# Organisation und Verfahren der Regionalplanung im Großraum Hannover

Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Ordnung des Großraums Hannover

erstattet durch

Dr.-Ing. J. Umlauf
Verbandsdirektor des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk, und

Dr. jur. Fr. Halstenberg
Generalsekretär des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung

Essen - Köln, am 7. 6. 1961

Dem Gutachten Umlauf/Halstenberg lag der Referentenentwurf für ein Gesetz zur Ordnung des Großraumes Hannover nach dem Stand vom 20. April 1960 zugrunde. Der GrRG-Entwurf vom 13. Juni 1961 - Landtagsdrucksache Nr. 579 - weicht jedoch in der Paragraphenfolge vom Referentenentwurf in zahlreichen Fällen ab. Beim Durcharbeiten des Gutachtens sind deshalb statt der angeführten Paragraphen die in der Gegenüberstellung rechts genannten Paragraphen des Gesetzentwurfes heranzuziehen.

## Gegenüberstellung

| Referentenentwurf vom 20.4.1960 | Gesetzentwurf vom 13.6.1961 |
|---|---|
| § 4 (1) | § 6 |
| § 4 (2) | § 9 (1) |
| § 4 (3) | § 7 (1) |
| § 4 (4) | § 8 (1) |
| § 4 (5) | § 3 (1) |
| § 22 | § 19 |
| § 26 (2) | § 23 (2) |
| § 26 (3) | § 23 (3) |
| § 31 | § 27 |
| § 32 | § 28 |
| § 33 | § 29 |
| § 34 | § 30 |
| § 37 | § 9 |
| § 38 (1) | § 6 (2) ; 7 (2) |
| § 38 (3) | § 7 (4) |
| § 38 (6),1 | § 8 (2) |
| § 38 (6),2 | § 8 (3) |
| § 39 (1) | § 6 (3) |
| § 39 (2) | entfallen |
| § 39 (3) | " |
| § 40 | § 8 |
| § 40 (3) | § 3 (2) |
| § 45 | § 33 |
| § 48 | § 36 |
| § 54 | § 41 |

INHALT:


| | Seite |
|---|---|
| A) Allgemeine Stellungnahme | 1 |
| I. Notwendigkeit der Regionalplanung im Großraum Hannover | 1 |
| II. Die verwaltungsrechtlichen Lösungsmöglichkeiten | 2 |
| III. Aufgaben und Funktionen des Verbandes | 5 |
| IV. Organisation und Verfahren des Großraumverbandes | 13 |
| B) Stellungnahme zu einzelnen Bestimmungen des Gesetzentwurfs in der Fassung vom 20.4.1960 | 18 |
| C) Zusammenfassende Schlußbemerkung | 37 |

## A. Allgemeine Stellungnahme

### I. Notwendigkeit der Regionalplanung im Großraum Hannover

Regionale Gesamtplanung ist vor allem in den Gebieten notwendig, die auf Grund ihrer wirtschaftlichen Entwicklung einem starken Bevölkerungszuwachs ausgesetzt sind. Wirtschaftliche und demographische Expansionen bewirken einen wachsenden Landbedarf für Bau-, Verkehrs- und Erschließungszwecke. Dieser Bedarf kann - unter wirtschaftlichen Bedingungen und unter Wahrung angemessener Relationen zwischen den Wohn-, Arbeits- und Erholungsplätzen - nur dann befriedigt werden, wenn der Inanspruchnahme und der Widmung der Flächen ein vernünftig entwickeltes, alle Sachbereiche respektierendes Gesamtprogramm zugrundegelegt wird.

Die erwähnten Grundtatsachen bewirken zugleich und zwangsläufig gesteigerte Ansprüche an die von der öffentlichen Hand vorzuhaltenden zivilisationstechnischen, sozialen, hygienischen und kulturellen Einrichtungen. Last und Verantwortung für deren Schaffung und Unterhaltung obliegen zum größten Teil den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften. Ihre schon ursprünglich unterschiedliche und durch die Entwicklungsrichtung noch weiter auseinanderklaffende Leistungsfähigkeit bedingt, daß nur ein Teil der Gemeinden wirtschaftlich und organisatorisch in der Lage ist, diese Leistungen zu erbringen, während in anderen Gemeinden legitime Ansprüche der Bürger nicht befriedigt werden können. Nur eine Abstimmung der kommunalen Aufgaben und Funktionen wird - vor allem in solchen Wirtschafts- und Siedlungsräumen, die in eine große Anzahl selbständiger kommunaler Körperschaften aufgegliedert sind, die Erreichung und Sicherung der im Interesse des Gesamtgebietes notwendigen Ausstattung gewährleisten. In der Vielzahl der räumlich beteiligten Körperschaften liegt zugleich die Schwierigkeit bei der Entwicklung gesamträumlicher Planungskonzeptionen und deren Umsetzung in die Wirklichkeit. Hier liegt das kommunalpolitische

Einzelfällen begrenzte Erfolge erzielt wurden. Solche auf räumliche und fachliche Teilbereiche beschränkten Erfolge können aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß eine in sich geschlossene Gesamtplanung auf diese Weise weder erzielt noch vollzogen werden kann.

2.) Durch verwaltungstechnische Hilfsmittel können die Erfolgsaussichten freiwilliger Planungskoordination verbessert werden, z.B. dadurch, daß eine Stelle, sei es ein privates Planungsbüro, sei es eine beauftragte behördliche Stelle, mit der Ausarbeitung eines Gesamtplanungsentwurfs beauftragt wird, der dann in seinen regionalen Teilbereichen von den einzelnen kommunalen Körperschaften zu beschließen ist. Mit Hilfe dieses Verfahrens wird eine Planungskoordination zumindest in den Bereichen begünstigt werden, in denen keine schwerwiegenden Interessenkollisionen vorliegen. Wo solche gegeben sind, wird auch die technische Hilfestellung eines zentralen und gemeinschaftlichen Planungsbüros kaum die Kollisionen endgültig ausräumen können.

3.) Aus der für alle öffentliche Planung eigentümlichen Notwendigkeit, Spannungen und Kollisionen ausgleichend zur Entscheidung zu bringen folgt, daß es einer Stelle bedarf, die zur Kollisionsentscheidung berufen und fähig ist. Die im Bundesbaugesetz (§ 1 Abs. 3) getroffene Grundsatzentscheidung beschränkt sich auf das objektive Gebot, daß "die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen" sind. Darüber, wer der berufene Träger dieser der Bauleitplanung übergeordneten Planung ist, schweigt das Bundesbaugesetz, da insoweit eine Zuständigkeit des Bundes nicht gegeben ist. Die Landesplanung ist nach dem gegenwärtigen Status eine staatliche Aufgabe, die den verfassungsmäßig zuständigen Organen des Landes obliegt, soweit diese Aufgabe oder einzelne ihrer Teilbereiche nicht anderen Organen übertragen sind. Eine derartige Aufgabenübertragung hat im Lande Niedersachsen bislang nicht stattgefunden. Die im Großraum Hannover zu vollziehende planerische Koordinations- und Integrationsaufgabe könnte daher ohne weiteres von staat-

lichen Organen in Anspruch genommen werden. Die dazu einzuleitenden organisatorischen Maßnahmen würden nicht der gesetzlichen Fundierung bedürfen. Es läge innerhalb der Organisationsgewalt des Landes z.B. eine staatliche Behörde ins Leben zu rufen und ihr entsprechende staatliche Zuständigkeiten für die Regionalplanung im Großraum Hannover zu übertragen.

4.) Da die Regionalplanung nach der Überzeugung der Gutachter aus Gründen, die im Gegenstand, im Ziel und in der Methode der Planung liegen, eine Gemeinschaftsaufgabe aller Beteiligten ist, verdient die planerische Selbstverwaltung, in der alle Beteiligten miteinander verantwortlich zusammenwirken, den Vorzug vor einer rein staatsbehördlichen Planungsorganisation. Von der Regionalplanung betroffen und an ihr beteiligt sind vor allem die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die staatlichen Fachplanungsbehörden, neben ihnen die Unternehmen und Organisationen der Wirtschaft. Aus planungsmethodischen Gründen, die sich in vollem Umfange mit kommunalpolitischen Prinzipien identifizieren, sollte die Gründung eines Regionalplanungsverbandes für den Großraum Hannover angestrebt werden. In diesem Ziel stimmen die Gutachter den in der Vorlage des Gesetzentwurfes zum Ausdruck kommenden Plänen der Landesregierung zu.

5.) Als weitere Alternative für die Trägerschaft der Regionalplanung ist dem Vernehmen nach zwischenzeitlich erwogen worden, einen umfassenden Kommunalverband höherer Ordnung (Landschaftsverband o.ä.) zu schaffen. Die Gutachter sind der Ansicht, daß derartigen Erwägungen entgegenzutreten ist. Die Gründung eines höheren Kommunalverbandes mit umfassendem Aufgabenbereich gehört zu dem Komplex grundsätzlicher Probleme einer generellen Neuordnung der Verwaltungsgliederung. Diese Frage ist weder in der theoretischen Vorbereitung noch im politischen Vollzug zur Entscheidung reif. Es würde eine den Gutachtern unerträglich erscheinende Vor-

belastung der dringlichen Aufgaben regionaler Entwicklungsplanung bedeuten, wenn sie mit dem Problem der allgemeinen Verwaltungsneugliederung verknüpft würde.

Die vorstehende auf wesentliche Gesichtspunkte beschränkte Gegenüberstellung der in Betracht kommenden Lösungsmöglichkeiten führt nach der Ansicht der Gutachter zu der eindeutigen Entscheidung, daß ein auf die kommunalen Körperschaften der Region sich gründender, mit Entscheidungsbefugnissen ausgestatteter, auf die Aufgaben der Regionalplanung konzentrierter Verband die zweckmäßigste Lösungsform für die gestellte Aufgabe darstellt. In seinem weiteren Verlauf wird sich das Gutachten daher auf die Untersuchung solcher Fragen beschränken, die sich ergeben, wenn diese Organisationsform gewählt wird.

