

Rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten gemeindenachbarlicher Planungscoordination*)

Von Rechtsanwalt Dr. Friedrich Halstenberg,

Generalsekretär des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Köln

In Fachkreisen herrscht Einmütigkeit über die Notwendigkeit der Koordination der Planungen solcher Gemeinden, die durch gegenseitige Verflechtungen, Beeinflussungen und Abhängigkeiten eng miteinander verbunden sind. Diese Forderung wird insbesondere für die „Stadtregion“, die Stadt und ihr Umland, erhoben. Zeigen sich an diesem Typ die Problematik zwischengemeindlicher Beziehungen und die Notwendigkeit der planerischen Kooperation in besonderer Schärfe, so gilt ähnliches für das Verhältnis benachbarter Gemeinden zueinander schlechthin — jedenfalls soweit sie sich in Gebieten lebhafter Siedlungsentwicklung in einer räumlichen Schicksalsgemeinschaft miteinander befinden.

A. Die materiellen Rechtssätze über die Planungscoordination

Diese Notwendigkeit erkannte bereits das Wohnsiedlungsgesetz¹⁾. Dessen § 2 schreibt in Satz 2 vor, daß der aufzustellende Wirtschaftsplan mit den entsprechenden Plänen der angrenzenden Gebiete im Einklang stehen muß. Ähnliche Vorschriften enthalten die Aufbaugesetze einiger Länder²⁾.

Diese der nachbargemeindlichen Planabstimmung gewidmeten Vorschriften finden ihre Ergänzung durch die ebenfalls in den Aufbaugesetzen enthaltenen Bestimmungen über die Beachtung der landesplanerischen Ziele in der Ortsplanung³⁾.

Die Erfahrung zeigt, daß es offensichtlich außerordentlich schwierig ist, diese materiellen Grundsätze gemeindenachbarlicher und regionaler Planungscoordination in die Praxis umzusetzen.

B. Das verwaltungspolitische Problem:

Die Inkongruenz von Wirtschafts- und Planungsraum

Alle rechtlich und verwaltungsorganisatorisch in Erscheinung tretenden Schwierigkeiten gemeindenachbarlicher und regionaler Planungscoordination lassen sich auf zwei Kernprobleme zurückführen, nämlich

*) Vortrag gehalten am 14. 6. 1958 in der Vorstandssitzung mit Gästen der Wirtschaftswissenschaftlichen Gesellschaft zum Studium Niedersachsens E.V. in der Industrie- und Handelskammer Hannover.

1) Gesetz über die Erschließung von Wohnsiedlungsgebieten vom 22. 9. 1933/27. 9. 1938 — RGBl I, S. 659/1246.

2) So die Aufbaugesetze von Baden (§ 6), von Württemberg-Baden (§ 5), von Niedersachsen (§§ 2 II, 5 III), von Rheinland-Pfalz (§ 4 I), Schleswig-Holstein (§ 5 II) und das Planungsgesetz von Berlin (§ 6).

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

1. die Inkongruenz zwischen den Verwaltungsräumen einerseits und den Wirtschafts- und Siedlungsräumen andererseits;
2. den Widerstreit zwischen einzelgemeindlicher Selbstverwaltungshoheit und gemeindenachbarlicher Raumverantwortung.

Die vorbereitende rahmensetzende Planung, um welche es sich hier zunächst handelt (Flächennutzungs-, Wirtschafts-, Übersichts- und Leitpläne), steht in der Zuständigkeit der Gemeinden. Der legale, wenn auch nicht stets legitime kommunalpolitische Wertmaßstab bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe ist das einzelgemeindliche Interesse. Dieser Befund löst solange keine schädlichen Folgen aus, als die Gemeindegebiete mit der sozial-ökonomischen Raumgliederung übereinstimmen. Daß dies aber weithin und ganz besonders in den Bereichen der Stadt-Umland-Verflechtungen, den Stadtregionen, nicht der Fall ist, bedarf hier keines näheren Nachweises.

Willkürlich erscheinende kommunale Grenzen in zusammenhängenden Siedlungsräumen, engste Versorgungs-, Dienstleistungs-, Verkehrs- und vor allem Arbeitsplatz-Wohnplatzbeziehungen kennzeichnen die Stadtregion als eine zwar von Verwaltungsgrenzen durchschnittene, gleichwohl aber auf das engste miteinander verflochtene sozial-ökonomische Raumeinheit. Die Stadtregion ist eine „gebotene Planungsregion“. Da das geltende Recht den Einzelgemeinden die Planungshoheit zuspricht, mangelt es aber an der sachlich gebotenen Kongruenz zwischen den Lebens- und Wirtschaftsräumen einerseits und den Planungs- und Verwaltungsräumen andererseits.

Das wirksamste Instrument zur Überbrückung dieser Inkongruenz zwischen Lebens- und Planungsraum ist die Entwicklung eines über die einzelgemeindliche Gemarkung hinausgreifenden gesamträumlichen Verantwortungsgefühls der Gemeinden. Die Bereitschaft, überörtliche Interessen auch im engeren kommunalen Tätigkeitsbereich zu berücksichtigen, ist besonders bei den kommunalen Verwaltungsorganen in stärkerem Maße vorhanden als gemeinhin angenommen wird. Die tatsächlichen Notwendigkeiten besitzen eine Überzeugungskraft, welcher der Einsichtige sich nicht entziehen kann.

Dieser Aufsatz setzt die Erkenntnis bzw. den Nachweis der Notwendigkeit derartiger Planungscoordination in den jeweiligen konkret zu ermittelnden Raumeinheiten voraus. Hier sind lediglich die in Betracht kommenden rechtlichen Lösungen für eine als gegeben anzusehende Aufgabe darzustellen.

Dem Verwaltungsrecht obliegt in erster Linie die Funktion, die rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten für eine freiwillige Kooperation darzubieten. Das Recht hat jedoch darüberhinaus Sicherungsinstrumente für den Fall zu entwickeln, daß die sachlich notwendige gemeindenachbarliche Planungscoordination aus gleich wie immer gearteten Gründen nicht erfolgt.

