

DR. FRIEDRICH HALSTENBERG



Landesplanung und Städtebau

Gedanken zur administrativen Organisation

Der Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung hat eine Untersuchung angestellt über „Sachzusammenhang zwischen Siedlungswesen, Städtebau und Raumplanung unter Berücksichtigung der Feststellungen des Rechtsgutachtens des Bundesverfassungsgerichts über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß eines Baugesetzes vom 16. 6. 1949“. Der Generalsekretär des Verbandes hat unter dem Motto „Gedanken zur administrativen Organisation der Landesplanung und des Städtebaus“ einen Kurzbericht über dieses Gutachten verfaßt und der „neuen heimat“ zur Verfügung gestellt. Diese Arbeit, die wir nachstehend veröffentlichen, enthält eine Reihe wichtiger Anregungen zur Koordination der planerischen Tätigkeit von Bund, Ländern, Bezirken und Gemeinden.

Die Vielfalt der Ämter und Behörden, die Aufgliederung und Trennung der Zuständigkeiten sind äußere Kennzeichen der modernen Staatsorganisation. Das wachsende Maß öffentlicher Funktionen, teils objektive Notwendigkeit, teils Reflexe und Folgerungen des wohlfahrts- und sozialstaatlichen Denkens, verleitet in solcher Organisationsform zur Spezialisierung, Neutralisierung und Isolierung der Teilgebiete und gefährdet die Gesamtschau, die Einheitlichkeit und die Geschlossenheit des staatlichen Handelns; eine bedrohliche Erscheinung in einer sich immer mehr individualisierenden Gesellschaft.

Der Boden, historisch und gegenwärtig manifeste Grundlage des Lebens, Gefäß und Begrenzung der staatlichen Hoheit, ist trotz feinmaschiger Parzellierung noch immer eine der greifbaren Klammern, die das Wohnen und das Arbeiten und von hier aus das menschliche Leben in seiner Gesamtheit mehr oder minder stark bindet und beeinflusst. Wohnen und Siedeln haben ihre zentrale Bedeutung trotz der behaupteten Nomadisierung des modernen Menschen nicht verloren.

In zunehmendem Maße hat sich die Verwaltung dieses Bereiches angenommen und ist dabei mit fördernd, ordnend, wegbereitend und vorsorgend dem wachsenden Ausmaß ihrer öffentlichen Verantwortung derselben Entwicklung unterlegen, wie

sie oben allgemein skizziert wurde. Zu fragen und zu prüfen ist, ob die damit eingetretene Zersplitterung der Bau-, Wohnungs-, Siedlungs- und Planungsverwaltung zweckmäßig ist oder welche organisatorischen Zusammenfassungen oder andere administrative Koordinationsmaßnahmen notwendig und daher erstrebenswert sind.

Diese Frage ist der Gegenstand eines Gutachtens, dessen Erstattung dem Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung durch das Bundesministerium für Wohnungsbau aufgegeben worden ist. Nachdem in einem kleineren Arbeitsteam, in dem ein Landesplaner, ein Stadtplaner, ein Wohnungswirtschaftler, ein Volkswirt, ein Staatsrechtler und ein Baujurist vertreten waren, die dem Gutachten gestellten Fragen zunächst in Teilgutachten von der sachlichen Seite her untersucht wurden, hat nunmehr eine Sachverständigenberatung in breiterem Kreise stattgefunden, um vor allem die aus der Verwaltungspraxis zu wertenden Gesichtspunkte zum Tragen zu bringen. Vornehmlich mit den dort vertretenen Ansichten befaßt sich dieser Bericht.

Die konkrete Fragestellung

Die eingangs im großen umrissene Fragestellung ist mehrschichtig:

1. Einmal geht es um die Frage der sachlichen Zuständigkeit, das heißt also der vertikalen Kompetenzabgrenzungen im Verhältnis der Sachgebiete, der Ressorts zueinander. Dabei handelt es sich um die teils im Verhältnis der Über- und teils der Nebenordnung bestehenden Ressorts und Ressortgruppen (Raumordnung, Landesplanung, Ortsplanung, Städtebau, Bauaufsicht, Wohnungs- und Siedlungswesen und die sonstigen sogenannten Fachplanungen).