## III. Aufgaben und Funktionen des Verbandes

1.) Zentrale Aufgabe des Verbandes ist die Regionalplanung. Soll sie im gegebenen Rechtssystem zum Tragen kommen, so muß sichergestellt sein, daß die Planung des Verbandes als solche im Sinne des § 1 Abs.3 des Bundesbaugesetzes gilt, also "die Ziele der Landesplanung" mit Bindung für die kommunale Bauleitplanung bestimmt.

2.) Als Träger der Regionalplanung sollte der Verband in der Regel nicht mit der Aufstellung von örtlichen Plänen (städtebaulichen Bauleitplänen nach dem Bundesbaugesetz) befaßt werden. Regionalplanung einerseits und Bauleitplanung andererseits stellen unterschiedliche Planarten dar. Sie sollten aus planungsmethodischen Gründen voneinander geschieden werden. Das Bundesbaugesetz hat die Planungshoheit der Gemeinden in dem Sinne fixiert, daß ihnen die Zuständigkeit zur Bauleitplanung obliegt. Ein Eingriff in diese Befugnisse und Aufgaben sollte grundsätzlich nur als Aus-

nahme in dem gesetzlich bestimmten Rahmen (hier § 4 Abs. 8 BBauG) und nur für die Fälle in Betracht kommen, in denen der Verband an Stelle säumiger Gemeinden im Interesse der gesamten Region handeln soll.

3.) Die Landesplanung, zu der auch die hier in Rede stehende Regionalplanung gehört, und die Bauleitplanung sind durch § 1 Abs. 3 des Bundesbaugesetzes in der Weise miteinanderverknüpft, daß die im städtebaulichen Bereich souveräne Bauleitplanung insoweit der Landesplanung anzupassen ist, als überörtliche Gesichtspunkte und Belange betroffen werden. Die Wirksamkeit dieser Vorschrift ist durch das Bundesbaugesetz nur insoweit gesichert, als solchen kommunalen Bauleitplänen, die den Zielen der Landesplanung nicht entsprechen, die Genehmigung zu versagen ist. Diese Verknüpfung ist aber unvollständig.

Es kann der allgemeine Grundsatz aufgestellt werden, daß die Regionalplanung im wesentlichen nur durch das Medium der kommunalen Bauleitplanung konkretisiert, vollzogen und gesichert werden kann. Nicht nur die Koordination der in eigener Initiative der Gemeinden aufgestellten Pläne ist von Nöten; in nicht seltenen Fällen bedarf es überhaupt erst der Aufstellung solcher kommunaler Pläne. Ein darauf gerichteter Zwang kann aber mit den Instrumentarien des Bundesbaugesetzes nicht bewirkt werden. Nachdem dort die ursprünglich vorgesehene baurechtliche Ersatzvornahme nicht eingeführt worden ist, stehen dafür allein die Maßnahmen der allgemeinen Kommunalaufsicht zur Verfügung. Im übrigen besteht auch kein Landesplanungsgesetz im Lande Niedersachsen mit der Möglichkeit, Raumordnungspläne gegenüber den Gemeinden für verbindlich zu erklären und u.U. die Aufstellung von Bauleitplänen zu verlangen. Der danach allein verbleibende Weg der kommunalaufsichtlichen Zwangsmittel kann u.U. sehr zeitraubend

sein. Dies wird insbesondere dann gelten, wenn kommunalpolitische oder privatwirtschaftliche Interessen darauf gerichtet sind, den Zielen der Regionalplanung entgegenzuwirken. Es wird daher die Möglichkeit angestrebt werden müssen, daß der Träger der Regionalplanung unter genau zu regelnden Voraussetzungen im Interesse des Verbandsgebiets als Ganzes bestimmte verbindliche örtliche Festsetzungen selbst treffen kann, wenn die an sich zuständigen Gemeinden innerhalb angemessener Fristen entsprechende verbindliche Bebauungspläne nach dem Bundesbaugesetz nicht aufgestellt haben. Dadurch muß der Verband die Möglichkeit erhalten, Flächen, die für bestimmte Bedürfnisse (z. B. Verkehr, Erholung) von besonderer überörtlicher Bedeutung sind, für diese Zwecke verbindlich zu sichern. Das geschieht zweckmäßig auch in solchen Fällen mit den Rechtsformen des Bundesbaugesetzes, nämlich dem verbindlichen Bebauungsplan, u.U. auch der Veränderungssperre. In beiden Fällen sollten die materiellen Voraussetzungen im Gesetz selbst geregelt und ferner vorgeschrieben werden, daß der Verband bei der Inanspruchnahme dieser Planungsrechte ein bestimmtes, die Interessen der betroffenen Gemeinden wahrendes Verfahren einzuhalten hat. Beispielhaft dafür ist das Verbandsverzeichnis des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk.

4.) Die Verleihung entsprechender Planungsbefugnisse an einen Regionalplanungsverband ist zulässig. Es handelt sich um einen Anwendungsfall des § 4 Abs. 8 BBauG.

Nach dieser Bestimmung können baugesetzliche Planungsverbände die Bauleitplanung und deren Durchführung übernehmen. Soweit die Übernahme erfolgt, tritt der Planungsverband an die Stelle der Gemeinden. Diese Aufgabenübertragung kann im Falle der Zwangsverbandsbildung (§ 4 Abs. 2 BBauG) auch gegen den Willen der betroffenen Gemeinden erfolgen. Da dies ausdrücklich für

den Spezialfall des Planungsverbandes bestimmt ist, stellt sich § 4 BBauG insoweit als lex specialis gegenüber den allgemeinen, das Bauleitplanungsrecht der Gemeinden sichernden Bestimmungen der § 2 Abs. 1 und § 147 Abs. 1 BBauG dar.

In § 4 Abs. 8 BBauG ist bestimmt, daß "ein Zusammenschluß nach dem Zweckverbandsrecht oder durch besondere Landesgesetze" nicht ausgeschlossen ist. Aus dem Wortlaut und der Stellung dieser Bestimmung am Ende der Vorschriften über den baurechtlichen Planungsverband folgt, daß dieser in gleicher Weise auch in zwei anderen Organisationsformen gebildet werden kann, ohne daß dadurch die Betrauung mit baurechtlichen Funktionen ausgeschlossen werden sollte. Bei den Ausschußberatungen ist ausdrücklich erklärt worden, daß diese Formulierung die künftige sondergesetzliche Schaffung von Planungsverbänden begünstigen und insbesondere auch die Möglichkeit offen halten solle, derartige Verbände mit baurechtlichen Kompetenzen auszustatten.

Daß dies der Sinn des Absatzes 8 ist, ergibt sich auch daraus, daß die Bestimmung sonst leer liefe. Die Gesetzgebung über die Zweckverbände und die übrigen in Abs. 8 genannten Verbände steht (ohnehin) den Ländern zu. Auf diese Rechtsbereiche im allgemeinen kann sich die bundesgesetzliche Bestimmung des Abs. 8 nicht beziehen. Dem Bundesgesetzgeber steht eine Disposition im Zusammenhang mit dem Verbandsrecht nur insoweit zu, als eine bundesgesetzlich geregelte Aufgabe übertragen werden soll. Ohne den Vorbehalt in Abs. 8 stünde einer Übertragung baurechtlicher Kompetenzen an landesrechtliche Verbände das Bundesbaugesetz, insbesondere mit der Bestimmung des § 2 Abs. 1 i. V. m. § 147 Abs. 1 BBauG entgegen. Von diesen Vorschriften konnte allein der Bundesgesetzgeber dispensieren. Das ist der staatsrechtliche Gehalt des § 4 Abs. 8. Aus alldem folgt, daß nicht nur Planungs-

verbänden nach § 4 BBauG, sondern auch anderen Planungsverbänden, nämlich solchen in Zweckverbandsform und auf Grund eines Landessondergesetzes baurechtliche Aufgaben der Gemeinden übertragen werden können.

Alle im Bundesbaugesetz den Gemeinden zugewiesenen baurechtlichen Aufgaben können einem Verbande übertragen werden. Das folgt aus § 4 Abs. 1 letzter Satz BBauG, der "die Bauleitplanung und ihre Durchführung" erfaßt. Jedoch reicht die Aufgabenübertragung stets nur soweit, als dies in der Satzung bzw. dem Landesgesetz ausdrücklich bestimmt ist. Lediglich zwei Ausnahmen gesteht das Gesetz in § 4 Abs. 4 und 5 diesen Verbänden zu: Die Bodenordnung und das Enteignungsantragsrecht steht dem Planungsverband im Bedarfsfalle stets d.h. ohne ausdrückliche Übertragung zu.

5.) Man könnte erwägen, den gesamten Großraum in Planungsverbände nach § 4 des Bundesbaugesetzes, sei es in Anlehnung an die Landkreisgebiete oder in anderer regionaler Aufgliederung zu gliedern. Dadurch könnte u. U. eine Aktivierung der Bauleitplanung vor allem der kleineren Gemeinden bewirkt werden, was durchaus im Interesse der Regionalplanung läge. Derartige Planungsverbände für Teilgebiete der Region können sich aber auch zu "Störverbänden" entwickeln, in denen dem Regionalverband geschlossene Blöcke gegenüberstehen. Darin läge - unnötig, das näher auszuführen - im übrigen ein Mißbrauch des Organisationsinstruments des § 4 BBauG. Gerechtfertigt erscheint aber der Hinweis darauf, daß ein baugesetzlicher Planungsverband nur für städtebauliche Siedlungseinheiten gegründet werden darf, nicht aber für größere Gebietseinheiten ohne unmittelbare städtebauliche Zusammenhänge.

Siedlungs-, Verkehrs- oder Erholungsflächen, bei der Förderung von Erschließungsmaßnahmen und von Maßnahmen zur Verbesserung des Nahverkehrs durch den Verband.

