

AUFBAU DER STÄDTE

FRIEDRICH HALSTENBERG

Kommunale Planungsgemeinschaften als Träger der Regionalplanung

Ein Erfolg ist der nun gut ein halbes Jahrhundert alten Diskussion über die überörtliche Planungs-koordination zuteil geworden: An ihrer Rechtfertigung und Notwendigkeit werden allenthalben Zweifel nicht mehr geäußert. Deklarationen über interkommunale und regionale Planung waren bei den jüngsten Kommunalwahlen sogar als plakatierte Wahlslogans zu lesen. So einig alle im Bekenntnis des Grundsatzes scheinen, um so mehr divergieren die Vorstellungen über die gebotenen und zweckmäßigen Maßnahmen in der Praxis. Die in fast jedem Anwendungsfall offen in Erscheinung tretenden Meinungsverschiedenheiten mit regelmäßig gleichartiger Argumentation machen deutlich, in welcher gefährlichen Antinomie die Regionalplanung auf der einen, die Selbstverwaltung auf der anderen Seite manöviert werden können.

Regionalplanung und kommunale Planungshoheit in unlösbarem Widerstreit?

Die meist auch im konkreten Einzelfall unbestrittene Notwendigkeit überörtlicher regionaler Planungs-kooperation in größeren Wirtschaftsräumen sieht sich dem Anspruch gegenübergestellt, um keinen Preis in die kommunale Planungshoheit einzugreifen. Damit wird, je nachdem wie man den Inhalt der kommunalen Planungshoheit begreift, entweder Unmögliches verlangt oder Selbstverständliches ausgesagt.

Unmöglich wäre eine Regionalplanung zu praktizieren, wenn ihr jede Bindungskraft gegenüber der kommunalen Bauleitplanung verschlossen bleiben müßte. In der Tat aber wird – nicht selten – mit Überzeugung die Ansicht vertreten, die kommunale Selbstverwaltung im allgemeinen und die kommunale Planungshoheit im besonderen sei durch Recht und Gesetz gegen jede Bindungskraft einer übergeordneten Planung gefeit. Die Richtigkeit dieser Ansicht würde zwangsläufig das Ende der regionalen Planung bedeuten, bevor sie sich zu entfalten überhaupt begonnen hat. Indes: Die zitierte Ansicht ist falsch!

Planungs-koordination als Rechtsgebot

Die gemeindliche Planung ist durchaus nicht gegen die übergeordnete Planung geschützt, ihr vielmehr ausdrücklich ein- und im Kollisionsfalle untergeordnet. Das steht als Gesetzesbefehl in § 1 Abs. 3 des Bundesbaugesetzes und ist nicht neu, sondern war bereits so in den Aufbaugesetzen und zuvor im Wohnsiedlungsgesetz ähnlich dekretiert. Die Gültigkeit und Reichweite dieser Rechtssätze hat das Bundesverwaltungsgericht bestätigt.

Der Verfasser dieses Aufsatzes ist der Ansicht, daß ein solches Gebot gemeindenachbarschaftlicher und regionaler Planungs-kooperation einen übergesetzlichen, zwingend aus der Natur und Stellung der Gemeinde folgenden Grundsatz darstellt. Er hat in den genannten Gesetzesbestimmungen lediglich seine Bestätigung gefunden.

Gemeindenachbarschaftliche Rücksichtnahme und regionale Einfügung als natürliche Gemeindepflichten

Die Verpflichtung einer jeden Gemeinde, die lebenswichtigen Belange der Nachbargemeinde zu respektieren und

zu einer geordneten Entwicklung der Region beizutragen, der sie zugehört, ergibt sich aus der Gliedstellung, die der Gemeinde im körperschaftlichen Organismus des Staates zukommt. Es gibt nicht nur ein bürgerlichrechtliches Nachbarrecht privater Grundstücksnachbarn. In gleicher Weise gibt es ein gebietskörperschaftliches Gemeindenachbarschaftsrecht.