C. Die rechtlichen Koordinationsmöglichkeiten

Das Ziel, in zusammengehörenden, aber durch Verwaltungsgrenzen durchschnittenen Planungsräumen die sachlich notwendige Koordination zu sichern, kann auf verschiedenen Wegen erreicht werden. Bei einer übersichtsweisen Gliederung der in Betracht kommenden Instrumente lassen sich fünf Gruppen erkennen:

1. Verfahrensrechtliche Maßnahmen ohne Änderung bestehender Zuständigkeiten und ohne Änderung von Verwaltungsgrenzen (z. B. Genehmigungs-, Zustimmungs-, Informations-, Einspruchs- und Aufsichtsrechte).

2. Auf Planungskoooperation gerichtete Gemeinschaftsorganisationen (Arbeitsgemeinschaften, Planungsgemeinschaften etc.).
3. Auf bestimmte kommunale Teilaufgaben beschränkte Gemeinschaftsorganisationen (Zweckverbände und kommunale Gesellschaften für Versorgungs-, Erschließungs- und Verkehrsaufgaben etc.).
4. Änderung der verwaltungsräumlichen Gliederung (Eingemeindung etc.).
5. Zuständigkeitsverlagerungen auf Körperschaften höherer Ordnung, seien es solche bestehenden Rechtes (z. B. die Landkreise) oder Gebietskörperschaften de lege lata (z. B. Stadt-, Landkreise, Industriekreise).

I. Verfahrensrechtliche Sicherungen

Die Eigenschaft der verfahrensrechtlichen Koordinationsinstrumente besteht darin, daß sie die sachlichen und örtlichen Zuständigkeiten grundsätzlich unberührt lassen. Sie beschränken sich auf die Begründung bestimmter Mitwirkungsvorbehalte u. a. zur Wahrung überörtlicher und gemeindenachbarlicher Gesichtspunkte. Es liegt auf der Hand, daß hier zunächst die Landesplanung als Träger überörtlicher und überfachlicher Raumentwicklungsplanung in Tätigkeit treten muß.

1. Die Informationspflicht der Landesplanung

Sobald die Gemeinde beschlossen hat, einen vorbereitenden rahmensetzenden Plan (Flächennutzungs-, Wirtschafts-, Übersichts- oder Leitplan) aufzustellen, so ist sie über die Ziele der Landesplanung zu informieren. Nach dem nordrhein-westfälischen Aufbaugesetz hat die Bezirksplanungsstelle der Gemeinde „die Ziele der Landesplanung bekanntzugeben“; nach baden-württembergischem Recht hat eine „Fühlungnahme zwischen Ortsplanung und Landesplanung“ zu erfolgen; nach § 7 Abs. 1 des niedersächsischen Aufbaugesetzes erstattet die Bezirksplanungsstelle ein „landesplanerisches Gutachten“. Nach rhein.-pfälzischem Recht ist eine „Stellungnahme der Landesplanung“ einzuholen. Nach saarländischem Recht sind die Flächennutzungspläne der Gemeinden „im Benehmen mit der Landesplanung“ aufzustellen.

All diese Vorschriften meinen dasselbe, daß nämlich die Gemeinde, die nach materiellen Rechtsgrundsätzen ihre Planung mit den Zielen der Landesplanung in Einklang bringen soll, diese zunächst erst einmal überhaupt in einer für sie aussagekräftigen Form erfahren muß. Wesentliche über- und zwischengemeindliche Belange müssen ihren Niederschlag in den „Zielen der Landesplanung“ finden. Insbesondere großräumige Stadt-Umland-Regionen werden der landesplanerischen Leitvorstellungen nicht entbehren können. So gewinnt die Information der Gemeinde über die Ziele der Landesplanung im planvorbereitenden Verfahren auch für die gemeindenachbarliche Planungskoordination ihre besondere Bedeutung.

2. Der Genehmigungsvorbehalt

Ein wichtiges, in allen Bundesländern rechtlich gesichertes Koordinationsinstrument ist die Genehmigungsbedürftigkeit der vorbereitenden gemeindlichen Bauleitpläne¹⁾. Der Genehmigungsvorbehalt setzt ein Prüfungs- und Beanstandungsrecht der Genehmigungsbehörde voraus. Die Aufbaugesetze von Baden, Württemberg-Baden und Hessen beschränken sich auf die Be-

¹⁾ Vgl. die Aufbaugesetze von Nordrhein-Westfalen (§ 7 I), von Niedersachsen (§ 7 III), von Schleswig-Holstein (§ 7 II), von Baden (§ 6 II), von Württemberg-Baden (§ 6), von Hessen (§ 8 IV) und von Rheinland-Pfalz (§ 7 I).

gründung von „Prüfungs“- und „Beanstandungsrechten“, was materiell auf dasselbe hinausläuft wie ein Genehmigungsvorbehalt. Im Genehmigungsverfahren hat die Aufsichtsbehörde ihr besonderes Augenmerk auf die Wahrung der überörtlichen und gesamträumlichen Gesichtspunkte zu richten. Sie prüft, ob die im vorbereitenden Verfahren bekanntgegebenen Ziele der Landesplanung beachtet worden sind. Die Aufsichtsbehörde kann, soweit sie nicht mit der Bezirksplanungsstelle identisch ist, die Behörden der Landesplanung zur (gutachtlichen) Beteiligung am Genehmigungsverfahren auffordern.

