

Rechtsfragen der Stadt-Umland-Problematik

von

Friedrich Halstenberg

In dem Verhältnis zwischen den größeren zentralen Orten und den ihnen benachbarten kommunalen Körperschaften zeigt sich seit etwa einem halben Jahrhundert eine Reihe typischer Störungen, die gewiß mit erheblichen örtlichen Unterschieden immer schärfer in Erscheinung treten. Die wesentlichen Ursachen dieser Störung liegen in der industriellen, gewerblichen und Bevölkerungskonzentration, welche die städtische Siedlung explosionsartig über die Verwaltungsgrenzen in die Randgemeinden einbrechen ließ. Nachdem durch Jahrzehnte der Prozeß der Verdichtung und der auswuchernden Ausdehnung der städtischen Siedlung miteinander parallel lief, hat sich infolge der innerstädtischen Auflockerungstendenzen und des sog. Diffusionstrends in jüngster Zeit eine abgewandelte Entwicklungstendenz angebahnt, ohne damit die Problematik des Verhältnisses der beteiligten gemeindlichen Körperschaften zu mildern. Diese Problematik besteht, wenn man es in starker Vereinfachung auf eine kurze Formel zu bringen sucht, darin,

a) daß die in ihrer Gesamtentwicklung auf das engste miteinander verbundenen Gesamtsiedlungsräume (Wirtschaftsräume, Stadtregionen) in eine Vielzahl von Verwaltungsräumen zersplittert sind,

b) daß die Vorteile und Lasten der beteiligten kommunalen Körperschaften nicht in einem angemessenen Verhältnis zueinander und zu ihren Leistungen und Leistungsmöglichkeiten stehen und

c) daß die fehlende administrative Zusammenfassung eine einheitlich geplante und geförderte Gesamtentwicklung bisher vermischen ließ und daß eine solche Zusammenfassung der Kräfte aus den zu b) genannten Gründen erheblichen Schwierigkeiten unterliegt.

Die Gesundung des Verhältnisses der in rasch wachsenden Stadtregionen miteinander lebenden Gemeinden setzt somit, abgesehen von verwaltungspsychologischen und kommunalpolitischen Erwägungen insbesondere Maßnahmen zur Koordination der Planung, zur Gleichrichtung der entwicklungsfördernden Maßnahmen und zum wirtschaftlichen Ausgleich von Vorteilen und Lasten voraus. Der vorliegende Beitrag möchte sich in erster Linie mit den Fragen zwischengemeindlicher Planungskoordination in Stadtregionen befassen.

1. Die überörtliche Planung in der bestehenden Verwaltungsorganisation und -gliederung

1) *Notwendigkeit überörtlicher Planungscoordination*

Daß einzelgemeindlich abgegrenzte und isolierte Entwicklungsplanung in den eng verflochtenen Siedlungs- und Wirtschaftsräumen der Stadtregionen kaum mehr sinnvolle Ergebnisse zeitigen kann, ist unbestritten. Die daraus hergeleitete Forderung nach rechtlicher Sicherung der Planungscoordination scheint in einem anscheinend unlösbaren Widerspruch zu dem Grundrecht der kommunalen Selbstverwaltung zu stehen. Dieses sichert — unnötig dazu die einschlägigen Verfassungsvorschriften zu zitieren — das einzelgemeindliche, auf das eigene Hoheitsgebiet beschränkte Recht zur Regelung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Legal, wenn auch nicht stets legitimer Wertmaßstab für die in der kommunalen Selbstverwaltung zu treffenden Entscheidungen ist das Wohl der örtlichen, nämlich der in der eigenen Gemeinde zusammengefaßten Gemeinschaft. Die der Praxis gestellte und in diesem Beitrag zu erörternde Aufgabe besteht aber gerade darin, zusammenfassende Planung über die Gemeindegrenzen zu ermöglichen und, soweit erforderlich, zu sichern.

2) *Bedingte Eignung höherer Gebietskörperschaften*

Die hier anstehenden Aufgaben können auch nicht, wie gelegentlich geltend gemacht wird, dadurch gelöst werden, daß die Planungszuständigkeiten der Gemeinden einer Stadtregion auf höhere Gemeindeverbände oder gar staatliche Behörden, etwa die Bezirksregierungen, übertragen werden.

Die Regierungsbezirke decken sich in keinem dem Verfasser dieses Berichtes bekannten Fall mit dem als Stadtregion zu planenden Raum. Eine wiederholt angeregte, immer wieder in Ansätzen steckengebliebene Reform der Regierungsbezirkseinteilung, verbunden etwa mit der Umgestaltung der Bezirke zu Selbstverwaltungskörperschaften, möchte eine andere Beurteilung zulassen.

Auch die Landkreise kommen als Träger der Stadtregionsplanung zumindest für die Fälle der Beteiligung kreisfreier Städte nicht in Betracht, da hier die zentralen Orte eben außerhalb des Kreisverbandes stehen.

Dasselbe gilt für die in diesem Zusammenhang immer wieder zur Diskussion stehenden Fragen der kommunalen Neugliederung in den Brennpunkten der Siedlungsentwicklung (Eingemeindungen, Kreisgebietsänderungen etc). Es wird stets außerordentlich schwer sein, die Gebietsgliederung den Aufgaben der regionalen Entwicklungsplanung anzupassen. Die Entwicklungsplanung muß eine gewisse Elastizität besitzen. Auch eignet der Planung im Gegensatz zu den meisten übrigen Verwaltungsaufgaben nicht eine gleichbleibende Kontinuität der Verwaltungsleistung. Es handelt sich vielmehr um jeweils in größeren Zeitabständen kulminierende und sich zusammendrängende Verwaltungsleistungen. Je großräumiger die Entwicklungspläne sind, um so langfristiger sind die in Betracht kommenden Zeiträume.

Der Vollzug derartiger Planungen und seine Überwachung stellt allerdings weitgehend eine kontinuierliche Verwaltungsaufgabe dar, fällt aber durchaus nicht zwingend zuständigmäßig mit der Planerarbeitung und -aufstellung zusammen. Diese allgemeinen Erwägungen zeigen, daß die Zusammenfassung der Planungsräume zu ständigen Verwaltungsgebieten jedenfalls nicht generell gefordert werden muß. Wenn — wie in unserem Lande — die sozialökonomische offensichtlich mit der verwaltungsorganisatorischen

Raumgliederung nicht übereinstimmt, bedarf die Planung eigenständiger Räume, nicht aber einer zwangsläufig daran orientierten allgemeinen verwaltungsorganisatorischen Neugliederung. Dies schließt nicht aus, daß die sozialökonomische Gliederung und Gesichtspunkte der Planungspraxis neben anderen Argumenten Bedeutung für eine Verwaltungsneugliederung gewinnen können.

