

Stadtarchiv Mannheim

Nachlaß

Hermann Heimerich

Zugang: 24/1972

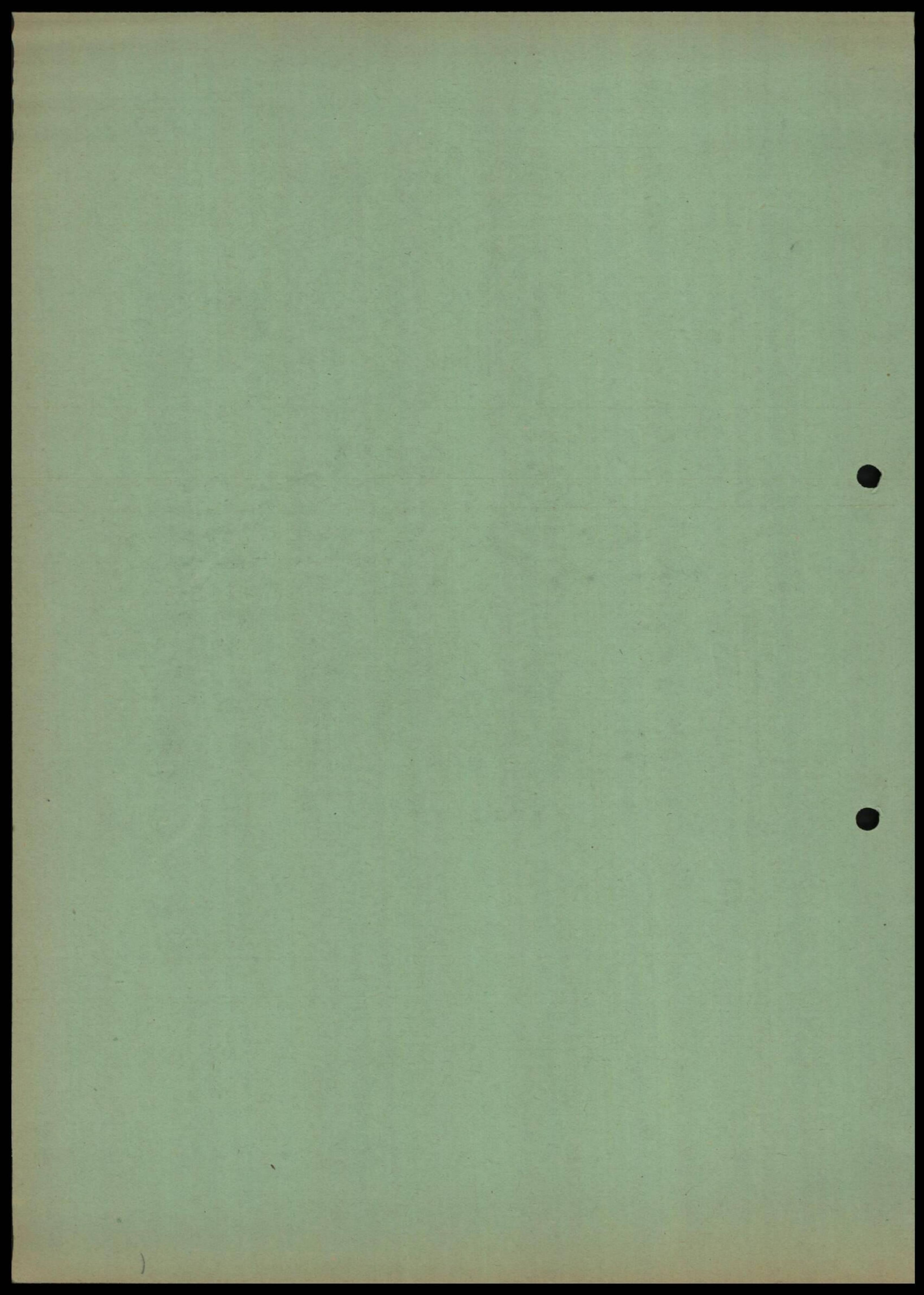
247

[Sachverständigenkommission...]

hier: kommunales Verfassungswesen, hier:
Neuordnung in den
Ballungsräumen, Entwürfe
und Endfassung