3. *Gemeindenachbarliches Informationsrecht*

Während die landesplanerische Information zu Beginn des gemeindlichen Planungsverfahrens und die Plangenehmigung am Abschluß desselben weitgehende Sicherheiten für die Berücksichtigung der durch die Landesplanung aufgezeigten großräumigen Entwicklungsziele bietet, wird auf diese Weise die Koordination in den unmittelbaren gemeindenachbarlichen Verflechtungsbereichen nicht unbedingt sichergestellt. Die meist fern vom Ort wirkenden städtebaulichen Aufsichtsbehörden können in aller Regel nur dasjenige prüfen, was in den ihnen zur Genehmigung vorgelegten Plänen dargelegt und begründet ist. Die Pläne benachbarter Gemeinden gehen den Genehmigungsbehörden nicht zu gleicher Zeit zu. Erst bei der späteren Vorlage der Pläne einer benachbarten Gemeinde ergeben sich möglicherweise inhaltliche Mängel der bereits zuvor genehmigten Pläne einer anderen Gemeinde. Diese Schwierigkeiten könnten jedenfalls z. T. dadurch behoben werden, daß ein Anhörungsrecht der Nachbargemeinde begründet wird. Danach wären die Nachbargemeinden über jeweils in Vorbereitung befindliche gemeindliche Planungen zu informieren. Die Stellungnahme der Nachbargemeinde wäre den Plangenehmigungsbehörden zuzuleiten. Damit wäre sichergestellt, daß im Genehmigungsverfahren nicht nur der Aufsichtsbehörde zufällig bekannte interkommunale Kollisionspunkte berücksichtigt werden. Ein derartiges gemeindenachbarliches Anhörungsrecht ist jedoch in den bestehenden Aufbaugesetzen der Bundesländer nicht geregelt. Seine gesetzliche Sicherung wäre wünschenswert.

4. *Aufstellung gemeinsamer Flächennutzungspläne*

Während das soeben erörterte gemeindenachbarliche Anhörungsrecht davon ausgeht, daß die Planung sich jeweils auf die einzelnen Gemeindegebiete beschränkt, stellt die Aufstellung „gemeinsamer vorbereitender Bauleitpläne“ eine wesentlich straffere Form der interkommunalen Zusammenarbeit dar. Diese in verschiedenen Aufbaugesetzen¹⁾ vorgesehenen gemeinsamen Bauleitpläne sollen nach dem Wortlaut der Gesetze entweder auf freiwilligen Beschluß der beteiligten Gemeinden oder aber auf Anordnung der Aufsichtsbehörden aufgestellt werden. Über das Verfahren im einzelnen treffen die Gesetze keine näheren Bestimmungen. Soweit die erforderliche Zusammenarbeit bei der Aufstellung dieser gemeinschaftlichen Pläne in einem bestimmten organisatorischen Zusammenschluß erfolgt, wird darüber weiter unten zu handeln sein. Solange ein „echter Planungsverband“ nicht begründet wird, bleibt die Zuständigkeit der Gemeindeparlamente zur Verabschiedung der jeweiligen das einzelne Gemeindegebiet betreffenden Teile des gemeinsamen

¹⁾ So in § 5 des württemberg.-badischen Aufbaugesetzes, § 6 IV des Aufbaugesetzes von Baden, § 5 III des Aufbaugesetzes von Niedersachsen, § 4 I des Aufbaugesetzes von Rheinland-Pfalz und in § 5 II des Aufbaugesetzes von Schleswig-Holstein.

Flächennutzungsplanes unberührt. Erfahrungen über die Aufstellung gemeinschaftlicher Flächennutzungspläne ohne eine gemeinsame Trägerorganisation sind bislang nicht bekannt geworden. Es ist hier an die bereits praktizierte Möglichkeit zu erinnern, daß mehrere benachbarte Gemeinden einem freischaffenden Planer die Entwurfsbearbeitung übertragen und auf diese Weise ein sozusagen außerhalb der Verwaltungshierarchie stehendes Koordinations- und Kooperationsorgan beziehen.

5. Kommunal- und sonderaufsichtliche Maßnahmen in Ausnahmefällen

Nur der Vollständigkeit halber seien die kommunal- und sonderaufsichtlichen Maßnahmen erwähnt, mit denen säumige Gemeinden zur Erfüllung ihrer Planungsaufgaben angehalten werden können. Die Praxis hat gezeigt, daß die Anwendung dieser Aufsichtsmittel sich auf äußerst seltene Ausnahmefälle beschränkt. Immerhin ist es denkbar, daß diese Aufsichtsmittel angewandt werden, um beispielsweise in einer im übrigen durchgeplanten Stadtregion auch das Gebiet einer säumigen Kleingemeinde einer sinnvoll sich einfügenden Planung zuzuführen.

II. Übersicht der Rechtsformen interkommunaler Gemeinschaftsorganisationen

Bevor auf die interkommunalen Planungsverbände eingegangen wird, sei zunächst eine Übersicht der für die zwischengemeindliche Zusammenarbeit im allgemeinen zur Verfügung stehenden Rechtsformen gegeben.

1. Der Zweckverband

Die bekannteste Form zwischengemeindlicher Zusammenarbeit ist der Zweckverband. Er ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechtes. Unter seinen Mitgliedern müssen sich mindestens zwei Gemeinden oder Gemeindeverbände befinden. Neben diesen kommen als Mitglieder auch andere Personen des öffentlichen wie auch des privaten Rechts in Betracht. Der Zweckverband wird zur Wahrnehmung bestimmter einzelner gemeinschaftlicher öffentlicher Aufgaben geschaffen, für die die Verwaltungs- oder Finanzkraft oder der Raum der beteiligten Einzelgemeinden nicht ausreicht. Ein Zweckverband kann durch freiwilligen Gründungsbeschluß der beteiligten Mitglieder gegründet werden (Freiverband), dessen Satzung der förmlichen Feststellung durch die kommunale Aufsichtsbehörde bedarf. Erscheint der Aufsichtsbehörde die Gründung eines Zweckverbandes notwendig, so kann ein solcher Verband nach fruchtloser Fristsetzung gegenüber den beteiligten Gemeinden auch durch Anordnung gebildet werden (Pflichtverband).

Bezüglich seiner inneren Organisation soll der Zweckverband dem Gemeindeverfassungsrecht angeglichen sein. Als Mindestforderung gilt daher das Vorhandensein einer die Verbandsmitglieder repräsentierenden parlamentarischen Beschlußkörperschaft als oberstes Organ neben der für die laufenden Aufgaben zuständigen Verwaltungsstelle.

In dem durch die Satzung festgelegten Rahmen übernimmt der Zweckverband die ihm von seinen Mitgliedsgemeinden abgetretenen Zuständigkeiten mit der Wirkung, daß die Gemeinden von einer diesbezüglichen Betätigung ausgeschlossen sind, soweit diese Zuständigkeitsabtretung reicht.

2. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung bezweckt die Wahrnehmung einzelner bestimmter öffentlicher Aufgaben mehrerer Gemeinden durch eine der beteiligten Gemeinden. Schon daraus folgt, daß auch an ihr mindestens zwei Gemeinden oder Gemeindeverbände zu beteiligen sind. Anwendungsfälle sind die Übernahme der Mitverwaltung kleinerer Gemeinden durch benachbarte größere Gemeinden im ganzen Zuständigkeitsbereich der laufenden Verwaltung oder in speziellen Verwaltungsbereichen. Eine andere Erscheinungsform der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ist auf die Einräumung von Mitbenutzungsrechten öffentlicher Einrichtungen einer Gemeinde zu Gunsten der anderen beteiligten gerichtet.

Was das Zustandekommen der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung anlangt, so gilt das für den Zweckverband Ausgeführte sinngemäß: neben der freiwilligen, der Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde bedürftigen Vereinbarung ist die auf Anordnung der Aufsichtsbehörde erfolgende „Pflichtvereinbarung“ zulässig.

3. Öffentlich-rechtlicher Vertrag

Während die „öffentlich-rechtliche Vereinbarung“ nur in den durch das Zweckverbandsgesetz bestimmten Erscheinungsformen und Inhalten zulässig ist, sind der Gestaltungsfreiheit des „öffentlich-rechtlichen Vertrages“ praktisch keine Grenzen gesetzt. Dabei muß es sich nur um die Regelung von Rechtsverhältnissen handeln, an denen zumindest eine öffentlich-rechtliche Körperschaft als Hoheitsträger beteiligt ist. Grundsätzlich bestehen für den Abschluß öffentlich-rechtlicher Verträge aufsichtsbehördliche Genehmigungsvorbehalte nicht.

4. Privatrechtliche Formen

Neben diesen drei Erscheinungsformen öffentlich-rechtlich geregelter Zusammenarbeit stehen diejenigen des privaten Rechtes.

Hier sind zunächst die handelsrechtlichen Gesellschaften, die Aktiengesellschaft und die Gesellschaft mit beschränkter Haftung zu nennen, als deren Gründer und Mitglieder die Gemeinden ebenso wie alle juristischen Personen des privaten und öffentlichen Rechtes berufen und befähigt sind.

Daneben ist selbstverständlich auch die bürgerlich-rechtliche Gesellschaft als Gewand für die Zusammenarbeit verschiedener Gemeinden geeignet. Dies gilt auch für den Verein sowohl in der Form des eingetragenen als auch des nicht rechtsfähigen Vereines.

Während für wirtschaftliche Betätigungen die vereinsrechtliche Form ausscheidet, ist im übrigen die Wahl der Rechtsformen im Grunde nur eine Zweckmäßigkeitsfrage, bei der die verschiedensten hier nicht im einzelnen zu erörternden Gesichtspunkte eine Rolle spielen können.

Der entscheidende Unterschied zwischen den öffentlich-rechtlichen Formen und den privat-rechtlichen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit besteht darin, daß nur in den Formen des Zweckverbandes und der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung hoheitliche Befugnisse wahrgenommen werden können. Werden privat-rechtliche Formen der interkommunalen Zusammenarbeit gewählt, so können diese sich stets entweder nur auf vorbereitende Maßnahmen und Überlegungen oder aber auf solche vollziehenden Maßnahmen beschränken, die in den fiskalischen Betätigungsbereich gehören. Bei

den privatrechtlichen Formen können verwaltungsorganisatorische Hemmungen z. T. vermieden werden. Sie können sich bei entsprechender Ausgestaltung der gemeindeparlamentarischen Kontrolle weitgehend entziehen.

III. Interkommunale Planungsverbände

1. Der echte Gemeindeplanungsverband

Als echter Gemeindeplanungsverband ist ein öffentlich-rechtlicher Zusammenschluß von Gemeinden zur Aufstellung gemeinsamer Pläne zu betrachten. Um einen echten Gemeindeplanungsverband handelt es sich nur dann, wenn die beteiligten Gemeinden auf ihre Planungszuständigkeit zumindest für die Planung einer Stufe, regelmäßig die sog. vorbereitende Bauleitplanung, verzichten. Dies kann nur in der Form des Zweckverbandes geschehen. Derartige echte Gemeindeplanungsverbände zur Aufstellung gemeinschaftlicher Flächennutzungs- (Wirtschafts-, Übersichts-, und Leit-) Pläne sind in mehreren Aufbaugesetzen vorgesehen¹⁾. Diese Bestimmungen verweisen auf bestehendes Zweckverbandsrecht. Es ist jedoch bislang kein Fall bekannt geworden, in dem es zur freiwilligen oder aufsichtsbehördlich angeordneten Gründung derartiger echter Planungsverbände gekommen wäre²⁾.

2. Schlichter Gemeindeplanungsverband

Während es zur Gründung echter Gemeindeplanungsverbände noch nicht gekommen ist, besteht eine ganze Anzahl schlichter Gemeindeplanungsverbände. Von den soeben erwähnten echten Planungsverbänden unterscheiden sie sich dadurch, daß sie nur planvorbereitende, beratende Funktionen besitzen. Da diese schlichten Planungsverbände sich der Ausübung hoheitlicher Gewalt enthalten, spielt die Rechtsform keine bestimmende Rolle. Die schlichten Planungsverbände, die sich auch als „Kommunale Arbeitsgemeinschaften“, „Planungsgemeinschaften“ etc. bezeichnen, existieren als Zweckverbände, als handelsrechtliche Gesellschaften, als Vereine und auch als bürgerlich-rechtliche Gesellschaften³⁾.

