

Generalsekretär Dr. F. Halstenberg, Bonn, erörterte im letzten Fachreferat die „Rechts- und Organisationsfragen bei dem Bau Neuer Städte und der Entwicklung von Ausbauorten“. Dr. Halstenberg ging davon aus, „daß in einer mehr oder minder großen Anzahl von Fällen Neue Städte, sei es als Entlastungs- (Trabanten-, Wohn-) oder Entwicklungsstädte planmäßig zu entwickeln und auszubauen sind. In diesem zweifellos nicht theoretischen Falle stellt sich zunächst die Frage, ob das bau- und planungsrechtliche Instrumentarium ausreicht.

Materielles Städtebaurecht und Neue Städte

Was das materielle Städtebaurecht anlangt, in Sonderheit das Recht der Aufstellung und Durchsetzbarkeit von städtebaulichen Plänen, die Baulandumlegung und die Enteignung, so bietet das soeben verabschiedete Bundesbaugesetz die erforderlichen Rechtshandhaben in eben dem Umfang, in dem sie unter der herrschenden Rechts- und Wirtschaftsordnung erreichbar sind.

Kommunalrecht und Neue Städte

Das geltende Kommunalrecht ist der Gründung Neuer Städte oder der Entwicklung von Ausbauorten nicht günstig. Soweit von großstädtischer Seite die Entwicklung von Entlastungsstädten oder Entlastungsgebieten außerhalb des bisherigen Stadtgebietes angestrebt wird, erweisen sich die dazu gelegentlich angestrebten Gemeindegebietserweiterungen, unter Umständen auch in der Form von Exklaven als rechtlich schwierig und kommunalpolitisch nahezu unreal. Die überwiegende Abhängigkeit der Gemeindefinanzen von der Gewerbesteuer behindert die auf sachliche Erwägungen abgestellten Siedlungsmaßnahmen und fordert, soweit als möglich, die Zusammenfassung von Wohn- und Arbeitsplätzen im selben Gemeindegebiet. Angesichts der trotz ihrer Erhöhungen noch immer als unzureichend erachteten Gewerbesteuerausgleichszahlungen stellt sich auch im Blick auf die Planung von Entlastungsstädten und die Förderung von Entwicklungsstädten das Problem des interkommunalen Lastenausgleichs innerhalb der zu einem Lebensraum gehörenden Gemeindegemeinschaften.“

Der Referent ging sodann auf die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten bei der Gründung Neuer Städte und dem Ausbau vorhandener Orte ein und führte dazu aus:

„Die Grundsatzentscheidung über den Standort und die Funktion von Entlastungsstädten

Entlastungsstädte (Trabanten- und Wohnstädte) liegen, wenn man für ihre zutreffende Kategorisierung kommunalrechtliche Selbständigkeit voraussetzt, grundsätzlich nicht auf dem Arreal der zu entlastenden Zentral- oder Mutterstadt. Was kommunale Zuständigkeiten anlangt, so sind also mindestens zwei Gemeinden beteiligt oder interessiert, nämlich die Gemeinde, auf deren Arreal die Entlastungsstadt geplant ist (die Standortgemeinde) einerseits und die Zentralstadt andererseits. Diese beiden Gemeinden wären daher formal betrachtet durchaus legitimiert, die in Rede stehende Grundsatzentscheidung zu treffen. Ob materiell auch die Standortgemeinde in der Lage ist, eine derartige Entscheidung zu tragen, hängt allerdings nicht zuletzt von ihrer Größe und Leistungskraft ab. In jedem Falle ist eine verantwortliche Mitwirkung derjenigen staatlichen Behörden unentbehrlich, denen im Blick auf die Finanzierung als auch mit Rücksicht auf die überörtliche Bedeutung eine sachliche Entscheidungsbefugnis zusteht. Dabei kann nicht verkannt werden, daß die Grundsatzentscheidung über den Standort, die Funktion, die Ausbaugröße und die Finanzierung in jedem Falle eine überörtliche und überfachliche Entscheidung ist, die nicht nur die zu entlastende Zentralstadt und die Standortgemeinde betrifft. Der berufene Träger für diese Entscheidung wäre eine Gemeinschaftsorganisation aller Gemeinden der Stadtregion in Gestalt eines höheren Kommunalverbandes oder einer echten Planungsgemeinschaft.

Die Bauleitplanung in Entlastungsstädten

Die Bauleitplanung, d. h. sowohl die vorbereitende als auch die rechtsverbindliche Planung, obliegt nach dem Bundesbaugesetz der Gemeinde, auf deren Gebiet die zu bebauenden Flächen liegen. Die somit kraft Gesetzes zuständige Standortgemeinde wird diese Funktion nicht stets sachgerecht erfüllen können.

Es kann sich um eine sehr kleine Gemeinde handeln, die weder über die erforderliche Verwaltungskraft, noch über eine ausreichende Zusammensetzung des Gemeinderats verfügt. Es kann sich um mehrere Gemeinden handeln, auf deren Gebiet die Neue Stadt zu planen ist. Schließlich kann es sich um eine Gemeinde handeln, die die ihr zuge dachte Funktion nicht zu übernehmen bereit ist. In manchen der hier angedeuteten Fälle wird ein solcher Funktions- und Strukturwandel des Ortes notwendige Voraussetzung zur Verwirklichung der Entlastungsstadtdiee sein, so daß die Organe der vorhandenen Gemeinde auch gar nicht legitimiert erscheinen, für die Menschen zu sprechen und zu entscheiden, die nach dem Endausbau dort leben sollen. All dies führt zu dem Ergebnis, daß nicht nur die schon erörterte Grundsatzentscheidung, sondern auch die Bauleitplanung der Selbstverwaltungskörperschaft für die Stadtregion oder der dort zu gründenden echten Planungsgemeinschaft zu übertragen wäre. Eine derartige Lösung läßt das Bundesbaugesetz durch die in seinen §§ 4 und 147 getroffenen Regelungen zu.

