

Siedlungsverband
Ruhrkohlenbezirk

Professor Dr. Friedrich Halstenberg
Minister für Bundesangelegenheiten
des Landes Nordrhein-Westfalen und
Chef der Staatskanzlei

Die Neuordnung der Regionalplanung

Vortrag auf dem kommunalpolitischen Abend
des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk
am 10. Mai 1974 in Essen



I 16 436 a

DIE NEUORDNUNG DER REGIONALPLANUNG

Vortrag auf dem kommunalpolitischen Abend des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk am 10. Mai 1974 in Essen

In dieser Woche hat der Landtag die kommunale Gebietsreform im Revier, im Münsterland und am Niederrhein beschlossen. Von den acht Neuordnungsräumen, in denen die kommunale Gebietsreform in dieser Legislaturperiode abschließend geordnet werden soll, sind damit fünf und darunter der schwierigste, das Revier, abgeschlossen. Die noch verbleibenden drei Neuordnungsräume lassen keine gravierenden Probleme mehr erkennen; aus politischen und rechtlichen Erwägungen müssen die restlichen Verwaltungsreformentscheidungen den bisher im Lande angewandten Grundsätzen und Präjudizien folgen.

Eingeschlossen in das in dieser Legislaturperiode noch zu bewältigende Reformprogramm ist die organisatorische Neuordnung der Regionalplanung, obwohl es die übereinstimmende Ansicht von Regierung und Landtag war, die Reformen in der

staatlichen Mittelinstanz erst in der nächsten Legislaturperiode anzufassen.

Gemeint ist damit die Fragestellung, welche Aufgaben künftig auf andere staatliche und kommunale Verwaltungsebenen übertragen werden sollten. Volle Übereinstimmung unter allen politischen Kräften des Landes besteht darin, daß es zur Bewältigung einer umfassenden Funktionalreform einer systematischen Überprüfung des gesamten Stoffes bedarf. Als das vorherrschende Prinzip dieser Prüfung hat zu gelten, daß die dazu geeigneten Aufgaben von oben nach unten verlagert, also einer größeren Orts- und Bürgernähe zugeführt werden. Diese Tendenz findet ihre grundsätzliche Berechtigung und Bestätigung darin, daß die kommunalen Gebietskörperschaften, vor allem die kreisangehörigen Gemeinden und die Kreise, aus der Gebietsreform mit gestärkter Verwaltungskraft hervorgehen.

Die Landesregierung ist der Ansicht, daß die Funktionalreform erst nach der kommunalen Gebietsreform verwirklicht werden kann. Die Vorbereitung und Durchführung der kommunalen Gebietsreform stellt für die gesamte Verwaltung und für die beteiligten politischen Kräfte eine große Belastung dar. Gleichwohl muß von der Administration verlangt werden, daß alle Verwaltungsaufgaben kontinuierlich erfüllt werden. Man kann nicht der von der Gebietsreform betroffenen Verwaltung überdies noch die Funktionalreform abverlangen.

Den entscheidenden Ausgangspunkt bei der kommunalen Gebietsreform bilden die landesplanerischen Prinzipien der Zentralörtlichkeit und der Schwerpunktbildung unter Schaffung angemessener Verwaltungskraft. Daraus ergeben sich die verwaltungsräumlichen Abgrenzungen.

Anders dagegen im Bereich der staatlichen und regionalen Mittelinstanz. Hier sind im Rahmen der Funktionalreform Überlegungen von Grund auf anzustellen. Organisatorische Änderungen größeren Ausmaßes sind nicht auszuschließen. Bereits in einem frühen Zeitpunkt wurde in die politischen Beratungen die Organisation der Regionalplanung einbezogen.