Problematisch bleibt die Frage, in welchem Umfange einzelnen Körperschaften die Übernahme von Opfern zu Gunsten des Großraums zugemutet werden kann, wenn ein direktor wirtschaftlicher Ausgleich nicht gewährt werden soll. In einem gewissen, nicht zu unterschätzenden Umfange können solche Ausgleichsfunktionen in der Planung selbst bewirkt werden. Es hängt auch weitgehend von der richtigen Abgrenzung des Verbandsgebietes ab, ob sich ein indirektor Vorteilsausgleich vollziehen kann. "Opfer" werden sowohl die kleineren Gemeinden zu bringen haben (z.B. in der Form von Beschränkungen der baulichen Nutzung) wie auch die Stadt Hannover - diese vorwiegend in finanzieller Hinsicht. Die Situation ist derjenigen sehr ähnlich, wie sie sich innerhalb der Gemeinden durch die Abgrenzung zwischen dem Bau- und Außengebiet vollzieht. Es besteht kein Anspruch auf Entschädigung, solange die bisherige Nutzung nicht beeinträchtigt wird. Die eigentliche Ursache der Beeinträchtigung einer Gemeinde durch bauliche Beschränkungen liegt weniger in dieser selbst, als in den Konsequenzen auf Grund des gegenwärtigen Steuer- und Finanzausgleichssystems, welches im Grunde mehr Spielraum für Änderungen bietet als die Erfordernisse der Planung. Dem einzelnen Bürger gewährleistet die Freizügigkeit Ausgleichsmöglichkeiten.

7.) Wenn auch eine umfassende interkommunale Lastenausgleichsfunktion finanzieller Art nicht in Betracht kommt, so wird der Regionalverband doch u. U. die Planungsentschädigung nach den Grundsätzen der §§ 40 - 44 des Bundesbaugesetzes übernehmen müssen, wenn der Regionalverband selbst rechtsverbindliche Flächenausweisungen in bestimmten Fällen vornehmen kann. Dabei wird eine Entschädigungspflicht des Verbandes, abgesehen von den bereits im Bundesbaugesetz fixierten Voraussetzungen nur insoweit bestehen, als die

Festsetzung ganz oder überwiegend überörtlichen Interessen dient.

8.) Aus kommunalpolitischer Sicht ist zwar entscheidender Wert auf die verantwortliche Beteiligung der kommunalen Körperschaften an der Regionalplanung zu legen. Es muß aber berücksichtigt bleiben, daß die Regionalplanung und ihr Vollzug nicht ausschließlich kommunale Aufgaben sind. Soweit, wie im Falle des Großraums Hannover, eine für diesen Raum zuständige umfassende kommunale Großraumkörperschaft nicht besteht, bewegt sich die Aufgabe im übergemeindlichen, also auch im staatlichen Aufgabenbereich. In der Begründung zu dem Gesetzentwurf findet sich die Feststellung, daß - aus der Sicht des Staates gesehen - eine kommunale Trägerschaft der Regionalplanung im Großraum Hannover billiger sei. Wenn in einer derartigen Feststellung zugleich die Absicht läge, nach der Errichtung eines kommunalen Verbandes die staatliche Mitverantwortung, vor allem auch im Bereich der Finanzierung zu leugnen, so wären erhebliche Bedenken anzumelden. Auch die durch Staatsgesetz bewirkte Gründung eines kommunalen Planungsverbandes läßt die staatliche Mitverantwortung für die Finanzierung unangetastet.

Diese Grundsätze gelten insbesondere für die zur Verwirklichung der regionalen Entwicklung notwendigen Großinvestitionen. Sie werden bei dem herrschenden kommunalen Finanzsystem auch nicht durch die Zusammenfassung verfügbarer kommunaler Mittel bewirkt werden können, sondern bedürfen des Einsatzes erheblicher staatlicher Mittel.

9.) Besondere Aufmerksamkeit verdient das Verhältnis des zu schaffenden regionalen Verbandes zu den staatlichen Fachplanungen. Es wird unbedingt notwendig sein, dem Regionalverband einen Informationsanspruch bezüglich aller räumlich in Betracht kommenden Fachplanungen und - unter entsprechend zu bestimmenden Voraussetzungen - ein Einspruchsrecht zu geben. Sind die Ziele der Regionalplanung in dem Verbandsplan

enthalten, der ja staatsbehördlich genehmigt ist, so kann an der Bindung auch der staatlichen Fachbehörden des Landes kein Zweifel bestehen. In anderen Fällen wird dem Einspruch ein Koordinationsverfahren folgen müssen, in dem ggf. das Kabinett entscheidet.

10.) Bei der organisatorischen Ausgestaltung des Verbandes wird gesichert werden müssen, daß dieser über einen leistungsfähigen eigenen Verwaltungs- und Planungsapparat verfügt. Es erscheint wenig ratsam, den Regionalplanungsverband auf die Planungsstäbe einzelner Städte oder Gemeinden anzuweisen oder etwa die Planungsarbeit dezentral in den Planungsämtern verschiedener kommunaler Körperschaften ausführen zu lassen. Diese beiden - gelegentlich in Erwägung gezogenen - Lösungen wären nur geeignet, den Verdacht zu stützen, daß der Verband das Instrument einzelner besonders interessierter kommunaler Körperschaften werden könne. Der regionale Planungsverband muß selbst über die erforderliche Verwaltungskraft verfügen; sie ist eine der wesentlichen Voraussetzungen für eine Aktivierung der Regionalplanung.

## IV. Organisation und Verfahren des Großraumverbandes

Das Bewußtsein gemeindenachbarschaftlicher Verbundenheit und ein über die Gemeindegrenzen hinausgehendes Gefühl der "regionalen Verantwortung" sind die Voraussetzung für eine erfolgreiche Entfaltung der Regionalplanung im Großraum Hannover. Eine solche von den verantwortlichen Kräften der Kommunalverwaltung und -politik erwartete Haltung muß durch die organisatorische Konstruktion für die willensbildende Körperschaft des Regionalverbandes gefördert werden. Dabei muß eine Lösung gesucht werden, die das Zustandekommen positiver Beschlüsse ermöglicht.

Von der Stimmgewichtsverteilung innerhalb der beschließenden Körperschaft des Verbandes ist einerseits zu fordern, daß in dem eingangs herausgearbeiteten Sinne alle maßgeblich an der Regionalplanung beteiligten oder von ihr betroffenen Bereiche repräsentiert werden. Dabei sollte angestrebt werden, daß die

Stimmgewichtung, soweit dies erfaßbar ist, der sachlichen Bedeutung der einzelnen Gruppen der Beteiligten gerecht wird. Von der Stimmgewichtsverteilung wird - aus durchaus legitim erscheinendem Interesse der Beteiligten - ferner erwartet, daß unerwünschte Machtballungen, die die Gefahr der Majorisierung in sich schließen, vermieden werden. Werden die Sicherungsvorkehrungen im Sinne der zuletzt genannten Forderung perfektioniert, so ergibt sich aus der in jedem ernsten Kollisionsfall gegebenen Möglichkeit, Beschlüsse zu verhindern, zugleich die Folge der Aktionsunfähigkeit des Verbandes in eben diesen Fällen. Die von den Gutachtern in anderen vergleichbaren Fällen geprüften Gestaltungsmöglichkeiten zeigen, daß es keine Lösung gibt, die allen vorgenannten Ansprüchen in gleicher Weise entspricht. Welche Ausgestaltung man im konkreten Falle wählt, hängt entscheidend davon ab, welchem Prinzip man die höhere Bedeutung zumißt. Die Gutachter sind der Ansicht, daß es unbedingt notwendig erscheint, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß die kommunalen Körperschaften dem Großraumverband mit Vertrauen entgegentreten. In der Praxis dürfte die Majorisierungsgefahr umso viel geringer werden, je länger die Verbandsarbeit sich auf dem Boden sachlicher Überlegungen bewegt. Keinesfalls aber dürfen die Sicherungsvorkehrungen so ausgestaltet werden, daß sie zur Aktionsunfähigkeit des Verbandes führen können. Die Handlungsfähigkeit des Verbandes erscheint den Gutachtern als der wichtigere Gesichtspunkt.

Die Besorgnis der Entstehung von geschlossenen Blöcken der kommunalen Gruppen könnte ausgeräumt werden, wenn nicht die kommunalen Körperschaften die Vertreter des Beschlußorgans entsenden, sondern anstelle dessen ein Wahlmodus entwickelt wird, nach dem der einzelne Vertreter innerhalb der Verbandsversammlung nicht mehr von einer einzelnen Körperschaft

entsandt wird [1].

Eine derartige Lösung würde entscheidend zur Neutralisierung kommunaler Gegensätzlichkeiten innerhalb der Verbandsversammlung beitragen.

Wohl erscheint, wie den Gutachtern aus Verhandlungen in anderen Fällen bekannt ist, gerade diese Lösung den beteiligten kommunalen Körperschaften bedenklich, weil sie die Besorgnis

---

1) Als Beispiel einer solchen Lösung sei § 5 des Ersten Entwurfs einer Verbandssatzung für den Planungsverband Untermain angeführt:

(1) Die Verbandsversammlung besteht aus den Abgeordneten, die von den Gemeindevertretungen der dem Verband angehörenden Gemeinden auf die Dauer von 6 Jahren gewählt werden.

(2) Zur Durchführung der Wahlen werden Wahlkreise gebildet, in denen für je 20.000 Einwohner ein Abgeordneter gewählt wird.

(3) Gemeinden mit mehr als 80.000 Einwohnern bilden einen Wahlkreis.

(4) Im übrigen werden aus benachbarten Gemeinden Wahlkreise gebildet, deren Einwohnerzahl möglichst durch 20.000 teilbar sein, 80.000 nicht unterschreiten und 240.000 nicht überschreiten soll.

(5) Die Anzahl der einem Wahlreise zustehenden Abgeordneten darf 45 % der gesamten Mitgliederzahl der Verbandsversammlung nicht überschreiten.

(6) Die räumliche Abgrenzung der Wahlkreise nach Absatz 3 und die in den Wahlkreisen nach den Absätzen 4 und 5 zu wählende Anzahl von Abgeordneten werden zur Durchführung der ersten Wahl nach Inkrafttreten dieses Gesetzes von der Landesregierung durch Rechtsverordnung, für die späteren Wahlen von der Verbandsversammlung durch Satzung bestimmt. Dabei kann Wahlkreisen nach den Absätzen 3 und 4, deren Einwohnerzahl nicht durch 20.000 teilbar ist, für den 10.000 Einwohner überschreitenden Rest eine weitere Stimme zugeteilt werden.