2. Zum anderen geht es um die Fragen der funktionellen und instanzialen Zuständigkeitsabgrenzungen, nämlich im Verhältnis zwischen Bund, Ländern, Mittelinstanzen, Landkreisen/Stadtkreisen. Die unteren Verwaltungseinheiten — Amt, kreisangehörige Städte und Landgemeinden — seien zunächst aus der Erörterung ausgeklammert, obgleich nicht verkannt werden darf, daß sich hier wegen des Auseinanderfallens der ortsplanerischen und der übrigen Zuständigkeiten besondere Probleme ergeben.

3. Ferner stellt sich die Frage des Funktionierens der Querbeziehungen, das heißt jeweils über die Ressort- und Instanzebenen hinweg, zum Beispiel zwischen der Ortsplanung und den sogenannten Fachplanungen, und vor allem um die zentrale Frage des Verhältnisses der Raumordnung (Landesplanung) zu allen bisher genannten Ressort- und Verwaltungszweigen.

4. Die ganze Fragestellung erfährt eine weitere Komplizierung dadurch, daß nicht nur die sachlichen und funktionellen Zuständigkeitsabgrenzungen fragwürdig geworden sind, sondern darüber hinaus auch die regionalen Verwaltungsgrenzen sich mit den eigentlichen Wirtschaftsräumen nicht mehr decken. Die sich hier ergebende Problematik ist Gegenstand eines weiteren Forschungsvorhabens, welches sich ausgehend von dem Stadtumlandverhältnis mit der grundsätzlichen Frage der planerischen Zusammenarbeit benachbarter und auf Zusammenwirken angewiesener Gemeinden befaßt.

5. Als letztes schließlich kommt erschwerend hinzu, daß Einrichtungen außerhalb des Bereiches der klassischen Verwaltung in zunehmendem Maße verwaltungsähnliche Aufgaben erfüllen und, wie zum Beispiel die Trägergesellschaften im Siedlungswesen und die privatrechtlich organisierten Verkehrs- und Versorgungsgesellschaften, der Verwaltung als ebenbürtige Kräfte gegenüberreten.

Beispiele spezieller Koordinationsmaßnahmen

Weil offenbar der gegenwärtige Verwaltungsaufbau zu Schwierigkeiten in der Verwaltungspraxis geführt hat, sind teils durch Gesetz, teils durch Verträge und teils durch Verwaltungsübung eine Reihe von Hilfskonstruktionen entwickelt worden, die hier zunächst nur einmal beispielsweise genannt seien.

1. Der einfachste Fall ist der der „Baugesuchsbesprechung“, zu der — um das zeitraubende Umlaufverfahren zu verkürzen — alle an der Entscheidung zu beteiligenden Ämter der Kommunalverwaltung teilnehmen.

2. Auf einer etwas anderen Ebene steht die „Städtebaukonferenz“, an der über die mittelbar beteiligten kommunalen Dezernate hinaus alle im örtlichen Bereich am Städtebau legitim interessierten Behörden und sonstigen Einrichtungen beteiligt werden.

3. Andere Fälle zeigt das Zweckverbandswesen, wenn die Verwaltungs- und Finanzkraft einer Gemeinde zur Erfüllung einer überörtlichen Aufgabe nicht ausreicht.

4. Typisch liegt der Fall der Nordrhein-Westfälischen Planungsgemeinschaften, an denen neben dem Land als Träger der Landesplanung die Gemeinden, die Planungsbehörden und Kräfte der freien Wirtschaft beteiligt sind.

5. Den Fall der Überbrückung regionaler Verwaltungsgrenzen zeigen die vertraglichen Planungsverbände und Arbeitsgemeinschaften, die zum Beispiel im Hamburger, Bielefelder, Münchener und Mannheimer Raum in Tätigkeit getreten sind.

6. Den Versuch der Koordination verschiedener Ressortbereiche auf Bundesebene und im Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern spiegeln die Bemühungen um die Regelung der Bundesraumordnung wider.

7. Beispiel für die vom Regelfall abweichende Neuordnung regionaler und sachlicher Zuständigkeiten zeigt der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk.