Festzuhalten ist, daß der Landtag am 17. Mai 1972 eine von den drei Fraktionen gemeinsam eingebrachte EntschlieÙung faÙte: Die Regionalplanung soll künftig durch Bezirksplanungsräte bei den Bezirksregierungen wahrgenommen werden; diese Bezirksplanungsräte sollen auch die regionalbedeutsamen Investitions- und Förderprogramme beraten. Die dieser EntschlieÙung folgenden weiteren interfraktionellen Beratungen im Zusammenhang mit der kommunalen Gebietsreform haben die Bezirksplanungsräte schließlich zu einem der "Eckpunkte" für das parlamentarische Zusammenwirken bei der kommunalen Gebietsreform werden lassen.

Die Aufgaben der Bezirksplanungsräte

In der Regionalplanung begegnen sich die nach dem Verfassungsrecht staatliche Landesplanung und die grundgesetzlich verbürgte kommunale Planung. Raumordnung und Bauleitplanung sind auf gegenseitige Ergänzung angelegt. Dieses "Gegenstromprinzip" soll auch künftig in der Trägerschaft der Regionalplanung verwirklicht und die Regionalplanung als eine Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Selbstverwaltung bestätigt bleiben.

Über die Gebietsentwicklungspläne soll daher wie bisher ein Beschlußgremium entscheiden; dieses Gremium - und das ist anders als heute - soll allein aus Repräsentanten der kommunalen Selbstverwaltung bestehen. Insofern tritt der Bezirksplanungsrat ohne Substanzverlust für die kommunale Selbstverwaltung die Nachfolge der zuständigen Organe der Landesplanungsgemeinschaften und des Siedlungsverbandes an.

Der Bezirksplanungsrat soll ferner die Aufgabe haben, die raumbedeutsamen und strukturwirksamen Planungen und Förderungsprogramme von regionaler Bedeutung auf folgenden Gebieten zu beraten:

1. Städtebau,
2. Wohnungsbau,
3. Schul- und Sportstättenbau,
4. Krankenhausbau,
5. Freizeit und Erholungswesen,
6. Straßenbau,
7. Landschaftspflege,
8. Wasserwirtschaft,
9. Abfallbeseitigung.

Dadurch werden die Bezirksplanungsräte anders als die Landesplanungsgemeinschaften in den staatlichen Funktionsbereich hineinwirken können.

Das Hauptargument für die Umorganisation der Regionalplanung

Die Landesplanungsgemeinschaften, allen voran der Siedlungsverband, haben die ihnen übertragene Aufgabe der Gebietsentwicklungsplanung hervorragend erfüllt. Infolge ihrer verwaltungsorganisatorischen Isolierung ist es ihnen aber verwehrt, landesplanerische Erkenntnisse unmittelbar, d.h. ohne formale Planaufstellung, in die allgemeine Verwaltung einzubringen. Auch informelle Kontaktversuche waren wenig produktiv. Wirksame unmittelbare Einflußnahme der Regionalplanung ist nur möglich, wenn sie ihren Standort innerhalb der allgemeinen inneren Verwaltung findet. Der Regierungspräsident als regionale Bündelungsbehörde der Landesverwaltung ist der zutreffende Platz.

Die Doppelnatur der Regionalplanung als staatlich-kommunale Gemeinschaftsaufgabe soll dadurch deutlich gemacht werden, daß der Bezirksplanungsbehörde in der Bezirksregierung die planungstechnische Vorbereitung und Planerarbeitung obliegt; der Bezirksplanungsrat beschließt über Erarbeitung und Aufstellung. Zu seiner Wirksamkeit bedarf der Gebietsentwicklungsplan wie bisher der Genehmigung durch die Landesplanungsbehörde.

Zusammensetzung der Planungsräte

Bei der Mitgliedschaft in den Bezirksplanungsräten ist von dem Modell der Landesplanungsgemeinschaften auszugehen.

Staatliche Fachbehörden kommen als Mitglieder der Bezirksplanungsräte, wenn diese bei der staatlichen Mittelinstanz errichtet werden, nicht mehr in Frage. Die Fortdauer staatlicher Mitgliedschaft würde den staatlichen Einfluß übergewichten. Der Sachverstand der staatlichen Fachbereiche wird im Beteiligungsverfahren aktiviert.

