmtes Verfahren vorgesehen. Sachlich wichtiger ist der Einwand, daß die Programme und Pläne der Landesplanung nicht nur auslegungsfähig, sondern auch auslegungsbedürftig durch die organisierte Landesplanung sind. Das eben gehört zu ihrem Koordinierungsauftrag. Es kann aber nicht jede raumplanende Fachverwaltung für sich und damit gegenüber anderen Verwaltungen diesen Koordinierungsauftrag übernehmen, um dann schließlich, wenn auch vielleicht etwas abgemildert, denselben Raumzustand zu erreichen, wie ihn uns der Liberalismus des 19. Jahrhunderts beschert hat. Koordinierung wird dann ein Kampf der raumplanenden Verwaltungszweige untereinander, in dem sich nicht das bessere Argument, sondern die stärkere politische Potenz durchsetzen wird.

Das Leitbild für diese Koordinierung ist nach wie vor unangefochten in §§ 2 und 1 ROG niedergelegt. Der Festlegung der 9 Grundsätze der Raumordnung in § 2 ROG ging eine Jahre dauernde wissenschaftliche Auseinandersetzung voraus. Dabei handelte es sich um die Frage, ob materielle Festlegungen für Planinhalte der Raumordnung nicht gegen die grundlegende Verfassungsmaxime der Gewaltenbalance verstießen. Sache der Legislative sei die Festlegung der Organisation der Landesplanungsdienststellen, das Verfahren für das Zustandekommen von Plänen und die Ordnung etwaiger Rechtsbehelfe. Sache der Exekutive sei dagegen die Festlegung der Planinhalte. Wenn man ihr dieses Recht nehme, sinke die Regierung zu einem Exekutiv-Ausschuß des Parlaments herab. Diese Auseinandersetzung wurde durch das ROG entschieden. Das Parlament faßte sachliche Vorstellungen über Planinhalte in Gesetzesform. Das hatte dann weittragende Folgen für die Gesetzgebung der Länder.

Nicht nur über die Gesetzesform, sondern dann natürlich über den Inhalt gab es lange und schwierige Auseinandersetzungen mit Ressorts, mit Verbänden und besonders zwischen Bund und Ländern. Es dürfte im wesentlichen das Verdienst von Herrn *Ernst* sein, daß die Grundsätze des § 2 ROG in dieser Gesetzesform und mit diesem Inhalt zustande kommen konnten.

BBauG und ROG haben beide in sehr verschiedener Form eine ziemlich lange Vorgeschichte, das BBauG allerdings viel länger. Sie geht bis in die 20er Jahre unseres Jahrhunderts zurück. Aber Baurecht, Stadtbaurecht ist natürlich viel älter. Seine Wurzeln reichen in die mittelalterlichen Städtebauten zurück<sup>5</sup>. Hier mußte also ein großer Rechtsstoff modernisiert werden. § 186 BBauG mit seiner langen Liste der aufgehobenen Vorschriften zeigt das deutlich. Umgekehrt stand man beim Raumordnungsrecht etwa 1950 vor nichts. Da bedurfte es zunächst der Klärung von prinzipiellsten Fragen.

3 Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel. — Göttingen 1977. S. 338.

4 Gutachten, a.a.O., Anm. 4, S. 308; dazu *Kappert, G.*: Ein Wandel in der Raumordnungspolitik? In: Die Öffentliche Verwaltung. 31. Jg. (1978) H. 12, S. 427 ff.

5 *Ernst, W.*; *W. Bonczek*: Zur Reform des städtischen Bodenrechts. — Hannover 1971. = Abhandlungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 61. S. 3 ff.; *Schmidt-Assmann, E.*: Grundfragen des Städtebaurechts. — Göttingen 1972. S. 7 ff.