Die tragenden Gedanken des privaten Nachbarrechts sind Schutz und Ausgleich der Abwehr- und Nutzungsrechte. Auf Grund der Abwehrrechte ist der Eigentümer berechtigt, grundsätzlich jede fremde Einwirkung auf sein Grundstück zu unterbinden. Dieses Abwehrrecht findet seine Grenze dort, wo durch seine Ausübung die vernünftige Nutzung des anderen Grundstücks beeinträchtigt würde. Diese rechtsgedankliche Grundlegung läßt sich auf das Nachbarrecht der Gebietskörperschaften übertragen. Grundsätzlich endet das Hoheitsrecht der Gebietskörperschaft an deren Grenzen. Ausstrahlungen hoheitlicher, aber auch fiskalischer Maßnahmen überschreiten die Gebietsgrenzen, die Nachbargemeinde teils fördernd, teils hemmend. Ein genereller Ausschluß jener Ausstrahlungswirkungen wäre tatsächlich unmöglich. Eine willkürliche Handhabung oder Einleitung solcher überörtlich wirkender Maßnahmen kann aber nicht zulässig sein. Auch hier stellt sich das Problem des Ausgleichs von Abwehrrechten (zum Schutz der betroffenen Körperschaften) und Nutzungsrechten (der handelnden Körperschaften). Mit den Normen des individuellen Nachbarrechts erstrebt die Rechtsordnung das gedeihliche Miteinanderleben der einzelnen Grundeigentümer unter prinzipieller Anerkennung scharf abgegrenzter privater Eigentumssphären der Grundstücke. Das gebietskörperschaftliche „Gemeindenachbarrecht“ soll das gedeihliche Miteinanderleben der selbständigen Gebietskörperschaften gewährleisten.

Ein Gleiches gebietet die Stellung der Gemeinden innerhalb des Staatsverbands. Man mag zu der rechtshistorischen Frage des Ursprungs der kommunalen Selbstverwaltung stehen wie man will, nach geltendem Recht ist die kommunale Selbstverwaltung nach Art und Inhalt von der Staatsgewalt abgeleitet. Die Gemeinden sind Glieder des Staates, und zwar in grundsätzlich anderer Weise als der Staatsbürger. Als Mitinhaber der öffentlichen Gewalt, als deren örtliche Träger, stehen sie in hervorragender Weise in der Verantwortung für die Gemeinschaft. Wenn schon der einzelne Bürger von seinen Rechten, so vom Eigentum (Art. 14 Abs. 2 des Grundgesetzes) nur einen solchen Gebrauch machen soll, der zugleich dem gemeinen Wohl dient, so muß dies erst recht für die Gemeinden gelten. Die Einzelgemeinde ist mit der Wahrnehmung der ihr vom Staat zugestandenen Verwaltungsbefugnisse nicht nur dem Wohl der eigenen örtlichen, sondern zugleich der vom ganzen Staatsverband umschlossenen Gemeinschaft verpflichtet. Das besagt, daß jede Gemeinde bei der Ausübung ihrer Selbstverwaltungsrechte nicht nur jede vermeidbare Störung schutzwürdiger Rechte der Nachbargemeinden zu unterlassen, sondern vielmehr die Belange der Nachbargemeinde soweit zu fördern hat, als dies ohne Verletzung eigener Aufgaben möglich ist. Es gilt als ein fundamentaler, ausdrücklicher Fixierung nicht