Versucht man den Gründen nachzuspüren, weshalb es bislang, obgleich in Gesetzen vorgesehen, noch in keinem Falle zur Bildung echter Gemeindeplanungsverbände gekommen ist, so fällt zunächst die Abtretung gemeindlicher Planungsrechte an einen Zweckverband erheblich ins Gewicht. Die Gründung eines echten Planungsverbandes hat eine Art unbeschränkter Planungsgeneralvollmacht zum Inhalt, wozu sich verständlicherweise die beteiligten Gemeindevertretungen nur äußerst schwer entschließen können. Hinzu kommt die außerordentliche Schwierigkeit der richtigen Zusammensetzung der Beschluskörperschaften des Zweckverbandes. In diesen ist auf jeden Fall eine Vertretung der beteiligten Gemeinden erforderlich. Welches Stimmgewicht soll diesen zugewilligt werden? Der Maßstab, jede der betei-

¹⁾ In § 5 des Aufbaugesetzes von Württemberg-Baden, § 5 des Aufbaugesetzes von Niedersachsen, § 4 des Aufbaugesetzes von Rheinland-Pfalz, § 5 des Aufbaugesetzes von Schleswig-Holstein und § 6 des Aufbaugesetzes von Baden.

²⁾ Dabei ist nicht etwa die Existenz der Planungsgemeinschaften nach nordrhein-westfälischem Landesplanungsrecht übersehen worden. Diese „Landesplanungsgemeinschaften“ Rheinland, Westfalen und Ruhrkohlenbezirk und der „Braunkohlenaussschuß“, die allesamt „echte Planungsverbände“ sind, haben ihr Tätigkeitsfeld jedoch nicht auf gemeindenachbarlicher, sondern auf „regionaler“ Ebene. Sie sind Organe der Landes- oder Regionalplanung, nicht der Ortsplanung, auch nicht der interkommunalen Bauleitplanung.

³⁾ Einige Beispiele von schlichten Gemeindeplanungsverbänden unter Angabe ihrer Rechtsformen: Planungsgemeinschaften „Odenwald“, „Hochrhein“ und „Westlicher Bodensee“ als nicht rechtsfähige Vereine; „Planungsgemeinschaft Trierer Tal“ und „Planungsverband Außerer Wirtschaftsraum München“ als Zweckverbände; Kommunale Arbeitsgemeinschaften „Bielefeld Stadt und Land“ und „Rhein-Neckar“ als Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH.).

lichten Gemeinden mit gleichem Stimmgewicht zu versehen, würde Ungleiches gleich behandeln, indem etwa die Zwerggemeinde mit der raumbeherrschenden Großstadt gleichgewertet würde. Wägt man auf der anderen Seite das Stimmgewicht etwa nach der Bevölkerungszahl, so wären damit weitgehende Präjudizierungen der Beschlüsse verbunden. Die Überlegungen sind daher mit Recht darauf gerichtet, bei der Zusammensetzung der Vertretungskörperschaften die Gefahr von Majorisierungen auszuschließen, indem etwa der nach Bevölkerungszahl überwiegenden Großstadt ein Drittel der Stimmen, den Umlandgemeinden ein weiteres Drittel und das letzte Stimmdrittel den staatlichen und Sachverständigenvertretern vorbehalten bleibt.

IV. Zwischengemeindliche Zusammenarbeit in einzelnen Aufgabenbereichen

Während die auf die Bauleitplanung, also auf die umfassende überfachliche Planung erstreckte zwischengemeindliche Zusammenarbeit immer noch in tastenden Versuchen steht, ist die Kooperation in speziellen Aufgabenbereichen längst in der Praxis erprobt und bewährt. Dies gilt für weite Bereiche der Wasser-, Elektrizitäts- und Gasversorgung, für den öffentlichen Nahverkehr, für das Berufsschul- und Feuerlöschwesen, um nur einige wichtige Beispiele zu nennen. Diese Zusammenarbeit erfolgt teils in den Formen des Zweckverbandswesens, teils über handelsrechtliche Gesellschaften, vereinzelt auch über Mitbenutzungs- und Lieferungsverträge.

Diese meist auf sehr eng spezialisierte Gebiete begrenzte Zusammenarbeit unterscheidet sich wesentlich von der für die Überlegungen dieses Berichtes im Vordergrund stehenden, alle raumrelevanten Sachbereiche umfassenden überörtlichen Planung. Jedoch zeigen sich auch darin Nützlichkeit und Notwendigkeit interkommunaler Zusammenarbeit, die unter günstigen Voraussetzungen aus der vertrauensschaffenden Kooperation in engen Teilbereichen zu einer umfassenden Planungskoordination fortentwickelt werden kann.

V. Änderung der verwaltungsräumlichen Gliederung

Für die Lösung der Stadt-Umland-Beziehungen hat lange Zeit die Änderung der Verwaltungsgrenzen, die Eingemeindung von Vorortgemeinden im Vordergrund der Überlegungen gestanden. Die Eingemeindung wurde, was ihre rechtlichen Voraussetzungen anlangt, durch das neue Gemeindeverfassungsrecht nach dem Zusammenbruch erschwert. Offensichtlich aber nicht nur deshalb wurde sie in den letzten Jahren nur seltener betätigt. Die Eingemeindung liegt nicht in der heutigen kommunalpolitischen Konzeption. Dies ist ein Faktum, welches schon an sich, auch aus dem Gesichtspunkt der Planung zu respektieren wäre. Es sprechen aber auch durchaus sachliche, sozusagen in den Zuständigkeitsbereich der Planung fallende Erwägungen dafür, die Eingemeindung jedenfalls grundsätzlich nicht für ein geeignetes Mittel zur Regulierung der Stadt-Umland-Planung zu betrachten. Für die Eingemeindung kommen überhaupt nur die unmittelbar an die Stadt angrenzenden Randgemeinden im engeren Sinne in Betracht. Da die Eingemeindung etwa des gesamten näheren Umland-Gemeinde-Ringes in den meisten Fällen völlig außer Diskussion steht, wäre mit auf einige Gemeinden beschränkten Grenzkorrekturen kaum etwas gewonnen. Sie würden in jedem Falle hinter dem Raum zurückbleiben, der aus der Sicht überörtlicher Planung als eine Planungseinheit

zu betrachten wäre. Damit allerdings soll nur gesagt sein, daß die Eingemeindung für den Regelfall der planerischen Bewältigung der Stadt-Umland-Probleme keine Lösung darstellt. Auf der anderen Seite können zur Berichtigung offensichtlich überholter Grenzen auch heute Eingemeindungen noch sehr wohl sinnvoll und notwendig sein. Nur müssen dafür andere und stärkere Gründe vorliegen, als die aus der überörtlichen Planung zu gewinnenden Gesichtspunkte.