Beide Gesetze sind kommunalfreundlich. Beim BBauG ist das selbstverständlich, da es die kommunale Planung regelt und die Planungshoheit des Art. 28 GG ausdeutet. Aber auch das ROG berücksichtigt weitgehend die Gemeinden. Das zeigt sich schon in etwa in § 1 Abs. 4 ROG, wonach die Ordnung des Gesamtgebietes die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Einzerräume berücksichtigen soll. Die Grundsätze des § 2 haben selbstverständlich besonders Auswirkungen in der und für die Gemeinde. In den Gemeinden der Gebiete, in denen die Lebensbedingungen in ihrer Gesamtheit hinter dem Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind oder ein solches Zurückbleiben zu befürchten ist, sollen die Lebensbedingungen der Bevölkerung allgemein verbessert werden (Grundsatz Nr. 3). Im gleichen Grundsatz sind dann die Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung hervorgehoben. Sie sollen einschließlich der zugehörigen Bildungs-, Kultur- und Verwaltungseinrichtungen gefördert werden. In der Nähe von Verdichtungsräumen sollen Gemeinden zu Entlastungsarten für die Aufnahme von Wohn- und Arbeitsstätten entwickelt werden (Grundsatz Nr. 6).

Alle Planungsträger einschließlich der Gemeinden und der Gemeindeverbände haben ihre Planungen und Maßnahmen aufeinander und untereinander abzustimmen. Das gilt besonders auch für die Bauleitplanung (§ 4 Abs. 5). Daraus ergeben sich nicht nur Pflichten, sondern auch Rechte der Gemeinden.

In den Beirat für Raumordnung beim zuständigen Bundesminister sind auch Vertreter der kommunalen Selbstverwaltung zu berufen (§ 9).

Die Vorschriften über die Regionalplanung setzen eigentlich stillschweigend voraus, daß diese Planung vorwiegend durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden betrieben wird. Das ergibt sich aus der Formulierung des § 5 Abs. 3: „soweit die Regionalplanung nicht durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden .... erfolgt ...“; dann muß aber zum mindesten ein förmliches Verfahren für ihre Beteiligung an der Erstellung des Regionalplans gesichert sein. Die Entwicklung in den Landesplanungsgesetzen der Länder ist dann allerdings andere Wege gegangen<sup>6</sup>. In gewisser Weise ist die Entwicklung der Regionalplanung seit 1965 enttäuschend. „Insgesamt hat die Regionalplanung nicht die Bedeutung erlangt, die das BROG ihr einräumen wollte“<sup>7</sup>.

Die wichtigste Bestimmung für die Gemeinden im ROG ist die Vorschrift, daß bei der Aufstellung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung die Gemeinden und Gemeindeverbände, für die eine Anpassungspflicht begründet wird, oder deren Zusammenschlüsse zu beteiligen sind. Das ist eine Verfahrensvorschrift zu § 1 Abs. 4 BBauG, wonach die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen sind. Was soll ein landesplanerischer Plan, wenn die Gemeinden in ihren Bauleitplänen ihn nicht zur Kenntnis zu nehmen brauchen? Deshalb mußten die Verfahren zur Erstellung von Plänen der Landesplanung in allen Flächenlän-

dern der Bundesrepublik sich ab 1965 nach dieser Vorschrift richten, wenn ihre Pläne noch Bedeutung haben sollten. Und die Praxis hat gezeigt und zeigt immer stärker, daß das Gewicht der Gemeinden in der Landesplanung dadurch außerordentlich gestiegen ist. Mag ihr Einfluß in der Organisation der Regionalplanung auch zurückgedrängt worden sein, so ist doch ihre Mitsprache bei der inhaltlichen Gestaltung von Plänen der Landesplanung einschließlich der Regionalplanung von erheblicher Bedeutung.

Die starke Beteiligung der Gemeinden gehört zur Koordinationsaufgabe der Landesplanung innerhalb der einzelnen Bundesländer. Der Koordination zwischen den Ländern und mit dem Bund soll neben anderem auch die gemeinsame Beratung nach § 8 ROG dienen. Auf Grund dieser Bestimmung wurde die Ministerkonferenz für Raumordnung gebildet gemäß einem Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den Ländern von 1967. Es ist bezeichnend für die Schwierigkeiten, die dafür bestanden, daß das Abkommen erst zwei Jahre nach Inkrafttreten des ROG unter Dach und Fach gebracht werden konnte. Dies kostete eine ganze Serie von Verhandlungen unter dem Vorsitz des damaligen Staatssekretärs im Bundesinnenministerium Ernst.