Übersicht 1

Organisationsformen interkommunaler Zusammenarbeit

Organisationsform	Rechtsgrundlage	Allgemeine Kennzeichnung	Mitglieder und Beteiligte	Gründungsverfahren	Planungs- und baurechtliche Anwendungsbeispiele
Zweckverband	Zweckverbandsgesetz v. 7. 6. 59 / 11. 6. 40 / 24. 7. 41 § 9 NRW-AmtsO v. 10. 3. 53 + VerroVO v. 24. 3. 53 § 2 (I) S. 3 NRW-KreisO v. 21. 6. 53 + I. VDO v. 19. 9. 53 / 15. 8. 56	Öffentl.-rechtl. Körperschaft unter Beteiligung von Gemeinden und Gemeindeverbänden zur gemeinschaftlichen Wahrnehmung einzelner bestimmter öffentlicher Aufgaben, für die die Verwaltungs- oder Finanzkraft oder der Raum der einzelnen Gemeinde nicht ausreicht und deren Übernahme durch den nächsthöheren Kommunalverband nicht erfolgt. Selbstverwaltungs- und Satzungsrecht	Mindestens zwei Gemeinden (od. Gemeindeverbände). Neben und mit diesen je nach dem Verbandszweck auch natürliche und juristische Personen (aber nur im Freiverband und mit ministerieller Zustimmung)	a) Freiverbände: Gründungsbeschluß u. Feststellung der Satzung durch die staatliche Kommunalaufsichtsbehörde auf Grund der freiwilligen Beitritts-erklärungen b) Pflichtverbände: nach fruchtloser Fristsetzung gegenüber den zu beteiligenden Gemeinden: wie zu a)	Schlichte Planungsverbände mit Planberatungsfunktion; Echte Planungsverbände m. Planaufstellungs-(Satzungs-) recht; Qual. Planungs- u. Durchführungsverbände mit zusätzlichen speziellen Vollzugs- u. Überwachungsaufgaben
Öffentl.-rechtl. Vereinbarung	§§ 13, 14 Zweckverbandsgesetz v. 7. 6. 59 / 11. 6. 40 / 24. 7. 41 § 9 NRW-AmtsO § 2 (I) S. 3 NRW-KreisO	Wahrnehmung einzelner bestimmter öffentlicher Aufgaben mehrerer Gemeinden durch eine der beteiligten Gemeinden; Einräumung des Mitbenutzungsrechts öfftl. Einrichtungen ggf. auch Ausdehnung des Ortsrechts auf die beteiligten übrigen Gemeinden	Mindestens zwei Gemeinden (od. Gemeindeverbände)	a) Freie Vereinbarung mit Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde b) Pflichtvereinbarung auf Anordnung der Aufsichtsbehörde (Verfahren wie bei Pflichtverbänden)	Gemeinsames Bauaufsichts- und Planungsamt; Gemeinsame Versorgungseinrichtungen; Ausdehnung des Ortsbaurechtes; überörtliche Plan-aufstellung
Aktiengesellschaft A. G.	Aktiengesetz v. 30. 1. 1937	Kapitalgesellschaften (jurist. Person) zur Wahrnehmung gemeinschaftlicher öffentlicher, privater usw. beliebiger Aufgaben und Interessen	Natürliche und juristische Personen des privaten oder öffentlich. Rechtes	Beurkundeter Gesellschafts- bzw. Gründungsvertrag m. Handelsregistereintragung	Verkehrs- u. Versorgungsunternehmen einzelner oder mehrerer Gemeinden, auch unter privatwirtschaftl. Beteiligung. Auch einzelne Planungszusammenschlüsse, Trägergesellschaften für Gemeindeneugründungen
G. m. b. H.	GmbH.-Gesetz v. 20. 4. 1892 mit vielen Änderungen				
Verein (eingetragen oder nicht eingetragen)	§§ 21 ff. BGB	Zusammenschluß zur gemeinsam. Wahrnehmung nichtwirtschaftlicher Aufgaben und Interessen	Mindestens sieben natürl. oder jur. Personen des privaten oder öffentlichen Rechtes	Gründungsprotokoll mit 7 Unterschriften d. Satzung. Bei rechtsfähigen Vereinen: Vereinsregistereintragung auf Grund öffentl. beglaubigter Anmeldung	Zusammenschlüsse zur Planvorbereitung (Schlichte Planungsverbände)
Bürgerlich-rechtliche Gesellschaft	§§ 705 ff. BGB	Zusammenschlüsse zur gemeinschaftlichen Wahrnehmung von Aufgaben und Interessen jeder Art	Mindestens zwei natürl. und jur. Personen des öffentlichen od. privaten Rechtes	Formloser Vertragsabschluß	Zusammenschlüsse zur Planvorbereitung (Schlichte Planungsverbände)

bedürftiger Leitsatz, daß alle Organe und Verwaltungsglieder im gemeinsamen Staatsverband einander Respektierung und Unterstützung gewähren, sich jeder gegenseitigen Beeinträchtigung zu enthalten und die bestmögliche Förderung des Gemeinwesens anzustreben haben. Das „Gemeindenachbarrecht“ ist nichts anderes als die regionale Ausprägung der Kooperationspflicht aller Mitglieder des gemeinsamen Staatsverbandes.

Mit Gründen des Rechts läßt sich schlecht gegen eine Aktivierung der Regionalplanung fechten. Als administrative Aufgabe und in ihrer Überordnung gegenüber der kommunalen Bauleitplanung ist sie vom geltenden Recht anerkannt. Es geht – darauf wird noch zurückzukommen sein – nicht mehr darum, ob der kommunalen Bauleitplanung eine regionale oder Landesplanung übergeordnet ist, sondern nur darum, wer der Träger jener übergeordneten Planung ist, ob die Gemeinden daran in einer ihre Ansprüche befriedigenden Weise mitwirken und ob ein Verfahren bestimmt wird, welches die Respektierung der kommunalen Interessen sichert.

