Kommunale Struktur und Raumordnung TEIL 1

Von Friedrich Halstenberg und Franz Josef Hessing

Die seit langem, zunächst nur in Fachkreisen geführten Diskussionen über kommunale Gebietsneugliederungen und weitergehende Verwaltungs-Organisationsreformen haben durch die Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages einen neuen Impuls erhalten. Das Thema seiner kommunalrechtlichen Arbeitsgemeinschaft lautete: „Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich dazu gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes?" Im Anschluß an das von Professor Werner Weber (Göttingen) erstattete Gutachten und die von den Ministerialdirigenten Dr. Niemeier und Dr. Halstenberg vorgetragenen Referate ergab sich in der Diskussion der kommunalrechtlichen Arbeitsgemeinschaft am 24. 9. 1964 Übereinstimmung in den folgenden wichtigen Punkten (zitiert nach der vom Deutschen Juristentag herausgegebenen Verlautbarung):

„a) Der gegenwärtige Zuschnitt der Gemeinden und Landkreise, vor allem der Kleingemeinden und der Gemeinden in Verdichtungs- und Verflechtungsgebieten entspricht nicht den an eine leistungsfähige Verwaltung zu stellenden Anforderungen und den den Gebietskörperschaften von der Raumordnung gestellten Aufgaben. Daraus ergibt sich die Forderung nach einer Revision der gegenwärtigen kommunalen Gebietsstruktur. Dabei ist neben einem Ausbau der Amtsverfassung und einer Neuabgrenzung der Landkreise der Notwendigkeit der Zusammenlegung von Gemeinden und – in entsprechend gelagerten Fällen – der Eingemeidung nicht auszuweichen.
b) Das Institut der Regionalplanung bedarf der Sicherung und des Ausbaues. Dazu empfiehlt sich eine rahmenrechtliche Grundlegung im Bundesraumordnungsgesetz und die nähere Regelung in der Landesgesetzgebung.
c) Als Träger der Regionalplanung sollten Regionalplanungsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts geschaffen werden, die aus den Gebietskörperschaften der Region zusammengesetzt sind.
d) Die Regionalplanung sollte so ausgestaltet werden, daß aus ihr verbindliche Ziele der regionalen Raumplanung hervorgehen.
e) Wieweit den regionalen Planungsgemeinschaften über die Planung hinausgehende Verwaltungsaufgaben zuwachsen, ist Gegenstand einer Entwicklung, die mit besonderer Aufmerksamkeit zu verfolgen und zu fördern ist."
Mit der damit umrissenen Thematik befaßt sich die folgende Darstellung, die in mehreren Teilen wiedergegeben wird. Der erste in dieser Folge der Stadtbauwelt abgedruckte Teil – aus der Feder von Dr. Hessing – befaßt sich mit den Grundtatsachen der kommunalen Struktur:
Die Gemeinden in der räumlichen Ordnung der Bundesrepublik
Gemeindegrößenklassen 1961 und ihre Entwicklung
Gemeindegrößenklassen 1961 in den Ländern
Unterschiedliche Ausstattung der Gemeinden
Unterschiedliche Leistungskraft der Gemeinden
Unterschiedliche Verwaltungskraft der Gemeinden
Unterschiedliche Finanzkraft der Gemeinden
Zu den Grundtatsachen gehören ferner die Abschnitte:
Zwischengemeindliche Beziehungen
Gemeindegeographische Betrachtung
Über diese Themen referiert Dr. Hessing in Stadtbauwelt 6.

In Fortsetzung der Folge wird Dr. Halstenberg die Konsequenzen darstellen, die sich im Hinblick auf die Verwaltungsorganisation und die Gebietsgliederung aus Gesichtspunkten der Raumordnung, der Landes- und Regionalplanung ergeben.

Die Gemeinden in der räumlichen Ordnung der Bundesrepublik

Sosehr bei rechtlicher Betrachtung eine Gemeinde der anderen gleicht, weil das Wort „Gemeinde" als Rechtsbegriff das allen Gemeinden Gemeinsame umfaßt, hat doch jede der *24 504 Gemeinden* der Bundesrepublik Deutschland ihre Eigenart. So werden zum Beispiel Bauern-, Industrie- und Mischgemeinden, Kurorte, Betriebs- und Wohngemeinden usw. unterschieden. Gemeindetypisierungen nach dem Altersaufbau der Bevölkerung, der Sozial- und Erwerbsstruktur oder auch den Entwicklungstendenzen gibt es für das Bundesgebiet als Ganzes, mehr aber noch für einzelne Teilräume. Für die Beurteilung der räumlichen Struktur lassen sich daraus wertvolle Hinweise herleiten. In diesem Zusammenhange nützliche Erkenntnisse liefert vor allem die Differenzierung der Gemeinden nach ihren Größenklassen.
Für die Raumordnung ist die Gemeinde die unterste Verwaltungseinheit, gleichsam der kleinste operative Raum mit eigener Gebietshoheit. Für die Praxis der Raumordnung ist wesentlich, wie viele solcher Einheiten bestehen und welche Unterschiede in ihrer Größe sie mit allen daraus resultierenden Folgen aufweisen.
Eine noch grobe Unterteilung der Gemeinden nach ihrer Einwohnerzahl ergibt für das Jahr 1961 für die Bundesrepublik ohne Berlin, das bei dieser speziellen raumordnerischen Gesichtspunkten folgenden Betrachtung nicht in die Zahlen des gesamten Bundesgebietes einzubeziehen ist, das folgende Bild.[1]

Gemeindegruppe	Anzahl	Einwohner von . . .		bis unter . . .
ländliche Gemeinden	20997		weniger als	2000
städtische Gemeinden	2201	2000	–	5000
Kleinstädte	1022	5000	–	20000
Mittelstädte	231	20000	–	100000
Großstädte	52	100000 und mehr		

Es leben in

Gemeindegruppe	Einwohner	vH der Bevölkerung
ländlichen Gemeinden	12,5 Millionen	23,2
städtischen Gemeinden	6,7 Millionen	12,5
Kleinstädten	9,0 Millionen	16,7
Mittelstädten	9,1 Millionen	16,8
Großstädten	16,6 Millionen	30,8

Schon diese grob schematische, regional nicht unterteilte Größengruppengliederung läßt folgende Problematik erkennen: Nahezu zwei Drittel der Bevölkerung leben in nur 1305 Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern, das weitere Drittel aber in 23 200 kleinen ländlichen und städtischen Gemeinden. Für zwei Drittel der Einwohner werden die raumordnungspolitischen Absichten in nur 1305 gemeindlichen Flächennutzungsplänen sichtbar. Wenn auch für das letzte Drittel der Bevölkerung die raumordnungspolitischen Absichten von Bund und Ländern ihren Ausdruck in gemeindlichen Flächennutzungsplänen finden sollen, so sind dazu in weiteren 23 200 Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnern solche Pläne notwendig.
Eine weiter untergliederte Betrachtung der Gemeinden nach Größenklassen, nach ihren Entwicklungstendenzen sowie nach ihrer Verwaltungs- und Finanzkraft, ergänzt um eine siedlungsgeographische Betrachtung, gibt dazu weitere Aufschlüsse.

[1] Statistisches Bundesamt: Fachserie Bevölkerung und Kultur. Volkszählung vom 6. 6. 1961, Vorbericht 2: Gemeinden und Wohnbevölkerung nach Größenklassen.

Gemeindegrößenklassen 1961 und ihre Entwicklung

Die üblicherweise als ländliche Gemeinden charakterisierten Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern stellen auch in sich keine der Größe nach homogene Gruppe dar. Von den etwa 21 000 Gemeinden dieser Größenklasse hatten wiederum nur gut die Hälfte eine Bevölkerung von weniger als 500 Personen. 790 Gemeinden hatten sogar weniger als 100 Einwohner.

Wohnbevölkerung nach Gemeindegrössenklassen im Bundesgebiet ohne Berlin am 6. 6. 1961

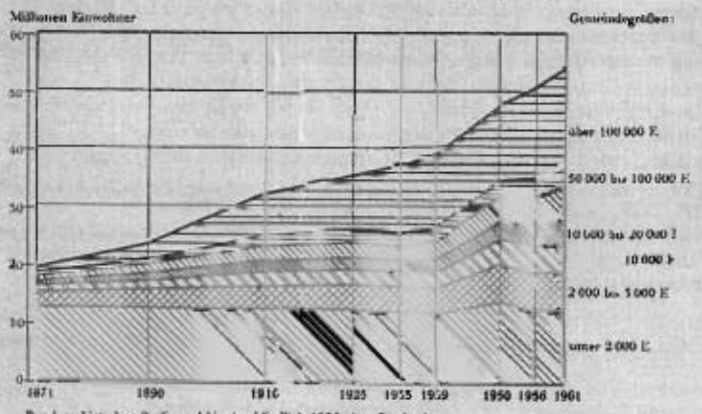
Gemeinden mit ... bis unter ... Einwohnern	Gemeinden Anzahl	Gemeinden v. H.	Wohnbevölkerung in 1000	Wohnbevölkerung v. H.	Fläche qkm	Fläche v. H.
unter 500	11 284	46,1	3 103,7	5,8	175 127	70,7
500— 1 000	6 018	24,6	4 257,3	7,9		
1 000— 2 000	3 695	15,1	5 126,3	9,5		
2 000— 5 000	2 201	9,0	6 745,3	12,5	35 151	14,1
5 000— 10 000	725	3,0	5 022,5	9,3	15 999	6,5
10 000— 20 000	299	1,2	4 018,9	7,4	7 361	3,0
20 000— 50 000	181	0,7	5 531,1	10,2	5 797	2,3
50 000—100 000	50	0,2	3 568,5	6,6	2 049	0,8
100 000 und mehr	52	0,2	16 602,1	30,8	6 510	2,6
Insgesamt	24 503	100	53 975,6	100	247 974	100

Quelle:
Statistisches Bundesamt: Fachserie Bevölkerung und Kultur. Volkszählung vom 6. 6. 1961. Vorbericht 2: Gemeinden und Wohnbevölkerung nach Größenklassen. „Wirtschaft und Statistik 1962 Seite 511"

Mit steigenden Einwohnerzahlen nimmt die Zahl der Gemeinden in den einzelnen Größenklassen verhältnismäßig rasch ab. Diese Verminderung setzt sich auch innerhalb der Gruppe der Großstädte, deren weitere Untergliederung in diesem Zusammenhang nicht notwendig ist, weiter fort (vgl. Tabelle oben „Wohnbevölkerung nach Gemeindegrößenklassen im Bundesgebiet ohne Berlin am 6. 6. 1961"). Ein Rückblick in die Vergangenheit zeigt, daß erhebliche Veränderungen in der Verteilung der Gemeinden und der Bevölkerung auf die einzelnen Größenklassen eingetreten sind. Das kommt besonders eindrucksvoll in einem Vergleich der letzten 90 Jahre zum Ausdruck. 1871 lebten in

ländl. Gemeinden	63,5 vH der Bevölkerung
städt. Gemeinden	13,6 vH der Bevölkerung
Kleinstädten	10,3 vH der Bevölkerung
Mittelstädten	9,8 vH der Bevölkerung
Großstädten	2,8 vH der Bevölkerung

Bevölkerung nach Gemeindegrössenklassen 1871–1961



Bundesgebiet ohne Berlin und bis einschließlich 1956 ohne Saarland
Quelle: Statistisches Bundesamt

Bei der seit 1871 um fast das 2¾fache gestiegenen Einwohnerzahl führte der auch aus den wirtschaftlich zweifellos übervölkerten Landgebieten in die industriellen Zentren fließende Menschenstrom zu einer ständigen Erhöhung der Einwohnerzahlen der oberen Gemeindegrößenklassen. Während die absolute Einwohnerzahl der ländlichen Gemeinden konstant blieb, verzehnfachte sich die Bevölkerung der Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern. In den Großstädten wohnten 1961 mehr als 30mal so viele Menschen wie 1871 (vgl. Diagramm unten links „Bevölkerung nach Gemeindegrößenklassen 1871–1961").

Dieser Aufstieg der Gemeinden von der kleineren zur größeren und die Wanderung der Einwohner von der kleineren zur größeren Gemeinde spiegeln den Wandel von der agrarischen und industriellen Gesellschaft wider. Der Wandel ist auch heute noch nicht abgeschlossen. Das zeigt eine Betrachtung der jüngsten Entwicklung.
Die Zahl der ländlichen Gemeinden, die – nach dem jeweiligen Gebietsstand – 1939 noch 22 413 betrug, sank bis 1950 um 1254 und hat bis 1961 um weitere 162 abgenommen. In allen übrigen Größenklassen – ausgenommen die städtischen Gemeinden, deren Zahl von 1950 bis 1961 um 10 Gemeinden zurückging – hat sich die Zahl der Gemeinden dagegen erhöht. Diese Erhöhung war in dem Zeitraum 1939 bis 1950 in fast allen Größenklassen stärker als im Zeitraum 1950 bis 1961. Der Rückgang der kleineren Gemeinden und die Zunahme der größeren ist vor allem darauf zurückzuführen, daß zahlreiche kleinere Gemeinden infolge ihres Bevölkerungswachstums in eine höhere Größenklasse aufgerückt sind. Da die Einwohnerzunahme jedoch in den einzelnen Größenklassen unterschiedlich war, haben sich die auf die einzelnen Gemeindegrößenklassen entfallenden Bevölkerungsanteile stärker verändert.