(7) Die der Größe des Wahlkreises entsprechende Anzahl von Abgeordneten wird in einem schriftlichen und geheimen Wahlgang nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt. Auf das Wahlverfahren und die Wählbarkeit der Abgeordneten finden die für die Wahl zu den Gemeindevertretungen geltenden Bestimmungen mit der Maßgabe Anwendung, daß zum Abgeordneten der Verbandsversammlung nur gewählt werden kann, wer seinen ständigen Wohnsitz im Verbandsgebiet hat.

vertreten, daß ihnen dadurch der Einfluß auf die Verbandsführung entzogen werde. Da diesem Gesichtspunkt in der praktischen Kommunalpolitik eine erhebliche Bedeutung zuzumessen ist, scheidet die hier skizzierte Lösung aus praktischen Erwägungen aus.

Eine Möglichkeit, die Gegenüberstellung der Stimmgewichte kommunaler Gruppen zu entschärfen, besteht darin, außer den kommunalen Vertretern auch solche der Wirtschaft (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) zuzulassen. Dieser Weg ist von dem ältesten Regionalplanungsverband Deutschlands, dem Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, beschritten worden [1].

1) § 4 der Verbandssatzung SVR lautet (auszugsweise):

(1) Die Mitglieder des Verbandes wählen die sich aus Absatz 2 ergebende Zahl von Mitgliedern der Verbandsversammlung für die Dauer der Wahlzeit ihrer Vertretungen. Wählbar sind die Mitglieder der Vertretungen, die Dienstkräfte der Mitgliedskörperschaften und der kreisangehörigen Gemeinden und Ämter; sie müssen ihren Wohnsitz im Verbandsgebiet haben. Dienstkräfte des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk dürfen nicht Mitglieder der Verbandsversammlung sein; dies gilt nicht für Inhaber eines Ehrenamtes.

(2) Auf jedes Mitglied des Verbandes entfällt bis zu einer Einwohnerzahl von 125.000 des zum Verband gehörigen Gebietes ein Mitglied der Verbandsversammlung. Jedes Mitglied des Verbandes wählt wenigstens ein Mitglied der Verbandsversammlung. Für jede weiteren 125.000 Einwohner und für eine Resteinwohnerzahl von mehr als 50.000 ist je ein weiteres Mitglied der Verbandsversammlung zu wählen. Gewählt ist, wer die meisten Stimmen erhält. Bei Stimmengleichheit entscheidet das vom Vorsitzenden der Vertretung zu ziehende Los. Sind mehrere Mitglieder zu wählen, findet eine Listenwahl nach dem d'Hondtschen Höchstzahlenverfahren statt. Die Zahl der Dienstkräfte darf die Zahl der Mitglieder der Vertretungen nicht übersteigen. Über die Zuteilung des letzten Sitzes entscheidet bei gleicher Höchstzahl das vom Vorsitzenden der Vertretung zu ziehende Los. Können sich die Gruppen der Vertretung über die Verteilung der Sitze auf Mitglieder der Vertretung einerseits und auf Dienstkräfte andererseits nicht einigen, so steht ihnen das Entscheidungsrecht in der Reihenfolge der auf sie entfallenden Höchstzahlen zu.

§ 4 a der Verbandssatzung SVR lautet (auszugsweise):

1) Die nach § 4 gewählten Mitglieder der Verbandsversammlung wählen für die Dauer ihrer Wahlzeit weitere Mitglieder zur Verbandsversammlung aus
   a) den im Verbandsgebiet ansässigen Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern und Landwirtschaftskammern,
   b) den im Verbandsgebiet tätigen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden,
   c) den Siedlungsgesellschaften und Heimstätten, den Verbänden des Wohnungswesens, des Verkehrs und der Wasserwirtschaft.

   Die zu a-c genannten Organisationen können dem Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk Vorschläge für die Wahl einreichen.

2) Die nach Absatz 1 zu wählenden Mitglieder der Verbandsversammlung müssen im Gebiet des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk ansässig sein. Von den nach Absatz 1 a zu wählenden Mitgliedern der Verbandsversammlung soll die Hälfte auf Arbeitgeber, (Unternehmer), die Hälfte auf Arbeitnehmer entfallen.

3) Die Zahl der nach Absatz 1 zu wählenden Mitglieder der Verbandsversammlung beträgt zwei Drittel der nach § 4 Abs. 1 gewählten Mitglieder der Verbandsversammlung. Ergibt sich bei der Berechnung der Zweidrittel eine ungerade oder gebrochene Zahl, so ist diese Zahl nach oben auf eine gerade und ganze Zahl aufzurunden.

Die damit gesammelten Erfahrungen sind als sehr positiv zu beurteilen.

Auch wenn neben den Vertretern der kommunalen Körperschaften solche der Wirtschaft zugelassen werden, stellt sich das Problem der Stimmgewichtung. Dabei muß als selbstverständlich davon ausgegangen werden, daß nicht alle Gemeinden (oder Gemeindeverbände) das gleiche Stimmgewicht beanspruchen können. Es wird ein Weg gesucht werden müssen, der es ermöglicht, - in größtmöglicher Annäherung - die sachliche Bedeutung der Beteiligten und ihren Leistungsbeitrag zu den regionalen Gemeinschaftsaufgaben zu respektieren. [1)]

---

1) Eine solche Lösung sucht § 5 des zweiten Entwurfs einer Verbandsatzung für den Planungsverband Untermain. Dieser lautet auszugsweise:

(1) Die Verbandsversammlung besteht aus den Abgeordneten, die von den dem Verbande angehörenden Gemeinden und Landkreisen entsandt werden. Die Abgeordneten üben ihre Tätigkeit in der Verbandsversammlung nach ihrer freien, nur durch die Rücksicht auf das Gemeinwohl bestimmten Überzeugung aus.

(2) Das jeder Mitgliedsgemeinde in der Verbandsversammlung zustehende und durch die Abgeordneten (Absatz 4, Buchstaben a - i) auszuübende Stimmgewicht ergibt sich aus der Einwohnerzahl und der Größe des Gemeindegebietes. Auf 500 Einwohner und auf 500 ha Gemeindegebietsfläche entfällt je eine Stimme. Bruchteile von Stimmen gelten als ganze Stimmen.

(3) Das durch die Abgeordneten (Absatz 4, Buchstabe j - n) auszuübende Stimmgewicht eines Landkreises entspricht einem Viertel der Stimmenzahl, die den ihm angehörenden Gemeinden zusteht.

B. Stellungnahme zu einzelnen Bestimmungen des Gesetzentwurfs in der Fassung vom 20. 4. 1960.

Zu § 2 (Verbandsbereich)

Die in Absatz 2 vorgesehene Abgrenzung des Wirkungsbereiches des Verbandes soll nach der Entwurfs-Begründung den Ausstrahlungsbereich der Stadt Hannover unter Berücksichtigung der bestehenden Verwaltungsgrenzen erfassen.

Es wird gutgeheißen, daß die im Abstand von rd. 40 km rings um Hannover liegenden größeren zentralen Orte - Hildesheim, Peine, Celle, Nienburg, Stadthagen und Hameln - außerhalb des Verbandsbereiches verbleiben sollen. Wie die von der Stadt Hannover angestellten Untersuchungen bestätigen ("Städte verändern ihr Gesicht", Strukturwandel einer Großstadt und ihres Umlandes, dargestellt am Beispiel der Hauptstadt Hannover, von Bauassessor Müller-Ibold, Stadtplanungs- und Vermessungsamt Hannover), besitzen die zentralen Orte dieses "äußeren Ringes" soviel Eigenständigkeit, eine so weitgehende Selbständigkeit in Bezug auf das Verhältnis der Wohnbevölkerung zu den Arbeitsplätzen am Ort und eine so gesunde Struktur, daß zu ihrer Einbeziehung in den Planungsverband keine Veranlassung gegeben ist. Eine planmäßige Beeinflussung der Wechselwirkungen zwischen diesen Nebenzentren und dem Hauptzentrum Hannover fällt in den Aufgabenbereich des Landes.

Dagegen sind die in einem Abstand von ca. 20 km um Hannover liegenden kleineren zentralen Orte des "inneren Ringes" - Lehrte, Burgdorf, Neustadt/Rbge., Wunstorf, Barsinghausen, Springe und Sarstedt - so stark auf die zentralen Dienste und auf den Arbeitsmarkt des Hauptzentrums Hannover ausgerichtet und umgekehrt sind die Arbeitsstätten von Hannover - sowohl Industrie wie Handel, Verkehr und Verwaltung - in solchem Ausmaß auf die Pendler angewiesen, die in diesen Orten und in den ihnen entsprechenden Sektoren des Zwischenbereiches wohnen, daß sich daraus wechselseitige Zusammenhänge und Abhängigkeiten ergeben, die eine institutionell geregelte,

unmittelbare zwischengemeindliche Zusammenarbeit innerhalb dieses ganzen Gebietes unerläßlich notwendig erscheinen lassen.

Innerhalb dieses gesamten Bereichs gilt das in besonders starkem Maße für die beiden bisher am ausgeprägtesten ausgebildeten "Entwicklungs-Achsen" Hannover - Wunstorf und Hannover - Hildesheim. Aus der Begründung des Gesetzentwurfs ist nicht ersichtlich, aus welchem Grunde Sarstedt, das im Schnittpunkt der Achse Hannover - Hildesheim mit dem "inneren Ring" liegt, nicht wie alle anderen zentralen Orte dieses Ringes ebenfalls in den Verbandsbereich einbezogen werden soll. Auch wenn damit der Verband auf das Gebiet eines weiteren Regierungsbezirkes - Hildesheim - übergreift, ist die Einbeziehung des Sektors beiderseits dieser Entwicklungs-Achse bis einschließlich Sarstedt in den Verband unbedingt notwendig. Diesem Sektor des Verbandsgebietes sollten - ebenso wie das für das übrige Verbandsgebiet vorgesehen ist - alle jene Gemeinden zugerechnet werden, in welchen der Anteil der Pendler nach Hannover an den gesamten Erwerbstätigen höher liegt als 20 % (vgl. "Städte verändern ihr Gesicht", Karte III). Darüber hinaus ist bei der Abgrenzung auf eine zweckmäßige Abrundung des Verbandsgebiets zu achten.