3) *Überörtliche Planung als kommunale Gemeinschaftsaufgabe*

Die Aktivierung der interkommunalen Planungszusammenarbeit stellt sich aber nicht nur als ein Problem der Verwaltungsorganisation und -gliederung dar. Schwerer wiegt die Frage, ob und wie die entscheidende Voraussetzung zwischengemeindlicher Zusammenarbeit, nämlich das Verantwortungsgefühl der beteiligten Einzelgemeinden für die gesamträumliche Entwicklung erzeugt werden kann. Dabei ist davon auszugehen, daß die unterste Stufe überörtlicher Planung stets eine Gemeinschaftsaufgabe der beteiligten Gemeinden bleiben muß. Darin liegt zugleich die einzige Möglichkeit, den Rechtsanspruch der Einzelgemeinden auf Wahrung ihrer Planungshoheit mit dem sachlichen Gebot überörtlicher Planungskoooperation in Einklang zu bringen.

2. Gemeindenachbarliche Planungskoordination, Regionalplanung und Landesplanung

1) *Gemeindenachbarliche Planungskoordination als Rechtsgebot*

Der bereits das Wohnsiedlungsgesetz¹⁾ beherrschende und in die Mehrzahl der Aufbaugesetze²⁾ übernommene Gedanke, daß die gemeindliche Planung mit derjenigen der Nachbargemeinden abgestimmt sein müsse, wird demnächst als ausdrückliches Rechtsgebot im Bundesbaugesetz seinen Niederschlag finden. Wenn dessen § 2 Abs. 4 vorschreibt, daß die „Bauleitpläne benachbarter Gemeinden untereinander abgestimmt sein sollen“³⁾, so wurde die scheinbar schwächere „Sollvorschrift“ nur zur Ausschließung formaler Einwendungen gegen das fehlerfreie Zustandekommen der Pläne gewählt. Sie hat gleichwohl ein echtes Rechtsgebot zum Inhalt.

(Soweit im Folgenden baurechtliche Fragen angesprochen sind, wird der Entwurf des Bundesbaugesetzes nach dem in den Anmerkungen näher bezeichneten Stande zugrundegelegt. In den hier entscheidenden Fragen haben sich materielle Änderungen bei der inzwischen erfolgten Verabschiedung des Gesetzes nicht ergeben.)

2) *Das Rechtsgebot der Einfügung der Ortsplanung in die Landesplanung*

In Fortführung entsprechender Bestimmungen der bisherigen Aufbaugesetze⁴⁾ wird das Bundesbaugesetz in § 1 Abs. 3 vorschreiben, daß die gemeindlichen „Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen sind“⁵⁾. Auch insoweit handelt es sich um ein Rechtsgebot, dessen Beachtung wie jenes des § 2 Abs. 4 in dem auf Rechtskontrolle beschränkten Genehmigungsverfahren zu prüfen ist. Die im Bundesbau-

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 (§ 1), Württemberg-Baden (§ 5), Niedersachsen (§§ 2, 5), Rheinland-Pfalz (§ 4), Schleswig-Holstein (§ 5).

³⁾ Zitiert nach der Fassung der Beschlüsse des Bundestagesausschusses für Wohnungswesen, Bau- und Bodenrecht bis zum Ende der 2. Lesung (1959).

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

⁵⁾ Zitiert nach dem Ergebnis der 3. Lesung im Bundestagsausschuß für Wohnungswesen, Bau- und Bodenrecht, 1960.

gesetz (§ 7 des Entwurfs) vorgesehene Beschränkung der städtebaulichen Staatsaufsicht gegenüber den Gemeinden auf Gesichtspunkte der Rechtsaufsicht führt dazu, daß die Gemeinden bei ihrer Planung nur solche Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu beachten haben, die in einem ordnungsmäßigen Verfahren zustande gekommen und von den zuständigen Organen als abschließendes Ergebnis der Planungsarbeit und damit als hoheitliche (politische) Willenserklärung anerkannt sind. Ohne derartige Einschränkungen wären den an der Ortsplanung mitwirkenden (staatlichen) Landes- und Raumplanungsbehörden unbegrenzte und nicht nachprüfbar Eingriffs- und Bindungsbefugnisse eingeräumt, die sowohl unter rechtsstaatlichen als auch kommunalverfassungspolitischen Gesichtspunkten bedenklich wären⁶⁾.

3) *Faktische und rechtliche Priorität der gemeindenachbarlichen Planungskoordination*

Da aber in weiten Gebietsteilen die Landesplanung mit ihrer Arbeit noch nicht zur Fixierung solcher Planungsergebnisse gelangt ist, daß eine konkrete Wegweisung oder eine Bindungskraft erreicht wird, kann die Landesplanung gegenwärtig noch nicht schlechthin als das entscheidende Instrument der gemeindenachbarlichen Planungskoordination in den Stadtregionen angesehen werden. Bei der starken Inanspruchnahme der Landesplanung mit großräumigen Aufgaben, die allzumeist daneben nur die Bearbeitung einzelner kleinräumiger Schwerpunkte zuläßt, bleibt im weiten Bereich der konkreten zwischengemeindlichen Planabstimmung den beteiligten Gemeinden durchaus die Priorität. Allerdings ist diese Priorität keine absolute. Versagen hier einzelne Gemeinden, so können die für die Landesplanung zuständigen (Staats-)Behörden durch die Fixierung landesplanerischer Ziele über die der Landesplanung zunächst obliegende Beratungsfunktion hinaus die Gemeinden in ihrer Planungsfreiheit binden.

4) *Regionalplanung als Mittelglied zwischen Ortsplanung und Landesplanung*

Es stellt sich die — sowohl für die Anwendung des jeweils geltenden Rechts wie auch für die Frage nach dem berufenen Planungsträger — höchst wichtige Frage, ob die hier erörterte zwischengemeindliche Planungskoordination der Bauleitplanung oder der Landesplanung zuzurechnen ist.