Die Ausbauträgerschaft bei Entlastungsstädten

Die Beobachtung der bisherigen Versuche auf deutschem Boden lehrt, daß, abgesehen von den bereits erörterten grundsätzlichen Voraussetzungen, die reibungslose Verwirklichung von Gründungs- oder Ausbauprojekten entscheidend von einer geeigneten Trägerorganisation abhängt. Dieser Trägerorganisation müßten alle zentral zu erledigenden Vollzugsmaßnahmen obliegen, wie z. B. die Aufstellung der Baustufen- und -zeitpläne, die Grundstücksgeschäfte, die Auswahl der zu beteiligenden Wohnungsbauunternehmen sowie die Auftragserteilung für die Gemeinbedarfs- und Gemeinschaftseinrichtungen und schließlich die Gesamtheit der zentral zu erledigenden Finanzierungsaufgaben.

Es wird daher in der Mehrzahl der Fälle die Gründung eines besonderen Ausbauträgers geboten sein. Für unsere Verhältnisse werden nur solche Trägerorganisationen in Betracht kommen, die zweckmäßig in der Rechtsform einer handelsrechtlichen Gesellschaft gegründet, daher nicht an die administrativ-fiskalischen Vorschriften öffentlich-rechtlicher Körperschaften gebunden sind und an denen zumindest diejenigen Gebietskörperschaften zu beteiligen wären, die entweder die Finanzierung im wesentlichen tragen oder in besonderer Weise an der Stadtentwicklung legitim interessiert sind. Als regelmäßige Partner werden das Land, die Standortgemeinde, die zu entlastende Zentralstadt und die räumlich beteiligten Kommunalverbände zu beteiligen sein.

Die Kommunalverwaltung während der Ausbauzeit von Entlastungsstädten

Die sachgerechte Wahrnehmung der kommunalen Verwaltungsaufgaben einer durch konzentrierte Förderungsmaßnahmen sprunghaft wachsenden, Struktur und Funktion wesentlich verändernden Gemeinde wird in aller Regel von den Organen der Ursprungsgemeinde nicht erwartet werden können. Der in England beschrittene Weg der einstweiligen Suspensierung der kommunalen Kompetenzen und deren teilweise Übertragung auf die Entwicklungskorporationen ist in Deutschland nicht kopierbar. Es werden jedoch — notfalls unter Änderung entgegenstehender kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften — Lösungen gefunden werden müssen, die, wenn einmal die Entscheidung für den Ausbau einer Trabanten- oder Wohnstadt gefallen ist, die Schaffung einer leistungs-

fähigen, auf die besonderen Aufgaben während des Ausbaus verpflichteten Kommunalverwaltung ermöglichen. Die zweckmäßige Lösung dürfte darin liegen, daß ein bestimmter Katalog ‚ausbaurelevanter‘ Entscheidungen aufgestellt wird, die entweder der örtlichen Gemeindevertretung entzogen und höheren Kommunalverbänden übertragen oder (ohne Änderung der Zuständigkeiten) bestimmten Zustimmungsvorhalten unterworfen werden. In jedem Falle wird sichergestellt werden müssen, daß auch die Belange der zu entlastenden Zentralstadt und der übrigen Nachbargemeinden gewahrt werden.

Zusammenfassung staatlicher Entscheidungskompetenzen bei der Förderung von Entlastungs- und Entwicklungsstädten

Bei der Grundsatzentscheidung über Auswahl und Standort der Förderungsobjekte, über die Bauleit- und Durchführungsplanung, über die einzelnen Gemeinbedarfs- und Gemeinschaftsanlagen sowie über die Gesamtfinanzierung und die Finanzierung der einzelnen Vollzugsmaßnahmen ist eine größere Anzahl staatlicher Behörden zu beteiligen. Abgesehen von vielfachen Genehmigungsvorhalten kennzeichnet sich der hier gemeinte Sachverhalt mit dem Schlagwort der ‚Töpfchenwirtschaft‘, soweit es die Finanzierung der einzelnen Vollzugsmaßnahmen anlangt. Es wird kein Zweifel daran geäußert, daß jede der so beteiligten Behörden ihre Entscheidung nach pflichtmäßigem Ermessen trifft und damit im einzelnen unanfechtbar richtig entscheidet. Im Falle des Ausbaus von Entlastungs- und Entwicklungsstädten bedarf es aber, um zu dem notwendigen schwerpunktmäßigen Einsatz zu gelangen, einer möglichst weitgehenden Zusammenfassung, zumindest aber einer Gleichrichtung der verschiedenen staatlichen Entscheidungsvorbehalte. Was die Finanzierungsseite anlangt, so wären dazu zwei Wege gangbar: Entweder die Bindung bestimmter Prozentsätze der Sondermittel für Trabanten- etc. -städte oder aber die Zusammenfassung aller anteiligen Sondermittel in einem geschlossenen, zentral und von einer Behörde zu verwaltenden Fonds für Entlastungs- und Entwicklungsstädte. Soweit auch die übrigen administrativen Kompetenzen in Betracht kommen, wären nach getroffenen Grundsatzentscheidungen klare Anweisungen der Bundes- und Landesbehörden erforderlich, die wegen der Beteiligung verschiedener Ressorts in wirksamer Weise wohl nur durch Kabinettsbeschlüsse zustande kommen könnten. Auch dies wiederum macht deutlich, daß eine ‚Politik der Neuen Städte‘ nicht ohne staatspolitische Grundsatzentscheidungen entfaltet werden kann.“