Der auf die ländlichen Gemeinden entfallende Anteil der Bevölkerung sank von 29,4 vH im Jahre 1939 auf 23,2 vH bei der Volkszählung 1961. Da sich andererseits auch der Bevölkerungsanteil der Großstädte von 32,5 vH auf 30,8 vH verminderte, erhöhte sich der Bevölkerungsanteil der Gemeinden von 2000 bis unter 100 000 Einwohnern von 38,1 vH auf 46,0 vH.
Verständlich wird diese Verschiebung durch die Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden von 1939–1961. Während die absolute Bevölkerungszahl bis 1950 in den Gemeinden bis zu 20 000 Einwohnern, die von der Kriegszerstörung im allgemeinen weniger betroffen waren und darum Evakuierte und Vertriebene in großer Zahl aufnahmen, um durchweg 37 vH stieg und die Einwohnerzahl der Großstädte ihren Stand von 1939 noch nicht wieder erreicht hatte, setzt nach 1950 eine andere Entwicklung ein. Da in den ländlichen Gemeinden für ihren größeren Bevölkerungszuwachs keine ausreichenden Existenzgrundlagen an Ort und Stelle vorhanden waren oder in dem notwendigen Umfang geschaffen werden konnten, verloren sie von 1950 bis 1961 rund 1,2 Millionen Einwohner, entsprechend 9,0 vH ihres Standes von 1950. Dieser Rückgang ist ausschließlich auf Abwanderungen zurückzuführen; denn bei einem Geburtenüberschuß dieser Gemeinden von 1,2 Millionen betrug der Überschuß der Fortzüge über die Zuzüge 2,4 Millionen Einwohner. Alle übrigen Gemeindegrößenklassen verzeichnen Zunahmen.

Städtische Gemeinden und Kleinstädte gewannen nochmals 10 vH bzw. 6 vH. Viele Gemeinden dieser Größenklassen haben sich zu gewichtigen Kernsiedlungen und zentralen Orten für ihr agrarisches Umland und teilweise auch zu ansehnlichen Industriestädten entwickelt. Im Gegensatz zu den ländlichen Gemeinden vermochten sie ihren Bevölkerungszuwachs nicht nur zu halten, sondern noch weiter zu verstärken. Die größten Bevölkerungszunahmen verzeichnen mit rund 20 vH die Gemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnern einschließlich der Großstädte.

Universitätsbibliothek
TU München
Sportbibliothek

Die großen Bevölkerungsbewegungen, auch zwischen den einzelnen Gemeinden verschiedener Größenklassen, sind inzwischen weitgehend zum Stillstand gekommen.[2] Die Abwanderung aus den ländlichen Gemeinden ließ nach und beträgt 1962 nur noch 6,5 Personen auf 1000 Einwohner. An diesen Abwanderungsverlusten waren nur die kleinsten der ländlichen Gemeinden beteiligt; denn die Gemeinden zwischen 1000 und 2000 Einwohnern verzeichnen sogar einen Wanderungsüberschuß. Negativ ist auch der Binnenwanderungssaldo der Mittel- und Großstädte. Die Bevölkerungsentwicklung der Großstädte darf jedoch nicht isoliert vom Umland betrachtet werden. Viele Menschen, die in den Großstädten arbeiten, ziehen bei günstigen Verkehrsverbindungen vor, in den kleineren Gemeinden der Peripherie zu leben.

Einzig die Gemeinden von 2000 bis 20 000 Einwohnern verzeichnen eine Steigerung des Zuwanderungsüberschusses. Gemeinden dieser Größengruppe aber gewinnen im Rahmen der Raumordnungspolitik besondere Bedeutung; denn unter diesen Gemeinden sind die zentralen Orte zu suchen, auf die sich das Augenmerk der Raumordnungspolitik in besonderem Maße richtet. Gemeinden dieser Größenordnung sind als zentrale Orte in dem Wandlungsprozeß in der Landwirtschaft und in dem Programm, die Lebensverhältnisse in den hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen Gebieten zu verbessern und so dem Sog der großen Verdichtungsräume entgegenzuwirken, besondere Funktionen zugedacht.

Die für die einzelnen Gemeindegrößengruppen festgestellten Entwicklungstendenzen gelten nicht gleicherweise für alle ihnen angehörenden Gemeinden. Ganz erhebliche Unterschiede bestehen insbesondere je nach der Lage der Gemeinden zu den Großstädten bzw. Stadtregionen. In den rund 2400 zu Stadtregionen gehörenden Gemeinden ist die Bevölkerungszahl um 23 vH angewachsen; in den 22 000 nicht zu Stadtregionen gehörenden Gemeinden dagegen nur etwas über 1 vH.[3]

Die Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern, die außerhalb von Stadtregionen lagen, hatten zwischen 1950 und 1961 einen Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen, während sie innerhalb der Stadtregion weiterhin zunahmen. Die Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern, die Stadtregionen angehörten, hatten im gleichen Zeitraum einen wesentlich stärkeren Bevölkerungszuwachs als die entsprechenden Gemeinden außerhalb.[4]

Diese Unterschiede weisen auf die Bedeutung des Siedlungsgefüges, das heißt die Lage der einzelnen Gemeinden im System der Siedlungen, insbesondere ihre Zuordnung zu den zentralen Orten der verschiedenen Stufen, für die Entwicklung der Gemeinden hin. Diesen Zusammenhängen wird weiter unten nachgegangen. Sie sind für die Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik von erheblichem Gewicht.

[2] Wanderungen in den Jahren 1962 und 1963. In: Wirtschaft und Statistik. 1964, Heft 6, S. 342ff.

[3] Die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland. In: Wirtschaft und Statistik. 1964, Heft 4, S. 207

[4] Schwarz: Die Bevölkerungsentwicklung in den Ballungsgebieten. In: Die Entwicklung der Bevölkerung in den Stadtregionen. Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band XXII; Hannover 1963. Seite 51

WOHNBEVÖLKERUNG IN DEN LÄNDERN DES BUNDESGEBIETES OHNE STADTSTAATEN NACH GEMEINDEGRÖSSENKLASSEN AM 6. 6. 1961

Gemeinden mit ... bis unter ... Einwohnern	Schleswig-Holstein			Niedersachsen			Nordrhein-Westfalen			Hessen		
	Gemeinden		Bevölk.	Gemeinden		Bevölk.	Gemeinden		Bevölk.	Gemeinden		Bevölk.
	Anzahl	v. H.		Anzahl	v. H.		Anzahl	v. H.		Anzahl	v. H.	
unter 500	796	57,0	9,2	2109	49,3	8,4	598	23,4	1,0	1253	46,4	6,9
500— 1 000	310	22,2	9,5	1091	25,5	11,6	476	20,1	2,2	675	25,0	10,0
1 000— 2 000	147	10,5	8,6	592	13,8	12,3	451	19,1	4,0	421	15,6	12,1
2 000— 5 000	77	5,6	10,9	318	7,4	14,4	435	18,4	8,7	255	8,7	15,1
5 000— 10 000	35	2,5	11,0	94	2,2	9,8	185	7,7	8,0	73	2,7	10,7
10 000— 20 000	17	1,2	10,2	44	1,0	9,2	105	4,4	8,8	24	0,9	6,7
20 000— 50 000	9	0,6	11,2	17	0,4	7,7	76	3,2	14,5	12	0,4	8,1
50 000—100 000	2	0,1	7,5	7	0,2	7,0	20	0,8	8,8	1	0,0	1,4
100 000 und mehr	2	0,1	21,9	6	0,1	19,5	23	1,0	43,9	5	0,2	29,0
Insgesamt	1595	100	100	4278	100	100	2365	100	100	2699	100	100

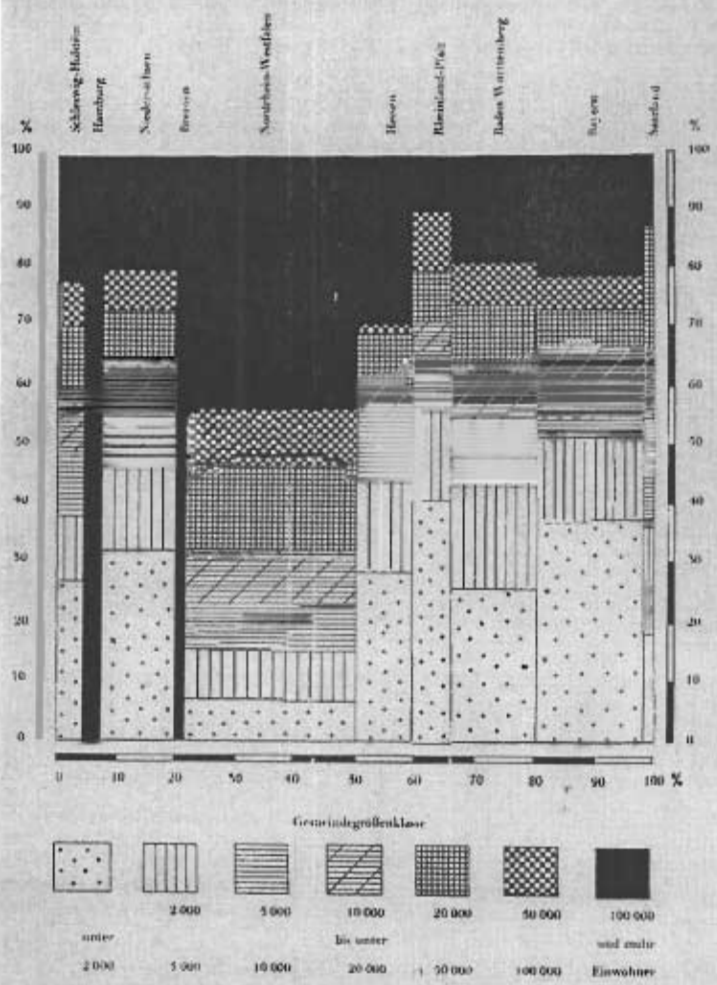
Gemeinden mit ... bis unter ... Einwohnern	Rheinland-Pfalz			Baden-Württemberg			Bayern			Saarland		
	Gemeinden		Bevölk.	Gemeinden		Bevölk.	Gemeinden		Bevölk.	Gemeinden		Bevölk.
	Anzahl	v. H.		Anzahl	v. H.		Anzahl	v. H.		Anzahl	v. H.	
unter 500	1610	55,2	12,1	1076	31,8	4,3	3767	53,0	11,1	75	21,6	2,1
500— 1 000	689	23,6	14,1	928	27,4	8,5	1764	24,8	12,9	85	24,5	5,8
1 000— 2 000	360	12,3	14,8	715	21,1	12,9	951	13,1	13,3	78	22,5	10,5
2 000— 5 000	176	6,1	15,4	450	13,3	17,8	448	6,3	14,1	62	17,8	18,1
5 000— 10 000	58	2,0	11,3	124	3,7	11,2	125	1,8	9,1	31	8,9	19,8
10 000— 20 000	9	0,3	3,7	45	1,3	7,7	49	0,7	6,6	8	2,3	9,6
20 000— 50 000	10	0,3	8,7	31	0,9	11,8	19	0,3	6,5	7	2,0	22,0
50 000—100 000	5	0,2	11,4	7	0,2	7,0	8	0,1	5,5	—	—	—
100 000 und mehr	2	0,1	8,8	5	0,1	18,9	5	0,1	20,9	1	0,3	12,2
Insgesamt	2919	100	100	3381	100	100	7116	100	100	347	100	100

Quelle:
Statistisches Bundesamt; Fachserie „Bevölkerung und Kultur". Volkszählung vom 6.6.1961, Vorbericht 2: Gemeinden und Wohnbevölkerung nach Größenklassen

Gemeindegrößenklassen 1961 in den Ländern

Die Gemeinden und ihre Größenklassen sind nicht gleichmäßig über das Bundesgebiet verteilt. Mit 7116 Gemeinden ist Bayern das gemeindereichste Land der Bundesrepublik. Ihm folgen Niedersachsen mit 4278, Baden-Württemberg mit 3381, Rheinland-Pfalz mit 2919, Hessen mit 2699, Nordrhein-Westfalen mit 2365 und das Saarland mit 347 Gemeinden. Gegenüber 1950 hat die Zahl der Gemeinden durch Eingliederungen und Zusammenschlüsse in Nordrhein-Westfalen lediglich um 20 und in Hessen nur um 10 abgenommen. In den übrigen Ländern blieb die Zahl der Gemeinden unverändert.
Die Verteilung der einzelnen Gemeinden auf die Länder entspricht keineswegs dem Anteil der Bevölkerung dieser Länder an der Bevölkerung der Bundesrepublik. Schon daraus läßt sich auf die unterschiedliche Gemeindegrößenstruktur in den einzelnen Ländern schließen. Sehr viele kleine Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern befinden sich in Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Hessen, Rheinland-Pfalz und Bayern. Der Anteil beträgt hier jeweils rund 90 vH. Rund 80 vH beträgt der Anteil solcher ländlichen Gemeinden in Baden-Württemberg. Am geringsten dagegen ist ihr Anteil im Saarland und Nordrhein-Westfalen, wo lediglich 69 bzw. 65 vH der Gemeinden weniger als 2000 Einwohner haben.

Bevölkerungsanteil der Bundesländer in vH der Bundessumme ohne Berlin nach Gemeindegrössenklassen 1961



Katalog repräsentativer Einrichtungen für Gemeinden bestimmter Grössenklassen

(in Anlehnung an W. Christaller)

1000 bis unter 2000 Einwohn.	2000 bis unter 5000 Einwohn.	5 000 bis unter 10 000 Einwohn.	10 000 bis unter 20 000 Einwohn.	20 000 bis unter 50 000 Einwohn.
Polizeiposten	Amtsgericht	Amtsgericht	Landrätsamt Finanzamt	Arbeitsamt
fast keine kulturellen Veranstaltungen	gelegentlich Kino, kulturelle Veranstalt.	Real- und Aufbauschule, Kino	vollständige höhere Schule	Theater, jedoch meist von außerhalb bespielt
Arzt Zahnarzt	Apotheke	kleines Krankenhaus, Ortskrankenkasse	größeres Krankenhaus	Spezialärzte
Poststelle teilw. Bahnhof	Postamt Bahnhof	teilw. Eisenbahnverkehr in mehr als 1 Richtung	teilw. Eil- und Schnellzug-Halt	fast alle Schnellzüge halten; Knotenpunkt
landwirtschaftl. Lager, gelegentl. Molkerei	Molkerei, Tierarzt, Maschinenhandel	landwirtschaftl. Großhandel	Landwirtschaftsschule	
Handwerke und Läden für täglichen Bedarf	Handwerke und Läden für wöchentlichen Bedarf	Handwerke und Läden für monatlichen Bedarf; Schornsteinfeger, Großhandel; Hotel	Stadtwerke, spezielle Handwerke; Läden für normalen jährlichen Bedarf	Handwerke und Läden für außergewöhnlichen Bedarf; größere Hotels
Spar- und Darlehenskasse	Filiale der Sparkasse	Sparkasse	Großbankfiliale	Landesbanknebenstelle

Quelle:
W. Christaller: Wesen und Arten sozialräumlicher Landschaftseinheiten und ihre Darstellung auf der Karte 1:200000. In: Berichte zur deutschen Landeskunde. Bd. 7, 1950, 2 Seite 357 ff.