VI. Höhere Verwaltungseinheiten als Regionalplanungsräume

Wenn sich auf dem Wege der Eingemeindung keine homogenen Verwaltungsgebiete schaffen lassen, die in etwa mit der sozial- und wirtschaftsräumlichen Gliederung übereinstimmen, so könnte eine solche Raumgliederung vielleicht auf der nächsthöheren Verwaltungsebene gefunden werden. Für den konkreten Fall der Stadtregion scheidet allerdings der in ländlichen Bereichen durchaus als Planungsraum mittlerer Ordnung in Betracht kommende Landkreis aus; denn alle unter dem Aspekt der Stadt-Umland-Beziehungen zu betrachtenden Räume sind gerade dadurch gekennzeichnet, daß die mittleren und die Großstädte aus dem Verband der Landkreise ausgeschieden und kreisfrei geworden sind. Auf der Ebene der Kommunalverbände ist kaum ein Fall bekannt, in welchem der Raum der Stadtregion durch eine vorgegebene verwaltungsräumliche Gliederung gedeckt würde. Dies gilt — um es nur der Vollständigkeit halber zu sagen — auch für die staatlichen Verwaltungsbezirke. Diese Überlegung führt somit zu keinem für die Praxis der Stadt-Umland-Beziehungen brauchbaren Weg.

VII. Gebietskörperliche Zusammenschlüsse neuer Art

Die Überlegung, daß die wirksamste Voraussetzung planerischer Zusammenarbeit die Identität der Interessen ist und daß der Sinn jeder Planung in der tatsächlichen Verwirklichung ihrer Ziele besteht, führt zu dem Versuch, die wirtschaftlich und in der Siedlungsstruktur eng miteinander verflochtenen Einzelgemeinden solcher „geborenen Planungsräume“ zu Gebietskörperschaften neuer Art zusammenzuschließen. Von den verschiedenen Lösungen dieser Art erwartet man bei einer aus politischen Gründen wünschenswerten Erhaltung der kommunalverfassungsrechtlichen Selbständigkeit der beteiligten Gemeinden deren Zusammenschluß zu einer einheitlicher Willenbildung fähigen Körperschaft, in deren Rahmen sich überdies ein echter interkommunaler Vorteils- und Lastenausgleich wirksam vollziehen lasse.

1. Der „Stadtkreis“

Diese Bestrebungen zeigen sich in ihrer umfassendsten und deutlichsten Erscheinungsform, in dem sog. „Stadtkreis“. Bei diesem Modell soll die Eingemeindung der mit der kreisfreien Stadt besonders eng verknüpften Gemeinden künftig als „Einkreisung“ erfolgen. D. h. die Umlandgemeinden behalten ihren bisherigen kommunalrechtlichen Status. Nur tritt an die Stelle des bisherigen Landkreises für sie die Stadtverwaltung, die somit eine Doppelfunktion übernimmt, nämlich neben ihrer bisherigen Stellung als sich selbst verwaltende kreisfreie Stadt die Mitverwaltung der in den „Stadtkreis“ einzubeziehenden Umlandgemeinden als deren Kreisverwaltung. Es liegt auf der Hand, daß durch eine Regelung dieser Art viele Bedenken der einzugemein-

denden bzw. jetzt einzukreisenden, oder besser „umzukreisenden“ Gemeinden zerstreut würden. Dagegen wird die Stellung der bei all diesen Verhandlungen zu beteiligenden Landkreise dadurch nicht beeinflusst, da sich die Umkreisung für sie kommunalwirtschaftlich genau so auswirkt wie die Eingemeindung.

2. Der „Stadt-Landkreis“

Dem Interessenwiderstreit, der sich zwangsläufig aus einer Gebietsvergrößerung der Stadt bzw. des „Stadtkreises“ auf Kosten des Landkreises ergibt, will der Gedanke des „Stadt-Landkreises“ ausweichen. In diesem Modell sollen die kreisfreie Stadt und der, ggf. auch die umgebenden Landkreise lediglich in einer Art Verwaltungsgemeinschaft zusammengefaßt werden. Die hierzu bekanntgewordenen Vorschläge variieren zwischen einer Personalunion in den Verwaltungsspitzen bis zu einer Personalunion der Dezernenten und schließlich der vollständigen Verschmelzung der beteiligten Verwaltungsapparate. Jedoch sollen die beteiligten Stadt- und Landkreise ihre körperschaftliche Selbständigkeit, ihre eigenen Kommunalparlamente wie auch ihre eigenen Vermögensrechte und Haushalte behalten.

Das Modell des „Stadt-Landkreises“ könnte mit den Instrumenten des geltenden Rechtes, nämlich über die öffentlich-rechtliche Vereinbarung nach dem Zweckverbandsgesetz bereits heute realisiert werden. Jedoch erscheint es nur sehr schwer vorstellbar, wie selbst eine weitgehend verschmolzene Verwaltung mit zwei oder mehreren verschiedenen Kommunalparlamenten sinnvoll und erfolgreich sollte zusammenarbeiten können. Es liegt auf der Hand, daß die Kommunalparlamente selbständiger Körperschaften auch ihre eigenen Verwaltungsorgane behalten wollen. Mit allen Vorbehalten gegenüber einer verallgemeinernden Beurteilung wird doch gesagt werden müssen, daß die Vorstellung des „Stadt-Landkreises“ in der oben geschilderten Form keinen wesentlichen Fortschritt darstellt bzw. in der Praxis kaum realisierbar sein wird.