Gegen die regionale Planung wird oft eingewandt, daß sie planungstechnisch weit hinter der Ortsplanung dreihinke. Daher könne es der Ortsplanung nicht zugemutet werden, bereits aufgestellte und darüber hinaus in den Vollzug eingetretene Planungen aus Anlaß späterer regionaler Planungsvorstellungen aufzugeben oder zu ändern. Dennoch kann dies zwar unerwünscht, aber sachlich notwendig sein, nämlich wenn sich zeigt, daß im konkreten Falle eine Planung mit den schutzwürdigen Interessen der Nachbargemeinde auf gar keinen Fall vereinbar oder etwa

einer überörtlichen Verkehrsplanung im Wege ist. Solche Vorkommnisse beweisen, wie notwendig, wie nützlich eine rechtzeitig konzipierte, mit allen Beteiligten abgestimmte, vertrauenswürdige überörtliche Planung, eben die Regionalplanung ist, von der dann die kommunale Bauleitplanung ausgehen kann. Für solche Regionalplanung muß der rechte Weg gefunden werden.

Die allen Beteiligten aus der Diskussion bekannten, in Betracht kommenden Lösungsmöglichkeiten, soweit das geltende Recht sie darbietet, sind in den diesem Aufsatz beigegebenen Übersichten 1 und 2 zusammengestellt.

Bestehende Planungsgemeinschaften

Unter den verschiedenen rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten zur Anbahnung und Sicherung interkommunaler und regionaler Planungs- und Koordinationsüberwiegts derzeitig eindeutig die Organisationsform der Planungs- oder Arbeitsgemeinschaft. Unter den 27 Gemeinschaften dieser Art, die in der (gewiß nicht vollständigen) Übersicht 5 nachgewiesen sind, gibt es aber nur 4 Organisationen, denen das Recht zusteht, Pläne mit Bindungskraft für die Ortsplanung aufzustellen (vgl. die Nrn. 16, 20, 21, 23 der Übersicht 3). Nur sie sind „echte“ Planungsgemeinschaften oder -verbände.

Alle übrigen Planungs- und Arbeitsgemeinschaften haben lediglich vorbereitende oder technische Hilfs- und Beratungsfunktionen. Ihre Beschlüsse, soweit sie Planungsgegenstände betreffen, sind ohne Bindungskraft. Es handelt sich um „schlichte“ Planungsgemeinschaften. Ihr ganz deut-

Übersicht 2

Arten von Planungsgemeinschaften

Verbandsart (Rechtsgrundlage)	Zulässige Verbandsmitglieder	Gründung	Zulässige Planungsaufgaben
Planungsverband nach § 4 BBauG (echter Planungsverband)	Gemeinden und sonstige öffentliche Planungsträger (= Fachplanungsbehörden des Bundes, der Länder und der Gemeindeverbände)	a) Freiverband: mit Zustimmung aller Mitglieder b) Zwangsverband: durch Beschluß der Landesregierung (ggf. mit Zustimmung der Bundesregierung, wenn Bundesbehörden beteiligt sind)	Je nach Satzung: 1. Flächennutzungsplanaufstellung 2. Bebauungsplanaufstellung 3. Bodenordnungsmaßnahmen
Planungsverband nach Zweckverbandsrecht	Gemeinden und Gemeindeverbände sowie andere öffentliche Körperschaften und – mit ministerieller Zustimmung – auch Einzelpersonen und juristische Personen des Privatrechts	a) Freiverband: mit Zustimmung aller Mitglieder unter Mitwirkung der Kommunalaufsichtsbehörde b) Pflichtverband: durch Anordnung der Kommunalaufsichtsbehörde	Je nach Satzung: 1.–3. wie oben, Bebauungsplanung jedoch nur dann, wenn dem Verbands keine anderen als kommunale Mitglieder angehören (§ 6 Abs. 3 ZVG)
Arbeitsgemeinschaft nach Vereins-, Handels- oder Zweckverbandsrecht (schlichte Planungsgemeinschaft)	Gemeinden und Gemeindeverbände sowie alle juristischen Personen des öffentlichen und privaten Rechts und Privatpersonen	je nach der gewählten Rechtsform, Zwangsverbandsbildung hier nicht möglich	Lediglich unverbindliche planvorbereitende Maßnahmen, Beratung, Entwurfsarbeit usw.
Regionale Planungsgemeinschaft	Gemeinden und Gemeindeverbände unter angemessener Beteiligung anderer öffentlicher und meist auch privater Planungsträger	Zwangsverbandsbildung nur auf sondergesetzlicher Grundlage (z. B. Ruhrsiedlungsverband)	Aufstellung von regionalen Entwicklungsplänen, nicht aber von Bauleitplänen