Umgekehrt verhält es sich mit der Anzahl der Mittelstädte und Großstädte. Nordrhein-Westfalen allein zählt 23 Großstädte gegenüber 6 in Niedersachsen und je 5 in Hessen, Baden-Württemberg und Bayern. Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz weisen je 2, das Saarland 1 Großstadt auf. Von den Mittelstädten von 20 000 bis unter 100 000 Einwohnern liegen wiederum 96 in Nordrhein-Westfalen, 38 in Baden-Württemberg, 27 in Bayern, 24 in Niedersachsen, 15 in Rheinland-Pfalz, 13 in Hessen, 11 in Schleswig-Holstein und 7 im Saarland.
Entsprechend dieser unterschiedlichen Verteilung der Gemeindegrößenklassen auf die Länder sind auch die Unterschiede in der Bevölkerungsverteilung. In Rheinland-Pfalz, Bayern und Niedersachsen leben 41 vH, 37 vH bzw. 32 vH der Bevölkerung in ländlichen Gemeinden. Ebenfalls noch über dem Bundesdurchschnitt, der 23 vH beträgt, liegen Hessen mit 29 vH, Schleswig-Holstein mit 27 vH und Baden-Württemberg mit 26 vH. Nordrhein-Westfalen bildet hierzu einen ausgesprochenen Gegensatz. Nur 7 vH der Bevölkerung sind in Gemeinden unter 2000 Einwohnern ansässig, in Großstädten dagegen 44 vH. Dieser hohe Prozentsatz wird, abgesehen von den Stadtstaaten, lediglich zu zwei Dritteln in Hessen und zu etwa der Hälfte in Schleswig-Holstein und Bayern erreicht. In Rheinland-Pfalz leben dagegen nur 9 vH der Bevölkerung in den beiden Großstädten. (vgl. Tabelle „Wohnbevölkerung in den Ländern des Bundesgebietes nach Gemeindegrößenklassen am 6. 6. 1961" (Seite 397) und Schaubild „Bevölkerungsanteil der Bundesländer in vH der Bundessumme ohne Berlin nach Gemeindegrößenklassen 1961").
Diese Tabellen belegen den weiten Fortgang, den der Verstädterungsprozeß in Nordrhein-Westfalen genommen hat. Nur das Saarland und Schleswig-Holstein, beides wesentlich kleinere Länder, haben absolut weniger ländliche Gemeinden als das volkreichste Land

der Bundesrepublik. Auch Baden-Württemberg und das Saarland, zwei vornehmlich durch die Industrie bestimmte Länder, weisen verhältnismäßig weniger kleinere Gemeinden auf. Sie herrschen vor in den Ländern, in denen der Raumordnung im Zuge der Entwicklung zurückgebliebener Gebiete und der strukturellen Wandlungen in der Landwirtschaft dringende Aufgaben erwachsen.

Unterschiedliche Ausstattung der Gemeinden

Der Anspruch des Bürgers auf gleichwertige Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet verlangt von allen Gemeinden gewisse Sockelleistungen der Daseinsvorsorge, die überall erbracht werden müssen. Dazu gehören hygienische Mindestanforderungen, zum Beispiel bei der Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Müllbeseitigung, Forderungen an Ordnung und Sicherheit, nach Volksschulen usw. Erst oberhalb dieser Sockelleistungen ergeben sich spezifische Aufgabenbereiche, die auch von der Gemeindegröße abhängig sind. Dazu gehören zum Beispiel Aufgaben auf dem Gebiete des Verkehrs, des Kultur- und Bildungswesens.
Die Erfüllung der spezifischen Aufgaben beschränkt sich nicht nur auf die Gemeindebehörden und -einrichtungen sowie auf die kommunalen Unternehmen. Auch private Institutionen und Berufe, deren Aufgaben im örtlichen Wirkungskreis liegen, sind daran beteiligt. Höherwertige Dienstleistungen, Fachgeschäfte des gehobenen Bedarfs finden sich erst, wenn gewisse Mindesteinwohnerzahlen erreicht sind. (Vergleiche „Katalog . . ." Seite 398.)
Um ein grobes Bild von den speziellen Aufgaben zu geben, die sich aus der Zugehörigkeit der Gemeinden zu bestimmten Gemeindegrößenklassen ergeben, sei auf Untersuchungen von W. Christaller hingewiesen.[6] Er stellte eine Stufenfolge von Orten unterschiedlicher Zentralität auf und gab für jede dieser Zentralitätsstufen an, welche Einwohnerzahl für sie typisch ist und welche örtlichen Einrichtungen für die jeweilige Stufe kennzeichnend sind. Mit all den Vorbehalten, die auch schon Christaller für diese Zusammenstellung geltend gemacht hat, sind in dem folgenden „Katalog repräsentativer Einrichtungen für Gemeinden bestimmter Größenklassen" die kennzeichnenden Einrichtungen den Gemeindegrößenklassen zugeordnet worden, in die sie nach der typischen Einwohnerzahl der zentralen Orte fallen würden. Da die von Christaller ermittelten typischen Einwohnerzahlen sich auf das Jahr 1939 beziehen, ist entsprechend der in der Bundesrepublik allgemein gestiegenen Bevölkerungszahl für eine an der oberen Grenze einer Größenklasse liegenden Gemeinden die nächsthöhere Größenklasse eingesetzt worden.
Die Masse der ländlichen Gemeinden verfügt nur über einige wenige Einrichtungen, die über die Erfüllung des Tagesbedarfs hinausgehen. Für viele dieser Gemeinden dürften auch die Sockelleistungen der Daseinsvorsorge keine Selbstverständlichkeit sein. Erst bei den städtischen Gemeinden bis zu 5000 Einwohnern setzt eine gewisse Spezialisierung ein. Die Ausstattung dieser Gemeinden dürfte aber ohne eine nachhaltige Ausweitung und Verbesserung in der Regel noch nicht genügen, die Funktion eines zentralen Ortes unterster Stufe wahrzunehmen.
Der Katalog zusätzlicher Einrichtungen setzt sich bis zu Gemeinden um 10 000 Einwohner rasch fort, so daß Gemeinden um 10 000 Einwohner bereits ein sehr vielfältiges Bild des kommunalen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebens bieten. Sie heben sich als Orte einer größeren Zentralität sehr deutlich von der Vielfalt ländlicher und auch städtischer Gemeinden ab.
Gemeinden mit 10 000 bis unter 20 000 Einwohnern und auch noch die nächstfolgende Größenklasse 20 000 bis 50 000 Einwohner dürften von der Größenordnung her die wenigsten raumordnungspolitischen Probleme aufwerfen. Sie bieten in der Regel alle Ausstattungsmerkmale zur Befriedigung auch differenzierterer Ansprüche. Mit weiter wachsender Gemeindegröße treten dann jedoch neue raumordnerische und städtebauliche Probleme auf, die hier nur mit den Kennworten innerstädtischer Verkehr, Zuordnung von Wohn-, Industrie- und Geschäftsgebieten, Grünflächen usw. angeführt seien.
Den allgemeinen Zusammenhängen zwischen der an der Einwohnerzahl gemessenen Gemeindegröße und den auf unterschiedlichen Aufgaben beruhenden verschieden hohen Ausgaben dieser Gemeinden ist in einer statistischen Analyse N. J. Lenort nachgegangen.[6] Seine zwischengemeindlichen Vergleiche belegen die Tendenz steigender Ausgaben je Einwohner mit wachsender Gemeindegröße. Diese Tendenz beruht primär auf dem Bevölkerungszuwachs. Die Ausgaben je Einwohner steigen jedoch nicht stetig. Kostensprünge, konstante Elemente und Degressionszonen kennzeichnen den Verlauf der Gesamtausgaben und einzelner Ausgabenpositionen. Das weist auf kritische Gemeindegrößen hin, die Kostensprünge oder Degressionszonen einleiten. So werden Gemeinden bis etwa 70 000 Einwohner und auch solche mit über 100 000 bis 200 000 Einwohnern von einer durch Kostensprünge eingeleiteten Progression der Ausgaben betroffen. Sie hat ihre Ursache im ersten Fall in dem Wechsel zum eindeutig städtischen Charakter der Siedlung und im zweiten Fall im Wechsel zum großstädtischen Charakter. Zwischen diesen Größenordnungen und danach zeichnen sich Zonen ab, die grundsätzlich degressive Kosten erwarten lassen. Erst in Städten mit mehr als 500 000 Einwohnern steigt der Mittelbedarf wieder deutlich an.

Unterschiedliche Leistungskraft der Gemeinden

Umfang und Qualität der von den einzelnen Gemeinden aus ihrem vielseitigen Aufgabenkreis wahrgenommenen Funktionen hängen entscheidend von der Leistungskraft der Gemeinden ab. Sie wird wesentlich auch von der Größe der Gemeinde, gemessen an der Einwohnerzahl, bestimmt. Größere kreisangehörige Gemeinden haben darum mitunter eine Sonderstellung vor kleineren (selbständige Stadt in Niedersachsen, große kreisangehörige Stadt in Rheinland-Pfalz, größere Kreisstadt in Baden-Württemberg).
Ein Beispiel für nach der Gemeindegröße gestaffelte Sonderstellungen kreisangehöriger Gemeinden bildet auch das Land Nordrhein-Westfalen. Dort ist den kommunalen Behörden auf einigen Gebieten eine Sonderstellung eingeräumt, wenn die Einwohnerzahlen eine bestimmte Höhe erreicht haben[7]. (Vgl. Tabelle „Sonderstellung kreisangehöriger Gemeinden in Nordrhein-Westfalen".)
Da diese Sonderstellungen mit steigender Gemeindegröße zunehmen, kann daraus geschlossen werden, daß von Amts wegen größeren Gemeinden größere Leistungskraft unterstellt wird. Die größere Leistungskraft der größeren Gemeinde wird nicht nur auf dem engen Fachgebiet erwartet werden können, für das Sonderstellungen eingeräumt sind. Sie wird generell gelten und damit auch im Rahmen der Raumordnungspolitik zu berücksichtigen sein.
Die Leistungskraft einer Gemeinde kann personell gesehen werden und bedeutet in diesem Sinne Verwaltungskraft. Sie ist ebenso wesentlich für die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden wie die Finanzkraft. Das gilt insbesondere für den Bereich des eigenen Wirkungskreises, aber auch für Weisungsaufgaben.

[6] Christaller, W.: Wesen und Arten sozialräumlicher Landschaftseinheiten und ihre Darstellung auf der Karte 1:200000. In: Berichte zur deutschen Landeskunde. 7. Band 1949/50, Seite 357 ff.

[6] Lenort, N. J.: Wirtschaftliche Überlegungen zur kommunalen Entwicklungsplanung. Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Heft 29; Köln 1958

[7] Für einfache und sparsame Verwaltung. Um eine Sonderstellung für größere Städte im Landkreis. Herausgegeben vom Landkreistag Nordrhein-Westfalen; Düsseldorf 1965, S. 67 ff.

Sonderstellungen kreisangehöriger Gemeinden in Nordrhein-Westfalen.

Einwohnerzahl	Sonderstellung
5 000 und mehr	Gemeindedirektor nicht mehr im Ehrenamt; Veräußerung von Grundstücken bis zu 10 000 DM genehmigungsfrei
10 000 und mehr	Veräußerung von Grundstücken bis zu 30000 DM genehmigungsfrei; eigenes Paßamt
20 000 und mehr	eigenes Jugendamt; untere Bauaufsichtsbehörde; eigene Beschlußausschüsse; gewerberechtliche Erlaubniserteilung auf dem Gebiet des Gaststätten-, Milch- und Gewerberechts
30 000 und mehr	Mitglied der Landesplanungsgemeinschaft; Veräußerung von Grundstücken bis zu 60 000 DM genehmigungsfrei
40 000 und mehr	höherer Anteil an Zuweisungen zu den Kosten der Auftragsangelegenheiten
50 000 und mehr	Träger der Straßenbaulast für Ortsdurchfahrten; Veräußerung von Grundstücken bis zu 100000 DM genehmigungsfrei; durchgehende Arbeitszeit im öffentlichen Dienst

Quelle:
Für einfache und sparsame Verwaltung. Um eine Sonderstellung für größere Städte im Landkreis. Herausgegeben vom Landkreistag Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1965, Seite 37 und Seite 67ff.

Gemeinden und Gemeindeverbände in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland ohne Berlin am 6. 6. 1961

Land	Gemeinden	kreisfreie Städte	Landkreise	kreisangehörige Gemeinden	Ämter
Schleswig-Holstein	1 395	4	17	1 391	220
Hamburg	1	1	—	—	—
Niedersachsen	4 277	16	60	4 261	—
Bremen	2	2	—	—	—
Nordrhein-Westfalen	2 365	38	57	2 327	251
Hessen	2 699	9	39	2 690	—
Rheinland-Pfalz	2 919	12	39	2 907	132
Baden-Württemberg	3 381	9	63	3 372	—
Bayern	7 116	48	143	7 068	—
Saarland	347	1	7	346	44
Insgesamt	24 503	140	425	24 363	691

Quelle:
Statistisches Bundesamt;
Amtliches Gemeindeverzeichnis für die Bunderrepublik Deutschland, Ausgabe 1961.