Ob nun neben der kommunalen auch die "funktionale Selbstverwaltung" im Bezirksplanungsrat mitwirkt, bedarf sorgfältiger Beratungen. Diese Kräfte haben die Landesplanungsberatungen fachlich bereichert und zu ihrer breiten Absicherung beigetragen.

Das zahlenmäßige Gewicht der funktionalen im Verhältnis zur kommunalen Selbstverwaltung in den bisherigen Landesplanungsgemeinschaften ist erheblich, nicht nur für die Mitgliederversammlungen, sondern auch für die speziellen Planungsgremien, die Verwaltungs- und Planungsausschüsse der Landesplanungsgemeinschaften.

Die Zusammensetzung der Mitgliederversammlungen und der Verwaltungs- und Planungsausschüsse der Landesplanungsgemeinschaften gibt zu kritischen Überlegungen Anlaß, vor allem im Hinblick auf die

Planungsadressaten der Regionalplanung. Gebunden und verpflichtet werden von den Gebietsentwicklungsplänen die Gemeinden (neben diesen auch die Träger der staatlichen Fachplanung) Die Träger der funktionalen Selbstverwaltung (die nichtkommunale Selbstverwaltung) werden in ihren Planungen, soweit sie solche überhaupt betreiben könnten, grundsätzlich nicht betroffen.

Die beschließende Funktion der kommunalen Selbstverwaltung ist daher in der Regionalplanung legitim und politisch geboten.

Die kommunale Mitgliedschaft in den Bezirksplanungsräten

Die politische Tendenz zielt daher auf eine Beschränkung der Mitgliedschaft auf kommunale Repräsentanten; dabei gehen wir wohl nicht fehl in der Annahme, daß kommunalpolitische zugleich gesellschaftspolitische Repräsentanz bewirkt.

Um in angemessener Weise administrative Fachkenntnisse der Regionalplanung zugänglich zu machen, sollen in die Bezirksplanungsräte neben Mitgliedern der Vertretungen auch Bedienstete der Gemeinden und Kreise gewählt werden können. Eine Beschränkung auf die Hauptgemeinbeamen oder die Wahlbeamen ist fallengelassen worden, um der Entscheidungsfreiheit der kommunalen Gebietskörperschaften nicht unnötig vorzugreifen.

Im Bezirksplanungsrat soll einerseits eine größenmäßig differenzierte Vertretung der Kommunen, andererseits eine Repräsentation der kommunalpolitischen Kräfteverhältnisse im Regierungsbezirk erfolgen.

Bei den von den kreisfreien Städten und Kreisen zu wählenden Mitgliedern soll die Einwohnerzahl der Gebietskörperschaften berücksichtigt werden, etwa:

bis zu 250.000	Einwohnern:	je 1 Vertreter
über 250.000 - 500.000	EW:	je 2 Vertreter
über 500.000 - 750.000	EW:	je 3 Vertreter
über 750.000	EW:	je 4 Vertreter.

Die Vertretung der kreisangehörigen Gemeinden gestaltet sich schwierig; denn die Kreise können, zumal sie nicht Träger der Bauleitplanung sind, nicht die volle Vertretung der kreisangehörigen Gemeinden übernehmen. Dennoch wird man auf die Kreise als den Bezugspunkt für die Berufung dieser Mitglieder nicht verzichten können, will man nicht eine unangemessene Vergrößerung der Bezirksplanungsräte oder eine vertretbare Komplizierung des Berufungsverfahrens in Kauf nehmen.

Um sicherzustellen, daß die unterschiedlichen Interessen größerer und kleinerer Gemeinden angemessen vertreten werden, sollte mindestens ein Vertreter der kreisangehörigen Gemeinden unter 20.000 und ein Vertreter der Gemeinden über 20.000 dem Bezirksplanungsrat angehören. Da die Mehrzahl der Kreise künftig zwischen 250.000 und 500.000 Einwohner haben, also 2 Vertreter entsenden werden, kann diese Differenzierung un-
schwerer wirksam werden.