liches Überwiegen beweist, wie schwer es offenbar ist, auf dem Wege freiwilliger kommunaler Zusammenschlüsse zu einer *kommunalen* Regionalplanung zu gelangen. Alle vier „echten Planungsgemeinschaften“ sind durch Gesetz geschaffen. Alle übrigen freiwillig gegründeten Planungsgemeinschaften sind solche ohne Planaufstellungsbezugnis.

Daß freiwillige Unterordnung unter eine freiwillig gebildete kommunale Planungskörperschaft höherer Ordnung keine Rechtseinbuße darstellt, die nicht schon – wie oben dargelegt – durch Gesetz verordnet ist, sollte den Entschluß zur Bildung echter regionaler Planungsgemeinschaften erleichtern, zumal diese den nicht zu unterschätzenden Vorzug bieten, daß die regionale Planungskompetenz einem kommunalen Träger zugestanden und an ein autonom zu regelndes Verfahren gebunden wird.

Die vermeintliche Alternative, ob sich die kommunale Bauleitplanung der Regionalplanung unterzuordnen hat oder nicht, gibt es nicht mehr. Wohl aber gibt es, allerdings gewiß nicht unbeschränkt, die Alternative, ob die Regionalplanung von kommunaler Initiative in kommunalen Gemeinschaftsorganisationen getragen wird, oder durch das nach Recht und Verfassung durchaus zulässige staatsbehördliche Gebot.

Freiwillig gegründete oder gesetzlich geregelte Zusammenschlüsse

In einer Reihe dringend der Lösung bedürftiger Regionen geht der Meinungsstreit darum, ob freiwillig gegründete Planungsgemeinschaften solchen Organisationen vorzuziehen sind, die durch Gesetz oder auf Grund besonderer Gesetze ins Leben gerufen werden. Ohne jeden Zweifel genießt eine freiwillig erreichbare Lösung grundsätzlich den Vorzug. Indes ist es bereits zweifelhaft genug, ob in Regionen mit einer großen Anzahl beteiligter Gemeinden ganz unterschiedlicher Interessenrichtungen ein derartiger freiwilliger Zusammenschluß überhaupt erreicht werden kann; denn eine unverzichtbare Bedingung müßte eben darin bestehen, daß die ordnungsgemäß zustande gekommenen Beschlüsse dieser Gemeinschaftsorganisationen insoweit für die Gemeinden bindend sind, als es sich um die Wahrnehmung *überörtlicher* Belange handelt. Wenn sich um diesen Preis freiwillige Zusammenschlüsse mit echter Unterordnung erzielen lassen, wird je nach Lage des Falles gleichwohl eine Mitwirkung des Gesetzgebers u. U. notwendig sein. Dies gilt nämlich dann, wenn ein derartiger Zusammenschluß weder durch § 4 des Bundesbaugesetzes noch durch die Vorschriften des Zweckverbandsgesetzes legalisiert werden kann. Bei den Planungsverbänden des Bundesbaugesetzes kann es sich nur um solche handeln, denen die Aufgabe der Bauleitplanung obliegt. Mag der Begriff der Bauleitplanung – in Anwendung der in § 3 des Bundesbaugesetzes aufgestellten Grundsätze über gemeinsame Flächennutzungspläne – auch einer gewissen Dehnung zugänglich sein, so handelt es sich bei einer Gemeinschaftsplanung z. B. für den Raum von mehr als 50 Gemeinden in einer Stadtregion gewiß nicht mehr um Aufgaben der Bauleitplanung, sondern um einen Bereich, der nach Größe, Gegenstand und Planungsinhalt der Regionalplanung als unterster Stufe der Landesplanung zuzuordnen ist. Diese aber kann schon deshalb nicht durch das Bundesbaugesetz geregelt sein, weil es dem Bunde insoweit an der Gesetzgebungszuständigkeit mangelt.