Diese zunächst unsystematisch nebeneinander gestellten Beispiele zeigen die neuralgischen Punkte. Ohne Ergebnisse vorwegzunehmen, zeigt sich zugleich, daß die zentrale Aufgabe, nämlich die der Koordination und der Sicherung des Zusammenwirkens verschiedener beteiligter Behörden und Einrichtungen, bei der gegenwärtigen Verwaltungs- und Verfassungsstruktur kaum durch Vereinfachungen erzielt werden kann, daß es vielmehr neuer Einrichtungen und Maßnahmen bedarf, die auf den ersten Blick als zusätzliche Komplikationen in Erscheinung treten. Komplexe Sachverhalte kann man aber nicht ohne weiteres durch Simplifikationen ordnen. In der Materie liegende Komplikationen lassen sich auch in der Verwaltungsstruktur nicht ohne Vergewaltigung vereinfachen.

Die Ortsplanung

1. Ortsplanung ist die umfassende Planungsintegration und -koordination im gemeindlichen Bereich. Funktionell ist die Ortsplanung der Raumordnung eng verwandt, so daß die Ortsplanung als „örtliche Raumordnung“ bezeichnet werden könnte. Dies besagt zugleich, daß die Ortsplanung überfachlich ist. Eine entgegengesetzte Auffassung betrachtet die Ortsplanung als eine der „Fachplanungen“, nämlich als die baufachliche Planung. Diese Ansicht kann sich darauf stützen, daß in der Tat der baufachliche Bereich in der Ortsplanung bei weitem überwiegt, ohne daß sie sich darauf beschränkt. Von den „Fachplanungen“, in deren Bereich legitimerweise der Ressortgesichtspunkt entscheidet, ist die Ortsplanung deswegen unterschieden, weil ihr eine echte Koordinationsfunktion zum Ausgleich verschie-

dener Fachgesichtspunkte obliegt und, was bei Fachplanungen nicht der Fall ist, die Totalität des Raumes von einer umfassenden Konzeption zu umspannen ist.

2. Betrachtet man die Ortsplanung als überfachliche Aufgabe, so könnte daraus gefolgert werden, daß sie administrativ dem Verwaltungschef (Oberstadtdirektor, Oberbürgermeister) unmittelbar obliege. Die Verwaltungspraxis verfährt anders, indem dieser Aufgabenbereich regelmäßig einem besonderen Stadtplanungsamt übertragen ist. Erfahrungsgemäß haben sich daraus Schwierigkeiten nicht ergeben, zumal diesem Amte zunächst und in erster Linie die technische Planbearbeitung obliegt. In den meisten Fällen dürfte auch die kollegiale Koordination mit den anderen Ämtern, soweit diese von der Stadtplanung betroffen oder an ihr interessiert sind, ausreichen und in der Regel gelingen. Gelingt diese Koordination nicht, so ist allerdings der Verwaltungschef die berufene Schlichtungs- und Entscheidungsinstanz, soweit der engere administrative Bereich betroffen ist. Im übrigen ist in allen grundsätzlichen Planungsangelegenheiten der Rat der Gemeinde die legitime und durch Gesetz berufene Entscheidungsinstanz. Insoweit liegen die Verhältnisse im kommunalen Bereich grundsätzlich anders als bei den parlamentarischen Körperschaften der Länder. Den staatlichen Parlamenten obliegen grundsätzlich nur Gesetzgebungsaufgaben, während die Gemeindeparlamente darüber hinaus in großem Umfang auch Verwaltungsentscheidungen zu treffen haben.

3. Besonderer Erörterung bedarf die innere Organisation der Gemeindeverwaltung bezüglich der außer dem Planungsamt an der Ortsplanung beteiligten Ämter. Die bereits erwähnte Mustergliederung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle sieht vor, daß im Baudezernat (Abteilung 6) folgende Ämter zusammengefaßt sind: Amt 60 „Stadtplanungsamt“; Amt 61 „Vermessungs- und Katasteramt“; Amt 62 „Bauordnungsamt“; Amt 63 „Hochbauamt“; Amt 65 „Tiefbauamt“; Amt 66 „Garten- und Friedhofsamt“; Amt 67 „Amt für Wohnungsbauförderung“; Amt 69 „Bauverwaltungsamt“.