Demgemäß wären - wie in der Kartenanlage dargestellt - in den Verbandsbereich noch einzubeziehen:

Aus dem Landkreis Springe, Reg.-Bez. Hannover, die Gemeinden:

Bennigsen,
Gestorf,
Hüpede,
Jeinsen (einschl. der Exclave Jeinser Holz),
Lüdersen,
Örie,
Pattensen,
Schliekum,
Vardegötzen,
Völksen,

ferner im Hinblick auf eine zweckmäßige Abrundung die Gemeinden:

Alvesrode und
Mittelrode.

Aus dem Landkreis Hildesheim - Marienburg, Reg.-Bez. Hildesheim, die Gemeinden:

Ahrbergen,
Giften,
Gleidingen,
Gödringen,
Heisede,
Hotteln,
Ingeln,
Össelse,
Ruhte,
Sarstedt,

ferner im Hinblick auf eine zweckmäßige Abrundung die Gemeinden:

Barnten,
Bledeln,
Bolzum,
Großlobke,
Lühnde,
Ummeln,
Wätzum,
Wehmingen,
Wirringen.

Die vorgesehene Einbeziehung des Erholungsgebietes um das Steinhuder Meer in den Wirkungsbereich des Verbandes ist im Hinblick auf die Verbandsaufgaben zweckmäßig.

Ebenso ist die vorgesehene volle Einbeziehung des bisher infolge der geographischen Gegebenheiten relativ schwach entwickelten Sektors im Norden von Hannover (westlicher Teil des Kreises Burgdorf) wichtig, weil gerade dort Raumreserven liegen, deren mögliche Erschließung im Rahmen einer regionalen Zusammenarbeit besondere Beachtung verdient.

Zu § 4 (Eigener Wirkungskreis)

(a) Die in Absatz 1 vorgesehene Umschreibung des eigenen Wirkungskreises ist sehr abstrakt. Eine Konkretisierung wäre auch deshalb begrüßenswert, um den Gesetzesinhalt auch für den Laien - ohne systematische Durcharbeitung des ganzen Gesetzes - übersehbar zu machen. Zu diesem Zwecke könnte etwa wie folgt formuliert werden:

(1) Im eigenen Wirkungskreis obliegt dem Verbande die Förderung und Sicherung einer geordneten räumlichen Gesamtentwicklung des Verbandsbereiches, insbesondere im Hinblick auf

a) das Wohnungs- und Siedlungswesen,
b) die Industrieansiedlung,
c) die Grünflächen,
d) das Verkehrswesen,
e) die öffentliche Versorgung,
f) die Gemeinbedarfseinrichtungen.

(2) Zur Erfüllung des Verbandszwecks obliegen dem Verbande:

a) die überörtliche und überfachliche Gesamtplanung für den Verbandsbereich (Verbandsplan),
b) die Anordnung vorsorglicher Maßnahmen zur Sicherung der Verbandsplanung,
c) die Mitwirkung an der Planung der Gemeinden und anderer Planungsträger und an ihrer Durchführung nach Maßgabe der Verbandsplanung.

(b) Die Aufgaben des Verbandes sollten aus den in der allgemeinen Stellungnahme dargelegten Gründen auf die Regionalplanung beschränkt und konzentriert werden. Darüber hinausgehende Aufgaben sollte der Verband nur übernehmen dürfen, wenn überörtliche Interessen dies erfordern. Es wird empfohlen, diese Voraussetzung in § 4 Absatz 2 Satz 1 aufzunehmen und diesen somit folgendermaßen zu fassen (alte Fassung in Klammern; Änderungsvorschlag unterstrichen):

"(2) Der Verband hat auf Verlangen der Verbandsglieder Aufgaben und Einrichtungen, die zu deren eigenem Wirkungskreis gehören, zu übernehmen, soweit dies für die Erfüllung seiner (Aufgaben dienlich ist) <u>überörtlichen Aufgaben notwendig ist."</u>

(c) Die Bestimmung des Absatzes 3 gehört besser nach § 38, der von dem Verbandsplan handelt. Der materielle Inhalt des § 4 Abs. 3 ist übrigens in § 38 Abs. 2 Ziffer 1 bereits erfaßt.

<u>Zu § 22 (Ausschüsse)</u>

Bei der Bildung von Ausschüssen ist die in Absatz 2 vorgesehene Zusammensetzung nach dem Verhältnis der in der Versammlung vertretenen Gruppen begründet, soweit die Ausschüsse Personal-

und Finanzangelegenheiten behandeln sollen; bei Fachausschüssen zur Behandlung von technischen, technischwirtschaftlichen und juristischen Fragen sollte jedoch in erster Linie die fachliche Eignung der Mitglieder ausschlaggebend sein. Es wird daher empfohlen, die Zusammensetzung der Ausschüsse nicht in der vorgesehenen Form zu binden, sondern sie der Verbandsversammlung zu überlassen. Das gleiche gilt für die Wahl der Ausschuß-Vorsitzenden bzw. das Vorschlagrecht der Gruppen. Zur Durchführung dieser Änderung wäre Absatz 2 ersatzlos zu streichen.

Zu § 26, Absatz 2 (Vertretung des Verbandsdirektors)

Im Interesse einer auch im Falle der Verhinderung des Verbandsdirektors einheitlichen Gesamtleitung des Verbandes sollte die ständige allgemeine Vertretung des Verbandsdirektors einem der Beigeordneten übertragen werden. Die Reihenfolge der Vertretung müßte von der Verbandsversammlung entweder generell - z.B. nach dem Dienstalter - oder konkret in Bezug auf die jeweiligen Personen festgelegt werden. Die Verbandsordnung des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk schreibt das in § 13 Abs. 3 vor.

Zu § 26 Absatz 3 (Qualifikation der leitenden Beamten)

Die Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst bzw. zum Richteramt oder die Abschlußprüfung einer Technischen Hochschule in einer den Aufgaben des Verbandes entsprechenden Fachrichtung sollte grundsätzlich für alle Wahlbeamten des Verbandes gefordert werden. Wenn mit Rücksicht auf das politische Element eine Ausnahme notwendig erscheint, sollte diese nach ggf. in der Hauptsatzung zu treffender Entscheidung auf einen der Beigeordneten beschränkt, für den Verbandsdirektor aber nicht zugelassen werden.

Zu § 31 (Verbandsbeirat)

(a) Der Mitgliederkreis der Verbandsorgane und des Beirats zusammen bildet eine vollständige "Planungsgemeinschaft";

er entspricht, wenn den Vorschlägen der Gutachter entsprochen wird, dem Mitgliederkreis der Landesplanungsgemeinschaften nach dem Landesplanungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen.

Der Musterentwurf der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft und des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung sieht folgende Zusammensetzung für die Landesplanungsgemeinschaft vor:

" § 4 (Die Landesplanungsgemeinschaft)

(1) . . . .

(2) Mitglieder der Landesplanungsgemeinschaft sind:
   a) Die anerkannten regionalen Planungsgemeinschaften,
   b) die kommunalen Spitzenverbände (Landesverbände).

(3) Auf Antrag sind in die Landesplanungsgemeinschaft aufzunehmen:
   a) Landwirtschaftskammern und
   b) Industrie- und Handelskammern.

(4) Außerdem können auf ihren Antrag in die Landesplanungsgemeinschaft insbesondere aufgenommen werden:
   a) Handwerkskammern,
   b) Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände,
   c) Heimstättengesellschaften (Landeswohnungsfürsorgegesellschaften) mbH als Organe der staatlichen Wohnungspolitik, Verbände des Wohnungswesens, der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft, der Industrie, des Bergbaues, der Verkehrswirtschaft, der öffentlichen Elektrizitätsversorgung, der Gas- und Wasserversorgung und der Wasserwirtschaft,
   d) Organisation der Landschafts- und Heimatpflege,
   e) Wissenschaftliche Einrichtungen.

   Verbände und Unternehmen der unter den Buchstaben b - e genannten Bereiche können nur aufgenommen werden, wenn sie in größeren Teilen des Landes tätig sind.

(5) Die Satzung bestimmt das Nähere über den Erwerb der Mitgliedschaft und die Anzahl der den einzelnen Mitgliedern zustehenden Stimmen. Dabei muß die Stimmenzahl der Mitglieder nach Absatz 2 größer sein als die Summe der Stimmen der Mitglieder nach den Absätzen 3 und 4.

(6) An den Beratungen der Landesplanungsgemeinschaft sind die Behörden des Landes und des Bundes, die mit raumbeanspruchenden und raumbeeinflussenden Maßnahmen befaßt sind, zu beteiligen."

Ferner sei auf § 4 der Verbandsordnung des SVR hingewiesen. Hier ist die Einschaltung der Wirtschaft weitergehend geregelt, da deren Vertreter von dem kommunalen Teil der Verbandsversammlung als voll stimmberechtigte Mitglieder zugewählt werden und auch im Verbandsausschuß im gleichen Verhältnis vertreten sind, wie die in der Verbandsversammlung (60 % kommunale Vertreter, 20 % Vertreter der Wirtschaft/Arbeitgeberseite und 20 % Vertreter der Wirtschaft/Arbeitnehmerseite). Dagegen ist in den Organen des SVR bisher keine Beteiligung von Behörden, wissenschaftlichen und kulturellen Institutionen möglich. (Vgl. hierzu auch die Hinweise von Umlauf in "Wesen und Organisation der Landesplanung", S. 45).

In erster Linie würden die Gutachter es für zweckmäßig halten, die Verbandsversammlung selbst in ihrer Zusammensetzung den Landesplanungsgemeinschaften anzupassen.

Die folgenden Einzelvorschläge gehen davon aus, daß - demgegenüber an der Konzeption des Entwurfs festgehalten wird.