1959

zu hessen

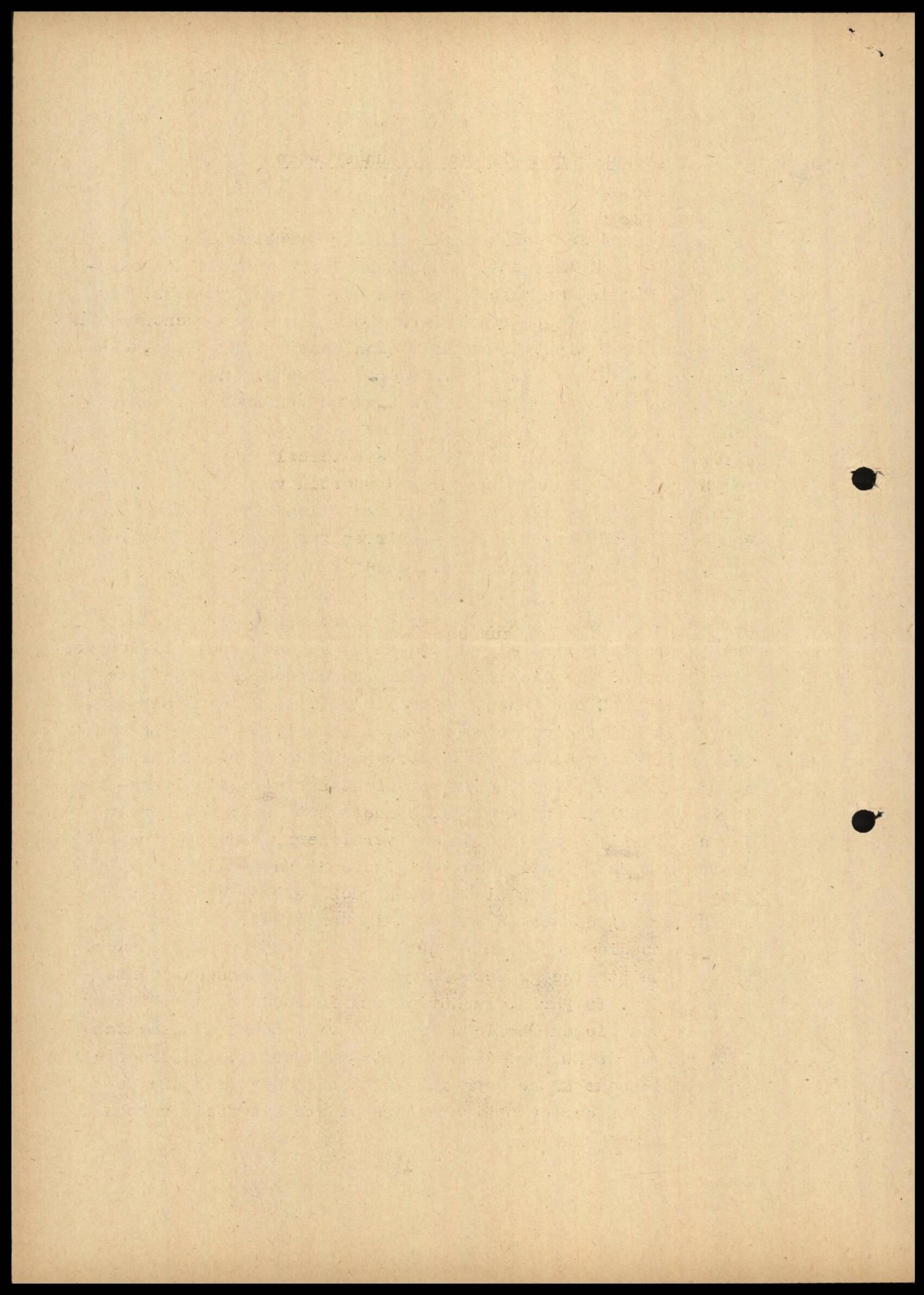


Fassung Sanktmarks

Neuordnung in den Ballungsräumen

er. 8.10.59

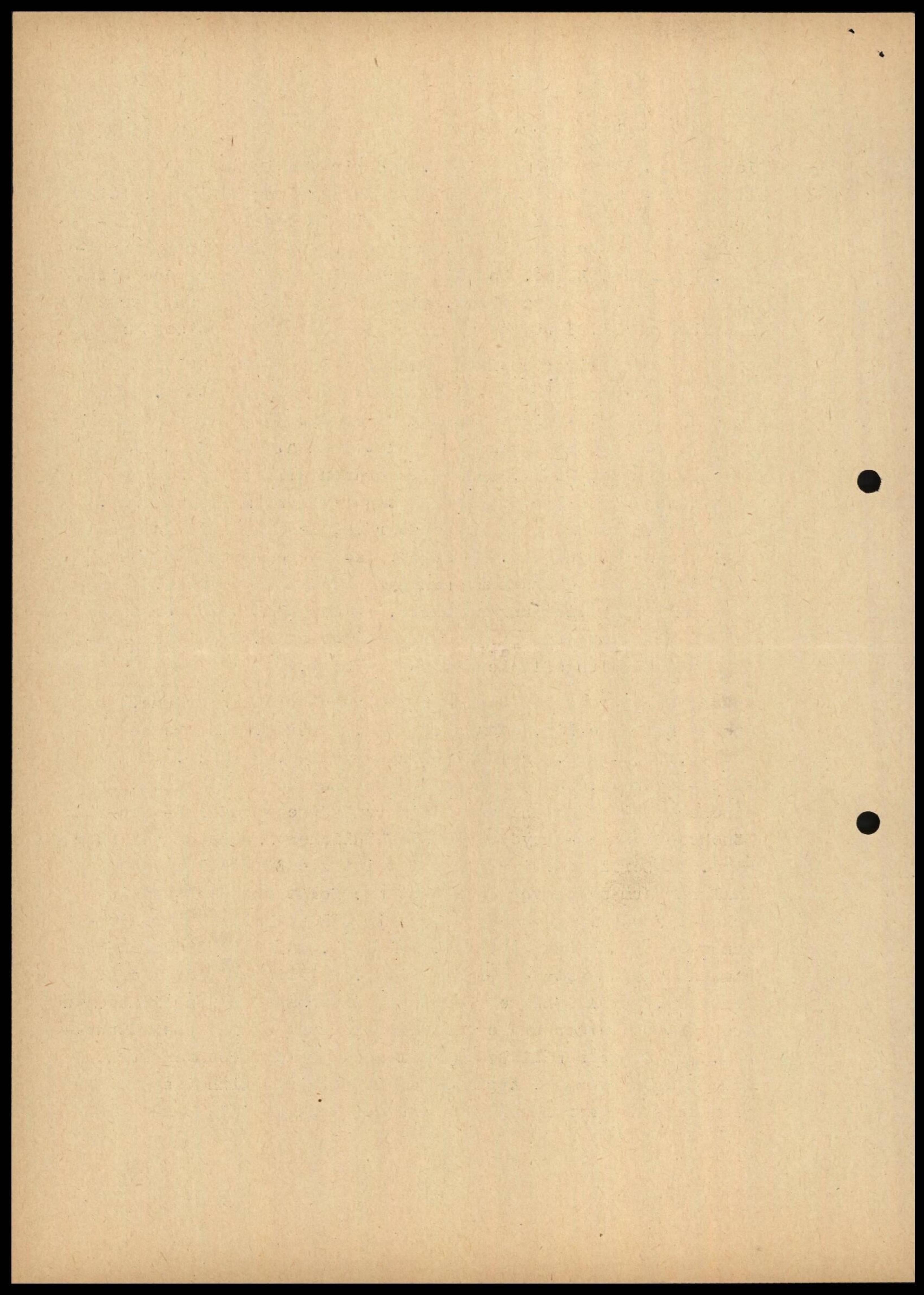
In den letzten Jahrzehnten sind in der Struktur der Städte, vor allem der Großstädte, erhebliche Veränderungen eingetreten, die in der Hauptsache auf den Bevölkerungszuwachs, die fortschreitende Industrialisierung und die Verkehrsentwicklung zurückzuführen sind. Es handelt sich dabei um Probleme, die auch in zahlreichen anderen Ländern in Erscheinung treten, am deutlichsten in den Vereinigten Staaten von Amerika, wo an mehreren Stellen eine "Megalopolis" sich gebildet hat oder in Bildung begriffen ist und einige Stadtareale zusammen mit ihren Suburbs eine Ausdehnung von Hunderten von Kilometern erreichen. Diese Entwicklung hängt vor allem mit der Flucht der Wohnbevölkerung aus den City-Bezirken zusammen, die mit ihrem Lärm, ihrer Verkehrsdichte und ihrer von Rauch, Ruß und chemischen Substanzen geschwängerten Atmosphäre als Wohnstätte unbeliebt geworden sind. In der größeren Ruhe der Vorstädte und Landbezirke wird ein Gegengewicht gegenüber dem Milieu der City gesucht, die sich immer mehr zur bloßen Arbeitsstätte und zu einem Einkaufszentrum entwickelt. Aber sogar als Einkaufsstätte ist diese City schon gefährdet, da viele Ladenbesitzer ihren Kunden in die Suburb nachgezogen sind. Dieser Auszug aus den Stadtgrenzen hat nicht nur neue Siedlungs- und Verkehrsprobleme aufgeworfen, sondern hat auch, wie Kenner der amerikanischen Verhältnisse versichern, eine so eigenartige und zum Teil lästige soziologische Situation in der Suburb geschaffen, daß schon wieder eine rückläufige Bewegung nach der Zentralstadt hin da und dort im Gange ist. Es sind dann wenigstens die großen Entfernungen nicht mehr zu überwinden, und es bleibt eine größere Anonymität des Lebens des einzelnen gewahrt. In Paris, in Zürich und in anderen europäischen Großstädten liegen ähnliche Probleme vor, wobei zu beachten ist, daß es in Europa, im Gegensatz zu Amerika, größere nicht aufgeschlossene Räume kaum mehr gibt und daß durch die Dekonzentration der europäischen Großstädte die freie unbebaute



