

zigen Stimme bei 36 Stimmen zufriedengegeben, obschon sie bei der Kostenumlage mit etwa 70 Prozent beteiligt war. Sie hat ständig in erheblichem Maße Vertrauen vorgeleistet. Diese Haltung, die die Stadt Trier vom Anfang der ersten Verhandlungen

bis zur praktischen Verwirklichung im kleinsten Detail ständig gezeigt hat, führte zur endgültigen Überwindung aller Vorurteile und wurde so zu einem Musterbeispiel positiver interkommunaler Zusammenarbeit.

Theorie und Praxis interkommunaler Gemeinschaftsplanung

Dr. Friedrich Halstenberg

Ministerialdirigent im Bundesministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung

In dieser Berichtsfolge werden einige auf dem Gebiete der überörtlichen Planung wirkende Organisationen durch Einzeldarstellungen aus berufener Feder besonders hervorgehoben. Die dazu getroffene Auswahl vermittelt einen guten Einblick in die Art der gestellten Koordinations- und Gemeinschaftsaufgaben. Zugleich wird deutlich, daß Unterschiede der vorliegenden Probleme und Strukturen auch differenzierte Lösungen fordern. Daß überörtliche Planungskoordination nötig, ja weithin mehr als überfällig ist, gilt heute als eine Selbstverständlichkeit. Sind auch im letzten Jahrzehnt ermutigende Fortschritte erzielt worden, diese Erkenntnis in die Wirklichkeit umzusetzen, so kann doch nicht verborgen bleiben, daß die konkret erzielten Leistungen erst einen Anfang darstellen. Im Rahmen der Gesamtdarstellung obliegt es diesem Bericht, die Einzelbeispiele durch einen allgemeinen Überblick zu ergänzen.

Bestehende Planungsgemeinschaften

Eine erste umfassende Bestandsaufnahme der im interkommunalen und regionalen Bereich praktizierten Planungskoordination hat der Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung im Jahre 1959 unternommen. In seiner Schrift „Regionale und interkommunale Planungsgemeinschaften in der Bundesrepublik Deutschland“ wies er nach den im Mai 1959 abgeschlossenen Ermittlungen 30 bestehende Gemeinschaftsorganisationen nach. Er gliederte sie in:

- 3 gesetzliche Planungsgemeinschaften (nach dem nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetz),
- 13 freiwillige, aber organisatorisch gefestigte Planungsgemeinschaften,
- 11 lose Zusammenschlüsse in Form von Arbeitsgemeinschaften und
- 3 sonstige Vereinigungen mit Aufgaben auf dem Gebiete überörtlicher Raumplanung.

In acht weiteren Fällen befanden sich Planungsgemeinschaften im Stadium der Vorbereitung oder der Gründung.

Eine soben (im Juni 1964) abgeschlossene Untersuchung desselben Verbandes führt 58 Planungsgemeinschaften, -verbände und Arbeitsgemeinschaften auf. Ein halbes Dutzend weiterer Organisationen ähnlicher Art befindet sich gegenwärtig im Gründungsstadium. Die Kartenbeigabe „Planungsgemeinschaften 1959 und 1964“ macht die erzielten Fortschritte sichtbar. Heute gibt es fast genau doppelt so viele auf dem Gebiet der überörtlichen Planung tätige Gemeinschaftsorganisationen wie fünf Jahre zuvor. Räumlich erfassen sie nahezu alle diejenigen Gebiete der Bundesrepublik, in denen sich besonders starke wirtschaftliche und Siedlungskonzentrationen vollziehen.

In diesem ersten Überblick sind alle oberhalb der örtlichen und unterhalb der Landesebene bestehenden Gemeinschaftsorganisationen zusammengefaßt. Sie sind teilweise der Regionalplanung, teilweise der interkommunalen Planungskoordination zuzurechnen.

Regionalplanung und gemeindenachbarschaftliche Planungskoordination

Ganz herrschende Meinung ist heute, daß die Regionalplanung ein Teil der Landesplanung ist, nämlich Landesplanung für solche, meist eine größere Anzahl von Gemeinden umfassende Lebens- und Wirtschaftsräume, die zusammenfassender überörtlicher Gesamtplanung bedürfen. Die Regionalplanung als Teil der Landesplanung untersteht der Gesetzgebung der Länder.