In dieser organisatorischen Zusammenfassung kommt die dem vorliegenden Gutachten gestellte Frage zu einer durchaus positiven Beantwortung. In der Abteilung 6 der nach der Mustergliederung geordneten Kommunalverwaltung sind diejenigen Bereiche verwaltungsmäßig miteinander verbunden, denen bei der Ortsplanung und deren Vollzug entscheidende Bedeutung zukommt. Soweit dies von hier aus überblickt werden kann, ist die überwiegende Anzahl der Kommunalverwaltungen nach der soeben erwähnten Mustergliederung aufgebaut. Sachliche Gesichtspunkte sprechen dafür, diese Zusammenfassungen auf jeden Fall beizubehalten.

Die weitere Frage geht dahin, ob über den in der Mustergliederung bereits vollzogenen Zusammenschluß noch weitere für die Stadtplanung bedeutsame Ämter aus funktionellen Gründen dem Bau-

Godesia

PICCOLINO
GA 125

ÜBERLASTUNGSSICHERUNG

WASSERMENGENREGLER

WÄRMEWÄHLER

ZUNDSICHERUNG



EXTREM GERINGE AUSLADUNG

Der Abstand von der Wand bis zu

vorderen Kante des Gerätes beträgt

nur 14 cm.

Durch neuartige Lamellen arbeitet das

Innenwerk fast ohne Nachhitze.



GODESIA-WERK GMBH BAD GODESBERG (RHEIN)

dezernenten zu unterstellen wären. Theoretisch kämen hier das Liegenschaftsamt und die Verwaltung der örtlichen Verkehrs- und Versorgungsbetriebe in Betracht. In einer Reihe kleinerer Verwaltungseinheiten sind solche Unterstellungen auch tatsächlich durchgeführt worden. Sie scheinen jedoch nicht erforderlich, sind auch, wie die Praxis erweist, keine wesentliche Voraussetzung zur Sicherung der Ortsplanung.

Gelegentlich werden aus der Praxis Schwierigkeiten berichtet, die sich daraus ergeben, daß alle im Bereich der Kommunalverwaltung anfallenden Rechtsangelegenheiten in einem besonderen Rechtsamt konzentriert sind. Für kleinere Verwaltungseinheiten ist eine derartige Konzentration sachliche Notwendigkeit, da mehrere rechtskundige Beamte nicht zur Verfügung stehen können. In größeren Verwaltungseinheiten sollte jedoch unbedingt dem Baudezernat ein eigener rechtskundiger Beamter zur Verfügung stehen, der über die notwendige Ausbildung und Erfahrung in Baurechtsfragen verfügt.

In einigen Städten haben sich als spezielle Koordinationseinrichtungen für die Arbeit der Stadtplanung routinemäßige Arbeitskreise bewährt, in denen neben den Ämtern des Baudezernats auch die für den Schulbau, für den Verkehr, für die Versorgung, für den Kirchenbau und für andere öffentliche Bauten zuständigen Behörden und Ämter vertreten sind. Das gleiche gilt für die einen noch weiteren Rahmen erfassenden Städtebaukonferenzen, in denen über den eben genannten Bereich auch die örtlichen Berufsvereinigungen, Vertreter der Aufsichts- und der Fachplanungsbehörden beteiligt sind.

Funktion und Wirkungskraft der Landesplanung

1. Funktionell erfaßt die Landesplanung die raumbedeutsamen Maßnahmen aller Ressorts. Nach dem gegenwärtigen Rechtszustand ist aber die Landesplanung ausschließlich auf Beobachtung, Beratung und Empfehlung beschränkt. Lediglich im Lande Nordrhein-Westfalen besteht durch das förmliche Widerspruchsrecht und die Möglichkeit der Verbindlichkeitserklärung von Regionalplänen gegenüber den Gemeinden eine verstärkte Einwirkungsmöglichkeit. Auch hier bleibt indes das System lückenhaft, was eine Betrachtung im zentralen Wirkungsbereich, nämlich bezüglich der Industrieansiedlung und -lenkung, zeigt. Praktisch besteht hier nur die Möglichkeit, durch Empfehlungen gegenüber dem für die Wohnungsbauförderung zuständigen Ressort eine entsprechende Lenkung der öffentlichen Wohnungsbaumittel herbeizuführen, auf das für die Gewährung von Industriekrediten zuständige Ressort empfehlend einzuwirken und schließlich durch Beratung des für den Städtebau zuständigen Ressorts im Rahmen des städtebaulichen Genehmigungsverfahrens darauf hinzuwirken, daß die Ausweisung von Industriegelände in der Bauleitplanung entsprechend den als gerechtfertigt erscheinenden Bedürfnissen erfolgt. Darüber hinaus ist, wie