Im gleichen Falle helfen auch die Bestimmungen des Zweckverbandsgesetzes nicht. Auf dessen Bestimmungen können sich die Gemeinden bei ihren Zusammenschlüssen nur dann berufen, wenn es sich um die Wahrnehmung sol-

Übersicht 3

Bestehende

Planungsgemeinschaft, Sitz, Rechtsform	Mitglieder (M), Größe und Einwohnerzahl des Planungsgebiets (P)
1. Kommunale Arbeitsgemeinschaft für den Raum <i>Aalen und Umgebung, Aalen/Württ.</i> , (Vereinbarung der Mitglieder)	M: Städte Aalen und Wasseralfingen, Gemeinden Dewangen, Fachsenfeld, Hofen, Hüttlingen, Oberkochen P: 122 qkm, 55 100 Ew. (1958)
2. Regionale Planungsgemeinschaft <i>Böblingen – Leonberg – Ludwigsburg</i> (in Gründung), (eingetragener Verein)	M: Die Gemeinden der Landkreise Böblingen, Leonberg und Ludwigsburg P: 1165 qkm, 438 000 Ew. (1958)
3. Planungsgemeinschaft <i>Breisgau, Freiburg</i> (öffentlich-rechtliche Vereinbarung)	M: Stadtkreis Freiburg, Landkreise Emmendingen und Freiburg P: 1338 qkm, 250 000 Ew. (1957)
4. Planungsgemeinschaft <i>Dinslaken, Dinslaken</i>	M: Landkreis Dinslaken und kreisangehörige Städte und Gemeinden P: 221 qkm, 111 000 Ew. (1958)
5. Zweckverband <i>Wirtschaftsraum Stadt- und Landkreis Göttingen, Göttingen</i>	M: Stadtkreis Göttingen und zwölf umliegende Gemeinden
6. Gemeinsamer Landesplanungsrat <i>Hamburg/Schleswig-Holstein</i>	M: Bundesländer Hamburg und Schleswig-Holstein mit politischen und technischen Vertretern sowie Vertreter der an der Planung interessierten Körperschaften P: Schleswig-holsteinischer Teil des Hamburger Ausstrahlungsgebietes
7. Planungsgemeinschaft <i>Hochrhein, Säckingen</i> (nicht rechtsfähiger Verein)	M: Landkreise Lörrach, Säckingen, Waldshut und Gemeinden und Städte dieser Kreise P: 1604 qkm, 255 000 Ew. (1958)
8. Kommunale Arbeitsgemeinschaft <i>Lippe-Mündung, Wesel</i>	M: Stadt Wesel und 6 weitere Gemeinden des Kreises Rees, Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, Landesplanungsgemeinschaft Rheinland P: 135 qkm, 37 500 Ew. (1956)
9. Planungsverband <i>Außerer Wirtschaftsraum München, München</i> (Zweckverband)	M: Stadt München, Bezirk Oberbayern, Landkreis Dachau, mit 5 Gemeinden; Landkreis Ebersberg mit 7 Gemeinden, Landkreis Erding mit 4 Gemeinden, Landkreis Freising mit einer Gemeinde, Landkreis Fürstfeldbruck mit 20 Gemeinden, Landkreis München mit 29 Gemeinden, Landkreis Starnberg mit 14 Gemeinden, Landkreis Wolfratshausen mit 7 Gemeinden P: Etwa 1600 qkm, etwa 1,24 Mio Ew. (1956)

(Fortsetzung s. S. 630)