Diese Grundregelung bewirkt, daß alle kreisfreien Städte individuell und die kreisangehörigen Gemeinden in vertretbarer Weise repräsentiert werden. Im Grundansatz soll auch bereits die politische Repräsentanz respektiert werden. Es wird nämlich vorgeschrieben, daß die Grundsätze der Verhältniswahl gelten, wenn mehrere Vertreter zu wählen sind.

Die Repräsentation der politischen Kräfte- verhältnisse

Die Anpassung an die kommunalpolitischen Kräfte-
verhältnisse im Bezirk soll durch zusätzliche
Sitze herbeigeführt werden. Sie werden aus
Reservelisten besetzt. Berechnungen haben er-
geben, daß es der Zuteilung von einem weiteren
Viertel der Immediatssätze bedarf, um diese
Anpassung an den Bezirksproproz zu ermöglichen.

Es wird nach dem Höchstzahl- verfahren errechnet,
wieviel Sitze auf jede Partei und Wählergruppe
in den einzelnen Bezirksplanungsräten entfallen.
Die den Parteien und Wählergruppen noch zu-
stehenden Sitze werden aus den Reservelisten
zugeteilt.

Bei dieser Konstruktion ergäbe sich nach dem Er-
gebnis der Kommunalwahl des Jahres 1970 und
- soweit noch nicht durchgeführt - unter Zugrunde-
legung der kommunalen Gebietsreform entsprechend
dem Hauptvorschlag der jeweiligen Gesetzentwürfe
für 5 Bezirksplanungsräte die folgende Zusammen-
setzung:

Regierungs- bezirk	CDU- Sitze	SPD- Sitze	FDP- Sitze	Gesamt
Arnsberg	14	17	2	33
Detmold	9	9	2	20
Düsseldorf	19	19	2	40
Köln	15	17	2	34
Münster	13	11	1	25

Vorsitz, Ausschüsse

Im Bezirksplanungsrat müssen alle Planungsentscheidungen plenar fallen, wie das richtig in der Verbandsversammlung des Siedlungsverbandes geschieht, während die beiden anderen Landesplanungsgemeinschaften die Planungsentscheidungen, d.h. ihre einzige materielle Aufgabe, auf einen Ausschuß delegiert haben. Ausschüsse sollen die Bezirksplanungsräte nicht bilden können, weder Fachausschüsse noch regionale Sonderplanungsausschüsse.

Ihre Vorsitzende müssen die Bezirksplanungsräte selbst aus ihrer Mitte wählen. Die Konstruktion, den Regierungspräsidenten zum geborenen, wenn auch stimmrechtslosen Vorsitzenden zu bestellen, sollte im Interesse der kommunalpolitischen Eigenständigkeit der Bezirksplanungsräte abgelehnt werden.

1

i

Neueinteilung der Regierungsbezirke

Die mit nicht geringem organisatorischen und personellen Aufwand verbundene Installierung der Bezirksplanungsräte setzt voraus, daß über die Anzahl und Abgrenzung der Regierungsbezirke entschieden wird. Nachdem der Regierungsbezirk Aachen mit Köln vereinigt wurde, stehen noch zwei wesentliche Fragen an:

Einmal wird darüber zu entscheiden sein, ob die Anzahl der Bezirksregierungen weiter von 5 auf 4 verringert, d.h. also, ob Detmold und Münster vereinigt werden. In dieser Frage ist das letzte Wort ganz sicher noch nicht gesprochen.

Immer wieder wird gefordert, das Revier in einen Regierungsbezirk zusammenzufassen, jedenfalls aber die Aufteilung auf 3 Bezirke zu beenden. Für den Fall, daß nur noch 2 Regierungspräsidenten im Revier zuständig wären, sind über den konkreten Grenzverlauf in jüngster Zeit keine detaillierten Vorstellungen bekannt geworden.