Die Regionalplanung wird oft in einem Zuge mit der gemeindenachbarlichen Planungskoordination genannt. Dazu verleitet die nahe Verwandtschaft, in der beide zueinander stehen. Doch ist es geboten, sie auseinander zu halten, so problematisch auch die Grenzlinie ist, die zwischen der Regionalplanung und der örtlichen Planung gezogen werden muß.

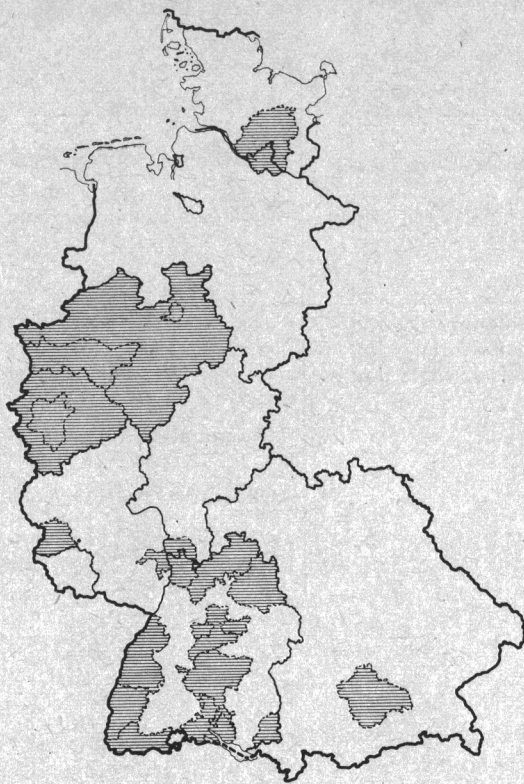
Die örtliche städtebauliche Planung untersteht der Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Das auf Grund dieser Kompetenz erlassene Bundesbaugesetz bestimmt die Gemeinden zu Trägern der örtlichen Bauleitplanung. Das gilt auch dann, wenn es sich um die Aufstellung mehrgemeindlicher, gemeinschaftlicher Flächennutzungspläne oder um das Zusammenwirken von Gemeinden in Planungsverbänden handelt.

Rein auf die Sache bezogen erscheint es nicht entscheidend, ob man mehrgemeindliche planerische Aufgaben der städtebaulichen Bauleitplanung oder der Landesplanung zuzurechnen hat. Rechtlich dagegen ist es von großer Bedeutung, ob man die gestellte Frage so oder anders beantwortet. Danach nämlich entscheidet sich, welches Recht anzuwenden ist und wer der berufene Planungsträger ist. Soweit die mehrgemeindliche Planung städtebaulichen Charakter besitzt, ist die kommunale Zuständigkeit gegeben und Bundesrecht anzuwenden. Die überörtliche Planung dagegen, soweit sie der Landesplanung zugerechnet werden muß, untersteht in Gesetzgebung und Vollzug der Kompetenz der Länder.

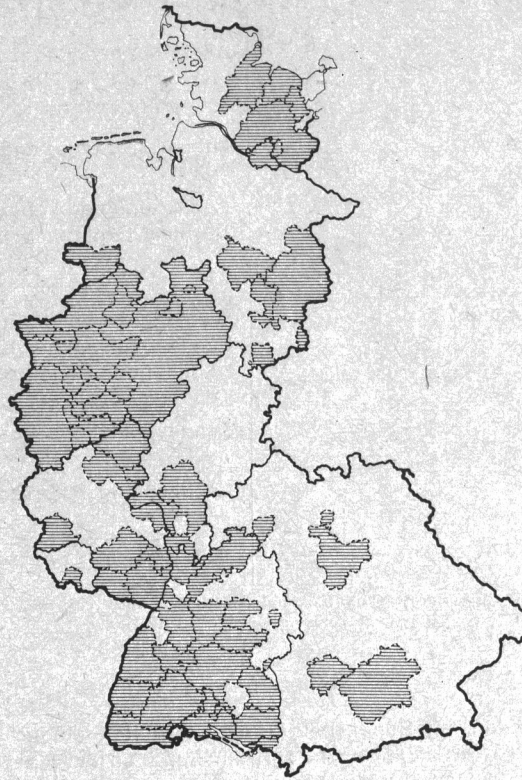
Die danach mit nicht geringer Bedeutung ausgestattete Grenzziehung bereitet gegenwärtig noch systematische und methodische Schwierigkeiten, solange nicht die Planungskategorie, für die sich der Begriff der Regionalplanung eingebürgert hat, nicht hinreichend bestimmt ist. Einstweilen mag nur die Faustformel helfen, daß gemeindenachbarschaftliche Planungs Kooperation in den Bereich der Bauleitplanung gehört, solange es sich um Sied-