Die seit Jahrzehnten umstrittene Abgrenzung zwischen dem Städtebau und der Landesplanung läßt sich keinesfalls etwa durch die Sonderung der dem einen oder dem anderen Gebiet zuzurechnenden Planungsgegenstände gewinnen. Landesplanung und Städtebau stimmen planungsmethodisch gerade darin überein, daß sie als überfachliche Planung mit allen für die räumliche Gesamtentwicklung bedeutsamen Gegenständen befaßt sind. Das Unterscheidungsmerkmal der „überörtlichen“ Landesplanung gegenüber der „örtlichen“ Bauleitplanung entscheidet die für den Grenzfall der Planungskoordination in der Stadtregion gestellte Frage nur bei einer nicht zulässig erscheinenden rein formalen Deutung. Die Landesplanung wäre als Funktion, ihre Träger wären arbeitstechnisch überfordert, die gemeindliche Bauleitplanung wesentlicher Rechte beraubt, wenn bereits die zwischengemeindliche Planungskoordination der Landesplanung zuzurechnen wäre. Die Lösung des in der Praxis längst erkannten, vom Planungsrecht aber bislang nicht gewürdigten Problems kann nach der Meinung des Verfassers allein darin liegen, daß zwischen die (großräumige und insoweit mit Fug und Recht der Staatsführung obliegende) Landesplanung und die ebenso eindeutig der gemeindlichen Selbstverwaltung obliegende Bauleitplanung die *Regionalplanung* geschaltet und als interkommunale Gemeinschaftsaufgabe anerkannt wird.

⁶⁾ Vgl. hierzu BVerG-Urteil vom 20. 5. 1958; BVBl. 1958; S. 649.

3. Interkommunale Planungskoordination im Planaufstellungsverfahren

1) *Die Beteiligungspflicht*

Die einfachste Form der kraft Gesetzes vorgeschriebenen zwischengemeindlichen Planungskoordination ist die im Planaufstellungsverfahren erfolgende Beteiligung der Nachbargemeinde. Nach § 2 Abs. 5 des Bundesbaugesetzes⁷⁾ „sollen bei der Aufstellung von Bauleitplänen die Behörde und Stellen beteiligt werden, die Träger öffentlicher Belange sind“. Soweit es sich um die Aufstellung von Flächennutzungsplänen handelt, werden die Nachbargemeinden stets zu beteiligen sein. Ein Gleiches muß für die Aufstellung von rechtsverbindlichen Bebauungsplänen gelten, wenn deren Gebiete entweder unmittelbar oder nahe an die Nachbargemeinde angrenzen oder sich, ohne räumlich anzugrenzen, in besonderer Weise auf die Nachbargemeinde auswirken (z. B. Beeinträchtigung der Nachbargemeinde durch die Festsetzung eines neuen Industriegebietes; Notwendigkeit des Anschlusses an nachbargemeindliche Erschließungs- oder Versorgungsanlagen). Beteiligung im Sinne dieser Vorschrift bedeutet rechtzeitige Information bereits im Planentwurfstadium und die Eröffnung der Gelegenheit zur gemeinsamen Verhandlung über etwaige Streitpunkte.

2) *Die Behandlung von Anregungen und Bedenken*

Nach § 2 Abs. 6a des Bundesbaugesetzes (vgl. Anm. 7)) sollen die beteiligten Behörden über die künftig allgemein vorgeschriebene öffentliche Auslegung der Bauleitpläne unterrichtet werden. Diese sind — wie alle sonst Interessierten — berechtigt, „Bedenken und Anregungen“ geltend zu machen. Die Bedenken sind, soweit ihnen die Gemeinde nicht entsprechen will, mit ihrer Stellungnahme der Genehmigungsbehörde vorzulegen. Auf diesem förmlichen Wege gelangen geltendgemachte, aber nicht gewürdigte nachbargemeindliche Bedenken zur Kenntnis der Genehmigungsbehörde, die zu entscheiden hat, ob u. U. wegen eines Verstoßes gegen das Gebot der gemeindenachbarlichen Planabstimmung (§ 2 Abs. 4) die Plangenehmigung zu versagen ist.

3) *Gemeinsame Bauleitpläne*

Die nächst stärkere Stufe der gemeindenachbarlichen Planungskoordination stellt die nach dem Vorbild einiger Ausbaugesetze⁸⁾ in § 3 des Bundesbaugesetzes vorgesehene Aufstellung „gemeinsamer Bauleitpläne“ dar. Nach dieser Vorschrift sollen für benachbarte Gemeinden gemeinsame Flächennutzungspläne aufgestellt werden, „wenn ihre städtebauliche Entwicklung wesentlich durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse bestimmt wird oder gemeinsame Bauleitpläne einen Ausgleich der beiderseitigen Belange ermöglichen oder wenn Erschließungsanlagen einer Gemeinde auf das Gebiet einer benachbarten Gemeinde übergreifen“. Damit ist der typische Sachverhalt der räumlichen, wirtschaftlichen und funktionellen Zusammenhänge und Verflechtungen benachbarter Gemeinden in Stadtregionen umrissen. Die in dieser Vorschrift des Bundesbaugesetzes enthaltene Verweisung auf § 2 Abs. 6 soll auch die gemeinsame Bauleitplanung, sofern deren sachliche Voraussetzungen vorliegen, zu einer echten Pflichtaufgabe erheben. Erfüllt eine der beteiligten Gemeinden insoweit ihre Verpflichtung zur Mitwirkung an der Aufstellung gemeinsamer Bauleitpläne nicht, so kann diese nach Maßgabe der kommunal-

⁷⁾ Zitiert nach dem Ergebnis der 2. Lesung des Bundestagsausschusses für Wohnungswesen, Bau- und Bodenrecht (1959).

⁸⁾ Vgl. die Aufbaugesetze von Baden (§ 6), Württemberg-Baden (§ 5), Niedersachsen (§ 5), Rheinland-Pfalz (§ 4), Schleswig-Holstein (§ 5).

verfassungsrechtlichen Vorschriften von der Kommunalaufsichtsbehörde unter Fristsetzung angeordnet und ggf. nach fruchtlosem Fristablauf im Wege der Ersatzvornahme durchgeführt werden.

Bei der Aufstellung gemeinsamer Bauleitpläne bleiben die Zuständigkeiten der beteiligten Gemeinden, ihre Flächennutzungspläne selbst zu beschließen, auch im Falle der Aufstellung gemeinsamer Bauleitpläne unverändert bestehen. Ein gemeinsamer Bauleitplan setzt somit die Zustimmung aller beteiligten Gemeinden voraus, wobei sich das Beschlußrecht der einzelnen Gemeinden auf die jeweils ihr Gebiet betreffende Teildarstellung des Flächennutzungsplanes beschränkt. Eine ohne hinreichende sachliche Begründung versagte Zustimmung einer Gemeinde wird u. U. in dem oben angedeuteten Weg der Kommunalaufsicht ersetzt werden können.