Die Neuabgrenzung in Regierungsbezirke ist nicht nur etwa eine verwaltungsinterne Frage; ihr kommt politisches Gewicht zu. Die Entscheidung wird nicht leicht sein und den Terminablauf beeinflussen.

Die Bezirksplanungsräte werden erst dann ihre Arbeit aufnehmen können, wenn die Neuabgrenzung der Regierungsbezirke erfolgt ist. Das wird eine gewisse Erleichterung der administrativen Kooperation für das Revier bringen, macht aber noch nicht die Frage entbehrlich, wie die Regionalplanung im Revier zu organisieren ist.

Regionalplanung für das Revier

In der Gebietsentwicklungsplanung ist das Ruhrgebiet jetzt durch den Siedlungsverband als zusammenhängender Planungsraum organisiert. Die siedlungsräumlichen und strukturellen Zusammenhänge dieses Raumes müssen auch künftig beachtet werden. Daher wird geprüft, ob mit der Einführung der Bezirksplanungsräte hier eine Sonderregelung getroffen werden muß. Erwogen wird eine qualifizierte Zusammenarbeit der beteiligten Bezirksplanungsräte und Bezirksplanungsbehörden.

Diese Überlegungen fassen nach ihrem augenblicklichen Stand keine Sonderorganisation ins Auge, also weder einen besonderen Regionalplanungsträger Ruhr, noch eine besondere Bezirksplanungsbehörde für diesen Raum. Es erscheint aber von der Sache her ratsam, den vom Siedlungsverband aufgestellten Gebietsentwicklungsplan fortzuschreiben, also die Planänderungen in den beiden beteiligten Planungsräumen zu gleicher Zeit und nach sachlicher Verständigung zu erarbeiten und zu beschließen. Erwogen wurde auch die Einrichtung eines für das Revier besonders "vereinigten" gemeinsamen Bezirksplanungsrates.

Da es aber sicherlich nicht möglich ist, den in seinen peripheren Grenzen bereits heute umstrittenen Planungsraum für alle Zeiten festzuschreiben, muß eine Änderung des Planungsraumes offenbleiben. Daher müssen die beteiligten Bezirksplanungsräte (im Einvernehmen mit den unmittelbar betroffenen Gemeinden und Gemeindever-

bänden) das Planungsgebiet ändern können.

Ein Blick auf die siedlungsräumliche und strukturelle Situation des Landes zeigt, daß es qualifizierte Abstimmungsbedürfnisse auch an anderen Bezirksgrenzen gibt. Es wird daher überlegt, ob es nicht auch für diese Fälle einer entsprechenden Vorschrift bedarf, die Gebietsentwicklungspläne benachbarter Bezirke untereinander abzustimmen. Eine solche Vorschrift könnte, dahin geht eine verbreitete Meinung, auch für die Sonderproblematik des Reviers ausreichen. In dieser Frage wird eine Entscheidung vornehmlich unter politischen Aspekten zu treffen sein.

Kein kommunaler Substanzverlust

Die Beendigung der bisherigen Regionalplanungsorganisation, konkret die Auflösung der Landesplanungsgemeinschaften und die Ausgliederung der Regionalplanung aus dem Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, weckt - das wissen wir - lebhafteste Widerstände. Mit ihnen müssen wir uns ernsthaft auseinandersetzen.

Das Hauptargument für die bisherige Organisation ist die starke kommunale Verankerung der Regionalplanung. Zurückzuweisen ist die Unterstellung, die "Verstaatlichung" der Regionalplanung sei das Motiv. Die Regionalplanung ist von Verfassung wegen Landessache. Insofern bedarf es der "Verstaatlichung" nicht. Diese abwegige Argumentation richtet sich selbst mit der Verbreitung der Falschnachricht, die Mitglieder der Bezirksplanungsräte würden staatlich berufen. Sie werden selbstverständlich nicht anders als bisher von den kommunalen Vertretungskörperschaften entsandt. Auch die Listenmandate beruhen auf lokaler bzw. regionaler Willensbildung, nicht auf staatlicher Entscheidung.