(b) In Absatz 3 sollten bei den durch die Aufsichtsbehörden zu bestellenden Beiratsmitgliedern diejenigen Behörden, insonderheit die Fachplanungsbehörden bestimmt werden, die jedenfalls in dem Verbandsbeirat vertreten sein müssen, ebenso wie dies in der Vorschrift des Absatzes 4 für die andere Gruppe der Beiratsmitglieder bestimmt ist. In der Sache ist der Fall gegeben, den das nordrhein-westfälische Landesplanungsrecht - wie hier vorgeschlagen - für die Landesplanungsgemeinschaften in Art. III der I. DVO zum Landesplanungsgesetz geregelt hat. Dazu wird empfohlen, in Absatz 3 den im folgenden durch Unterstreichung kenntlich gemachten Satz einzufügen:

" (3) Ein Drittel der Mitglieder wird von der Aufsichtsbehörde bestellt. <u>Dabei sind die Behörden des Bundes und des Landes angemessen zu berücksichtigen, die mit raumbeanspruchenden und raumbeeinflussenden Maßnahmen innerhalb des Verbandsbereichs befaßt sind."</u>

(c) Der Katalog in Absatz 4 Satz 2 sollte um die an der Landes- und Ortsplanung beteiligten wissenschaftlichen Institutionen erweitert werden; diese sind mit Erfolg bei den nordrhein-westfälischen Landesplanungsgemeinschaften als Mitglieder zugelassen (vgl. Art. III der I. DVO zum LaplaG).

(d) Das Recht zur Berufung der Beiratsmitglieder nach Absatz 4 sollte der Verbandsversammlung vorbehalten bleiben, zumal dann, wenn die Bedeutung des Beirats - wie von den Gutachtern vorgeschlagen wird - durch dessen obligatorische Einschaltung in das Planaufstellungsverfahren gehoben wird. Wenn der Verbandsversammlung das Berufungsrecht zugestanden wird, kann das komplizierte Widerspruchsverfahren des Absatzes 5 Satz 3 entfallen.

(e) Da die Beiratsmitglieder des Absatzes 4 bestimmte in der Satzung noch zu konkretisierende Fach- und Organisationsbereiche repräsentieren, könnte die förmliche Wahlentscheidung des Verbandes überhaupt auf die Fälle beschränkt werden, in denen sich die vorschlagberechtigten Verbände etc. nicht binnen bestimmter Zeit nach entsprechender Aufforderung auf einen Vertreter ihrer Gruppe geeinigt haben. Unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte könnte Absatz 5 wie folgt gefaßt werden:

> "Die in Absatz 4 genannten Mitglieder des Beirats werden von der Verbandsversammlung berufen, wenn die für die Entsendung eines Vertreters vorschlagberechtigten Gruppen von Verbänden und Körperschaften sich nicht innerhalb von zwei Monaten nach Aufforderung auf einen Vertreter geeinigt haben."

Zu § 32 (Zuständigkeit des Verbandsbeirats)

(a) Zunächst scheint die Überschrift dieser Bestimmung bedenklich. Der Verbandsbeirat hat keine "Zuständigkeit" im verwaltungsrechtlichen Sinn. Die Überschrift müßte wohl lauten "Aufgaben des Verbandsbeirats".

(b) Die in Absatz 1 getroffene Grundbestimmung über die Beteiligung sollte für den Hauptanwendungsfall, nämlich die Verbandsplanung konkretisiert werden, indem der folgende neue Satz angefügt wird:

"Dies gilt insbesondere für die Aufstellung des Verbandsplanes."

(c) Der in Absatz 2 ausgesprochene Grundgedanke, nämlich neben den Mehrheitsempfehlungen auch Minderheitsgutachten zuzulassen, ist zu begrüßen. Jedoch vermag der Gedanke der mathematischen Wägung der Bedeutung des Minderheitengutachtens nicht zu überzeugen. Hält man an dem Gedanken fest, ein förmliches Minderheitsgutachten nur dann zuzulassen, wenn sich mindestens ein Drittel der Beiratsmitglieder darauf einigt, so sollten doch im Interesse der Objektivität des Beratungsverfahrens schriftlich zu begründende abweichende Äußerungen auch einzelner Beiratsmitglieder zugelassen werden.

(d) Es wird empfohlen, zusätzlich zu bestimmen, daß der Beirat mindestens einmal jährlich einzuberufen ist. Die Einberufung sollte auch von mindestens einem Drittel seiner Mitglieder verlangt werden können und müßte in diesen Fällen binnen 4 Wochen erfolgen.

Zu § 33 (Sitzungen des Verbandsbeirats)

Die Bestimmungen des Absatzes 2 lassen die Absicht erkennen, den Beirat möglichst intensiv in die Arbeiten des Verbandes einzuschalten. Das ist sehr bedeutsam, weil die Organe des Verbandes durch die Mitwirkung der im Beirat vertretenen Behörden, Verbände, Körperschaften usw., die an den Aufgaben des Verbandes interessiert sind und von seinen Maßnahmen betroffen werden, eine wertvolle Erweiterung ihres fachlichen Gesichtskreises erfahren und vermehrte Kontakt- und Koordinationsmöglichkeiten erhalten.

Um die Wirkungsmöglichkeiten einer vollständigen Planungsgemeinschaft auszuschöpfen, wäre zu erwägen, bei der Behandlung

von Planungsaufgaben, die das ganze Verbandsgebiet betreffen oder Fragen von grundsätzlicher Bedeutung beinhalten, über das Anhörungsrecht und das Teilnahmerecht des Absatzes 2 hinaus gemeinsame Beratungen der Verbandsorgane und des Beirats vorzuschreiben. Dazu wäre zu empfehlen, Absatz 2, wie durch Unterstreichung kenntlich gemacht, zu ergänzen:

"(2) Die Mitglieder des Verbandsbeirats sind berechtigt, an den Sitzungen der Verbandsversammlung mit beratender Stimme teilzunehmen. An Beratungen der Verbandsversammlung über die Aufstellung von Plänen ist der Beirat zu beteiligen. Die Mitglieder des Verbandsvorstandes sind berechtigt, an den Sitzungen des Verbandsbeirates mit beratender Stimme teilzunehmen."

Zu § 34 (Weitere Vorschriften über den Verbandsbeirat)

In Absatz 4 sollte ausdrücklich bestimmt werden, daß der Verbandsdirektor und die Beigeordneten berechtigt sind, an den Sitzungen des Verbandsbeirats mit beratender Stimme teilzunehmen.

Zu § 37 (Staatliche Aufgaben)

Da der Entwurf vor Verabschiedung des Bundesbaugesetzes erarbeitet wurde, konnte er verständlicherweise nicht mit diesem Gesetz abgestimmt sein. Das Bundesbaugesetz wirkt sich auf mehrere der in § 37 angesprochenen Aufgaben aus.

Die in Absatz 1 Ziffern (a), (b), (d) und (k) zitierten Rechtsgrundlagen treten am 28. 6. 1961 außer Kraft und werden an diesem Tage durch das Bundesbaugesetz ersetzt.

Die zu (k) genannte Aufgabe - Zustimmung zu Befreiungen von Bauleitplänen - bleibt zwar bestehen, obliegt aber nach § 31 Absatz 2 BBauG der Höheren Verwaltungsbehörde. Deren Aufgaben könnten über § 147 Abs. 2 BBauG auf eine staatliche Behörde übertragen werden. U.U. bestünde die Möglichkeit, den Verband insoweit zur Höheren Verwaltungsbehörde zu erklären.

Die Aufgaben zu (c) - Ansiedlungsgenehmigung -, zu (e) - Naturschutzmaßnahmen -, zu (f) - Sicherung von Bodenschätzen -, zu (g) - Schutz des Baumbestandes -, zu (h) und (i) - Maßnahmen gegen Verunstaltungen - werden durch das Bundesbaugesetz nicht betroffen; sie können und sollen dem Verbande übertragen werden.

Zur wirkungsvollen Zusammenfassung baugesetzlicher Befugnisse, soweit diese für überörtliche Zwecke benötigt werden, sollten dem Verbande die folgenden u. U. an anderer Gesetzesstelle zu erfassenden Handhaben verliehen werden:

(a) das Recht zur Aufstellung von Bebauungsplänen (§§ 8,9 BBauG) für bestimmte Verwendungszwecke überörtlicher Bedeutung,

(b) das Recht zur Anordnung von Veränderungssperren (§§ 14 ff BBauG) zur Sicherung von Planungsaufgaben nach (a) und zur Verhinderung drohender Gefährdungen überörtlicher Belange (wie in § 39 Abs. 3 dieses Entwurfs vorgesehen),

(c) das gesetzliche Vorkaufsrecht im Rahmen der §§ 24 ff BBauG - und zwar abweichend von § 39 Abs. 2 dieses hier behandelten Entwurfs - in Gebieten, die durch Verbandssatzung zu bestimmen sind, während die Vorkaufsrechte im übrigen den Gemeinden verbleiben,

(d) die Beteiligung bei der Erteilung von Befreiungen und Ausnahmen von Bebauungsplänen des Verbandes nach § 31 BBauG.

Dabei sollte die Zuständigkeit in den Fällen der Ziffern (a), (b) und (c) durch Aufstellung eines Verbands- (Zuständigkeits-) Verzeichnisses nur in einem förmlichen Verfahren begründet werden können.

Die Zulässigkeit der vorgeschlagenen Aufgabenübertragung folgt aus § 4 Abs. 8 BBauG. Diese für sondergesetzliche Planungsverbände geltende Bestimmung gilt als lex specialis derjenigen des § 147 Abs. 1 und gestattet die landesgesetz-

liche Übertragung gemeindlicher Aufgaben des Bundesbaugesetzes auf sondergesetzliche Planungsverbände (vgl. hierzu die Ausführung unter Ziffer II. 4 der Allgemeinen Begründung).