Unterschiedliche Verwaltungskraft der Gemeinden

Ein Maß für die Verwaltungskraft der Gemeinden ist die Anzahl des vollbeschäftigten Personals der gemeindlichen Behörden und Einrichtungen in den einzelnen Gemeindegrößenklassen. 1962 waren in Behörde und Einrichtungen der Gemeinden ohne die Stadtstaaten rund 422 800 Personen ganztägig beschäftigt.[8] Zwei Drittel dieser Beamten, Angestellten und Arbeiter standen im Dienste der 137 kreisfreien Städte, das weitere Drittel im Dienste der 24 363 kreisangehörigen Gemeinden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß zur Steigerung der Verwaltungskraft dieser kreisangehörigen Gemeinden die rund 85 200 Bediensteten der Landkreise und die 15 000 Bediensteten der Ämter wesentlich beitragen.
(Vgl. Tabelle auf dieser Seite oben rechts.) Darum muß neben der Größenklasse auch die Zugehörigkeit einer Gemeinde zu einem Amt oder Landkreis beim Vergleich der Verwaltungskraft berücksichtigt werden.
Jede der kreisfreien Städte beschäftigt im Durchschnitt 2074 Personen in ihren Behörden und Einrichtungen. Das entspricht 136 Personen je 10 000 Einwohner. Die Abweichungen der einzelnen Größenklassen sind bei den kreisfreien Städten nicht sehr groß.

Gemeinden mit ... bis unter ... Einwohnern	Vollbeschäftigte Personen	Vollbeschäftigte Personen je Gemeinde	Vollbeschäftigte Personen je 10 000 Einwohner
weniger als 50 000	21 842	437	141
50 000—100 000	41 705	1097	148
100 000 und mehr	223 550	4501	134

Wesentlich anders ist das Bild, das sich für die kreisangehörigen Gemeinden ergibt. 24 363 kreisangehörige Gemeinden beschäftigen 85 242 Beamte, Angestellte und Arbeiter. Das entspricht je Gemeinde weniger als 4 Bedienstete und je 10 000 Einwohner 26.
Die Unterschiede zwischen den einzelnen Größenklassen kreisangehöriger Gemeinden sind erheblich.

Gemeinden mit ... bis unter ... Einwohnern	Vollbeschäftigte Personen	Vollbeschäftigte Personen je Gemeinde	Vollbeschäftigte Personen je 10 000 Einwohner
unter 1 000	5 632	0,2	5
1 000— 2 000	10 427	3	19
2 000— 5 000	24 290	11	36
5 000—10 000	26 849	37	55
10 000—20 000	26 972	96	72
20 000 und mehr	46 475	287	102

Da die Landkreise die Verwaltungskraft der kreisangehörigen Gemeinden wirksam ergänzen, ist deren Personal den kreisangehörigen Gemeinden zuzurechnen, will man mit den kreisfreien Städten vergleichen. In den 425 Landkreisverwaltungen wurden 1962 rund 85 200 Beschäftigte gezählt. Das bedeutet für 10 000 Einwohner kreisangehöriger Gemeinden zusätzlich 26 Bedienstete. Selbst unter Einschluß dieser Zahl bleibt die Verwaltungskraft der kreisangehörigen Gemeinden weit hinter derjenigen der in aller Regel größeren kreisfreien Städte zurück.
Zur Hebung der Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden dienen in Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, im Saarland und in den ehemals preußischen Regierungsbezirken Koblenz und Trier des Landes Rheinland-Pfalz die Ämter. Die Amtsverwaltungen erledigen die Angelegenheiten der amtsangehörigen Gemeinde. Bei den 691 Ämtern waren fast 15 000 Personen beschäftigt. Für die amtsangehörigen Gemeinden sind das weitere 25 öffentliche Bedienstete je 10 000 Einwohner. Damit erreichen auch diese amtsangehörigen Gemeinden nicht den Personalbestand der kreisfreien Städte.
Die Zahlen belegen eindeutig, daß die Verwaltungen der kreisfreien Städte gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden einschließlich der Ämter und Landkreise der Zahl der Bediensteten nach besser besetzt sind. Dieses Mehr an Personal kann nicht nur damit erklärt werden, daß die kreisfreien Städte zentralörtliche Funktionen für die umliegenden Gemeinden zu erfüllen hätten. Mit sinkender Größe stehen den kreisangehörigen Gemeinden immer weniger Beamte, Angestellte und Arbeiter zur Verfügung, so daß sich bei den Kleinstgemeinden die Frage stellt, wie sie ihre Aufgaben der Selbstverwaltung und die ihnen übertragenen staatlichen Aufgaben zum Wohle ihrer Bürger erfüllen. Insbesondere für die Verwaltungen der kleinen Gemeinden gilt auch, daß die geringe Anzahl von Stellen, über die sie verfügen, zu zusätzlich qualitativen Einbußen führt. Geringe Beförderungsmöglichkeiten erlauben es nicht, hochqualifizierte Kräfte, deren gerade die kleinen Gemeinden bedürfen, zu halten. Weniger qualifizierte Kräfte müssen eingestellt werden und füllen den Stellenplan aus. „Es muß heute leider in Rechnung gestellt werden, daß manchem Bediensteten die Eignung für die komplizierte Verwaltungsarbeit fehlt."[9]
Die in der Raumordnung gerade auf die ländlichen Gemeinden zukommenden Aufgaben setzen, wenn sie gelingen sollen, leistungsfähige Verwaltungen voraus. Ehrenamtliche Kräfte dürften von diesen Entwicklungsaufgaben überfordert sein. Die derzeitige Besetzung der ländlichen Gemeinden mit hauptberuflichen Verwaltungskräften entspricht ganz offensichtlich nicht der veränderten

Situation, in die gerade diese Gemeinden infolge des agrarstrukturellen Wandels und der daraus erwachsenden Verpflichtung, neue Wirtschaftsgrundlagen für die Bürger zu schaffen, besteht. Wenn Flächennutzungspläne und Bebauungspläne aufzustellen, Investitionen großen Umfangs und wichtige Entscheidungen zu treffen sind, die für die Gemeindebürger auf Generationen die Entwicklung bestimmen, dann muß dafür eine quantitativ und qualitativ ausreichend besetzte Verwaltung bestehen, auch – und gerade – in den ländlichen Gemeinden.

Unterschiedliche Finanzkraft der Gemeinden

Die Einnahmen aller Gemeinden und Gemeindeverbände ohne Stadtstaaten beliefen sich 1961 auf 25,7 Milliarden DM. Von dieser Summe wurden 37 vH durch Gemeindesteuern, im wesentlichen durch die Gewerbesteuer, aufgebracht. Zuweisungen und Darlehen von Bund und Ländern machten weitere 25 vH aus; Gebühren, Entgelte, Strafen und Erträge des Erwerbsvermögens erbrachten 18 vH. Die restlichen 22 vH entstammen Schuldaufnahmen und Rücklagen. Da in dieser Betrachtung der unterschiedlichen Finanzkraft die speziellen Deckungsmittel ausgeklammert werden können, bleibt im wesentlichen zu untersuchen, wie sich das Steueraufkommen und die Zuweisungen und Darlehen von Bund und Ländern auf die Gemeindgegrößenklassen verteilen.
Die Realsteuern sind die wesentlichen kommunalen Steuereinnahmen. Sie beliefen sich 1961 für die Gemeinden ohne Stadtstaaten auf etwa 8,8 Milliarden DM.[10] Von dieser Summe entfallen 4 Milliarden DM auf die 52 Großstädte. Sie hatten mit 241 DM das höchste Realsteueraufkommen je Einwohner und lagen damit wesentlich über dem Durchschnitt aller Gemeinden, der 163 DM betrug. Mit sinkender Gemeindegrößenklasse vermindert sich das *Prokopfaufkommen* bis auf 60 DM in den Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern. Das Realsteueraufkommen dieser Gemeinden beträgt im Durchschnitt nur ein Viertel desjenigen der Großstädte (vgl. auch Diagramm „Kommunale Steuereinnahmen nach Gemeindegrößenklassen 1959").

Kommunale Steuereinnahmen
nach Gemeindegrössenklassen 1959

Gemeinden mit ... bis unter ... Einwohnern	Realsteueraufkommen DM/Einwohner	Index
unter 1 000	60,18	25
1 000– 2 000	76,04	32
2 000– 5 000	110,13	46
5 000– 10 000	143,63	60
10 000– 20 000	170,29	71
20 000– 50 000	200,20	83
50 000–100 000	216,62	90
100 000 und mehr	240,89	100

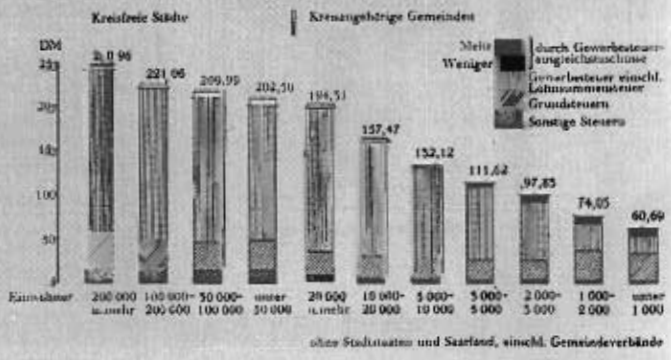
Bei diesen Zahlen handelt es sich um Durchschnittswerte für einzelne Größenklassen, innerhalb denen das tatsächliche Aufkommen noch erhebliche Streuungen aufweist. Dabei gilt, daß, je kleiner die Gemeinden, desto größer die Unterschiede im *Prokopfaufkommen* sind. Ein einziger Gewerbebetrieb bzw. ein einziger Großverdiener kann das Bild stark verschieben.[11]
Die durch die Gewerbebesteuerung bedingte Konzentrierung des gemeindlichen Steueraufkommens begünstigt die Agglomeration in größeren Gemeinden. Denn da die auf der eigenen Steuerkraft beruhende Finanzkraft der Gemeinden über Umfang und Möglichkeiten der kommunalen Wirtschaftspolitik entscheidet, können im wesentlichen nur solche Gemeinden eine aktive Industrialisierungspolitik betreiben, denen ausreichende Realsteuereinnahmen, insbesondere aus der Gewerbebesteuerung, zufließen. Das sind im allgemeinen die bislang gewerbereichen, industriestarken und in der Regel größeren Gemeinden. Durch den Gewerbesteuerausgleich werden die bestehenden Steuerkraftunterschiede nur in sehr geringem Umfange gemildert. Um so größeres Gewicht kommt dem allgemeinen kommunalen Finanzausgleich in den einzelnen Bundesländern zu.
Für die Verteilung der Finanzausgleichsleistungen der Länder an die Gemeinden – 1961 rund 5,8 Milliarden DM allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen – gehen die Länder davon aus, daß der Finanzbedarf je Einwohner mit wachsender Gemeindegröße steigt. Die bei einem Realsteuervergleich erkennbare Begünstigung der steuerstärkeren, größeren Gemeinden gegenüber den steuerschwächeren, kleineren wird also durch die Ausgleichsmaßnahmen der Länder noch verstärkt. Diese Wirkung steht den raumordnungspolitischen Zielvorstellungen entgegen. Die Inkonsequenz kommt auch darin zum Ausdruck, daß den steuerschwachen, meist den kleineren Größenklassen angehörenden Gemeinden in den Bundesausbaugebieten und den steuerschwachen ländlichen Gemeinden aus den Bundesmitteln des regionalen Förderungsprogramms und des Grünen Plans Mittel zum Ausbau ihrer zurückgebliebenen Infrastruktur gewährt werden. Diese Fördermaßnahmen lassen sich zum Teil als eine Folge der im gegenwärtigen gemeindlichen Steuersystem und im Finanzausgleichssystem begründeten Finanzschwäche der kleineren Gemeinden ansehen.[12]

Franz Josef Hessing, Bonn

Die Abschnitte
Zwischengemeindliche Beziehungen,
Gemeindegeographische Betrachtung,
ein Literaturverzeichnis sowie die Darstellung der Konsequenzen durch Dr. Friedrich Halstenberg folgen.

Red.

Kommunale Steuereinnahmen
nach Gemeindegrössenklassen 1959



[9] Statistisches Bundesamt: Fachserie Finanzen und Steuern. Reihe 4. Personal von Bund, Ländern und Gemeinden am 2. Oktober 1962.

[10] Walprecht, D.: Zur Personallage in kreisangehörigen Städten, Ämtern und Gemeinden. In: Die Gemeinde, 1964, Heft 7, Seite 142

[10] Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern, Reihe 9; Realsteuervergleich 1961

[11] Albers, W.: Der Einfluß des Finanzausgleichs auf regionale Wettbewerbsbedingungen. In: Festschrift für Andreas Predöhl; Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Band 14; 1963, Heft 3, Seite 462ff.

[12] Albers, W.: a. a. O.

Kommunale Struktur und Raumordnung Teil 2

Von Franz Josef Hessing

Teil 1 dieses Beitrages, der auf Gedanken zurückgeht, die in der Diskussion der kommunalrechtlichen Arbeitsgemeinschaft während des 45. Deutschen Juristentages geklärt wurden, erschien in StadtBauwelt 5 und behandelte Grundtatsachen der kommunalen Struktur. Die hier folgenden Teile 2 und 3 setzen diese Betrachtung fort.