Neben der hier erörterten wichtigen Frage der förmlichen Planaufstellung, d. h. der Beschlüsse der Gemeindevertretungen, dürfte die Ausarbeitung des Planentwurfes eine entscheidende Rolle spielen. Ein gemeinsamer Bauleitplan wird ohne Erarbeitung eines einheitlichen Entwurfes durch eine dafür geeignete Stelle kaum zu sinnvollen und praktikierbaren Ergebnissen gelangen. In Stadtregionen mag daran gedacht werden, diese planvorbereitende Entwurfsarbeit dem meist besonders leistungsfähigen Planungsamt der Zentralstadt zu überlassen. Die Zustimmung der übrigen Gemeinden zu einem solchen Verfahren wird allerdings nicht stets und wenn überhaupt, dann nicht ohne Schwierigkeiten zu erlangen sein. Mit Rücksicht auf den Umstand aber, daß jeder der beteiligten Gemeinden die Entscheidungsfreiheit erhalten bleibt, sollte dieser Weg der Verwaltungshilfe mit geringeren Bedenken angesehen werden, als dies in der Praxis gegenwärtig meist geschieht.

Es kann auch daran gedacht werden, für die Erarbeitung der gemeinsamen Pläne eine eigene Planungsstelle als Gemeinschaftsorganisation ins Leben zu rufen. Nähere Einzelheiten hierzu sind unter dem Gesichtspunkt der „schlichten Planungsgemeinschaft“ angezeigt, der wir uns nun zuwenden.

4. Planungs Kooperation in Gemeinschaftsorganisationen (Planungsgemeinschaften)

Unter dem Oberbegriff der Planungsgemeinschaften wird eine ganze Reihe der Rechtsform und dem Tätigkeitsgebiet nach voneinander zu scheidender Gemeinschaftsorganisationen verstanden. Aus der Erörterung im Rahmen dieser Darstellung seien zunächst die Landesplanungsgemeinschaften des nordrhein-westfälischen Landesplanungsrechtes ausgeschieden, da diese auf höherer räumlicher Ebene wirken und als Träger der hier zu erörternden interkommunalen Planungsaufgaben für die Stadtregion nicht in Betracht kommen können.

Diese Darstellung möchte sich in erster Linie den interkommunalen Planungsgemeinschaften zuwenden. Unter diesen sind grundsätzlich zwei Typen zu unterscheiden: Der schlichten Planungsgemeinschaft, die lediglich ein gemeinschaftliches Beratungs- und u. U. planungstechnisches Kooperationsinstrument darstellt, steht die echte Planungsgemeinschaft gegenüber, die mit eigenen Planungshoheitsrechten ausgestattet ist.

1) *Schlichte Planungsgemeinschaften*

Eine im Jahre 1959 durch den Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung durchgeführte Untersuchung⁹⁾ hat zur Feststellung von (mindestens) 24

⁹⁾ Regionale u. interkommunale Planungsgemeinschaften in der Bundesrepublik Deutschland, Heft 39, Schriften d. Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, bearbeitet von H. W. von Borries, Köln 1959.

freiwillig, d. h. ohne gesetzlichen oder aufsichtsbehördlichen Zwang gegründeten interkommunalen und regionalen Planungsgemeinschaften und mit der Planung befaßten Arbeitsgemeinschaften geführt. Alle diese freiwilligen Planungsgemeinschaften können nur als „schlichte“ bezeichnet werden. Die Satzungen und Gründungsbeschlüsse dieser Gemeinschaften nennen als Verbandsaufgaben „Erarbeitung von Entwicklungsplänen für das Verbandsgebiet, planerische Beratung der Mitglieder, Planungscoordination“. Satzungsvorschriften und die Arbeitspraxis belegen, daß die förmliche Aufstellung von Plänen nicht zu den Aufgaben dieser Planungsgemeinschaften gehört. Die an diesen Gemeinschaften beteiligten kommunalen Mitglieder behalten ihre Planungshoheit in vollem Umfange. Von den Planungsgemeinschaften erarbeitete Pläne stellen lediglich Entwürfe und Empfehlungen für die beteiligten Gemeinden dar.

Bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit solcher schlichter Planungsgemeinschaften allein von der Rechtssituation auszugehen, wäre allerdings verfehlt. Die überörtliche Planung, als deren unterste regionale Stufe die interkommunale Planungscoordination zu betrachten ist, hat sich seit eh und je auf rechtlich unverbindliche Empfehlungen beschränken müssen, wenn man von dem praktisch nicht zur Anwendung gelangten Instrument der Verbindlichkeitserklärung¹⁰⁾ absieht. Gewiß muß eingeräumt werden, daß die Aufgaben der überörtlichen Planungscoordination in weiten Bereichen nicht oder nicht befriedigend gelöst worden sind. Dies kann durchaus eine doppelte Ursache haben, nämlich im Mangel an geeigneten Rechtsformen oder im Mangel an tatsächlicher Kooperationsbereitschaft der Beteiligten. Schlichte Planungsgemeinschaften werden vor allem in Fällen erheblicher Interessenkollisionen unter den beteiligten Gemeinden kaum zur Lösung der in Stadtregionen gestellten Planungs- und Koordinationsaufgaben geeignet sein. Wohl aber können sie eine aus kommunal-politischen und praktischen Erwägungen unerläßliche Vorstufe für spätere festere Formen der Zusammenarbeit wertvoll sein. Einige der darüber befragten Planungsgemeinschaften haben sich dahin geäußert, daß die unverbindliche Form der Zusammenarbeit für die regional gestellten Aufgaben durchaus ausreiche. Die Mehrzahl dieser Äußerungen stammt aber aus Räumen außerhalb der Ballungen. Dies legt die auch aus anderen Beobachtungen in der Praxis belegte Feststellung nahe, daß für die Stadtregionen und Stadtlandschaften in den großen Agglomerationsräumen die unverbindliche Form der schlichten Planungsgemeinschaft weniger (wenn überhaupt) geeignet erscheint.

Da die schlichte Planungsgemeinschaft keine Hoheitsfunktionen ausübt, ist die Rechtsform der Gemeinschaftsorganisation insoweit nicht festgelegt. In der Praxis findet sich die schlichte Planungsgemeinschaft in der Rechtsform der bürgerlich-rechtlichen Gesellschaft, der Gesellschaft mit beschränkter Haftung, des eingetragenen Vereins, aber auch der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung und des Zweckverbandes.

2) *Echte Planungsverbände*

Echte Planungsverbände, d. h. solche, die mit eigenen ihnen von den beteiligten Gemeinden abgetretenen Planungszuständigkeiten ausgestattet sind, sind bislang in der Bundesrepublik nicht festzustellen, obgleich einige Aufbaugesetze diese Möglichkeit ausdrücklich vorsahen¹¹⁾. Das Bundesbaugesetz unternimmt erneut einen Versuch, diese Organisationsform zu beleben.

¹⁰⁾ § 3 des Landesplanungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen vom 11. 3. 1950; Art. 12 des Bayerischen Gesetzes über die Landesplanung.