Zu § 38 (Verbandsplan)

(a) Die Gutachter schlagen vor, § 38 Absatz 1 wie folgt zu fassen:

"Die Planung des Verbandes soll die Gestaltung des Planungsgebietes in der Weise beeinflussen, daß erwünschte Entwicklungen ermöglicht und gefördert und unerwünschte Entwicklungen verhindert werden. Der zu diesem Zweck aufgestellte Verbandsplan ist der übergemeindliche und zusammenfassende Plan für den gesamten Verbandsbereich, nach dem sich die künftige Struktur des Gebietes und die geordnete Nutzung des Bodens in den Grundzügen richten sollen, insbesondere im Hinblick auf die Erfordernisse des Siedlungswesens, der gewerblichen Wirtschaft, des Verkehrs, der Wasserwirtschaft, der Land- und Forstwirtschaft, des Schutzes des Heimatbildes und der Erholung. Der Verbandsplan ist im Maßstab 1 : 25.000 aufzustellen. Die Aufstellung kann sachlich und gebietlich in Teilplänen erfolgen."

(b) In Absatz 3 ist nicht die wichtige Frage der Wirkung des Verbandsplanes zusammenfassend geregelt. Diese Frage ist aber von erheblicher Bedeutung. Es müßte eine Regelung angestrebt werden, die die Bestimmungen des § 1 Abs. 3 und des § 7 BBauG aufgreift. Dazu könnte Absatz 3 durch die unterstrichenen Sätze ergänzt und wie folgt gefaßt werden:

"(3) Der Verbandsplan ist durch Satzung aufzustellen. Er bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Nach der Genehmigung sind der Verband, die Verbandsglieder und die übrigen kreisangehörigen Gemeinden an den Verbandsplan gebunden. Die Gemeinden haben ihre Bauleitpläne den in dem Verbandsplan niedergelegten Zielen der Landesplanung anzupassen. Andere Planungsträger haben ihre Planungen dem Verbandsplan insoweit anzupassen, als sie diesem Plan nicht widersprochen haben. Macht eine Veränderung der Sachlage eine abweichende Planung der öffentlichen Planungsträger, die nicht Glieder des Verbandes sind, erforderlich, so haben sie sich unverzüglich mit dem

Verbande ins Benehmen zu setzen. Der Verbandsplan tritt nach fünf Jahren außer Kraft, sofern er nicht vor Ablauf dieser Zeit mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde von dem Verbande aufgehoben oder neu beschlossen wird.

(c) Absatz 6 Satz 1 ist mit Rücksicht auf die bundesgesetzliche Bestimmung des § 1 Abs. 3 BBauG bedenklich. Dort ist nämlich der Anpassungszwang bereits generell bestimmt, ohne daß es dazu einer Aufforderung des Trägers der überörtlichen Planung bedürfte. § 38 Abs. 6 Satz 1 muß daher gestrichen werden.

(d) Zu Absatz 6 Satz 2 wird auf die Ausführungen unter Ziffer II. 7 der Allgemeinen Begründung verwiesen. Die Entschädigungspflicht des Verbandes besteht nicht schlechthin. Die Verpflichtung, die gemeindlichen Bauleitpläne den Zielen der Landesplanung anzupassen, ist eine durch Bundesgesetz begründete generelle Pflicht. Sie begründet keinen Entschädigungs- oder Freistellungsanspruch der Gemeinden. Will das Gesetz einen solchen Anspruch zuerkennen, so müßte er auf die Fälle beschränkt werden, in denen einer Gemeinde allein oder überwiegend aus überörtlichen Interessen eine Planänderung aufgegeben wird. Dazu wäre Absatz 6 etwa wie folgt zu fassen:

"(6) Entstehen der Gemeinde bei der Durchführung von Maßnahmen, die ganz oder überwiegend im überörtlichen Interesse liegen und durch den Verbandsplan veranlaßt sind, Aufwendungen für Entschädigungen nach §§ 40 - 44 des Bundesbaugesetzes, so sind ihr diese von dem Verbande zu ersetzen. Muß infolge des Verbandsplanes ein gemeindlicher Bauleitplan neu aufgestellt, geändert, ergänzt oder aufgehoben werden, so trägt der Verband die dadurch ausgelösten Planungskosten insoweit, als ihre Aufwendung den überörtlichen, durch den Verband wahrzunehmenden Interessen entspricht; im Streitfalle entscheidet die Aufsichtsbehörde."

Zu § 39 (Vorsorgliche Maßnahmen)

(a) Absatz 2 ist mit dem Bundesbaugesetz abzustimmen. Bedenken ergeben sich aus § 27 Abs. 1 BBauG. Danach ist die Gemeinde in ihrer Entschließung über Ausübung des Vorkaufsrechts auch dann frei, wenn die Ausübung zu Gunsten eines Dritten zulässig und dieser einverstanden ist. Im Falle des § 27 Abs. 2 BBauG muß zwar die Gemeinde das Vorkaufsrecht zu Gunsten bestimmter Bedarfsträger auf deren Antrag ausüben; aber der Verband gehört nicht zu dem dort erschöpfend aufgeführten Kreis von Beteiligten.

Wenn das Vorkaufsrecht des Verbandes für notwendig gehalten wird, so dürfte nur der Weg gangbar sein, ihm ein Vorkaufsrecht selbst zu verschaffen. Die Möglichkeit dazu bietet, wie bereits oben dargelegt, § 4 Abs.8 BBauG. Es kann aber kaum in Betracht kommen, dem Verbande das gesamte gemeindliche Vorkaufsrecht zu übertragen. Es sollte vielmehr gegenständlich auf die in § 39 Abs. 1 dieses Entwurfs aufgeführten Verwendungszwecke beschränkt sein, natürlich nur im Rahmen der §§ 24 ff BBauG. Darüber hinaus erscheint eine Beschränkung auf bestimmte Gebiete erforderlich. Auf diese Weise könnten die notwendigen klaren Abgrenzungen gegenüber dem im übrigen zu erhaltenden gemeindlichen Vorkaufsrecht gezogen werden. Die vorgeschlagene räumliche Abgrenzung könnte in dem Verfahren der Aufstellung des Verbandsverzeichnisses erfolgen, welches zu Absatz 3 (unten) vorgeschlagen wird.

Daher wird vorgeschlagen, Absatz 2 wie folgt zu fassen:

"(2) Dem Verbande steht das in den §§ 24 - 26 des Bundesbaugesetzes geregelte Vorkaufsrecht zu, soweit

a) das Grundstück der Erfüllung der überörtlichen Aufgaben des Verbandes, einschließlich der in § 39 Absatz 1 genannten vorsorglichen Maßnahmen dient,

b) das Grundstück in einem Gebiet liegt, welches im Verbandsverzeichnis für das Vorkaufsrecht des Verbandes festgesetzt ist."

(b) In Absatz 3 ist der Begriff der Bausperre durch den der Veränderungssperre zu ersetzen. Das in Absatz 3 vorgesehene, durch § 4 Abs. 8 BBauG grundsätzlich zugelassene Verfahren sollte aber im Interesse einer noch klareren Abgrenzung gegenüber der gemeindlichen Planung etwa in der Weise gesichert werden, wie das nach der Verbandssatzung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (vgl. § 16) geschieht. Diese Bestimmung wird im folgenden auszugsweise wiedergegeben. Zu ihrem besseren Verständnis ist vorab zu bemerken, daß der alte Begriff des "Fluchtlinienwesens" von dem des heutigen "Bebauungsplan" mit erfaßt ist:

"§ 16

(1) Das Fluchtlinienwesen geht für das Verbandsgebiet auf den Verband in folgender Begrenzung über:

1. Der Verband ist zuständig zur Festsetzung von Fluchtlinien:

a) für die Durchgangs- oder Ausfallstraßen, insbesondere auch für solche Straßen und Plätze, die über den Bezirk einer Gemeinde hinausgehenden auf Schienen betriebenen Beförderungsanstalten dienen oder dienen sollen;

b) für die Ausgestaltung der Umgrenzung von Grüngebieten, die für die Gesamtsiedlung des Verbandsgebiets von Bedeutung sind;

c) deren Abänderung oder Aufhebung die notwendige Folge der Festsetzung einer Fluchtlinie nach den Bestimmungen zu a und b ist.

2. Über den vorstehend bestimmten Umfang hinaus kann der Verband nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen für einzelne Teile seines Gebiets Fluchtlinien- und Bebauungspläne festsetzen oder bestehende Fluchtlinien- und Bebauungspläne aufheben oder ändern. Kann nach Entscheidung des Verbandsausschusses eine neue Siedlung oder die Erweiterung einer vorhandenen Siedlung nach Lage der gewerblichen Niederlassungen oder der vorhandenen oder geplanten Verkehrswege sowie der ganzen Entwicklung der Gemeinden ohne Überschreitung einer Gemeindegrenze zweckmäßig nicht ausgeführt werden, so hat der Verbandsdirektor die beteiligten Gemeinden aufzufordern, binnen einer von ihm zu bestimmenden Frist einen gemeinschaftlichen Bebauungsplan aufzustellen, ihn zur Genehmigung einzureichen und nach erfolgter Genehmigung durchzuführen. Kommt ein solcher Bebauungsplan binnen der gestellten Frist nicht zur Durchführung, so kann der Verband nach Anhörung der beteiligten Gemeinden für den betreffenden Teil seines Gebiets einen Bebauungsplan festsetzen und, soweit erforderlich, bestehende Fluchtlinien aufheben.

3. Über diejenigen Straßen, Plätze und Flächen, welche unter die Ziffern 1 und 2 fallen sollen, wird ein Verzeichnis nebst planmäßiger Darstellung aufgestellt. Der Verbandsausschuß kann das Verzeichnis ergänzen oder berichtigen. Alle drei Jahre ist das Verzeichnis vom Verbandsausschusse neu aufzustellen. Die Aufstellung, Ergänzung und Berichtigung erfolgt durch Beschluß nach Anhörung der Vorstände der beteiligten Gemeinden und Kreise. Der Beschluß ist den beteiligten Gemeinden und Kreisen nebst einem Abdruck des Planes oder Planteils zuzustellen. Gegen den Beschluß des Verbandsausschusses findet binnen zwei Wochen die Beschwerde beim Verbandsrate (§ 26) statt. Das rechtskräftig festgestellte Verzeichnis begründet die Zuständigkeit der Verbandsorgane mit Wirkung für die Beteiligten und für Dritte.