Mit diesen Dingen, § 1 Abs. 4 BBauG, Beteiligung der Gemeinden, gemeinsame Beratung, ist ein Problem angesprochen, das in einem Bundesstaat, beschränkt auf die Rahmenkompetenz für die Gesetzgebung, mit Bundesländern, ausgestattet mit Vollkompetenz für die nach einhelliger Auffassung staatliche Landesplanung, und mit Gemeinden, denen ihre Planungshoheit verfassungsrechtlich garantiert ist, immer wieder Komplikationen auslöst. Gemeint ist die Verzahnung der Planungsebenen. Wir haben die Ebene des Bundes, der Länder, der Region, der Gemeinde. Die Bezeichnung „Ebene“ entspricht kaum noch dem Sachverhalt. Denn diese Ebenen stehen nicht in Stufenfolge übereinander, sondern durchdringen sich untereinander. Das zeigt sich in den rechtlich geordneten, aber auch in den sich daneben entwickelnden Verfahren der Beteiligungen, der Anhörungen, der Besprechungen, der Sitzungen. Es zeigt sich aber besonders auch in der immer stärker gewordenen Beteiligung der Parlamente aller Stufen an der Gestaltung der Planinhalte. Der Bund kann kein Bundesraumordnungsprogramm ohne die Länder machen. Die Länder können keinen Plan ohne Parlament und Parlamentausschüsse, ohne Beteiligung des Bundes, ohne Gemeinden, ohne Fachverwaltungen, ohne Gremien der funktionalen Selbstverwaltung erstellen. Für die Regionalpläne gibt es Vorschriften über die Beteiligung. Die Gemeinden müssen für ihre Bauleitpläne die Ziele der Landesplanung, die Träger öffentlicher Belange einbeziehen. Nicht nur die Verwaltungen sind heute Planungsträger, sondern auch die Parlamente.

Deshalb kann kaum noch von einer Schichtung in Planungsebenen die Rede sein. Die bundesdeutsche Raumplanung ist ein sich immer mehr schließendes System geworden, in dem jeder Stelle innerhalb und außerhalb von Landes- und Bauleitplanung nur noch bestimmte Funktionen zugewiesen sind, aber keine ausschließliche Zuständigkeit mehr, wenn auch notwendigerweise letzte Entscheidungen bestimmten Funktionsträgern zugewiesen werden müssen. Dieses Pla-

6 S. Beitrag des Verfassers: Regionalplanung und Selbstverwaltung. In: Festschrift für Werner Ernst. — München 1980.

7 Ernst, W.; W. Hoppe: Das öffentliche Bau- und Bodenrecht. Raumplanungsrecht. — München 1978. S. 47.

nungssystem noch mit statischen Begriffen wie Ebene oder Pyramide zu charakterisieren ist unmöglich. Wenn man will, kann man schon eher von einem Organismus mit seinen Sehnen, Adern und Nerven sprechen, aber auch mit seinen Schwächen und Anfälligkeiten.

BBauG und ROG sind mit Stärken und Schwächen unter- und miteinander verbunden und aufeinander angewiesen. Die Bauleitplanung als solche ist nicht angegriffen, die Raumord-

nung als solche eben doch. Ihre Schicksale sind aber mehr, als es auf den ersten Anschein den Eindruck macht, verflochten. Ohne die Filterung und Koordinierung durch die Landesplanung ist die Bauleitplanung noch mehr als bisher den Individualkräften der Fachplanungen ausgesetzt. Wenn das deutsche Planungssystem immer mehr ein Organismus wird, dann sollte aus der Koordinierung auch immer mehr eine Harmonisierung werden.