Redaktion

Zwischengemeindliche Beziehungen

Die einzelnen Gemeinden stehen nicht isoliert nebeneinander, sondern sind auf vielfältige Art und Weise miteinander verbunden. Die Hauptbedürfnisse des menschlichen Lebens vollziehen sich in sehr vielen Fällen nicht mehr im Gebiet einer Gemeinde allein. Die Wohngemeinde ist nicht mehr mit der Betriebsgemeinde oder der Gemeinde mit den Ausbildungseinrichtungen identisch. Wieder eine andere Gemeinde ist der Sitz der Amtsverwaltung oder Kreisverwaltung, der Einkaufsstätten des gehobenen Bedarfs, der kulturellen Einrichtungen, der Fachärzte und des Krankenhauses. Einzelne Gemeinden übernehmen im nachbarschaftlichen Verband der Gemeinden bestimmte Funktionen und erfüllen sie für ihre eigene Bevölkerung und die der benachbarten Gemeinden. Dabei ist eine solche Funktionsteilung um so zwingender, je kleiner eine Gemeinde ist. Das deutlichste Kennzeichen der zwischengemeindlichen Beziehungen ist die Pendelwanderung. Die Zahl der Auspendler in eine andere Gemeinde zeigt an den Erwerbstätigen, wie häufig Wohnung und Arbeitsplatz in verschiedenen Gemeinden liegen; an Schülern und Studierenden läßt sie erkennen, wie häufig Wohnung und Schule bzw. Hochschule in verschiedenen Gemeinden ihren Standort haben.
Bei der Volks- und Berufszählung 1961 wurden im Bundesgebiet 6,12 Millionen Erwerbstätige ermittelt, die aus beruflichen Gründen täglich zwischen Wohn- und Arbeitsgemeinde pendeln. Ein Viertel aller Erwerbstätigen hat damit seinen Arbeitsplatz nicht am Wohnort. Die Zahl der Schüler und Studierenden, die ihre Schule oder Hochschule in einer anderen Gemeinde haben, beträgt 708 000. Der Anteil der Ausbildungspendler beläuft sich auf 10 vH der nicht erwerbstätigen Schüler und Studierenden[13].
Eine detaillierte Auszählung der Auspendler nach Gemeindegrößenklassen liegt noch nicht vor. Aber schon eine nur grobe Unterteilung nach kreisfreien Städten und kreisangehörigen erläutert, wieviel mehr Gemeinden auf derartige Verflechtungen angewiesen sind als die kreisfreien Städte[14]. In allen Bundesländern liegt die Pendlerquote der Erwerbstätigen für die kreisfreien Städte zwischen 3 und 10 vH. In den kreisangehörigen Gemeinden aber beträgt sie ein Drittel bis zur Hälfte der Erwerbstätigen. Diese Zahlen machen deutlich, warum so viele kleine Gemeinden trotz des geringen Anteils landwirtschaftlicher Erwerbstätiger ein so dörfliches Bild bieten. Die Bevölkerung dieser Gemeinden verdient ihren Lebensunterhalt in anderen Gemeinden. Umgekehrt wird aber auch die wirtschaftliche Leistung der Bevölkerung mancher großen Gemeinde überschätzt, wenn man versäumt, von den dort Beschäftigten die außerhalb wohnenden Personen abzuziehen. Daß die in der Pendelwanderung zum Ausdruck kommende Verflechtung der Gemeinden mit wachsender Gemeindegröße zurückgeht, wird auch am Beispiel der Stadtstaaten deutlich. Sie zählten nur bis zu 3 vH Berufspendler und fast keine Ausbildungspendler. Im Hinblick auf die Raumordnung zeigen diese wenigen Zahlen der Pendlerstatistik, welche Bedeutung der regionalen Verflechtung zukommt. Die Beziehungen, die zwischen einzelnen Orten und ihren Nachbargemeinden bestehen, geben wichtige Hinweise für die Abgrenzung zusammengehörender Gebiete und für die Bestimmung der Zentralität der einzelnen Orte. Sie lassen erkennen, in welchem Umfange sich Maßnahmen in einer Gemeinde auf andere auswirken können. Wegen der intensiven Beziehungen der kleineren Gemeinden zu größeren Gemeinden muß diesen Zusammenhängen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.
Gemeinden, die mit und um größere Städte ein funktional zusammenhängendes Raumgebilde abgeben, sind in der Bundesrepublik unter der Bezeichnung „Stadtregion" bekanntgeworden. Ursprünglich von Olaf Boustedt aus Gründen der regionalstatistischen Vergleichbarkeit abgegrenzt[15], sind sie doch auch geeignet, Umfang und Entwicklungstendenzen in diesen Gemeindegruppierungen deutlich zu machen. Für die Zugehörigkeit einer Gemeinde zu einer Stadtregion sind bei der von Boustedt angewandten Methode der Abgrenzung ein geringer Anteil landwirtschaftlicher Erwerbspersonen und ein hoher Anteil von Auspendlern in Richtung der Kernstadt der Stadtregion entscheidend. Nicht die Verflechtung an sich, sondern die Verflechtungsintensität durch Pendler ist ausschlaggebend. Damit ist deutlich, daß nicht alle Gemeinden, die zum Einzugsbereich einer Kernstadt gehören, auch der Stadtregion zuzurechnen sind.
Abgegrenzt wurden für das Bundesgebiet ohne Saarland 56 Stadtregionen. Ihnen gehören 2382 Gemeinden an. Das ist etwas weniger als ein Zehntel der Gemeinden des Bundesgebietes. Diese Gemeinden beanspruchen nur etwa 12 vH der Fläche. In ihnen leben aber mit 26,6 Millionen fast die Hälfte der Einwohner des Bundesgebietes. Daß sich in den den Stadtregionen angehörenden Gemeinden die Bevölkerungsentwicklung weitaus rascher vollzieht als in den stadtregionsfreien Gemeinden, ist weiter vorn bereits ausgeführt[16].
Die der Raumordnung in den Stadtregionen gesetzten Aufgaben werden häufig als Ordnungsaufgaben gekennzeichnet. Arbeitsstätten, Wohnungen, Bildungseinrichtungen, Erholungs- und Unterhaltungsmöglichkeiten müssen räumlich einander zweckmäßig zugeordnet werden. Das ist in vielen Stadtregionen häufig nicht der Fall, weil es an einer dazu notwendigen Zusammenarbeit zwischen den einzelnen im nachbarlichen Verband aufeinander angewiesenen Gemeinden fehlt. Die Lösung der verwaltungs- und finanzpolitischen Fragen der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit sind darum für die Stadtregionen von überragender Bedeutung. Das entscheidende Problem dabei ist die Sorge der 2301 Gemeinden in den Außenzonen der Stadtregionen vor dem Übergewicht der 81 Kernstädte; denn auf diese entfallen – trotz des wesentlich rascheren Wachstums der Gemeinden der Außenzonen – 18,5 Millionen Einwohner von 26,6 Millionen der Stadtregionen insgesamt.

Gemeindegeographische Betrachtung

Eine günstige Voraussetzung für die Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik ist die Streuung der Großstädte und Stadtregionen über das gesamte Staatsgebiet und das weitgehend geschlossene Grundnetz von zentralen Orten und Kernsiedlungen aller Stufen. Diese Streuung ist allerdings nicht gleichmäßig wie ein geometrisches Raster. Eine gewisse Häufung der Großstädte und Stadtregionen besteht in westöstlicher Richtung vor den Mittelgebirgen und in nordsüdlicher Richtung im Rheintal und an seinen Nebenflüssen. Wo sich diese beiden Siedlungsreihen treffen, hat sich mit dem nordrhein-westfälischen Industriegebiet der größte zusammenhängende Verdichtungsraum Mitteleuropas gebildet. Im Norden der Bundesrepublik haben sich als Zentren besonders die Hafenstädte

[13] Vgl. Der Umfang der Pendelwanderung. In: Wirtschaft und Statistik, 1964, Heft 4, Seite 215ff.

[14] Statistisches Bundesamt. Fachserie 1: Bevölkerung und Kultur. Volkszählung vom 6. 6. 1961. Vorbericht 11, Auspendler.

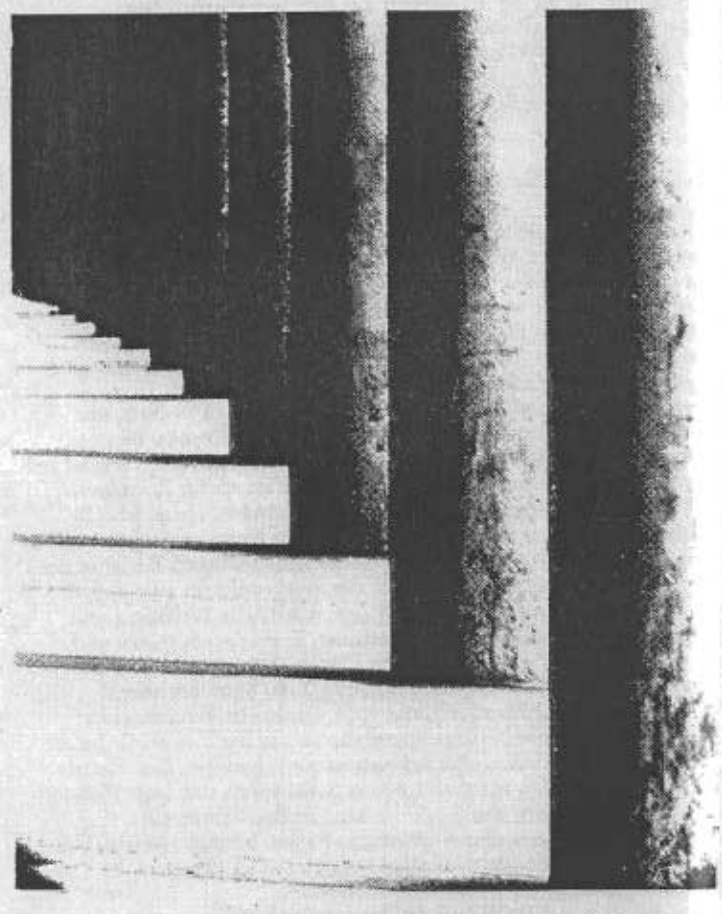
[15] Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland. A. a. O.

[16] Die Entwicklung der Bevölkerung in den Stadtregionen. Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band XXII, Hannover 1963, Seite 83ff.

Foto: von Waldthausen, Berlin

herausgebildet, und im Südosten übernehmen die bayerischen Großstädte die Funktion der großen überregionalen Zentralorte. Ein Zirkelschlag mit einem Radius von 60 km um die Kerne der Stadtregionen und um die Großstädte, die nicht Stadtregionen sind, bedeckt mit Ausnahme einiger Grenzzonen das gesamte Bundesgebiet. Im Norden sind es Teile einiger westholsteinischer Kreise, in Niedersachsen Teile des Emslandes und der Kreis Lüchow-Dannenberg, im Süden das Bodenseegebiet und das unmittelbare Alpenvorland, im Südosten der Bayerische Wald, die weiter als 60 km von einer Stadtregion oder einer Großstadt entfernt liegen.
In der Bundesrepublik beträgt damit nahezu für alle Gemeinden die Entfernung zu Großstädten und Kerngebieten der Stadtregionen weniger als 60 km. In einer Stunde Autofahrt sind durchweg die großen Zentren zu erreichen, in denen besonders qualifizierte Anforderungen in der Bedarfsdeckung und im Kultur- und Bildungswesen befriedigt werden können und in denen auch höhere Verwaltungsdienststellen sowie die Verbände und Wirtschaftsorganisationen ihren Sitz haben oder doch Zweigstellen unterhalten.
Zwischen diesen Großstädten und Stadtregionen, die in aller Regel die Funktion von Zentren der obersten Stufe einnehmen, erstreckt sich, deutlich gegeneinander abgesetzt, das Netz der Mittelzentren, Unterzentren und ländlicher Kernsiedlungen mit ihren Nahbereichen. Mittelzentren entsprechen im allgemeinen der Größenordnung von Mittelstädten mit 20 000 bis 100 000 Einwohnern. Die Funktion der Unterzentren nehmen in der Regel die Kleinstädte mit 10 000 bis 20 000 Einwohnern wahr. Ihr Netz ist bereits weitaus dichter als dasjenige der Mittelzentren, aber doch noch so locker, daß sich um diese Unterzentren in der Bundesrepublik etwa 2400 zentrale Orte unterster Stufe und ihre Nahbereiche gruppieren.
Diese zentralen Orte unterster Stufe und ihre Nahbereiche umfassen die Vielzahl ländlicher und städtischer Gemeinden und eine große Zahl der Kleinstädte. Mit einer Einwohnerzahl von 5000 bis 8000 Einwohnern bilden sie – unabhängig von der Anzahl der Gemeinden, die zu einem solchen Ort niederster Stufe und seinem Nahbereich gehören – die unterste sozioökonomische Gliederungseinheit für die Raumordnung. Für die ihr jeweils angehörenden Gemeinden muß gemeinsam geplant werden, damit im kommunalen, staatlichen, kulturellen, sozialen und gewerblichen Bereich die Mindestausstattung gewährleistet ist. Soweit die dafür notwendigen Einrichtungen nicht in jedem Dorf vorhanden sein können, sind sie in der Kerngemeinde zu konzentrieren.
Für die Raumordnung ergibt sich daraus, daß bei verhältnismäßig günstiger Verteilung der größenordnungsmäßig vielgestuften Siedlungssysteme auch die einzelnen Stufen mehrgemeindlich sind. Dabei ist die Zahl der Gemeinden in der unteren Stufe der Kernsiedlungen und ihres Nahbereichs besonders groß. Die für die Raumordnung kleinste sozioökonomische Raumeinheit setzt sich aus jeweils mehreren Gemeinden zusammen. Dabei sind die meisten Gemeinden von zu geringer Einwohnerzahl, als daß sie diejenigen Einrichtungen aufweisen könnten, die notwendig sind, um auch ihren Bewohnern gleichwertige Lebensbedingungen gegenüber den übrigen Bundesbürgern zu bieten. Die Verwaltungs- und Finanzkraft dieser Gemeinden ist meist zu gering, als daß sie aus sich selbst Abhilfe schaffen könnten. Die Verwirklichung der gerade für diese Gebiete dringend gewünschten raumordnungspolitischen Aufgaben verlangt die Überwindung hindernder Gemeindegrenzen durch eine auf guter nachbarlicher Zusammenarbeit beruhenden Funktionsteilung. Sie muß es zum Beispiel ermöglichen, die für die einzelne Kleingemeinde nicht tragbaren Einrichtungen auf einen zentralen Ort zu konzentrieren. Die raumordnungspolitischen Aufgaben im ländlichen Raum lassen sich nur meistern, wenn zu ihrer Lösung diejenigen im Verbund arbeitenden Gemeinden beitragen, die dem untersten sozioökonomischen Planungsraum angehören.

Franz-Josef Hessing, Bonn



Literaturverzeichnis

Albers, W.: Der Einfluß des Finanzausgleichs auf regionale Wettbewerbsbedingungen. In: Festschrift für Andreas Predöhl; Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Band 14/1963, Heft 3, Seite 462ff

Christaller, W.: Wesen und Arten sozialräumlicher Landschaftseinheiten und ihre Darstellung auf der Karte 1:200000. In: Berichte zur Deutschen Landeskunde, 7. Band 1949/50, Seite 557ff.