Die Hauptaufgabe der Regionalplanung, nämlich der Beschluß über die Gebietsentwicklungsplanung, bleibt eine Aufgabe einer kommunal zusammengesetzten Beschlußkörperschaft. Die materielle Entscheidungsbefugnis des Bezirksplanungsrates erstreckt sich auch auf alle planvorbereitenden und inhaltlich plangestaltenden Entscheidungen.

Der Bezirksplanungsrat entscheidet, ob und wann ein Gebietsentwicklungsplan erarbeitet und aufgestellt wird und wie sein Inhalt ist. Kommunale Repräsentanten behalten daher die volle Sachherrschaft über die Regionalplanung.

Verlust der Personalhoheit?

Akzentuierte Bedenken richten sich gegen den Verlust der kommunalen Personalhoheit in der Regionalplanung.

In der Tat, das Fachpersonal der Regionalplanung, der Bezirksplaner und sein Hilfspersonal, würde künftig der Landesverwaltung und nicht mehr der Selbstverwaltung angehören. Die fachliche Qualifikation und die Loyalität der Planer ist aber absolut unabhängig davon, ob sie der Landes- oder Kommunalverwaltung zugehören.

Um dies sicherzustellen, bedarf es nicht der speziellen Personalhoheit der Selbstverwaltungskörperschaften der Regionalplanung.

Eine reibungslose Zusammenarbeit zwischen dem Bezirksplanungsrat und der Bezirksplanungsbehörde muß sichergestellt werden. Daher soll der Bezirksplanungsrat bei der Auswahl der leitenden Planer mitwirken, etwa dadurch, daß der Bezirksplaner nach Anhörung des Bezirksplanungsrates bestellt wird.

Verlust an Planungskapazität?

Unbegründet wäre die Besorgnis, die Arbeitsstäbe der Landesplanungsgemeinschaften würden zerstört; die hier bestehende Leistungsfähigkeit werde stillgelegt, Arbeitsplätze seien gefährdet.

Die bisherigen Mitarbeiter der Landesplanungsgemeinschaften einschließlich der Landesplanungsgemeinschaft Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk sind für die Fortführung der Gebietsentwicklungsplanung unverzichtbar. Ohne sie stünde die Regionalplanung still. Nicht nur diese sachliche Erwägung, sondern auch die Fürsorgepflicht gebietet, die in den Planungsstäben der 3 Landesplanungsgemeinschaften Tätigen unter Aufrechterhaltung ihrer Rechte in die Bezirksplanungsbehörden zu übernehmen.

Die Übernahme der Beamten in den Landesdienst ist dem Grundsatz nach bereits im Beamtenrechtsrahmengesetz des Bundes geregelt. Für die in der Landesplanung tätigen Angestellten wie für die Arbeiter und Lehrlinge, muß das Gesetz die Verpflichtung des Landes zur Übernahme bringen. Damit wird sichergestellt, daß jedem dieser Angestellten, Arbeiter und Lehrlinge der Arbeits- bzw. Ausbildungsplatz im öffentlichen Dienst erhalten bleibt. Soweit unterschiedliches Tarifrecht zu gewissen Verungünstigungen führen könnte, wird der Besitzstand durch eine Übergangsregelung zu sichern sein.