Solange und soweit der Verband von seiner Zuständigkeit zur Festsetzung von Fluchtlinien für die in das Verzeichnis aufgenommenen Straßen, Plätze oder Flächen keinen Gebrauch macht, können die Gemeinden die Fluchtlinien festsetzen. Diese bedürfen der Zustimmung des Verbandsausschusses. Die Zustimmung kann durch den Verbandsrat ersetzt werden."

Ob es auch zweckmäßig und geboten ist, die verbindliche Bebauungsplanung für bestimmte gesetzlich katalogisierte Gegenstände (wie in Absatz 1 Nr. 1 und Absatz 2 des § 16 VerbO SVR vorgeschrieben) generell auf den Verband zu überführen oder nur für solche, die der Verband auf Grund der konkreten Situation bezeichnet, ist eine der sorgfältigen Prüfung bedürftige Frage. Beschränkt man sich auf die zweite Alternative, was im Rahmen der Konzeption des Gesetzentwurfs liegen dürfte, so könnte folgender neuer Absatz 4 eingefügt werden:

"(4) Die in den Absätzen 2 und 3 bezeichneten Rechte stehen dem Verbande nur in den Gebieten zu, die wegen ihrer besonderen Bedeutung für die Aufgaben des Verbandes in das Verbandsverzeichnis aufgenommen worden sind. Das Verbandsverzeichnis wird durch Satzung aufgestellt. Es ist spätestens alle fünf Jahre zu überprüfen und tritt gleichzeitig mit dem Verbandsplan außer kraft."

Zu § 40 (Mitwirkung des Verbandes)

Absatz 1 Satz 2, der die kommunalen Pläne der Zustimmung des Verbandes unterstellen will, steht u.U. im Widerspruch zu § 6 des Bundesbaugesetzes und wird nicht ohne weiteres aufrechterhalten werden können. Auch § 147 des Bundesbaugesetzes greift nicht ein. Die der höheren Verwaltungsbe-

hörde zustehende Genehmigungskompetenz kann nach § 147 Abs.2 nur auf eine andere staatliche, nicht aber eine kommunale Behörde übertragen werden. Es wäre allenfalls der Weg gangbar, eines der Organe des Verbandes zur Höheren Verwaltungsbehörde zu deklarieren.

Der förmlichen "Zustimmung" des Verbandes bedarf es zur Sicherung seiner materiellen Ziele nicht, da auf dem richtigen Wege des Absatzes 2 die Ansicht des Verbandes zur Kenntnis der Genehmigungsbehörde gelangt und im Rahmen des § 1 Abs. 3 BBauG beachtet werden muß. Würde allerdings ein Organ des Verbandes selbst Genehmigungsbehörde, so wäre das eine begrüßenswerte Verwaltungsvereinfachung.

Absatz 4 muß infolge der bundesaufsichtlichen Neuregelung gestrichen werden.

§ 40 a (Einspruchsrecht des Verbandes)

Wie in der allgemeinen Stellungnahme ausgeführt, bedarf der Verband eines Sicherungsinstruments gegen Durchkreuzungen seiner Planungen. Als Vorbild könnte § 4 Abs. 2 LaplaG NRW dienen. Dieser lautet:

> "Die Landesplanungsgemeinschaften können Maßnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände, die mit Raumordnungsplänen oder sonst mit den Zielen der Landesplanung nicht in Einklang stehen, widersprechen. Der Widerspruch hat aufschiebende Wirkung; über ihn entscheidet der Ministerpräsident als Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit den beteiligten Fachministerien."

Unter Berücksichtigung des Umstandes, daß der Verbandsplan staatlich genehmigt, daher aber auch für den staatlichen Bereich gelten muß, wird die Einfügung des folgenden § 40 a empfohlen:

"§ 40 a (Widerspruchsrecht des Verbandes)

(1) Raumbeanspruchenden oder raumbeeinflussenden Maßnahmen von öffentlichen und privaten Planungsträgern, die mit dem Verbandsplan, einem Verbandsfreiflächenplan oder einem Verbandsbauleitplan oder mit der geordneten räumlichen Entwicklung des Verbandsbereiches nicht im Einklang stehen, kann der Verband widersprechen.

(2) Der Widerspruch hat aufschiebende Wirkung.

(3) Wenn der Widerspruch gegen die Maßnahme eines öffentlichen Planungsträgers nicht auf den Verbandsplan gestützt ist oder nachträglich gestützt werden kann, tritt die aufschiebende Wirkung spätestens nach 6 Monaten außer Kraft. Dasselbe gilt für den Widerspruch gegen die Maßnahmen von privaten Planungsträgern, wenn dieser nicht auf einen verbindlichen Bebauungsplan oder eine nach anderen Gesetzen verbindliche Festsetzung gestützt ist oder gestützt werden kann.

(4) Im Falle des Absatzes 3 Satz 1 entscheidet auf Antrag eines Beteiligten der Minister des Innern im Einvernehmen mit den beteiligten Fachministern."

Zu § 45 (Verbandsumlage)

Die in Absatz 4 vorgesehene Genehmigung des Umlagebeschlusses durch die Aufsichtsbehörde sollte aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung nur dann gefordert werden, wenn der Hebesatz der Umlage verändert werden soll.

Zu § 48 (Aufsicht)

Absatz 2: Im Hinblick auf die Größe und Bedeutung des Verbandes und auf die Erstreckung seines Gebietes über mehrere Regierungsbezirke ist zu erwägen, ihn unmittelbar der Aufsicht des Innenministers zu unterstellen.

Zum Vergleich: Für den Siedlungsverband wurde ursprünglich gemäß § 24 der Verbandsordnung die Staatsaufsicht über den Verband in erster Instanz von Verbandspräsidenten, in höherer Instanz vom zuständigen Minister ausgeübt. Nach der Umwandlung der Behörde des Verbandspräsidenten in die Außenstelle Essen des Ministers für Wiederaufbau - Gesetz über die Abänderung des Gesetzes betr. Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk vom 28. November 1947 - gingen die Aufsichtsbefugnisse des Verbandspräsidenten auf den Minister für Wiederaufbau über.

Zu § 54 (Vorläufiger Plan für den Verbandsbereich)

Gegen das Institut des vorläufigen Plans sind Bedenken geltend zu machen. Ist der Minister des Innern, wie § 54 es voraussetzt, in der Lage, einen derartigen vorläufigen Verbandsplan zu erarbeiten, so kann dies als eine Maßnahme der dem Lande ohnehin zustehenden Landesplanungskompetenz erfolgen, an die - unter der Voraussetzung entsprechender förmlicher Behandlung - der Verband gebunden ist.

Die vorläufige Aufstellung eines Verbandsplanes durch die Ministerialbehörde würde die angestrebte kommunale Initiative beschränken und dem Verbande die erste, vielleicht für seine allgemeine Geltung entscheidende Bewährungsmöglichkeit nehmen, die nicht zuletzt auch darin besteht, daß der für die laufende Planung benötigte Arbeitsapparat an den grundlegenden planerischen Entscheidungen teil hat und an dieser Aufgabe am besten in seiner sächlichen und personellen Zusammensetzung bemessen werden kann. Nicht von der Hand zu weisen ist auch die Besorgnis, daß die Ministerialinstanz, die den ersten vorläufigen Plan aufgestellt hat, dessen Änderungen oder Ergänzungen zurückhaltend gegenübersteht. Schließlich würde man kaum glaubwürdig dem Einwand entgegentreten können, ob es der Verbandsbegründung überhaupt bedürfe, wenn die Ministerialinstanz in der Lage ist, den grundlegenden Plan selbst zu erarbeiten.

Auf der anderen Seite ist das in § 54 angestrebte Sachziel unbedingt zu begrüßen. Es ist aber auch in systematisch einwandfreier Weise lösbar, indem dem Minister des Innern aufgegeben wird, binnen bestimmter Frist nach Inkrafttreten des Gesetzes die Ziele der Landesplanung für den Verbandsbereich bekanntzugeben.

C. Zusammenfassende Schlußbemerkung

Die Ansicht, durch Landesgesetz einen Kommunalverband für den Großraum Hannover zu schaffen, ist grundsätzlich zu begrüßen. Diese Organisationsform erscheint besonders geeignet, zur Lösung der der Regionalplanung gestellten Aufgaben beizutragen. Die in dem Referentenentwurf vorgesehenen Bestimmungen über die Aufgaben und Befugnisse sowie über die Zusammensetzung und innere Verfassung des Verbandes erscheinen - von Einzelheiten abgesehen - sachlich begründet und zweckmäßig.

Neben anderen im Gutachten angeführten Gesichtspunkten erscheinen die folgenden von besonderer Bedeutung: Die Abgrenzung des Verbandsgebiets bedarf nach Ansicht der Gutachter der Korrektur. Bei der Beschlußfassung über den Verbandsplan sollte den im Beirat vertretenen Kräften ein stärkeres Mitspracherecht eingeräumt werden, wenn die Verbandsversammlung allein auf kommunale Mitglieder beschränkt bleibt. Die sehr weitgehenden Sicherungen gegen Majorisierungen lassen bei den Gutachtern die Besorgnis aufkommen, daß die Verbandsarbeit bei entscheidenden und daher meist auf Gegeninteressen stoßenden Maßnahmen gelähmt werden könnte. Schließlich erscheint es den Gutachtern notwendig, ein wirksames Instrument zur Koordination der staatlichen Fachplanungen und der Verbandsplanung zu schaffen.

Die Grundkonzeption des Referentenentwurfs verdient Beifall; daher geben die Gutachter ihrer Hoffnung Ausdruck, daß das Gesetzgebungswerk nicht am Streit um Einzelheiten scheitert. Über den konkreten Gegenstand hinaus kommt dem Gesetz zur Ordnung des Großraums Hannover die Bedeutung einer Pionierleistung für die deutsche Regionalplanung zu.

gez. Umlauf

gez. Halstenberg

# HANNOVER

## STUDIEN ZUR ENTWICKLUNG EINER GEGLIEDERTEN STADT-LANDSCHAFT

STADTPLANUNGS- UND VERMESSUNGSAMT
HANNOVER IM SEPTEMBER 1960