Planungsgemeinschaften

Planungsgemeinschaft, Sitz, Rechtsform	Mitglieder (M), Größe und Einwohnerzahl des Planungsgebiets (P)
10. Planungsgemeinschaft <i>Neckar-Alb</i> , Tübingen (nicht rechtsfähiger Verein)	M: Landkreise Balingen, Hechingen, Münsingen, Reutlingen, Sigmaringen, Tübingen und 16 Städte und Gemeinden P: 3244 qkm, 495 000 Ew. (1958)
11. Arbeitsgemeinschaft <i>Großraum Nürnberg</i> , Nürnberg	M: Stadt- und Landkreise Nürnberg, Fürth, Erlangen, Schwabach P: 1552 qkm, 810 000 Ew. (1958)
12. Planungsgemeinschaft <i>Odenwald</i> , Mosbach/O. (nicht rechtsfähiger Verein)	M: Landkreise Buchen, Mosbach, Sinsheim, Tauberbischofsheim, sowie ortsansässige Bundes- und Landtagsabgeordnete, je ein Vertreter der Kreistage und der Gemeinden P: 2607 qkm, 271 000 Ew. (1958)
15. Interessengemeinschaft <i>Rhein-Ems</i> , Bocholt	M: Landkreise Ahaus, Grafenschaft Bentheim, Coesfeld, Lingen, Steinfurt; Städte Bocholt, Rheine, Emsdetten, Gronau, Ahaus, Lingen, Nordwalde, Vreden, Borken; Fachverbände der Textilindustrie; Industrie- und Handelskammern Münster und Osnabrück P: 3816 qkm, 552 000 Ew. (1956)
14. Kreisplanungsgemeinschaft <i>Waiblingen</i> , Waiblingen	M: Die 61 Gemeinden und Städte des Landkreises Waiblingen P: 433 qkm, 173 000 Ew. (1958)
15. Planungsgemeinschaft für den Kreis <i>Wangen im Allgäu</i> , Wangen i. A. (nicht rechtsfähiger Verein)	M: Landkreis Wangen und die 41 Kreisgemeinden P: 741 qkm, 68 500 Ew. (1958)
16. <i>Landesplanungsgemeinschaft Westfalen</i> (Körperschaft des öffentlichen Rechts)	M: Die 7 kreisfreien Städte und 31 Landkreise des Planungsgebietes (ehem. Land Lippe-Deilmold und ehem. Provinz Westfalen ohne dem Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk zugehörige Teile). P: 18 850 qkm; 3,98 Mio Ew.
17. Planungsgemeinschaft <i>Westlicher Bodensee - Linzgau - Hegau</i> , Radolfzell (nicht rechtsfähiger Verein)	M: Landkreise Konstanz, Stockach, Überlingen und 14 Städte und Gemeinden P: 1700 qkm, 247 000 Ew. (1958)
18. Gemeinsamer Planungsausschuß <i>Stadt und Kreis Wetzlar</i> , Wetzlar	M: Stadt- und Landkreis Wetzlar, Vertreter der Orts- und Bezirksplanungsstellen P: 100 qkm, 55 200 Ew. (1956)
19. Arbeitsgemeinschaft <i>Würzburg Stadt u. Land</i> , Würzburg	M: Stadt Würzburg, Landkreis Würzburg P: 496 qkm, 176 000 Ew.

Planungsgemeinschaft, Sitz, Rechtsform	Mitglieder (M), Größe und Einwohnerzahl des Planungsgebiets (P)
20. <i>Landesplanungsgemeinschaft Rheinland</i> , (Körperschaft des öffentlichen Rechts)	M: die kreisfreien Städte und Landkreise des Planungsgebietes (nördl. Teil der ehem. Rheinprovinz ohne dem Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk zugehörige Gebietsteile) P: 10 500 qkm; 6,05 Mio Ew. (1959)
21. <i>Planungsausschuß für das Rhein. Braunkohlengebiet Braunkohlensausschuß</i> (Sonderausschuß der Landesplanungsgemeinschaft Rheinland)	RegPräs. Köln, Aachen und Düsseldorf, Landkreise; Berghauptmann; Landesplaner; Landwirtschaftskammer; Landesiedlungsamt; Landwirtschaftsverband; Braunkohlenbergbau, IG Bergbau, Landwirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Energiewirtschaft, Steinzeugindustrie. P: 1359 qkm; 0,49 Mio Ew. (1959)
22. <i>Kommunale Arbeitsgemeinschaft Rhein-Neckar</i> , Mannheim (GmbH)	M: Stadtkreise Mannheim, Heidelberg, Ludwigshafen, Frankenthal und gleichnamige Landkreise, Stadt Viernheim, Landkreis Bergstraße P: etwa 3000 qkm, etwa 1,41 Mio Ew. (1958)
23. <i>Siedlungsverband, Ruhrkohlenbezirk</i> (Körperschaft des öffentlichen Rechts)	M: Die 18 kreisfreien Städte und 9 Landkreise des Verbandsgebietes. P: 4591 qkm; 5,56 Mio Ew. (1959)
24. <i>Kommunale Arbeitsgemeinschaft für den Stuttgarter Raum</i> , Stuttgart	M: Stadtkreis Stuttgart, Landkreis Ludwigsburg mit 4 Gemeinden, Landkreis Leonberg mit 5 Gemeinden, Landkreis Böblingen mit 4 Gemeinden, Landkreis Eßlingen mit 7 Gemeinden, Landkreis Waiblingen mit 6 Gemeinden P: 570 qkm, 970 000 Ew. (1957)
25. <i>Planungsgemeinschaft Trierer Tal</i> , Trier (Zweckverband)	M: Stadtkreis Trier, Landkreise Trier und Saarburg mit fünf Ämtern und 24 Gemeinden P: 246 qkm, 130 000 Ew.
26. <i>Planungsgemeinschaft für den Raum Ulm/Neu-ulm</i> , Ulm	M: Stadtkreise Ulm und Neu-ulm, Landkreis Ulm mit 18 Gemeinden, Landkreis Neuulm mit 14 Gemeinden
27. <i>Planungsgemeinschaft Engeres Untermaingebiet</i> , Frankfurt/M.	M: etwa 100 Gemeinden der Landkreise Main-Taunus, Friedberg, Hanau, Offenbach, Groß-Gerau, Obertaunus; Stadtkreise Frankfurt, Offenbach, Hanau P: etwa 1100 qkm, etwa 1,2 Mio Ew.