dies im Falle des Landes Niedersachsen geschehen ist, eine allgemeine Aufklärung durch die veröffentlichte Nachweisung geeigneter Industriestandorte möglich. Selbst das Verfahren der formlosen Beratung bei der industriellen Standortwahl erscheint nicht hinreichend organisiert und keinesfalls besonders wirksam.

2. Zur Durchsetzung der Vorstellung über die Funktionen der Einzelräume und der Gemeinden im Rahmen des Gesamtgebietes gibt es außer den oben erwähnten mittelbaren Maßnahmen keine ausreichenden Hilfsmittel. Vom fachlichen Standpunkt ergibt sich daher die Forderung einer Stärkung der rechtlichen und tatsächlichen Einwirkungsmöglichkeiten der Landesplanung. Ob dies unter den gegenwärtigen rechtlichen Gegebenheiten (verfassungsrechtliche und politische Stellung der Selbstverwaltung) und im Rahmen der herrschenden wirtschaftspolitischen Anschauungen in naher Zukunft erreichbar ist, erscheint zweifelhaft. Das Ziel einer ökonomischen und rationellen, die Gemeinschaftsbedürfnisse optimal befriedigenden Entwicklung des durch zunehmende Inanspruchnahme immer enger werdenden Raumes dürfte jedoch ohne eine solche Stärkung der Landesplanung nicht erreichbar sein.

Organisation der Raumordnung in der Landesregierung

Die Landesplanung ist überfachlich. Daraus wird die Folgerung hergeleitet, die Landesplanung nicht einem Fachressort anzugliedern, sondern sie, wie dies zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen der Fall ist, dem Ministerpräsidenten unmittelbar zu unterstellen. Diese Regelung gilt nicht in allen Bundesländern. Zum Teil befindet sich die Landesplanungsbehörde bei dem Bau-, dem Innen- oder bei dem Wirtschaftsressort. Bringt man den Gesichtspunkt der Ressortneutralität zum Tragen, so erscheint es richtig, die Landesplanung beim Ministerpräsidenten einzurichten. Soweit die Landesplanungsbehörde über ausreichend gesicherte Einwirkungsmöglichkeiten auch gegenüber den anderen beteiligten Ressorts verfügt, können sich gegen diese Regelung keinerlei Bedenken ergeben. Diese zuletzt genannte Voraussetzung ist dann erfüllt, wenn der Regierungschef von seiner in allen Ländern gegebenen Richtlinienkompetenz im Sinne der Landesplanung Gebrauch macht. Die Unterstellung der Landesplanungsbehörde unter den Ministerpräsidenten bedeutet jedoch nicht notwendig, daß der Regierungschef sich selbst mit den landesplanerischen Bestrebungen in vollem Umfange identifiziert. Sofern sich der Ministerpräsident mit den landesplanerischen Bestrebungen der ihm unterstellten Landesplanungsbehörde nicht voll identifiziert und die Landesplanungsbehörde als solche über eigene Entscheidungsbefugnisse nicht in ausreichendem Maße verfügt, welches letztere gegenwärtig allgemein festgestellt werden darf, kann sich aus dem Gesichtspunkt des Wirkungsgrades der Landesplanung eine andere Beurteilung hinsichtlich der