Lenort, N. J.: Wirtschaftliche Überlegungen zur kommunalen Entwicklungsplanung. Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Heft 29; Köln 1958

Schwarz, K.: Die Bevölkerungsentwicklung in den Ballungsgebieten. In: Die Entwicklung der Bevölkerung in den Stadtregionen. Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Band XXII. Hannover 1965 Seite 51

Walprecht, D.: Zur Personallage in kreisangehörigen Städten, Ämtern und Gemeinden. In: Die Gemeinde 1964, Heft 7, Seite 142

Statistisches Bundesamt: Der Umfang der Pendelwanderung. In: Wirtschaft und Statistik 1964, Heft 4, Seite 215ff.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Forschungs- und Sitzungsberichte Band XIV; Bremen 1960

Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Die Entwicklung der Bevölkerung in den Stadtregionen. In: Forschungs- und Sitzungsberichte Band XXII; Hannover 1965

Landkreistag Nordrhein-Westfalen: Für einfache und sparsame Verwaltung. Um eine Sonderstellung für größere Städte im Landkreis; Düsseldorf 1965

Statistisches Bundesamt: Fachserie A. Bevölkerung und Kultur. Volkszählung vom 6.6.1961. Vorbericht 11, Auspendler

Statistisches Bundesamt: Amtliches Gemeindeverzeichnis für die Bundesrepublik Deutschland, Ausgabe 1964

Statistisches Bundesamt: Fachserie Finanzen und Steuern, Reihe 1, Kommunalfinanzen 1961

Statistisches Bundesamt: Fachserie Finanzen und Steuern Reihe 4. Personal von Bund, Ländern und Gemeinden am 2. Oktober 1962

Statistisches Bundesamt: Fachserie Finanzen und Steuern, Reihe 9. Realsteuervergleich 1961

Kommunale Struktur und Raumordnung, Teil 5

Von Friedrich Halstenberg

Die aus der kommunalen und staatlichen Verwaltungsgliederung herrührenden Probleme werden seit langem erörtert. Dabei galt es bisher als abgemacht, die Korrektur überlebter Verwaltungsgrenzen und die Anpassung der Verwaltungsorganisation zwar als grundsätzlich erstrebenswert anzusehen, zugleich aber für politisch irreal zu erklären. Die Zusammenlegung von Gemeinden *oder die* Eingemeindung *galten als politisch schlechthin unzulässig. Nur im besonderen Ausnahmefalle, so war die herrschende Meinung, sollten solche Maßnahmen in Erwägung gezogen werden dürfen. Erst seit kurzem bahnt sich ein Wandel an. Die Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages im September 1964 boten den Anlaß und das angemessene Forum, nach einer unvoreingenommenen Antwort auf die Kernfrage zu suchen, ob „die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung entspricht". Das den Beratungen zugrunde liegende schriftliche Gutachten des Göttinger Professors Werner Weber, dem die Referenten und Diskussionsteilnehmer des Juristentages weithin zustimmten, kann für sich in Anspruch nehmen, ein lange gehegtes Tabu gebrochen und mutig und in die Öffentlichkeit getragen zu haben, worüber man sich hinter verschlossenen Türen unter Fachleuten längst einig war: Zwar ist die kommunale Grundorganisation, das heißt die Gliederung in Gemeinden, Ämter und Kreise mit den Anforderungen der Raumordnung durchaus vereinbar; doch entspricht der gegenwärtige Gebietszuschnitt vieler Gemeinden und Landkreise nicht den an eine leistungsfähige Verwaltung zu stellenden Anforderungen und den von der Raumordnung gestellten Aufgaben. Diese Erkenntnis verschafft sich seither in zunehmendem Maße Geltung. Auf Korrekturen der Verwaltungsgrenzen und des Verwaltungsaufbaus gerichtete Vorschläge werden in der Öffentlichkeit, in den Fachzeitschriften, auf Tagungen der Kommunalverbände, in der Tagespresse offen vertreten. In drei Bundesländern (Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen) werden solche Vorschläge nicht nur für den kommunalen Bereich, sondern zum Teil auch für den Bereich der staatlichen Mittel bereits in den Landesparlamenten beraten. Sind auch – selbst unter Zugrundelegung der etwa in den Landtagsdebatten von führenden Politikern abgegebenen Erklärungen – rasch in die Wirklichkeit umzusetzende Entscheidungen nicht zu erwarten, so ist doch die erfreuliche Tatsache zu werten, daß eine Sache, die ohne guten Grund allzu lange ruhte, in Gang gesetzt worden ist.*
Im Folgenden soll das organisatorische Grundschema der allgemeinen inneren und der Kommunalverwaltung einerseits und der Raumordnungsadministration andererseits dargestellt werden. In einer weiteren Folge der Stadtbauwelt sollen die verschiedenen Änderungsvorschläge analysiert und abschließend einige informative ausländische Beispiele mitgeteilt werden.

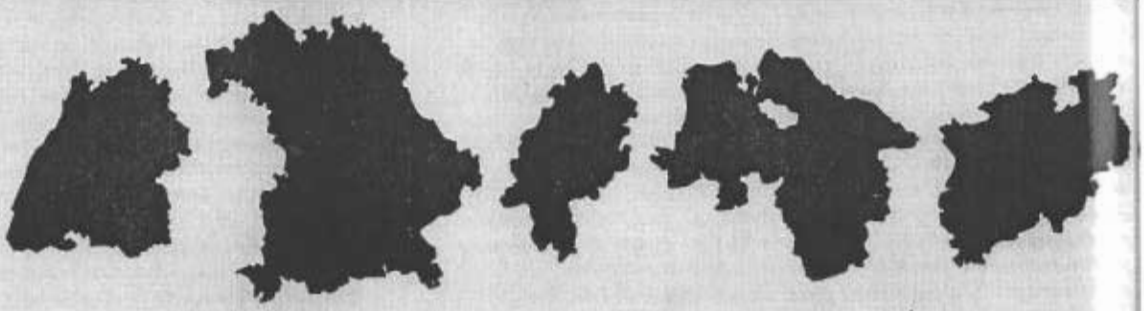
Obgleich das Kommunalverfassungsrecht der Landesgesetzgebung untersteht und sich daher im einzelnen starke Unterschiede der Kommunalverfassung herausgebildet haben, sind doch wesentliche Elemente in den Bundesländern einheitlich. Die kommunale Grundeinheit ist die *Gemeinde*. Ohne Rücksicht auf die außerordentlich unterschiedlichen Gebietsgrößen und Einwohnerzahlen ist jeder Gemeinde, der Zwerggemeinde wie der Millionenstadt, verfassungsrechtlich Selbstverwaltung gewährleistet. Als das unter dem Gesichtspunkt des hier abzuhandelnden Themas entscheidende Selbstverwaltungsrecht ist allen Gemeinden die Planungshoheit gesetzlich verliehen.
Die überwiegende Mehrzahl der bundesdeutschen Gemeinden gehört den *Landkreisen* an. In 425 Landkreisen sind 24 562 Gemeinden zusammengefaßt. Die Landkreise waren ursprünglich als staatliche Verwaltungsbezirke gedacht und haben sich in ihrer gleichzeitigen Funktion als Kreiskommunalverband erst allmählich ausgeformt. Während der Landkreis ursprünglich gegenüber allen ihm angehörenden Gemeinden eine im Grundsatz gleichartige Stellung einnahm, variiert diese nicht nur innerhalb der Länder, sondern auch innerhalb der einzelnen Landkreise je nach der Größe und Leistungskraft der kreisangehörigen Gemeinden. Die größeren kreisangehörigen Gemeinden (Städte), die mit stärkerer Verwaltungskraft ausgestattet sind, werden heute von den Landkreisen in ihrer relativen Selbständigkeit respektiert. Gegenüber den kleineren kreisangehörigen Gemeinden hat sich dagegen die Stellung des Landkreises mehr und mehr gestärkt. In einigen Bundesländern trägt das Kommunalrecht der Sonderstellung größerer kreisangehöriger Gemeinden ausdrücklich Rechnung, indem diese als „selbständige Städte" oder *„große Kreisstädte"* bezeichnet und mit gewissen Sonderrechten, auch im Hinblick auf Verwaltungszuständigkeiten, ausgestattet werden. Darüber hinaus werden Sonderstellungen in bezug auf spezielle Aufgaben eingeräumt. Hier ist zum Beispiel die baupolizeiliche Privilegierung zu nennen, wonach größeren kreisangehörigen Gemeinden solche Zuständigkeiten auf dem Gebiete des Bauordnungs- und Baugenehmigungsrechtes verliehen werden, die im übrigen – für den Bereich der kleineren kreisangehörigen Gemeinden – den Landkreisen vorbehalten sind.
In einigen Bundesländern hat sich zwischen den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen eine für die Verwaltungspraxis besonders bedeutsame Sonderbildung erhalten bzw. herausgebildet, nämlich das *Amt*. Derartige Einrichtungen gibt es in den Ländern Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, im Saarland und in Schleswig-Holstein. In diesen Ländern sind in 691 Ämtern (Amtsgemeinden) 5154 Gemeinden zusammengefaßt. Diese Gemeinden werden als amtsangehörige Gemeinden bezeichnet. Die Hauptfunktion der Ämter (Amtsgemeinden) liegt darin, die Verwaltungsgeschäfte der ihnen angehörigen Gemeinden zusammenzufassen. Die Ämter sind lediglich administrative, nicht dagegen körperschaftliche oder politische Zusammenfassungen der Gemeinden. Jede der amtsangehörigen Gemeinden behält ihre politische Selbständigkeit. In den Ländern mit Amtsverfassung haben sich wiederum – vergleichsweise wie in den Landkreisen – unterschiedliche Stellungen der Gemeinden herausgebildet, die dazu führten, daß eine Anzahl mittlerer Gemeinden (Städte) aus den Amtsverbänden herausgenommen und für „amtsfrei" erklärt wurden. In den Bundesländern mit Amtsverfassung gilt das für 1617 Gemeinden, das heißt etwa ein Viertel der Gemeinden in Ländern mit Amtsverfassung gehört zwar dem Kreise an, nicht aber den Ämtern (amtsfreie kreisangehörige Gemeinde/Städte). Den Landkreisen und Ämtern sind hinsichtlich der örtlichen Planungsaufgaben keine gesetzlichen Befugnisse verliehen. Im Gegensatz zu den Regelungen in einigen der früheren Landesaufbaugesetze sind den Landkreisen keine städtebaulichen Aufgaben zugewiesen. Das Bundesbaugesetz hat die städtebauliche Planungshoheit allein den Gemeinden übertragen. Die im Bundesbaugesetz vorgesehene Möglichkeit, gemeindliche Planungsaufgaben auf Gemeindeverbände zu übertragen, hat bislang keine praktische Bedeutung gewonnen. Das wird seine Ursache vor allem darin haben, daß eine solche Aufgabenübertragung nur mit ausdrücklicher Zustimmung der betroffenen Gemeinden möglich ist (§ 147 des Bundesbaugesetzes).
Die Stellung, die den Landkreisen in der landesplanerischen Organisation zukommt, ist in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich gestaltet. In einigen Ländern ist den Landkreisen die Funktion einer sogenannten „unteren Landesplanungsbehörde" zuerkannt worden. Die gesetzliche Fixierung dieser Aufgabe macht aber deutlich, daß es sich hier nicht um eigentliche landesplanerische Aufgaben, sondern um koordinierende und überwachende Hilfsfunktionen handelt. In anderen Bundesländern wird den Landkreisen durch die Landesplanungsgesetze zumindest

Bundesebene

Bundesregierung · Kabinettsausschuss für Raumordnung ·
Für die Raumordnung federführend: Bundesminister für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung
„IMARO" (Intermin. Ausschuß für Raumordnung)

Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern

Gemeinsame Beratungen der Bundes- und Länderregierungen



Landesebene

a Oberste Landesplanungsbehörden
b Für die Bauleitplanung zuständige Ministerien

Baden-Württemberg	Bayern	Hessen	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen
a + b Innenminister	a Minister für Wirtschaft und Verkehr b Innenminister	a + b Innenminister	a Innenminister b Sozialminister	a + b Ministerium für Landesplanung, Wohnungswesen und öffentliche Arbeiten

Bezirksebene
Staatliche Mittelbehörden mit Bezirksplanungsstellen

4 Regierungspräsidenten	7 Regierungspräsidenten	5 Regierungspräsidenten	8 Regierungspräsidenten (bzw. Verwaltungsbezirks-Präsidenten)	6 Regierungspräsidenten

Regionale Planungsgemeinschaften

Regionale Planungsgemeinschaften		Regionale Planungsgemeinschaften	Großraum-Hannover-Verband und Regionale Planungsgemeinschaften	Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk und 2 Landesplanungsgemeinschaften gegf. mit Sonderplanungsausschüssen

Kommunale Ebene
Die Gemeinden als Träger der Bauleitplanung

Kreisfreie Städte und Landkreise
zuständig für Ortsplanung, Bauaufsicht und örtliches Wohnungswesen