PLANUNGSGEMEINSCHAFTEN

1959



1964



lungsräume städtebaulicher Dimensionen handelt. Gemeindegemeinschaften, die ein halbes Dutzend beteiligter Kommunen überschreiten, können wohl nur selten als städtebauliche Einheiten angesehen werden. Solche, die mehr als ein Dutzend beteiligter Gemeinden umfassen, werden allemal nicht mehr der gemeinschaftlichen Bauleitplanung zuzurechnen sein, sondern in den Bereich der Regionalplanung gehören. Das gilt gewiß für die Einzugs-, Einfluß- und Ergänzungsbereiche der Großstädte.

Instrumente der Regionalplanung

Das tragende Instrument der Regionalplanung ist die Aufstellung von Plänen für die als Region anzusprechenden vielgemeindlichen Planungsräume. Regionalpläne in diesem Sinne lassen die Landesplanungsgesetze bzw. Entwürfe aller Bundesländer zu, mögen sie auch für dieselbe Sache unterschiedliche Begriffe verwenden. Ist auch die Wirkung dieser Pläne in den verschiedenen Landesrechten unterschiedlich beschrieben, so besteht doch Übereinstimmung in ihrem entscheidenden Kriterium, nämlich darin, daß sie – nach der erforderlichen staatlichen Autorisierung – die beteiligten Landesbehörden und die kommunalen Körperschaften zur Anpassung ihrer Pläne und Programme verpflichten.

Was die Zuständigkeit für die Aufstellung von regionalen Plänen anlangt, so wird auf die diesem Berichte beigegebene Übersicht verwiesen.

Diese Übersicht legt für Niedersachsen, für Rheinland-Pfalz und für das Saarland die dortigen Gesetzentwürfe, für die übrigen Länder die in Kraft befindlichen Landesplanungsgesetze zugrunde.

Die Karteibeigabe zeigt, daß die Bildung regionaler Planungsgemeinschaften in der Bundesrepublik bereits weit fortgeschrit-

ten ist; die Mehrzahl der in den Karten und in der einleitenden Übersicht aufgeführten Planungsgemeinschaften wirkt, nämlich auf dem Gebiete der Regionalplanung und nicht auf dem der gemeindenachbarlichen Bauleitplanung. Daß der bei der Erarbeitung und bei der förmlichen Aufstellung regionaler Pläne erreichte Stand sehr unterschiedlich ist, erklärt sich schon daraus, daß der überwiegende Teil der bestehenden Planungsgemeinschaften erst kürzere Zeit besteht.

Nach bekanntgewordenen Vorbereitungen steht in mehreren Bundesländern die Bildung weiterer regionaler Planungsgemeinschaften mit staatlicher Förderung bevor.

Die Instrumente der gemeindenachbarlichen Planungskoordination

Die Instrumente der gemeindenachbarlichen Planungskoordination ergeben sich aus dem Bundesbaugesetz. Nach dessen Vorschriften sind die Gemeinden in jedem Falle verpflichtet, sich bei der Aufstellung ihrer Pläne mit den Nachbargemeinden abzustimmen. Es unterliegt keinem Zweifel, daß dieses im Bundesbaugesetz verordnete Planabstimmungsgebot auch beachtet wird. Doch dürfte dieses Instrument der schlichten Planungskoordination in Fällen enger Verflechtungen wie auch in Fällen echter Interessenkollisionen kaum volle Wirkung entfalten können, es sei denn auf der vorbereiteten Grundlage bereits entwickelter regionaler Planungskonzeptionen, die dann in den kleineren Gebietseinheiten zu konkretisieren sind.