Unterstellungsverhältnisse ergeben. Dann nämlich erscheint es zweckmäßiger, die Landesplanungsbehörde bei dem Ressort einzurichten, das im eigenen fachlichen Bereich über die zur Durchsetzung landesplanerischer Vorstellung wirksamsten Hoheitsbefugnisse verfügt. Dies ist in aller Regel das für das Wohnungs- und Siedlungswesen und für den Städtebau zuständige Ministerium. Dem könnte entgegengehalten werden, daß der überfachliche Aspekt der Landesplanung so überwiegt, daß ein Fachministerium aus systematischen Gründen mit einer solchen Aufgabe nicht betraut werden sollte. Dazu ist zu bemerken, daß echte Ressortkonflikte ohnehin nur im Kabinett ausgetragen werden können, liege die Landesplanung nun bei dem Ministerpräsidenten oder bei einem Fachminister. Zum anderen ist darauf hinzuweisen, daß der heutige Aufbau der Kabinette nicht mehr ausschließlich nach dem Gesichtspunkt strenger fachlicher Trennung erfolgt. Bei den ursprünglichen klassischen Ressorts handelt es sich in der Tat um fachlich eindeutige Bereiche. Die Kompliziertheit der öffentlichen Verwaltungs- und Regierungsaufgaben hat dazu geführt, daß neben die fachlichen Ministerien in zunehmendem Maße Sonderministerien getreten sind. Unter diesen sind zwei Gruppen zu unterscheiden. Einmal solche Ministerien, die in der Tat engere Fachgesichtspunkte zu wahren haben, so zum Beispiel das Verkehrsministerium. Andere Ministerien hingegen sind im Grunde trotz ihrer abweichenden Bezeichnung keine Fachministerien, sondern Ministerien mit Koordinations- und Integrationsaufgaben. Das Sozialministerium, soweit es nicht nur Fragen der Arbeitsverwaltung bearbeitet, zeigt einen solchen Sachverhalt. Ein noch deutlicherer Fall ist der des Wirtschaftsministeriums. Dieses ist durchaus nicht etwa nur für die „Wirtschaft“ im engeren Sinne da, das heißt für die Belange der gewerblichen Wirtschaft, sondern hat gerade die Aufgabe, die Interessen der gewerblichen Wirtschaft mit denen der Verbraucher abzuwägen und durch die Koordination der in den Bereich anderer Ressorts fallenden Aufgaben eine einheitliche Wirtschaftspolitik herbeizuführen. Als derartiges Fachministerium mit Koordinationsfunktion ist eben auch das für den Städtebau zuständige anzusprechen; denn wenn schon der Städtebau selbst, wie oben dargelegt, eine im Grunde überfachliche Aufgabe ist, so kann die städtebauliche Aufsichtsbehörde keine andere Funktion ausüben. Über das städtebauliche Genehmigungsverfahren können auch die landesplanerischen Vorstellungen sehr wirkungsvoll zum Tragen gebracht werden. Wenn darüber hinaus, was unbedingt zu empfehlen ist, dem für den Städtebau zuständigen Ministerium auch die Bauaufsicht obliegt, so ergeben sich hier wegen der Weisungsbefugnisse in Bauaufsichtsangelegenheiten besondere Einwirkungsmöglichkeiten. Wenn zudem, was ebenfalls zu fordern ist, dasselbe Ministerium für das Wohnungswesen zuständig ist, so ergeben sich durch die Steuerung der öffentlichen Wohnungsbauförderungsmittel wei-

tere Einflußmöglichkeiten. Diese Argumente haben den Ausschlag dafür gegeben, daß zum Beispiel in Großbritannien, in Belgien, in den Niederlanden und in Frankreich die Landesplanung, der Städtebau und das Wohnungswesen unter einem Minister zusammengefaßt sind.

Wenn weder die oben skizzierten Voraussetzungen für die unmittelbare Unterstellung der Landesplanung unter den Regierungschef vorliegen, noch die Einfügung in das Bau- und Wohnungsministerium gelingt, so kann die Wirkungskraft der Landesplanung auch durch die Begründung von Zustimmungsvorbehalten und Anhörungsrechten gehoben werden. Dies erscheint jedoch als die schwächste, kaum noch ausreichende Lösung.

Die Landesplanung in der Mittelinstanz

In allen Bundesländern, in denen staatliche Mittelinstanzen bestehen, sind Bezirksplanungsstellen als Organe der Landesplanungsbehörde bei den Regierungspräsidenten eingerichtet. Diese Lösung ist folgerichtig und notwendig. Fraglich ist, ob es richtig und zweckmäßig ist, innerhalb der Bezirksregierung besondere Dezernate für den Städtebau, das Wohnungswesen, die Bauaufsicht und die Landesplanung einzurichten. Mit bemerkenswertem Erfolg sind im Bereich der ehemaligen Provinz Westfalen die Dezernate für Städtebau und Landesplanung in einer Hand vereinigt.