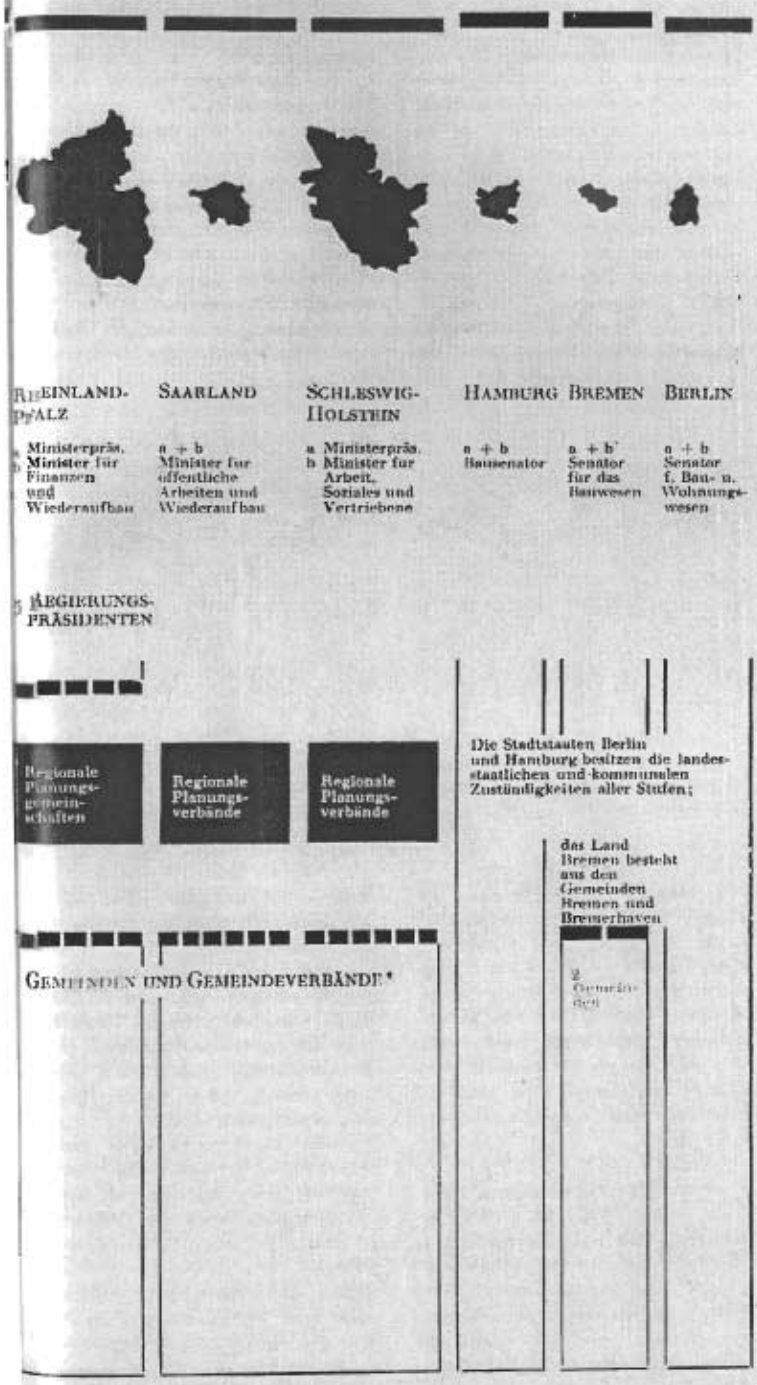
zuständig für Bauaufsicht und z.T. für Wohnungswesen, nicht aber für die förmliche Ortsplanung

Amtsfreie Gemeinden
zuständig für Ortsplanung und teilweise für Bauaufsicht

Ämter
nur teilweise für Bauaufsicht zuständig

Amtsangehörige Gemeinden
zuständig für ihre Ortsplanung

Gemeinden und Gemeindeverbände



alternativ die Aufgabe der regionalen Planung übertragen.
Wie schon jetzt erkennbar wird – die Praxis läuft aber darauf hinaus, daß diese regionalen Planungsaufgaben nicht durch die einzelnen Kreise, sondern durch Zusammenschlüsse von Landkreisen (und kreisfreien Städten) wahrgenommen werden.
Die großen Städte gehören den Landkreisverbänden nicht an. Sie werden daher als *kreisfreie Städte* bezeichnet. In der Bundesrepublik gibt es 139 kreisfreie Städte. Sie besitzen neben den Zuständigkeiten der Gemeinden auch diejenigen der Landkreise. Die der Zuständigkeitsbündelung, der Gebietsgröße und der Einwohnerzahl entsprechende hohe Verwaltungskraft der kreisfreien Städte verschaffen ihnen neben ihrer rechtlich hervorgehobenen Stellung auch einen entsprechend größeren Wirkungsgrad, der sich in der Praxis der Orts- und Regionalplanung deutlich zeigt.
Neben den bisher behandelten kommunalen Organisationsformen der Gemeinde, der Ämter (Samtgemeinden), der Landkreise und der kreisfreien Städte bestehen in einigen Ländern *höhere Kommunalverbände*, so in Baden-Württemberg 2 Landeswohlfahrtsverbände, in Bayern 7 Bezirksverbände, in Nordrhein-Westfalen 2 Landschaftsverbände; weiter sind zu nennen der Bezirksverband Pfalz, der Landeswohlfahrtsverband Hessen und der Landessozialhilfeverband Oldenburg. Abgesehen von den nordrhein-westfälischen Landschaftsverbänden und den bayerischen und pfälzischen Bezirksverbänden bewegen sich aber die Zuständigkeiten dieser höheren Kommunalverbände auf Gebieten, die für die Raumordnung und den Städtebau von nur geringem Interesse sind.
Mit Ausnahme der Stadtstaaten, Schleswig-Holsteins und des Saarlandes sind die übrigen Bundesländer in (insgesamt 55) *Regierungsbezirke* gegliedert, die in ihren Bereichen als staatliche Mittelinstanzen, das heißt als weisungsgebundene Organe der Landesregierungen wirken. Den Bezirksregierungen kommt für die administrative Praxis des Städtebaus und der Raumordnung eminente Bedeutung zu. Abgesehen von den umfangreichen Aufgaben auf dem Gebiet der allgemeinen kommunalen Aufsicht, sind alle Bezirksregierungen zugleich als Bezirksplanungsbehörden Organe der Landesplanung und als Genehmigungsbehörden in das städtebauliche Planungsverfahren eingeschaltet.
Das hier besprochene Grundschema der Verwaltungsgliederung ist in der graphischen Darstellung zusammengefaßt, die auch die Planungsgemeinschaften oberhalb und unterhalb der Regierungsbezirksebene einschließt, auf die in der Fortsetzungsfolge dieses Aufsatzes noch näher einzugehen ist.

Friedrich Halstenberg, Bonn

Im Lande ... gibt es	Gemeinden[1])	kreisfreie Städte	Landkreise	kreisangehörige Gemeinden	Ämter und Samtgemeinden
Schleswig-Holstein	1 395	4	17	1 391	220
Niedersachsen	4 277	16	60	4 261	—
Nordrhein-Westfalen	2 565	38	57	2 527	295
Hessen	2 699	9	59	2 690	—
Rheinland-Pfalz	2 919	12	59	2 907	152
Baden-Württemberg	3 381	9	63	3 372	—
Bayern	7 116	48	145	7 068	—
Saarland	347	1	7	346	44
Berlin, Hamburg, Bremen	4	2	—	—	—
im Bundesgebiet	24 503	139	425	24 362	691

Stand: 6. 6. 1961 „amtliches Gemeindeverzeichnis 1962"
[1]) einschließlich kreisfreier Städte und bewohnter gemeindefreier Grundstücke

* Näher dargestellt im Schema unter Baden-Württemberg, Bayern, Hessen

Kommunale Struktur und Raumordnung Teil 4 / Schluss

Von Friedrich Halstenberg und Franz Josef Hessing

Mit diesem vierten Teil beschließen die Autoren ihre in StadtBauwelt Heft 5 begonnene und in Heft 6 fortgeführte Übersicht.

Auf die Frage, ob die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung genügt, erwartet man eine kritische Antwort. In den letzten anderthalb Jahrzehnten ist die kommunale Struktur weder hinsichtlich der Gebietsgliederung noch bezüglich der Zuständigkeitsregelungen verändert worden. Wohl aber hat sich aus der Tatsache, daß sich an der rechtlichen Kommunalstruktur kaum etwas ändern lasse, ein System von Abhilfe- und Überbrückungsmaßnahmen auf dem Gebiete interkommunaler Planungskooperation entwickelt.
Die Raumordnung ist ein essentieller Bestandteil der allgemeinen politisch-administrativen Verantwortung der Gebietskörperschaften. Die Integrations- und Koordinationsfunktion der Raumordnung kann am besten wahrgenommen werden, wenn die Raumordnungsbehörden grundsätzlich sowohl in räumlicher als auch in organisatorischer Hinsicht in den allgemeinen Staats- und Verwaltungsaufbau eingegliedert sind. Auf der lokalen Ebene ist die Gemeinde der berufene Träger der örtlichen Raumplanung. Das Bundesbaugesetz hat den Gemeinden prinzipiell richtig die Planungshoheit als Bestandteil der örtlichen Selbstverwaltung gesichert.
Den ihnen damit zugewiesenen Aufgaben können viele Gemeinden aber nicht gerecht werden. Das hat vornehmlich zwei Ursachen: Den Kleinstgemeinden und vielen Kleingemeinden fehlt es verbreitet an der nötigen Verwaltungs- und Finanzkraft. In sehr vielen Fällen haben die Gemeinden *in den Verdichtungsräumen* einen Gebietszuschnitt, der einfache lokale Aufgaben den Komplikationen interkommunaler Zusammenarbeit unterstellt. Das gilt nicht nur für die Planung im engeren Sinne, sondern für die Mehrzahl der kommunalen Verwaltungsleistungen. In seinem für den 45. Deutschen Juristentag erstatteten Gutachten hat Prof. Werner Weber den Sachverhalt treffend geschildert: „Die an Zahl weit überwiegende Masse der Gemeinden ist in ihrem Zuschnitt, das heißt, ihrer finanziellen und personellen Verwaltungskraft so bescheiden, daß sie den Erwartungen, die heute von der Bevölkerung dem kommunal-zivilisatorischen Standard entgegengebracht werden, nicht mehr genügen können". Und in den Verdichtungsräumen, so meint Weber, „tritt die höchst nachteilige Wirkung ein, daß ein einheitliches Siedlungsgebiet, das auch kommunalpolitisch, kommunalwirtschaftlich und kommunalorganisatorisch als Einheit verfaßt sein müßte, von mehreren Gemeinden zerniert wird."
Auf welche Weise kann abgeholfen werden? Unter dem Eindruck der Tatsache, daß bis in die jüngste Vergangenheit hinein Gemeindegebietsveränderungen als prinzipiell unangebracht angesehen wurden, hat man versucht, die Instrumente und Verfahren interkommunaler Zusammenarbeit zu verbessern. Vor allem das organisatorische Instrument der Planungsgemeinschaft steht dabei im Vordergrunde des Interesses.

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 dreißig bestehende Gemeinschaftsorganisationen nach. Er gliederte sie in drei gesetzliche Planungsgemeinschaften (nach dem nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetz), dreizehn freiwillige, aber organisatorisch gefestigte Planungsgemeinschaften, elf lose Zusammenschlüsse in Form von Arbeitsgemeinschaften und drei sonstige Vereinigungen mit Aufgaben auf dem Gebiete überörtlicher Raumplanung. In acht weiteren Fällen befanden sich Planungsgemeinschaften im Stadium der Vorbereitung oder der Gründung.
Eine 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. Diese zunächst einmal rein zahlenmäßige Beobachtung macht die erzielten Fortschritte sichtbar. Heute gibt es fast genau doppelt so viele auf dem Gebiete der überörtlichen Planung tätige Gemeinschaftsorganisationen wie fünf Jahre zuvor. Räumlich umfassen sie vornehmlich die 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.

Gemeindenachbarliche Planungskoordination nach dem Bundesbaugesetz

Die Instrumente der gemeindenachbarlichen Planungskoordination schuf das Bundesbaugesetz. Nach dessen Vorschriften sind die Gemeinden in jedem Falle verpflichtet, sich bei der Aufstellung ihrer Pläne mit den Nachbargemeinden abzustimmen. 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 vorbereitenden Grundlage bereits entwickelter regionaler Planungen, 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 übertragen. Von beiden im Bundesbaugesetz gegebenen Möglichkeiten macht die Praxis bislang in äußerst zurückhaltendem Maße Gebrauch. Neben diesen förmlichen Instrumenten zwischengemeindlicher Gemeinschaftsplanung sind die Verfahren und Organisationen zu nennen, die sich zwar nicht 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 Arbeitsgemeinschaften von den beteiligten Gemeinden nicht die Preisgabe ihrer Planungshoheit erfordert, bietet die Erklärung dafür, daß Gemeinschaftsorganisationen dieses Typs 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 mehrgemeindlichen Siedlungsräumen 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. Das gemeinschaftliche Bemühen an übergeordneten und überörtlichen Problemen hat, auch wenn zunächst verwaltungsrechtliche Konsequenzen nicht gezogen werden, dennoch eine eminente praktische und psychologische Wirkung: Den beteiligten kommunalpolitischen Kräften werden eben die überörtlichen Beziehungen und Verbindungen deutlich, denen in immer stärkerem Maß in der heutigen Wirtschafts- und Gesellschaftsverfassung Rechnung getragen werden muß.

Landesplanungsrechtliche Maßnahmen

Ein auch für die gemeindenachbarliche Planungskoordination besonders wichtiges Instrument bietet die Landes- und Regionalplanung. Sind deren Ziele in gesetzlich geordnetem Verfahren festgelegt, so sind die beteiligten Gemeinden daran gebunden. Von der Landes- und Regionalplanung ist bei der Aufstellung solcher Pläne besonders auf den sachgerechten Ausgleich der Interessen der beteiligten Gemeinden zu achten. Insofern kommt der Landes- und Regionalplanung hervorragende kommunalpolitische Bedeutung zu. Das erklärt auch das wachsende kommunale Interesse an der Schaffung und an der Arbeit von regionalen Planungsgemeinschaften, in denen die beteiligten kommunalen Körperschaften die Regionalplanung selbst tragen.