Aus den in der Landesplanung tätigen Mitarbeitern des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk, aus den zwei zentralen Planungsstäben der Landesplanungsgemeinschaften und aus ihren schon bisher bestehenden fünf Bezirksplanungsstellen sind künftig vier oder fünf Bezirksplanungsbehörden neuer Art zu bilden. Daher kommt - leider - eine geschlossene Überführung der bestehenden Arbeitsstäbe nicht in Betracht. Man wird bemüht sein müssen, Arbeitseinheiten und Arbeitsteams nach Möglichkeit zusammenzuhalten. Entsprechende erste vorbereitende Gespräche mit dem Siedlungsverband und den Landesplanungsgemeinschaften und ihren Personalräten sind eingeleitet; sie werden vertieft und mit den einzelnen Mitarbeitern fortgeführt werden, sobald die ja noch nicht getroffenen politischen Grundentscheidungen gefallen sind und in ihren Auswirkungen klar übersehen werden können.

Die Zukunft des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk

Während die Neuordnung der Regionalplanung das Ende der nur mit dieser Aufgabe befaßten Landesplanungsgemeinschaften sein würde, wäre der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk davon nur in einem Aufgabenbereich betroffen. Daher wird die Novelle zum Landesplanungsgesetz zwar die Auflösung der Landesplanungsgemeinschaften verfügen, zur Weiterexistenz des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk aber keine Aussage treffen.

Zu einer solchen Aussage wäre die Zeit auch noch keinesfalls reif; neben der Landesplanung nimmt der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk noch die folgenden Aufgaben wahr:

Abfallbeseitigung,
Freizeitanlagen und Erholungsflächen,
Vermessungswesen, Luftbildwesen,
Kartographie,
Landschaftspflege sowie
wirtschaftliche Maßnahmen.

Den Kommunalpolitikern des Reviers und dem Landesgesetzgeber wird sich in der nächsten Legislaturperiode die Frage stellen, ob diese Aufgaben künftig einen kommunalen Verband tragen oder ob sie auf die einzelnen Städte und Kreise des Reviers zu verteilen, auf neu zu gründende teilregionale Zweckverbände zu übertragen oder vom Lande zu übernehmen wären.

Für einige Fachbereiche sind fachlich einschlägige landesrechtliche Vorschriften ergangen oder zu erwarten, so für die Abfallbeseitigung und für die Landschaftspflege, ohne daß dabei bereits konkret die endgültigen Auswirkungen auf den Siedlungsverband festgelegt worden seien.

Neben den genannten Aufgaben der Leistungsverwaltung nimmt der Siedlungsverband in jahrzehntelang bewährter vorbildlicher Weise Aufgaben der regionalen Flächensicherung wahr. Das Bundesbaugesetz betrachtet sie als Maßnahmen der kommunalen, städtebaulichen Planung und trifft insofern eine von der allgemeinen bundesrechtlichen Zuständigkeit abweichende Kompetenzzuordnung. Es handelt sich um die planerischen Handhaben der Verbandsordnung zur Freihaltung von Grün- und Verkehrsflächen.

Grüngebiete, die für die Gesamtsiedlung des Verbandsgebietes von Bedeutung sind, werden in das Grünflächenverzeichnis aufgenommen mit der Folge, daß die Gemeinden für die hier erfaßten Flächen nur mit Zustimmung des Siedlungsverbandes Bebauungspläne aufstellen dürfen. Ferner wird dem Siedlungsverband mit der Aufnahme einer solchen Fläche in das Grünflächenverzeichnis die Möglichkeit geöffnet, durch Aufstellung eigener Verbandsbebauungspläne die Flächen zweckentsprechend zu sichern. Die Aufstellung solcher Bebauungspläne schränkt die Planungsbefugnis der Gemeinde ein. Sie wird gehindert, die erfaßten Flächen einer Nutzung zuzuführen, die den Festsetzungen des Verbandsbebauungsplanes zuwiderläuft.

Eine ähnliche Regelung gibt es für die vorsorgliche Freihaltung von Verkehrsflächen, nämlich durch die Aufnahme in das Verbandsverzeichnis Straßen und/oder Verkehrsbänder.