¹¹⁾ So in den Aufbaugesetzen von Baden (§ 6), Württemberg-Baden (§ 5), Niedersachsen (§ 5), Rheinland-Pfalz (§ 4), Schleswig-Holstein (§ 5).

a) Planungsverbände nach dem Bundesbaugesetzentwurf

Der Bundesbaugesetzentwurf sieht in § 4 Abs. 1 vor, daß Gemeinden und sonstige öffentlichen Planungsträger sich zu einem Planungsverband zusammenschließen können, um den Ausgleich der verschiedenen Belange durch gemeinsame, zusammengefaßte Planung herbeizuführen. Ein solcher Planungsverband kann nach den Vorschriften des § 4 auf Antrag eines der Beteiligten auch im Zwangswege gegründet werden. Dafür ist, wenn neben Gemeinden nur Landesbehörden beteiligt sind, die Landesregierung, im Falle der Beteiligung von Bundesbehörden die Bundesregierung im Wege der Vereinbarung mit der Landesregierung zuständig.

Den so gebildeten Planungsverbänden steht nach Maßgabe ihrer Satzung das Recht der Bauleitplanung und im Bedarfsfalle auch das der Bodenordnung zu. Insoweit als diese Kompetenzen dem Planungsverband durch die Satzung verliehen sind, sind die beteiligten Gemeinden von Maßnahmen dieser Art ausgeschlossen. Es findet also eine echte Aufgaben- und Zuständigkeitsverlagerung und -zusammenfassung statt.

Die genannte Vorschrift des Bundesbaugesetzentwurfes spricht sich über die innere Organisation des Planungsverbandes nicht aus und überläßt diese damit der Vereinbarung unter den Beteiligten bzw. der Anordnung durch die zuständigen Regierungsbehörden. Darin liegt auf der einen Seite ein gewisser Mangel, der insbesondere für den Fall der behördlichen Zwangsverbandsbildung ernsthaft ins Gewicht fallen kann. Auf der anderen Seite scheint es außerordentlich schwierig, zwingende Vorschriften über die innere Organisation und beispielsweise die Bemessung der Stimmgewichte allgemein zu treffen.

Die Beratungen über die hier erörterte Bestimmung des Bundesbaugesetzes lassen eine gewisse Unsicherheit über die praktischen Anwendungsmöglichkeiten erkennen. Verfolgt man die Entstehungsgeschichte dieser Vorschrift zurück, so dachten die ersten Entwurfsverfasser weniger an ein Instrument der überörtlichen Planung, sondern an ein Instrument der örtlichen Planungskoooperation unter Beteiligung von Bundes- und Fachplanungsbehörden, die zur Mitwirkung an einem bestimmten Planungsvorhaben, etwa einer innerstädtischen Verkehrslösung, gewonnen werden sollten. Erst im Verlauf der parlamentarischen Beratungen hat die Vorschrift eine solche Formulierung gefunden, daß die Anwendung auch auf Fragen der überörtlichen Planung möglich erscheint. Eine Mehrheit der Mitglieder des federführenden Ausschusses schien in diesem Anwendungsbereich die größere Bedeutung dieser Vorschrift zu sehen.

Ein Vorbehalt in § 4 des Bundesbaugesetzentwurfes bestimmt, daß die Gründung interkommunaler und regionaler Planungsverbände auf Grund des Zweckverbandsgesetzes¹²⁾ oder durch Sondergesetz nicht ausgeschlossen ist. Danach dürfte das praktische Schwergewicht des § 4 in den Fällen liegen, in denen es sich um die der landesrechtlichen Regelung verschlossene zwangsweise Beteiligung von Bundesfachbehörden handelt. Ferner kann § 4 des Bundesbaugesetzes als eine authentische Stellungnahme des Gesetzgebers zu der gelegentlich bestrittenen Frage gelten, ob die den Gemeinden durch Gesetz übertragene Ortsplanungshoheit zu den Aufgaben gehört, die einem interkommunalen Zweckverband übertragen werden können.

¹²⁾ Zweckverbandsgesetz v. 7. 6. 1939 (RGBl. I, S. 979); abgeändert durch VO v. 11. 6. 1940 (RGBl. I, S. 876) u. VO v. 27. 4. 1941 (RGBl. I, S. 464).

b) Planungsverbände nach dem Zweckverbandsrecht

Die oben erwähnten Aufbaugesetze (vgl. Anm. ¹¹⁾) bezogen sich bei ihren Vorschriften über die Planungsverbände ausdrücklich auf das geltende Zweckverbandsrecht.

Die zeitweise umstrittene Frage, ob das Zweckverbandsrecht überhaupt und als Bundes- oder Landesrecht fortgelte, darf inzwischen im Sinne der Fortgeltung als Landesrecht beantwortet gelten¹⁸⁾.

Der Zweckverband ist die geeignete Rechtsform für die Bildung echter Planungsgemeinschaften. Die Ortsplanung ist eine Aufgabe, die dem Zweckverband übertragen werden kann, da sie zu den Aufgaben der Gemeinde gehört, „zu deren Durchführung sie berechtigt oder verpflichtet ist“ (§ 1 Abs. 1 Zweckverbandsgesetz).

Nach § 1 Abs. 2 des Zweckverbandsgesetzes wäre die Bildung eines Zweckverbandes unzulässig, wenn durch Gesetz eine besondere Verbandsform für die gemeinsame Erfüllung der Aufgabe vorgeschrieben wäre. Dieser Vorbehalt mit der Wirkung, daß ein Planungsverband nach dem Zweckverbandsgesetz nicht mehr gegründet werden könnte, wäre eingetreten, wenn in § 4 des Bundesbaugesetzes nicht ein ausdrücklicher Vorbehalt zugunsten der Zweckverbandsform enthalten wäre.

Ferner ist nach § 1 Abs. 2 des Zweckverbandsgesetzes die Bildung eines Zweckverbandes unzulässig, wenn die gemeinsame oder verbandsmäßige Erfüllung der Aufgabe ausgeschlossen ist. Daraus ist verschiedentlich gefolgert worden, daß die den Gemeinden durch Gesetz, bislang die Aufbaugesetze, künftig das Bundesbaugesetz, verliehene Bauleitplanung stets von den Gemeinden selbst erfüllt werden müsse und nicht auf einen Zweckverband übertragen werden könne. Dieser Ansicht ist jedoch, da sie das gesamte Zweckverbandsrecht aus den Angeln heben würde, entgegenzutreten.