Es erscheint darüber hinaus erwägenswert, auch die beiden anderen Sachbereiche in einem gemeinsamen Dezernat so zu vereinigen, wie dies oben zur Frage der Organisation in der Ministerialinstanz ausgeführt wurde.

Im Lande Nordrhein-Westfalen bestehen außer den Bezirksplanungsstellen Planungsgemeinschaften (auf der Ebene der Landschaftsverbände und für den Sonderfall des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk) als Organe der landesplanerischen Selbstverwaltung. Deren besonderes Gewicht ergibt sich daraus, daß ihnen die Befugnis zur Aufstellung von Raumordnungsplänen, zur Erhebung des landesplanerischen Widerspruchs und zur Beantragung der Verbindlichkeitserklärung zustehen. Hier haben die Landesplanungsgemeinschaften einen gesicherten Bereich eigener Initiative.

Schwierig und nicht ganz systematisch gelöst scheint die Regelung, wonach die Leiter der Bezirksplanungsstellen unmittelbar der Landesplanungsbehörde unterstellt sind und in Personalunion zugleich als Organe der Landesplanungsgemeinschaften erscheinen. Eine administrative Vereinfachung würde sich daraus ergeben, daß für den Bereich des ganzen Landes eine Landesplanungsgemeinschaft errichtet würde. Dies scheint im Lande Nordrhein-Westfalen an historischen Vorstellungen und auch an der Größe des Landes zu scheitern. In anderen Ländern dürfte eine solche Lösung näherliegen. Sie ist im Prinzip auf jeden Fall zu bejahen.

Die interkommunalen Planungsverbände

1. Zu Unrecht werden Landesplanungsgemeinschaften und interkommunale Planungsverbände oft als

gleichartige Gebilde betrachtet. Ihnen fallen sehr unterschiedliche Aufgaben zu. Interkommunale Planungsverbände wirken auf der Ebene der Ortsplanung. Ihr Bestreben ist es, den räumlichen Geltungsbereich vorbereitender Ortspläne über die Gemeindegrenzen hinaus auf solche Gebiete zu erstrecken, die als zusammenhängende Lebens- und Wirtschaftsräume gemeinsamer Planung bedürftig sind.

2. Die Notwendigkeit solcher interlokaler Planungsverbände wird mit der Begründung bestritten, daß die hier zu erfüllende Aufgabe entweder durch die Landesplanung mit den Instrumenten der Landesentwicklungs- und Raumordnungspläne oder durch die städtebaulichen Aufsichtsbehörden mit dem Mittel der Genehmigung schon nach dem geltenden Recht erfüllt werden könne. Was die Landesentwicklungs- und Raumordnungsplanung anlangt, so ist deren Stand noch nicht so weit fortgeschritten, daß dadurch die notwendige Abstimmung der Ortsplanung in benachbarten Gemeinden bereits gesichert wäre. Für das städtebauliche Genehmigungsverfahren ist festzustellen, daß die meist fern vom Ort wirkenden Aufsichtsbehörden in aller Regel nur dasjenige prüfen können, was in den ihnen zur Genehmigung vorgelegten Plänen dargelegt und begründet ist. In aller Regel gehen die Pläne benachbarter Gemeinden den städtebaulichen Aufsichtsbehörden nicht zu gleicher Zeit zu. Erst bei der späteren Vorlage der Pläne einer benachbarten Gemeinde ergeben sich möglicherweise Mängel der bereits zuvor genehmigten Planung einer anderen Gemeinde.

3. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist die Vorschrift des § 21 der Münchener Bauordnung, der vorschreibt, daß den benachbarten Gemeinden im Planaufstellungsverfahren ein Anhörungsrecht zusteht. Eine vergleichbare Regelung ist jedoch in den Aufbaugesetzen nicht festzustellen. Die Einführung eines zwischengemeindlichen Anhörungsrechtes im Planaufstellungsverfahren stellt jedoch eine begründete Mindestforderung dar. Durch die obligatorische Stellungnahme der benachbarten Gemeinden würde die Aufsichtsbehörde eher in den Stand versetzt, eine sachgerechte Entscheidung zu treffen, als wenn sie auf die meist kaum möglichen eigenen Ermittlungen oder durch zufällige Einwendungen angewiesen ist.