Während die Bedeutung der Verbandsverzeichnisse Straßen und Verkehrsbänder mit der zunehmenden Verfeinerung des Verkehrs- und -planungsrecht abnimmt, kommt der Sicherung der Grünflächen im Gebiete des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk eine nach wie vor außerordentlich große Bedeutung zu. Mag auch die Rechtswirkung dieses Grünflächenverzeichnisses, insbesondere durch die in der Rechtsprechung erfolgte Problematisierung der Verbandsbebauungspläne relativ gering sein, so ist ihm doch eine große praktische Bedeutung zuzumessen. Ein erstazloser Verzicht wäre kaum verantwortbar.

Die Übertragung dieser Aufgaben auf einen anderen Träger ist rechtlich schwierig. Die Übertragung auf das Land ist aus den das Bundesbaugesetz tragenden Motivationen ausgeschlossen; die Überweisung auf andere Träger im Sinne des Bundesbaugesetzes nur insoweit zulässig, als sie auf einen Abbau der Sonderregelungen zielen würde. Mit der Übertragung dieser Befugnisse auf die beteiligten Gemeinden selbst wäre nichts gewonnen, da die Gemeinden gerade an überörtliche Planungen gebunden werden sollen. Die Überlegungen, wie die Funktionen des Verbandsverzeichnisses Grünflächen sinnvoll weiter entwickelt werden können, sind noch nicht abgeschlossen.

Gerade dieser Bezug zeigt deutlich, daß es zu einer abschließenden Regelung über die bisher vom Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk wahrgenommenen Aufgaben und damit zur Beantwortung der Frage nach seiner künftigen Existenz noch umfassender Überlegungen bedarf. Sie müssen den Gesamtbereich der staatlichen und regionalen Mittelinstanz umfassen.

Leistungssteigerung der Bezirksplanung?

Entscheidend ist die Frage, ob die bisherige Organisation der Regionalplanung auch die Aufgaben der Zukunft lösen könnte. Diese Frage wäre zu bejahen, wenn die Landesplanungsgemeinschaften der Kristallisationskern für die dort anzugliedernden verwandten und ergänzenden, die Regionalplanung verwirklichenden Aufgaben sein oder werden könnten. Das war das Konzept der drei großen regionalen Selbstverwaltungsverbände, wie sie das Sachverständigen Gutachten C dargestellt hat. Diese Lösung, der auch heute noch oder wieder mancher Landes- und Kommunalpolitiker nachhängt, ist aber von den im Lande bestimmenden politischen Kräften abgelehnt worden.

Keine der drei Landtagsfraktionen hat sich dafür entscheiden wollen. Kein kommunaler Spitzenverband ist schließlich nachdrücklich und kompromißlos dafür eingetreten. Jedermann mußte aber wissen, daß mit der Ablehnung dieses Strukturmodells auch über die Landesplanungsgemeinschaften negativ entschieden war.

Kommunal- und Landesverwaltung müssen, das ist zwingendes Ziel der Verwaltungsreform, vereinfacht und vereinheitlicht werden. Die funktionale Verwaltungsreform muß von dem Gedanken getragen sein, der Zersplitterung von Zuständigkeiten entgegenzuwirken und solche Verwaltungskompetenzen, die ihrer gegenseitigen Ergänzung und Abstimmung bedürfen, organisatorisch zusammenzuführen.

Es gibt daher nur die Alternative:

Entweder werden die regionalen Planungsaufgaben des Siedlungsverbandes durch solche Aufgaben angereichert, daß sie sich gegenseitig ergänzen und stützen

oder die Regionalplanung wird auf die Behörde verlagert, bei der die Mehrzahl der regionalen Steuerungs- und Leistungsverwaltungsaufgaben liegt.

Diese Frage steht zur Entscheidung an. Ausgeschlossen aber ist: Der Grundsatz, Planung und Leistungsverwaltung zu integrieren gelte auf allen Ebenen - Gemeinde, Land, Bund -, könne aber für die Regionen geleugnet werden.