Diese Überlegungen rechtfertigen die Feststellung, daß zumindest die Aufstellung des Flächennutzungsplanes eine zulässige Aufgabe eines Zweckverbandes darstellt. Hier wird in aller Regel auch das Schwergewicht der interkommunalen Planungs Kooperation liegen. Tatsächlich wird die gemeinsame Aufstellung gemeinsamer Flächennutzungspläne ausreichen, die gesamtäumliche Entwicklung zusammenfassend und ausgleichend zu lenken. Nach § 7a des Bundesbaugesetzesentwurfes werden die beteiligten Gemeinden verpflichtet sein, sich dem gemeinsamen Flächennutzungsplan anzupassen.

In bestimmten Fällen könnte die Frage praktische Bedeutung gewinnen, ob ein Zweckverband berechtigt und in der Lage ist, auch die Aufstellung eines Bebauungsplanes zu übernehmen. Dies ist nur dann möglich, wenn dem Zweckverband das Recht der Aufstellung von Satzungen zusteht; denn nach den Bestimmungen des Bundesbaugesetzes stellt der rechtsverbindliche Bebauungsplan eine Ortssatzung dar. Nach § 6 Abs. 3 des Zweckverbandsgesetzes haben solche Verbände, deren Verbandsglieder ausschließlich Gemeinden und Gemeindeverbände sind, das Satzungsrecht nach Maßgabe der gemeinderechtlichen Vorschriften. Daraus ergibt sich, daß die Befugnis, rechtsverbindliche Bebauungspläne aufzustellen, nur von solchen Zweckverbänden übernommen werden kann, die ausschließlich aus kommunalen Mitgliedern bestehen. Gehören auch nichtkommunale Mitglieder dem Zweckverband an, so kann dieser das Satzungsrecht nur dann in Anspruch nehmen, wenn eine besondere gesetzliche Ermächtigung dazu gegeben ist. Eine solche Ermächtigung könnte u. U. aus § 4 des Bundesbaugesetzes entnommen werden. Es stellt

¹⁸⁾ Für die Fortgeltung des Zweckverbandsrechts: *Klüber* in: *DOV* 1953, S. 12, u. *Kom. Hbd.* Bd. I, S. 544; *Willing*, *Verwaltungsprobleme des städtischen Großraumes* 1954, S. 79; gegen die Fortgeltung des Zweckverbandsgesetzes: *Kniesch* in: *Selbstverwaltung* 1948, S. 187.

sich auch die Frage, ob nicht etwa eine Regelung dahin möglich wäre, daß in gemischten Zweckverbänden das Beschlußrecht bzgl. der Aufstellung von Bebauungsplänen auf die kommunalen Mitglieder des Verbandsparlaments beschränkt würde.

Erfahrungen über die Tätigkeit echter Planungsverbände liegen bislang nur aus dem Bereich des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk vor, der aber auf Grund eines Sondergesetzes gegründet ist. Allerdings sind auch einige schlichte Planungsgemeinschaften (Äußerer Wirtschaftsraum München; Trierer Tal) in der Form eines Zweckverbandes konstituiert. Jedoch ergeben sich daraus keine insoweit aufschlußreichen Beobachtungen, weil die beiden genannten Zweckverbände keine Planungshoheit besitzen.

Die entscheidende Schwierigkeit in der Aktivierung echter Planungsverbände dürfte in der Regel des Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechtes der einzelnen Gemeinden liegen. § 25 des Zweckverbandsgesetzes beschränkt sich auf die Vorschrift, daß die Verfassung (Verwaltung und Vertretung) von Zweckverbänden, die überwiegend hoheitlichen Aufgaben dienen, den Vorschriften über die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden angeglichen werden sollen. Daraus ist nur zu entnehmen, daß den Verbandsgliedern ein Recht auf Mitbestimmung und die Pflicht zur Mitverantwortung zusteht. Den Versuch einer weitergehenden Konkretisierung unternimmt der jüngste mit der Regelung des Zweckverbandswesens befaßte Gesetzentwurf der Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen über kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 12. 11. 1958 (Landtagsdrucksache Nr. 23). Nach diesem Entwurf ist der Verbandsausschuß das kollegiale Vertretungsorgan des Zweckverbandes. Nach § 18 Abs. 1 dieses Entwurfes besteht der Verbandsausschuß aus den Vertretern der Verbandsmitglieder. Jedes Verbandsmitglied entsendet mindestens einen Vertreter. Soweit Gemeinden oder Gemeindeverbände Verbandsmitglieder sind, werden die Vertreter durch die Vertretungskörperschaft für deren Wahlzeit aus ihrer Mitte oder aus den Dienstkräften des Verbandsmitglieds gewählt. Sind mehrere Vertreter zu wählen, so gelten dafür die Grundsätze der Verhältniswahl. Sind natürliche oder juristische Personen des Privatrechts Verbandsmitglieder, so dürfen deren Stimmen insgesamt die Hälfte der in der Verbandssatzung festgelegten Stimmenzahl nicht erreichen.

Mit diesem Versuch der Konkretisierung dringt der Entwurf nicht zu der Kernfrage vor, wie im Verhältnis der in einer Stadtregion beteiligten Gemeinden eine der sachlichen Arbeit dienende, die so oft befürchteten Majorisierungen ausschließende Stimmrechts-wägung erreicht werden kann.

In der Tat ist es bei der Verschiedenartigkeit der örtlichen Verhältnisse gänzlich ausgeschlossen, ein derartiges Mustermodell, das für alle oder eine Vielzahl von Fällen gelten soll, in einer gesetzlichen Grundsatzbestimmung zu regeln. Ein angemessenes Stimmrechtsverhältnis läßt sich einmal u. U. durch eine darauf Rücksicht nehmende regionale Abgrenzung des Zweckverbandsgebietes herbeiführen. In diesem Falle kann eine nach den Einwohnerzahlen gestaffelte Stimmrechtsverteilung das Rechte treffen. Durch die Hinzuziehung nichtkommunaler Verbandsmitglieder, etwa an der Planung beteiligter privater Organisationen oder staatlicher Organe, kann eine Neutralisierung sonst gefährlicher Stimmenübergewichte erreicht werden, allerdings um den Preis, daß Zweckverbände unter Beteiligung nichtkommunaler Mitglieder ihres Satzungsrechts, wenn es nicht sondergesetzlich verliehen wird, verlustig gingen.