3. Der „Industriekreis“

Aus bereits in älterer Literatur anzufindender Vorstellung des „Stadt-Landkreises“ hat sich inzwischen der Vorschlag des „Industriekreises“ entwickelt. Dieser unterscheidet sich von dem „Stadt-Landkreis“ dadurch, daß die kreisfreie Stadt und der bzw. die angrenzenden Landkreise, auch ggf. Teile solcher Landkreise, zu einer neuen Gebietskörperschaft, nämlich dem Industriekreis, miteinander vereinigt werden. Das Vermögen, die Rechte und Pflichten der bisher kreisfreien Stadt und der beteiligten Landkreise gehen mit der Gründung des Industriekreises auf diesen über. Unter den Gemeinden des Industriekreises nimmt die bisher kreisfreie Stadt insoweit eine Sonderstellung ein, als der leitende Verwaltungsbeamte des Industriekreises in Personalunion leitender Beamter der bisher kreisfreien Stadt ist. Durch besondere Vorschriften soll sichergestellt werden, daß die Ratsherren der bisher kreisfreien Stadt in dem Kreistag des Industriekreistages vertreten sind. Der Kreis soll befugt sein, bestimmte gemeindliche Zuständigkeiten, die für die Siedlungsplanung von besonderer Tragweite sind, so die überörtliche Planung, so die Erschließung und Versorgung, so die Festsetzung der Gewerbesteuerhebesätze, auf den Industriekreis zu übernehmen. Mögen auch die Schwierigkeiten bei der freiwilligen Bildung derartiger Industriekreise außerordentlich groß sein, so dürfte in diesem Modell zumindest für eine Reihe von Fällen die adäquate Lösung liegen, indem sie nämlich den einheitlichen Wirtschaftsraum

hochindustrialisierter Wirtschaftslandschaften zu einer Gebietskörperschaft verbindet, die einheitlicher Willensbildung und insbesondere der wirksamen Betätigung eines interkommunalen Vorteils- und Lastenausgleichs fähig ist.

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

4. Der „Kommunalwirtschaftsverband“

Die bislang noch nicht zu konkreten Vorstellungen verdichtete Anregung zur Schaffung von „Kommunalwirtschaftsverbänden“ zielt darauf ab, daß in eng verflochtenen Wirtschaftsgebieten, in denen vor allem die zwischen-gemeindlichen Beziehungen mit Instrumenten des Gewerbesteuerenausgleichs, der Gastschulbeiträge etc. nicht mehr befriedigend ausgeglichen werden können, aus den beteiligten Gemeinden und Gemeindeverbänden ein Verband gegründet wird, über welchen die Beteiligten ihre siedlungspolitisch relevanten Aufwendungen abwickeln, das heißt alle überörtlichen Erschließungs- und Versorgungsanlagen sowie die überörtlichen kommunalen Dienstleistungseinrichtungen. Die hierfür erforderlichen Mittel könnten entweder im Wege der Umlage aufgebracht werden oder aber durch eine „Poolung des Gewerbesteueraufkommens“ in der Hand des Kommunalwirtschaftsverbandes. Gerade die Poolung des Gewerbesteueraufkommens könnte dazu beitragen, ohne Änderung des geltenden Kommunalsteuersystems die siedlungsstrukturellen Fehlsteuerungswirkungen der Gewerbesteuer in einem gewissen Umfange zu neutralisieren. Sinnvoll kann ein derartiger Kommunalwirtschaftsverband allerdings nur dann sein, wenn er zugleich die Funktionen eines echten Planungsverbandes für sein Gebiet erhält. Auch der „Kommunalwirtschaftsverband“ bedürfte entsprechender Gesetzgebungsmaßnahmen.

5. Der „Bezirkssiedlungsverband“

Der abschließend in diesem Zusammenhang zu nennende Gedanke des „Bezirkssiedlungsverbandes“ ist an dem Modell des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk orientiert und stellt im Grunde nichts anderes dar als einen echten Planungsverband, dessen Zuständigkeiten sich nicht nur auf die vorbereitende Bauleitplanung beziehen, sondern in Einzelbereichen sogar die rechtsverbindliche Planung bzw. auch Durchführungsmaßnahmen erfassen. Der Bezirkssiedlungsverband gehört rechtssystematisch zu den echten Planungsverbänden und kann wie diese mit den Handhaben des geltenden Zweckverbandsrechtes errichtet werden.

D. Abschließende Bemerkungen: Versuch einer Bewertung der einzelnen Instrumente

1. Die verfahrensrechtlichen Koordinationsinstrumente (Information der Gemeinden über die landesplanerischen Leitvorstellungen bei Aufnahme der gemeindlichen Planungsarbeiten; aufsichtsbehördliche Genehmigung der aufgestellten Leitpläne) sind unentbehrliche Bestandteile zur Sicherung einer regionalen und gemeindenachbarlichen Planungscoordination. Das gemeindenachbarliche Anhörungsrecht mit der Verpflichtung der Aufsichtsbehörden, über nachbargemeindliche Einwendungen ausdrücklich zu befinden, sollte gesetzlich festgelegt werden.