Soweit die erste Spalte keine Aussage über die Rechtsform enthält, handelt es sich um formlose Zusammenschlüsse. Ins einzelne gehende Nachweisungen enthält Bd. 39 der Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung: „Regionale und Interkommunale Planungsgemeinschaften“, 1959, Köln.

der Aufgaben handelt, die den Gemeinden oder Gemeindeverbänden zur Ausübung überlassen oder zugewiesen sind. Die Regionalplanung gehört nach geltendem Verfassungs- und Organisationsrecht aber nicht zu den Aufgaben der Gemeinden oder Gemeindeverbände. Es handelt sich vielmehr um eine ursprünglich staatliche Aufgabe, soweit sie nicht, wie z. B. im Lande Nordrhein-Westfalen, der Selbstverwaltung bzw. neugeschaffenen planerischen Selbstverwaltungsorganisation zur Wahrnehmung überwiesen ist.

Auf privatrechtlicher, vereins-, gesellschafts- oder handelsrechtlicher Grundlage können echte regionale Planungsgemeinschaften nicht gegründet werden, da Hoheitsbefugnisse nur durch Körperschaften des öffentlichen, nicht aber des privaten Rechtes ausgeübt werden können. Um Hoheitsbefugnisse handelt es sich aber zweifellos; ohne jeden Zweifel setzt das Rechtsgebot des § 1 Abs. 3 des Bundesbaugesetzes für die Landesplanung, in welche die Gemeinden sich einzufügen haben, eine öffentlich-rechtliche Struktur voraus.

Das Ergebnis dieser Überlegungen ist dahin zusammenzufassen, daß es auch bei freiwilliger Bildung regionaler Planungsgemeinschaften durch die Gemeinden eines legalisierenden Gesetzgebungsaktes bedarf. Dieser könnte entweder in Form eines Sondergesetzes oder im Rahmen der Landesplanungsgesetzgebung ergehen.

Kommunale Initiative entscheidet

Abgesehen von der positiven nordrhein-westfälischen und der nicht unbedenklichen bayerischen Regelung hat noch keines der dafür zuständigen Bundesländer eine gesetzliche Entscheidung über die Trägerschaft der Regionalplanung getroffen. Die kommunale Lösung im Sinne „planerischer Selbstverwaltung“ sollte zielbewußt angestrebt werden. Der Erfolg solchen Bemühens setzt kommunale Initiative voraus. Die freiwillige Gründung kommunaler Planungsgemeinschaften beweist, ob die kommunale Selbstverwaltung zur Übernahme und Erfüllung der Aufgaben der Regionalplanung bereit ist. Eine solche überzeugend dokumentierte kommunale Willenskundgebung wird der Gesetzgeber nicht übersehen und übergehen dürfen. So konnte, als die dort bestehenden kommunalen Planungsgemeinschaften etwa 40 % des Landesgebietes erfaßten, für die Regierungsvorlage zum Landesplanungsgesetz von Baden-Württemberg kein Zweifel daran bestehen, daß dieser Weg kommunaler Initiative gesetzlich zu bestätigen war. Ob ihm andere Länder folgen werden, hängt entscheidend davon ab, ob die kommunale Selbstverwaltung nicht mit Deklarationen und Postulaten, sondern in praktischer Gemeinschaftsarbeit das Prinzip der Planungsgemeinschaft wählt oder den staatlichen Planungsbehörden das Feld überläßt.