Stärkere Formen der gemeindenachbarlichen Planungskoordination sind die Aufstellung gemeinsamer Flächennutzungspläne und die Bildung mehrgemeindlicher Planungsverbände, auf die die Gemeinden ihre Planungshoheit ganz oder teilweise über-

Übersicht über die Zuständigkeiten für die Regionalplanung

Im Lande	Sind für die Aufstellung regionaler Pläne zuständig	Kann die Aufstellung regionaler Pläne delegiert werden auf
Baden-Württemberg	Landesplanungsbehörde	„Anerkannte“ regionale Planungsgemeinschaften
Bayern	Landes- bzw. Bezirksplanungsbehörden	—
Hessen	Kreisfreie Städte und Landkreise	Regionale Planungsgemeinschaften
Niedersachsen	Landkreise und kreisfreie Städte *), Verband Großraum Hannover	Regionale Planungsgemeinschaften *)
Nordrhein-Westfalen	Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk und Landesplanungsgemeinschaften (mit ggf. zu bildenden Sonderplanungsausschüssen)	—
Rheinland-Pfalz	Landesplanungsbehörde	Regionale Planungsverbände *)
Saarland	Landesplanungsbehörde	Landkreise und Planungsverbände *)
Schleswig-Holstein	Landesplanungsbehörde	Regionale Landesplanungsverbände oder Landkreise

Anmerkung: Die mit *) gekennzeichneten Zuständigkeiten sind noch nicht gesetzlich geregelt.

tragen. Von beiden, im Bundesbaugesetz geöffneten Möglichkeiten macht die Praxis bislang in zurückhaltendem Maße Gebrauch. Neben diesen förmlichen Instrumenten zwischengemeindlicher Gemeinschaftsplanung sind die Verfahren und Organisationen zu nennen, die sich zwar mit der Aufstellung förmlicher Pläne befassen, sondern sich auf planvorbereitende Beratungen mit lediglich empfehlenden Beschlüssen beschränken. Es handelt sich um den Organisationstyp der kommunalen Arbeitsgemeinschaft. Der Umstand, daß die Mitwirkung in derartigen schlichten Arbeitsgemeinschaften von den beteiligten Gemeinden nicht die Preisgabe ihrer Planungshoheit erfordert, bietet die Erklärung dafür, daß Gemeinschaftsorganisationen dieses Typs bereits in nicht geringer Zahl bestehen. Gewiß kann kein Zweifel daran aufkommen, daß sowohl in den Räumen starker Wirtschafts- und Siedlungsentwicklung wie auch in den in bedeutenden Umstrukturierungsprozessen befindlichen ländlichen Bereichen klare und eindeutige Fixierungen der Entwicklungsabsichten unter den beteiligten Gemeinden abgestimmt

werden müssen und daß dafür im Regelfalle auf der örtlichen Ebene Flächennutzungspläne, in mehrgemeindlichem Siedlungsraum gemeinsame Flächennutzungspläne und in der nächstgrößeren Planungseinheit regionale Entwicklungspläne anzustreben sind; trotz dieser verwaltungstechnisch und planungsmethodisch klaren Zielrichtung sollte jeder auf die gleiche Sache gerichtete Schritt begrüßt werden, auch wenn offensichtlich ist, daß schwächere Verfahrens- und Organisationsweisen lediglich vorbereitende Arbeit zu leisten vermögen. Der gemeinschaftlichen Befassung mit übergeordneten und überörtlichen Problemen wohnt, auch wenn zunächst verwaltungsrechtliche Konsequenzen nicht gezogen werden, dennoch eine eminente praktische und psychologische Wirkung inne: Den beteiligten kommunalpolitischen Kräften werden eben die überörtlichen Beziehungen und Verbindungen deutlich, denen in immer stärkerem Maß in einer Wirtschafts- und Gesellschaftsverfassung Rechnung getragen werden muß, in der die Grenzen fallen.