2. Zusammenschlüsse zur gemeinsamen Ausarbeitung und Beratung von Planentwürfen (schlichte Planungsverbände) haben, selbst wenn die einzelgemeindliche Beschlußfassung über die Leitpläne vorbehalten bleibt, zumindest einen begrüßenswerten, die gemeinsame Raumverantwortung fördernden verwaltungspsychologischen und kommunalpolitischen Effekt.
3. Die Delegation der Planungshoheit oder von Teilen derselben, nämlich in Bezug auf die vorbereitende Bauleitplanung, an einen Zusammenschluß auf größerer räumlicher Ebene (echte Planungsverbände) hat einen stärkeren Effekt. Die konkrete Regelung der Willensbildung, d. h. die personelle Zusammensetzung der Beschlußkörper in derartigen echten Planungsverbänden bereitet jedoch Schwierigkeiten, für die bislang noch kein allseits befriedigendes Modell gefunden ist.
4. Diese Schwierigkeiten werden bei der Stärkung staatlicher Planungsbehörden vermieden, aber durch diejenigen ersetzt, die sich für eine politische richtige Bemessung der staatlichen Eingriffs- und Bindungsbefugnisse gegenüber den Gemeinden ergeben. Prinzipiell verdient aus verfassungspolitischen Gründen die kommunale Planung in überschaubaren Bereichen den Vorzug gegenüber einer staatlichen Planungscentralisierung.
5. Die Erfahrungen der Praxis erweisen, daß die Schwierigkeiten der Planung und ihrer Realisierung allzumeist in den wirtschaftlich motivierten Interessenkollisionen liegen. Für den kommunalen Bereich sind sie in der kommunalen Eigenwirtschaftlichkeit, die durch die besiedlungspolitischen Einflüsse des Gewerbesteuersystems ihre besonderen Akzente erhält, begründet. Dies veranlaßt die einzelnen Gemeinden bei der Siedlungsplanung die eigenen kommunalwirtschaftlichen Interessen vorrangig zu berücksichtigen. Die vorhandenen und durch weitere planerische Maßnahmen ausgelösten kommunalwirtschaftlichen Ausstrahlungs- und Verflechtungsprozesse sind aber, wenn auch nur schwer meßbar, vorhanden. Die eigenwirtschaftlichen Interessen stehen der Entwicklung kommunaler Raumverantwortung solange im Wege, als nicht die einzelne Gemeinde einerseits die über ihr Gebiet hinaus ausstrahlenden Effekte wirtschaftlich in Rechnung stellen und anteilig mittragen muß und andererseits an der durch planerische Maßnahmen anzustrebenden positiven Entwicklung des Gesamtraumes auch wirtschaftlich partizipiert. Das bedeutet die Notwendigkeit eines offen ausgewiesenen interkommunalen Lasten- und Vorteilsausgleichs im Rahmen der Wirtschaftsräume.
6. Durch die administrative Gebietszusammenfassung (Eingemeindung) wird dieser Vorteils- und Lastenausgleich auf eine perfekte Weise realisiert, indem nämlich eine in sich nicht mehr gegliederte homogene Verwaltungskörperschaft geschaffen wird. Jedoch beschränkt sich dieser Vorteils- und Lastenausgleich auf gebietlich so enge Grenzen, daß der raumwirtschaftlich angestrebte Effekt damit nicht erreicht werden kann.
7. Die Zusammenfassung in Kommunalverbänden höherer Ordnung, (de lege lata: Landkreise; de lege ferenda: Stadtkreise, Industriekreise) verbindet dasselbe Prinzip mit der Schonung der kommunalpolitischen Selbständigkeit der Einzelgemeinden. Die Frage der richtigen Abgrenzung der Räume bleibt in beiden Fällen gestellt.
8. Körperschaftliche Zusammenschlüsse für einzelne wirtschaftliche Aufgabengebiete (Zweckverbände, kommunale Gesellschaften) bringen das Prinzip

des interkommunalen Leistungs- und Lastenausgleichs ebenfalls deutlich zum Ausdruck. Sie haben den für die Praxis schwerwiegenden Vorzug, daß sie den für die einzelnen Aufgabengebiete unterschiedlichen Einzugs- und Versorgungsbereichen individuell angepaßt werden können. Sie haben den Nachteil, daß aus den komplexen Zusammenhängen und Verflechtungen nur bestimmte Sachbereiche herausgelöst werden, die allzumeist allerdings in ihrer Entwicklungstendenz, in ihrer Ertrags- und Aufwandslage einigermaßen klar zu übersehen sind.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß jede Form der interkommunalen Zusammenarbeit als Beitrag zur Förderung und Entwicklung überörtlicher Raumverantwortung zu begrüßen ist. Welche der Gestaltungsmöglichkeiten zu wählen ist, hängt von den Gegebenheiten des Einzelfalles ab. Eine Generallösung gibt es nicht. Für alle Fälle ungelöster Stadt-Umland-Beziehungen gilt aber: Effektive Raumverantwortung wird sich um so stärker ausprägen, wird um so sicherer zu gemeinschaftlichem Handeln führen, je stärker der Grundsatz des interkommunalen Vorteils- und Lastenausgleichs die Verbundenheit in einer regionalen Schicksalsgemeinschaft offen darlegt.

Beiträge zur Verwaltungsgliederung und Verwaltungsgeschichte Niedersachsens (X.)

Die niedersächsischen Handwerkskammern Entwicklung und heutige Aufgaben

Mit einer farbigen Karte am Schluß des Heftes

Von Dipl.-Volkswirt Dr. H e r h a u s, Niedersächsischer Handwerkskammertag, Hannover

Die Forderung des Handwerks nach Selbstverwaltung und Interessenvertretung geht bis in das Revolutionsjahr 1848 zurück. Wie so viele andere Bestrebungen, konnte diese Forderung jedoch damals nicht durchgesetzt werden, und wenn es auch in verschiedenen deutschen Ländern in den folgenden Jahrzehnten zur Bildung von Handwerksvertretungen unter den verschiedensten Bezeichnungen kam, so ging doch von diesen Einrichtungen, zum Teil weil ihnen der Unterbau fehlte, keine nachhaltige Wirkung aus. Das wurde erst anders, als auf Grund des § 103 der Gewerbeordnung den damaligen Reichsländern die Errichtung von Handwerkskammern „zur Vertretung der Interessen des Handwerks“ zur Pflicht gemacht wurde. Die meisten der heute bestehenden sieben niedersächsischen Handwerkskammern — Aurich, Braunschweig, Hannover, Hildesheim, Lüneburg-Stade, Oldenburg und Osnabrück — traten in den Jahren 1899 bzw. 1900 ins Leben. So erhielt die Handwerkskammer Lüneburg-Stade am 18. Juli 1899, die Handwerkskammer Hannover am 17. August 1899 und die Handwerkskammer Osnabrück ebenfalls an diesem Tage Statut und Wahlordnung. Ebenfalls im Januar 1899 wurde die Handwerkskammer Hildesheim geschaffen. Diese Handwerkskammern lagen im Bereich des damaligen Königreichs Preußen bzw. dessen Provinz Hannover und erhielten demgemäß Statut und Wahlordnung durch das Preußische Ministerium für Handel und Gewerbe. Für den Bereich des damaligen Großherzogtums Oldenburg wurde durch das