c) *Planungsverbände nach Landesplanungsrecht*

Als dritte Rechtsquelle für die Gründung regionaler und interkommunaler Planungsgemeinschaften wird schließlich im Zuge einer deutlich erkennbar werdenden Entwick-

lung endlich auch das Landesplanungsrecht eine bedeutsame Rolle spielen. Es ist das Verdienst der Landesregierung von Baden-Württemberg, den gerade in diesem Lande bereits seit längerem existierenden regionalen und interkommunalen Planungsgemeinschaften eine förmliche gesetzliche Anerkennung verleihen zu wollen. Der Gesetzentwurf (Beilage Nr. 2560 des 2. Landtags von Baden-Württemberg ausgegeben am 2. 4. 1959) bezeichnet in § 7 als regionale Planungsgemeinschaften „auf freiwilliger Grundlage gebildete Vereinigungen von Gemeinden u. Landkreisen zum Zwecke der überörtlichen Planung in...“ (Nr. 2560 des 2. Landtags von Baden-Württemberg, ausgegeben am 2. 4. 1959) bezeichnet in bestimmten Teilen des Landes. Als Mitglieder können auch andere natürliche und juristische Personen, ferner Organisationen und Verbände beitreten, die in dem betreffenden Bereich nach ihren Aufgaben und Zielen an der regionalen Planung wesentlich Anteil haben“. Nach § 8 des Gesetzentwurfes können „regionale Planungsgemeinschaften staatlich anerkannt werden, wenn die räumliche Abgrenzung ihres Planungsgebietes den Gesichtspunkten der Landesplanung entspricht, ihre Zusammensetzung und ihr Aufbau die Erfüllung ihrer Aufgaben sicherstellt und die Beitragsverpflichtungen der Mitglieder angemessen geregelt sind“. Die Begründung führt hierzu aus:

„Die Begriffsbestimmung der regionalen Planungsgemeinschaften bringt insbesondere den Ausdruck der Freiwilligkeit zum Ausdruck. Als notwendiges gesetzliches Mindestanforderung ist nur bestimmt, daß es sich um Vereinigungen von Gemeinden oder Landkreisen zum Zwecke der überörtlichen Planung handeln muß. Daß auch die überörtliche Planung in ihrem Bereich ebenso wie die Landesplanung eine zusammenfassende und ausgleichende Planung sein muß, braucht nicht ausdrücklich gesagt zu werden. Die Bestimmung über die Möglichkeit des Beitritts weiterer Mitglieder soll den regionalen Planungsgemeinschaften eine möglichst weitgehende Gestaltungsfreiheit geben.“

Der baden-württembergische Gesetzentwurf läßt die Frage der Rechtsform dieser regionalen Planungsverbände offen. Dies ist zu begrüßen, um eine weitere Komplizierung der Rechtsmaterie insbesondere im Blick auf das Verhältnis verschiedener Bestimmungen zueinander zu vermeiden.

Der Gedanke des baden-württembergischen Gesetzentwurfes verdient Verbreitung und sollte von den übrigen mit der Neuregelung des Landesplanungsrechtes befaßten Ländern übernommen werden. Dabei sollten die konkreten Gestaltungsmöglichkeiten möglichst elastisch gehalten werden. Insbesondere sollte ein fachlicher und organisatorischer Kompetenzstreit zwischen der Ortsplanung, der Regionalplanung und der Landesplanung vermieden werden, wozu bereits oben grundsätzlich Stellung genommen wurde. Interkommunale und regionale Planungsgemeinschaften stellen das Bindungsglied zwischen der Bauleitplanung und der Landesplanung dar; es muß zulässig sein, daß regionale Planungsgemeinschaften je nach Lage der Dinge außer mit der Erarbeitung langfristiger regionaler Entwicklungsplanungen zugleich mit der Aufstellung gemeinsamer Bauleitpläne nach dem Bundesbaugesetz befaßt sind.

5. Qualifizierte Gemeinschaftsorganisationen

Aus der Praxis mehren sich die Stimmen, die eine Verstärkung der planerischen Koordination, etwa in der Form des echten Planungsverbandes für die in den Ballungsräumen belegenen Stadtregionen, als nicht mehr ausreichend bezeichnen. Vor allem sei es die Vielzahl der meist weitgehend selbständig handelnden Verwaltungsinstitutionen, die Zweifel an einer wirksamen Koordinationsfähigkeit aufkommen lassen. Dabei stehen die Gemeinden der Randzonen wegen ihrer großen Anzahl und wegen der vermuteten geringen Ein-

sichtsfähigkeit in regionale Verwaltungszusammenhänge im Mittelpunkt der Kritik. Die weitgehende finanzielle Selbstverantwortung der Gemeinden führe oft zu Fehlplanungen und zu oft unerträglichen Unterschieden der kommunalen Leistungen innerhalb des einheitlich zu sehenden Gesamtraumes. So falle es schwer, eine Gemeinde davon zu überzeugen, daß beispielsweise gerade in ihrem Verwaltungsgebiet eine Heranziehung von gewerbesteuerintensiven Betrieben, z. B. aus Gründen des Landschaftsschutzes, unerwünscht wäre oder daß eine wesentliche Ausweisung des Wohnungsbaues vielleicht zu einer ungesunden Bevölkerungsstruktur führen könne¹⁴⁾.

1) *Kommunale Gebietskörperschaften neuer Art*

Derartigen, durch die Erfahrung belegten Besorgnissen zu begegnen, liegt allemal der Gedanke an die Eingemeindung allzunah, die zwar in gewissen Fällen durchaus noch praktische Bedeutung gewinnen kann, aber keinesfalls ein generelles Rezept für die Lösung der Planungs- und Kooperationsprobleme der Stadtregion darbieten kann. Erwägungen, angemessene Lösungen ohne Eingemeindung oder kommunale Gebietsneugliederungen herbeizuführen, spiegeln sich in den Stichworten „Erweiterter Stadtkreis“, „Stadt-Landkreis“, „Industriekreis“ wider, die jedoch allesamt eine Änderung des bestehenden Kommunalverfassungsrechtes erfordern würden. Offensichtlich ist aber die Wahrscheinlichkeit, daß derartige neue Verwaltungsformen alsbald ihren Niederschlag im Kommunalverfassungsrecht finden, recht gering. Das beruht nicht, wie man meinen könnte, auf mangelnder Einsicht des Gesetzgebers, sondern kann — wie oben bei der Erörterung des Zweckverbandsrechtes dargetan — durchaus damit begründet werden, daß es außerordentlich schwierig, wenn nicht gar unmöglich ist, derartige gesetzliche Einheitsmodelle für die verschiedenartigsten Verhältnisse zu entwickeln. Auch muß zugestanden werden, daß der Gesetzgeber mit derartigen Lösungen Neuland ohne verlässliche Erprobungsversuche betreten würde. Die Zurückhaltung ist daher nicht unverständlich und nicht unbegründet.