4. Die verstärkte Form des zwischengemeindlichen Anhörungsrechtes ist die vereinbarte Zusammenarbeit bei der Planaufstellung. Dies ist die dem interkommunalen Planungsverband zufallende Aufgabe, die eben dann notwendig und erfolgversprechend ist, wenn die landesplanerischen Einwirkungsmöglichkeiten nicht ausreichen und ein gemeindenachbarliches Anhörungsrecht im städtebaulichen Genehmigungsverfahren nicht gesichert ist.

5. In allen hier bekannten Fällen (mit Ausnahme des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk, der aber nicht nur ein interkommunaler Planungsverband im hier verwandten Sinne ist) handelt es sich bei den

interkommunalen Planungsverbänden um freiwillige Zusammenschlüsse, deren Organe nur beratende Funktion haben. Zu fragen ist, ob auch den interkommunalen Planungsverbänden Entscheidungsbefugnisse zuzusprechen sind. Die außerordentliche Schwierigkeit, die sich hier ergibt, besteht aber darin, wie und durch welche Organe die Willensbildung in diesen interkommunalen Planungsverbänden erfolgen soll. Sofern nicht an neue Verwaltungseinheiten mit gesetzlichen Zuständigkeiten gedacht ist, kann die Willensbildung in den interkommunalen Planungsverbänden stets nur durch Vertreter der an ihr beteiligten Kommunen erfolgen. Welches Stimmgewicht soll diesen zugewilligt werden? Jede Entscheidung, die man insoweit trifft, präjudiziert bereits die in der Sache zu treffende Entscheidung. Denkt man an den Fall der großen Kernstadt und der sie umgebenden kleineren Landgemeinden und wägt hier das Stimmgewicht etwa nach der Bevölkerungszahl, so würde sich im Mehrheitsbeschluß stets das Planungsinteresse der Stadt durchsetzen. Gewährt man jeder der beteiligten Gemeinden ein gleiches Stimmrecht, so wird Ungleiches gleich behandelt. Die Zwerggemeinde, die aus eigener Wirtschafts- und Verwaltungskraft kaum lebensfähig ist, kann nicht mit dem gleichen Stimmgewicht belehnt werden wie die große lebenskräftige Verwaltungseinheit. Die Möglichkeit, interkommunale Planungsverbände schlechthin oder in speziellen Fällen mit Machtbefugnissen gegenüber den in ihr zusammengeschlossenen Gemeinden auszustatten, scheidet praktisch daran, daß das Verfahren einer demokratischen Willensbildung hier kaum sachgerecht gelöst werden kann. Es bliebe allerdings die Möglichkeit der bürokratischen Organisation, Entscheidungsbefugnisse bestimmten Einzelpersonen oder engeren Personengremien zuzusprechen, die von den Mitgliedskörperschaften unabhängig sind. Es sind jedoch durchaus Zweifel daran zulässig, ob den interkommunalen Planungsverbänden überhaupt Entscheidungsbefugnisse gewährt werden sollten. Vielleicht ist sogar die Besorgnis begründet, daß dadurch die erst langsam zu schaffende Vertrauensbasis für die noch ganz in den Anfängen stehende zwischengemeindliche Planung gestört wird. Wenn es wirklich zu ernsthaften Meinungsverschiedenheiten kommt, kann und muß die durch die Aufhellung des Sachverhaltes voll zu informierende Aufsichtsbehörde im Plangenehmigungsverfahren entscheiden.

Schlußbemerkung

Dieser in seinem Umfang begrenzte Bericht kann den gesamten Stoffbereich des eingangs erwähnten Gutachtens nicht wiedergeben. Nach abschließenden Untersuchungen wird das Gutachten des Verbandes demnächst veröffentlicht werden. Dieser vorläufige Bericht möchte zunächst diejenigen Fragen der Diskussion im breiteren Kreis empfehlen, die aus der Sicht der Praxis als vordringlich erscheinen.