Gemeindegebietsänderungen

Allen bis hierher abgehandelten Maßnahmen ist gemeinsam, daß sie von der vorhandenen Gemeindegebietsgliederung ausgehen, die die Ursache vieler Ordnungs- und Ausgleichsschwierigkeiten ist. Es beginnt sich die Erkenntnis zu verbreiten, daß an der Ursache selbst ansetzende durchgreifende Entscheidungen dadurch nicht endgültig entbehrlich werden. Hier sei nochmals aus dem Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag zitiert. Es erachtet es „als primäre Aufgabe, dem vorhandenen (kommunalen) Gefüge ... einen solchen Zuschnitt zu geben, daß die Gemeinden der ihnen zugedachten kommunalpolitischen Aufgabe auch unter den Anforderungen der Gegenwart wirklich gerecht werden können, was sich im wesentlichen auch mit ihrer Abstimmung auf die Gesichtspunkte der Raumordnung deckt ... Das betrifft zunächst die große Zahl von kleinen und Kleinstgemeinden ... Den zweiten Komplex stellen die größeren und großen Gemeinden dar, die mit ihren Rand- oder Nachbargemeinden zusammengewachsen sind ... Hier hilft – auch heute – in vielen Fällen nur die Eingemeindung."
Dem Gutachten ist darin zu folgen, daß Gebietsreformen nicht zu umgehen sind. Sie sind nach geltendem Kommunalverfassungsrecht zulässig, erfordern aber ein jeweils auf den Einzelfall abgestelltes Verfahren, das mit einer landesgesetzlichen Entscheidung endet. Gegenüber dieser auf den Einzelfall abgestellten Regelung sollten die notwendigen Gebietsreformen zeitlich und räumlich zusammengefaßt werden. So ist das übrigens auch in den Ländern geschehen, in denen – wie in Schweden und in England – größere Gebietsreformen durchgeführt worden sind. Es dient der Objektivierung des Verfahrens, wenn Gebietsreformen für größere Landesteile gemeinschaftlich geregelt werden. Derartige Gebietsreformen erfordern sorgfältige wissenschaftliche, verwaltungsmäßige und politische Vorbereitung. Man kann die bedauerliche Tatsache nicht leugnen, daß gegenwärtig in der Bundesrepublik nicht einmal Ansätze wissenschaftlicher Grundlagen und Vorbereitungen für derartige Gemeindegebietsreformen vorliegen. Die wenigen aktuellen Beispiele (Göttingen, Siegen, Bonn) verdienen allgemeine Aufmerksamkeit. Auch hier handelt es sich zunächst nur um Versuche zur Behebung einzelner lokaler Probleme. Doch wird sich aus der Durchführung eine Fülle von Erfahrungen ergeben. Der ganz besondere Wert der – wenigen bislang vollzogenen – Entscheidungen (Neuordnung im Stadt- und Landkreis Göttingen; Gründung des kommunalen Verbandes für den Großraum Hannover) liegt in dem damit geführten Nachweis, daß solche Maßnahmen nicht nur fachlich notwendig, sondern auch politisch möglich sind.

Planung und kommunale Struktur auf der regionalen Ebene

Auch bei einer wesentlich verbesserten gemeindlichen Gebietsgliederung bleibt der gemeindenachbarlichen Planungskoordination ein weites Aufgabengebiet, zu dessen Lösung dann aber das vorhandene gemeindeverfassungsrechtliche und baurechtliche Instrumentarium der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit ausreichen dürfte. Deutlich davon zu unterscheiden sind die der Regionalplanung gestellten Aufgaben. Hier handelt es sich nicht um das Zusammenwirken einzelner benachbarter Gemeinden, sondern um die Ordnung und Gestaltung von Räumen, die auch nach großzügigen Gemeindegebietsreformen aus einer jeweils großen Anzahl von Gemeinden bestehen. In der augenblicklichen Entwicklungsphase handelt es sich allein darum, für die *Planung* in diesen Räumen geeignete Organisations- und Verfahrensformen zu entwickeln. Das geltende Landesplanungsrecht der meisten Bundesländer läßt sachgerechte Lösungen zu; das Bundesraumordnungsgesetz gibt der kommunalen Trägerschaft der Regionalplanung erkennbar den rechtspolitischen Vorzug (wenngleich es auch die staatliche Trägerschaft der Regionalplanung toleriert, sofern die kommunale Beteiligung sichergestellt ist). So notwendig aber die Stärkung und Heraushebung der regionalen Planungsaufgabe ist, so sehr muß man an den nächsten Schritt, nämlich den Vollzug der regionalen Planung denken. Hier stellen sich problematische Aufgaben, wofür als besonderes Beispiel der finanzielle Ausgleich der Vor- und Nachteile zu nennen ist, die sich aus regionalplanerischen Entscheidungen für die Gemeinden ergeben.
Aus dieser Erkenntnis hat das Land Niedersachsen den kommunalen Verband für den Großraum Hannover gebildet. Es ist damit dem bewährten Beispiel des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk gefolgt. Beide sind nicht nur Regionalplanungsverbände, sondern zugleich Träger anderer kommunaler (und staatlicher) Aufgaben, die auf überörtlicher Ebene zusammenzufassen sind. An dem Beispiel des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk ist bemerkenswert, daß ein knappes Jahrzehnt nach seiner Gründung eine durchgreifende Korrektur der Gemeindegrenzen folgte. Das gerade in der Durchführung befindliche Groß-London-Gesetz faßt beide Reformen auf regionaler und auf lokaler Ebene zusammen, indem es einmal zwei ganze Grafschaften und Teile von vier weiteren Grafschaften zu einer neuen Verwaltungs-Grafschaft Groß-London zusammenfaßt und die in diesem Bereich zuvor befindlichen 99 lokalen Selbstverwaltungskörperschaften zu nur 32 neuen Einheiten zusammenfaßt.
Auch in der Bundesrepublik werden nicht nur auf der Gemeindeebene, sondern auf der nächsthöheren Kommunalverbandsebene größere Korrekturen notwendig. Damit ist zunächst die Landkreisebene gemeint. Auf längere Sicht ist anzustreben, daß die Kommunalverbände, seien es nun vergrößerte Landkreise oder neu zu schaffende Regionalverbände, zugleich Träger der Regionalplanung und Träger der damit zusammenhängenden Durchführungsaufgaben werden. Auf diese Weise wäre es möglich, auch in dieser Ebene die Planung mit der allgemeinen inneren Verwaltung in den von der Sache her erwünschten engen Kontakt zu bringen.

▷ Seite 582

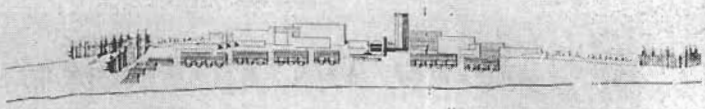
Ausländische Erfahrungen

Abschließend sei ein Blick auf ausländische Vergleichsbeispiele gestattet. Die Situation in unseren Nachbarstaaten ist außerordentlich unterschiedlich. Wir haben 24 500 Gemeinden; demgegenüber bringt es Frankreich auf die erstaunlich große Zahl von 38 000; in Italien dagegen gibt es nur 8000 Gemeinden und in Großbritannien gut 1000 Gemeinden. In Großbritannien liegt die Bauleitplanungshoheit nicht bei den Gemeinden, sondern bei der nächsthöheren Stufung, nämlich bei den Grafschaften und den ihnen gleichberechtigten grafschaftsfreien Städten. Das sind knapp 200 lokale Planungsträger, gegenüber 24 500 in Deutschland. In Schweden haben in den ländlichen Gebieten große Gemeindezusammenlegungen stattgefunden. Weitere Zusammenlegungen sind beabsichtigt. In der Steiermark hat man sich zu einer ganz erheblichen Vereinfachung der Gemeindestruktur entschlossen. Dort sind von 1948 bis 1955 216 Gemeinden aufgelöst worden.
Besonders eindrucksvoll, mit unserer sozialen und wirtschaftlichen Struktur besonders nahe verwandt, ist das englische Beispiel. Gerade in der Durchführung befindet sich das oben bereits erwähnte Gesetz über die neue Kommunalverwaltung in London. Für Schottland liegen weitere Pläne der Regierung vor, veröffentlicht in dem „Weißbuch über Kommunalreform in Schottland". Das gegenwärtige System der Selbstverwaltung in Schottland gründet sich auf das Selbstverwaltungsgesetz von 1929. Dieses Gesetz hatte das Ziel, die große Anzahl der verschiedenen und meist sehr kleinen Gemeindeverwaltungstypen zu verringern und möglichst viele Sonderbehörden und Zweckverbände in die Selbstverwaltungskörperschaften einzugliedern. Der Bericht stellt fest, daß „nach dreißig Jahren viele Grenzen nun überholt" seien. Seit dem Gesetz von 1929 haben sich – führt der Bericht weiter aus – erhebliche Veränderungen in der Verteilung der Bevölkerung und in der Aufgabenstellung der Selbstverwaltung ergeben. Die öffentliche Meinung fordere von der Selbstverwaltung wachsende Leistungen. Es werde daher notwendig, sagt die britische Regierung, die Verwaltungsräume und die Verwaltungsaufgaben neu zu gliedern. Grundsätzlich sollten die Gebiete der bestehenden Kommunalverwaltungen vergrößert werden, um die neuen Körperschaften instandzusetzen, ihre Aufgaben wirkungsvoll wahrzunehmen. Zunächst sollten die Grafschaften so neu geordnet werden, daß sie gewisse Funktionen überörtlicher und übergeordneter Bedeutung für größere Gebiete wahrzunehmen in der Lage seien. Dann sollten innerhalb der vergrößerten Grafschaften neue Lokalverwaltungsbehörden mit ebenfalls größeren Zuständigkeiten gegründet werden. Das Ergebnis dieser Umgliederung werde ein übersichtliches zweistufiges System sein, unter dem die Grafschaften verantwortlich seien für die wirklich überörtlichen Aufgaben, während die neu geschaffenen Lokalbehörden – Stadt und Land verbindend – verantwortlich für alle Aufgaben lokaler Natur sein sollten.

Aus der sorgfältigen Vorbereitung, der ideologischen Unvoreingenommenheit und der Entschlossenheit, mit der die Gebietsreform auf lokaler und regionaler Ebene in Großbritannien betrieben wird und aus den dort in der Sache selbst getroffenen Entscheidungen könnten wir für die in unserem Lande längst überfälligen Maßnahmen manche Lehre ziehen.

Friedrich Halstenberg, Bonn

Eine Chronik



Der „Richtsberg", ein Höhenrücken im Südosten der Stadt Marburg, begrenzt das Lahntal im Osten, ist ganz bewaldet – hessischer Staatsforst – und liegt innerhalb der Gemarkungsgrenzen der Stadt. Marburg hat innerhalb seiner eigenen Grenzen die Möglichkeiten, sich auf dem Boden der Talsohle zu erweitern, seit langem ausgeschöpft, kann sich nur auf den Höhenzügen westlich und östlich der Lahn ausdehnen. Für die Erweiterung der Universität geschieht dies bereits in großem Umfang auf den östlichen Höhenzügen. Einen Zusammenhang zwischen dieser Entwicklung und den Absichten der Stadt, größere Wohnviertel weiter südlich auf dem Richtsberg entstehen zu lassen, ist deutlich erkennbar.
Marburg hat bis heute noch das größte Wohnungsdefizit, bezogen auf die hessische Statistik (einziger schwarzer Kreis in Hessen).
Die Bauabsichten auf dem Richtsberg haben von vornherein besonders jene Teile der Bevölkerung beunruhigt, denen die Erhaltung der Waldlandschaft am Herzen liegt.
So kam es am 22. 3. 1963
zu einer Stadtverordnetenversammlung, in der die von der „Hessischen Heimstätte" aufgestellten Bebauungspläne für die Abschnitte A und B des Richtsbergs beschlossen wurden. Bei dieser Sitzung wurde von einem Teil der Stadtverordneten die Forderung erhoben, für die Abschnitte C und D einen Architektenwettbewerb auszuschreiben.
Nach Überwindung von einigen Widerständen fand sich schließlich eine Mehrheit, die
am 26. 4. 1963
den Beschluß faßte, einen Ausschuß zur Vorbereitung eines Architektenwettbewerbs für die Abschnitte C und D aus den Reihen der Stadtverordnetenversammlung zu bilden.
Am 19. 6. 1963
fand die erste Sitzung des Vorbereitungsausschusses statt. Dabei zeigte es sich, daß innerhalb dieses Ausschusses ein Teil seiner Mitglieder gegen einen Wettbewerb eingestellt war, besonders deshalb, weil bereits auch Pläne für die Abschnitte C und D von der Hessischen Heimstätte ausgearbeitet waren. Zudem wurde die Verwirklichung dieser Pläne vom Oberbürgermeister und seinem Baudezernenten mit der Begründung befürwortet, daß Wettbewerbe zu umständlich und zeitraubend seien.
2. 7. 1963 zweite Sitzung des Vorbereitungsausschusses.
In Gegenwart eines Vertreters des BDA wurden die Pläne der Hessischen Heimstätte besprochen und danach beschlossen, als Gutachter die Herren Professoren Guther und Hebebrand zu den Beratungen hinzuzuziehen.
23. 9. 1963 dritte Sitzung des Vorbereitungsausschusses
– in Anwesenheit der eingeladenen beiden Gutachter. Deren Vorschlag: Fünf Architekten bzw. Architektengruppen zu einem Gutachterwettbewerb aufzufordern:

1: Pempelfort und Wilhelmi, Hamburg, 2: Müller und Heinrichs, Berlin, 3: Bartsch, Thürwächter und Weber, Frankfurt/Main, 4: Kersting und Sittig, Kassel, 5: Hessische Heimstätte GmbH., Kassel.

Die Ideen sollen von den Beteiligten selbst in einem Kolloquium vorgetragen werden, die Beurteilung Sache einer Beurteilungskommission sein, der die beiden Professoren neben dem Auslober, vertreten durch den Baudezernenten, angehören.
25. 11. 1963
Besprechung und Ortsbesichtigung mit allen eingeladenen Teilnehmern und in Anwesenheit der Beurteilungskommission.
4. 5. 1964
Termin zur Vorlage der Wettbewerbsarbeiten. Kolloquium aller Beteiligten. Ergebnis:
Die Beurteilungskommission setzte die Arbeit Bartsch, Thürwächter, Weber als „ohne Zweifel überzeugendste städtebauliche Konzeption in Grundriß und Aufbau", an die erste Stelle, zog jedoch die wirtschaftliche Durchführbarkeit im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus in Zweifel. Sie empfahl, die Frankfurter Architekten zusammen mit der Hessischen Heimstätte zu beauftragen, unter besonderer Berücksichtigung wirtschaftlicher Gesichtspunkte, die im Entwurf der

▷ Schluß Seite 598