2) *Sondergesetzliche Verbände*

Die in jüngster Zeit bekanntgewordenen Bestrebungen, die interkommunale Zusammenarbeit im Großraum Hannover durch ein Sondergesetz zu regeln, scheint einen gangbaren Weg zu zeigen. Der Vorzug dieses Verfahrens liegt zunächst darin, daß der Gesetzgeber sich darauf beschränken kann, die Lösung nur für *einen* konkreten Fall zu suchen. Auf die Gründung eines höheren Kommunalverbandes gerichtete Vorstellungen orientieren sich an der zutreffenden Überlegung, daß eine geordnete Gesamtentwicklung nur möglich ist, wenn alle daran beteiligten Gemeinden miteinander zusammenwirken und diese nach Maßgabe der den einzelnen Gemeinden im Gesamtraum zukommenden Funktionen gefördert oder in eine bestimmte Entwicklungsrichtung gelenkt werden. Dabei wird Ordnung und Gestaltung dieses Raumes und seine Ausstattung mit gemeindlichen Einrichtungen von der Planung bis in weite Bereiche der Durchführung als eine einheitliche Aufgabe angesehen. Es ist offenbar erkannt worden, daß ein allein auf Planungsaufgaben beschränkter Träger die Probleme einer großen Stadtregion nicht mehr lösen könnte. Dem Verbände wird daher eine ganze Reihe weiterer Aufgaben der Plandurchführung und der Entwicklungsförderung übertragen werden müssen. Wie weitgehend diese Vorstellungen sind, mag daraus entnommen werden, daß — Pressenotizen zufolge — sogar eine gemeinsame vorausschauende Grundstückspolitik zu den denkbaren Verbandsaufgaben

¹⁴⁾ *Galette*, Zur Methodik interkommunaler Zusammenarbeit, Vortrag am 23. 3. 1959.

gezählt wird. Ferner sollen die Zuständigkeiten nach dem Preußischen Ansiedlungsgesetz, dem Naturschutzrecht, dem Verunstaltungsrecht und auch nach dem Bundesbaugesetz zustehen. Darin zeigt sich offensichtlich, daß auch das für den Großraum Hannover in Aussicht genommene Kooperationsinstrument sich stark an das Vorbild des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk anschließt.

Die Meinung des Verfassers dieses Beitrags geht dahin, daß für die großen Stadtregionen, die sich einem anhaltenden Bevölkerungsdruck ausgesetzt sehen, die Lösung allein in sondergesetzlichen Planungs- und Siedlungsverbänden liegen kann, die den jeweiligen örtlichen Situationen angepaßt sind. Freiwillige Planungsverbände versprechen hier keine entscheidende Wende. Selbst wenn sie als echte Planungsverbände in der Rechtsform des Zweckverbandes ausgestaltet werden, zeigen sich zunächst unerhörte Schwierigkeiten bereits darin, auch die letzte der zu beteiligenden Gemeinden freiwillig zu gewinnen. Soll die Zwangsbildung angestrebt werden, so setzen sich die zuständigen Verwaltungsbehörden kommunalpolitischen Auseinandersetzungen aus, die ein Zögern in derartigen Entscheidungen nur allzu verständlich erscheinen lassen. Auch stellt die Gründung von Pflichtverbänden in diesen Räumen wie auch die Ausgestaltung des Mitwirkungsrechts der einzelnen Gemeinden eine Frage von politischem Rang dar, deren Entscheidung den Landesparlamenten obliegen sollte.

Die Bildung leistungsfähiger Koordinations- und Kooperationsorgane in Stadtregionen, auch in jenen außerhalb der stark belasteten Ballungsräume, wird an Bedeutung zunehmen. Wachsende Ansprüche der Bevölkerung an einen leistungsfähigen kommunalen Standard, die Verbreitung des Wunsches nach einer dezentralen Wohnweise, die Belastung der Verkehrseinrichtungen, weiterhin zunehmende Industrialisierung, wachsende Schwierigkeiten der Baulandbeschaffung: all diese Gegebenheiten zwingen zu vernünftiger kooperativer Planung in geschlossenen Gesamtsiedlungsräumen. Im Bereich der Stadtregion in den Agglomerationsräumen stellt sich beispielsweise die in der öffentlichen Diskussion allerdings vielleicht überbewertete Aufgabe der Gründung oder Förderung von Entlastungsstädten (Satelliten, Trabanten), eine Aufgabe, die nur im Zusammenwirken aller beteiligten Gemeinden möglich ist. Eine Aufgabe ähnlicher Bedeutung stellt sich in den ländlichen Entwicklungsregionen, die mit staatlicher Hilfe gefördert werden sollen. Auch hier ist enge Zusammenarbeit zwischen den zentralen Orten und den durch ihre Förderung zu begünstigenden Umlandräumen notwendig.

Den Bürger interessiert nur der objektive Erfolg des Verwaltungshandelns. Für ihn, der sich die Vorstellung erhalten hat, daß die öffentliche Verwaltung nur als ein geschlossenes Ganzes gedacht werden kann, muß unbeschadet der kommunalen Selbstverwaltungsgarantien, über alle verbrieften föderalen Prinzipien hinweg, überall dort die Einheit des Verwaltungshandelns wiederhergestellt werden, wo es um fundamentale Aufgaben für die Gesamtbevölkerung geht. Die Planung für Bauen, Wohnen, Erholung und Verkehr gehört ohne jeden Zweifel zu diesen fundamentalen Aufgaben der Daseinsvorsorge. Für das Verhältnis auf Zusammenarbeit angewiesener öffentlicher Behörden und Körperschaften zueinander gilt nichts anderes als für Einzelpersonen, die sich zur Erreichung eines gemeinsamen Zieles miteinander verbinden wollen oder, weil die Kräfte des Einzelnen nicht ausreichen, verbinden müssen. Ohne Verzicht, ohne die Bereitschaft zum Entgegenkommen, können gemeinsame Ziele nicht erreicht werden. Keine der dargestellten Lösungsmöglichkeiten wird daher in der Praxis Aussicht auf Erfolg haben, wenn vor der Bereitschaft zur Kooperation die argwöhnische Sorge um die eigene Zuständigkeit rangiert. Bei der verwaltungspolitischen Beurteilung dieser Lösungsmöglichkeiten

mögen folgende Prinzipien beachtet werden: Jede Aufgabe, die in der kleinsten Zelle der öffentlichen Verwaltung, der Gemeinde, erfüllt werden kann, sollte auch hier verbleiben. Jede Aufgabe, die in Bereitschaft zur Zusammenarbeit bereiter Gemeinden erfüllt werden kann, sollte der Staat nicht an sich ziehen. Aber der Staat hat die Aufgabe, darüber zu wachen, daß die planerischen Maßnahmen der Einzelgemeinden und der Gemeindenachbarschaften miteinander zu einem harmonischen Ganzen zusammengefügt werden.