Landschaft immer mehr abnimmt. Daß wir uns in der Deutschen Bundesrepublik in einer ähnlichen Entwicklung befinden, zeigt schon die große Zahl der Pendler, die in den Industrieland-schaften hin- und herfluten. Der Bundesminister für Wohnungs-bau, Herr Paul Lücke, hat die auch bei uns eingetretene Situa-tion richtig gekennzeichnet, als er bei der Eröffnung der Interbau am 11. September 1957 in Berlin folgendes sagte:

"Die zufällige Gemeindegrenze ist in unserem Zeitalter nicht mehr die Grenze des Lebensraumes der Stadt. Tat-sächlich ist dieser Rahmen durch die Entwicklung der Städte schon überall gesprengt worden. Der städtebauliche Raum einer Stadt, den es zu ordnen gilt und dessen wei-tere Entwicklung in vernünftige Bahnen zu lenken gilt, ist vielmehr der Wirtschaftsraum, der über die kommunale Grenze hinausgeht. Versuche, das Wachsen von Städten in die bestehenden kommunalen Grenzen zu pressen, müssen zu Fehlentwicklungen führen, zu der als falsch erkann-ten Ballung und zur Überbauung der so notwendigen Grün- und Erholungsflächen im Stadtgebiet."

In der Bundesrepublik bestehen zahlreiche Ballungsräume, so insbesondere Berlin, das Ruhrgebiet, Hamburg, das Rhein-Main-Gebiet, Stuttgart, das Rhein-Neckar-Gebiet, München, Nürnberg-Fürth-Erlangen, Hannover und Bremen. Daneben gibt es auch noch eine erhebliche Anzahl von kleineren Räumen wie Ulm - Neu-Ulm, Mönchen-Gladbach-Rheydt, die mit ähnlichen Problemen belastet sind. In Berlin und im Ruhrgebiet ist die Entwicklung zum Ballungsräum schon vor Jahrzehnten erfolgt und rechtzeitig erkannt worden. Das Gesetz über die Bildung eines Ruhr-Sied-lungs-Verbandes stammt vom 5. Mai 1920. Das Gebiet dieses Ver-bandes umfaßt heute 4 591 qkm mit 5,5 Millionen Einwohnern. Der am 1. April 1912 gegründete Zweckverband Großberlin bestand aus 7 Stadtkreisen und erfaßte damals rund 4 Millionen Einwohner. Aus den wesentlichsten Teilen des Zweckverbandes wurde durch Gesetz vom 27. April 1920 die Berliner Einheitsgemeinde gebildet, die zur Lösung der von der Zentrale nicht zu bewäl-



tigenden örtlichen Aufgaben in 20 Bezirke eingeteilt wurde. Diese beiden gesetzlichen Regelungen für das Ruhrgebiet und für Berlin sind vorbildlich und haben sich gut bewährt. Durch die Zusammenfassung von Aufgaben in diesen Gebieten ist auch eine wesentliche Verminderung von Reibungen und eine Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung eingetreten.

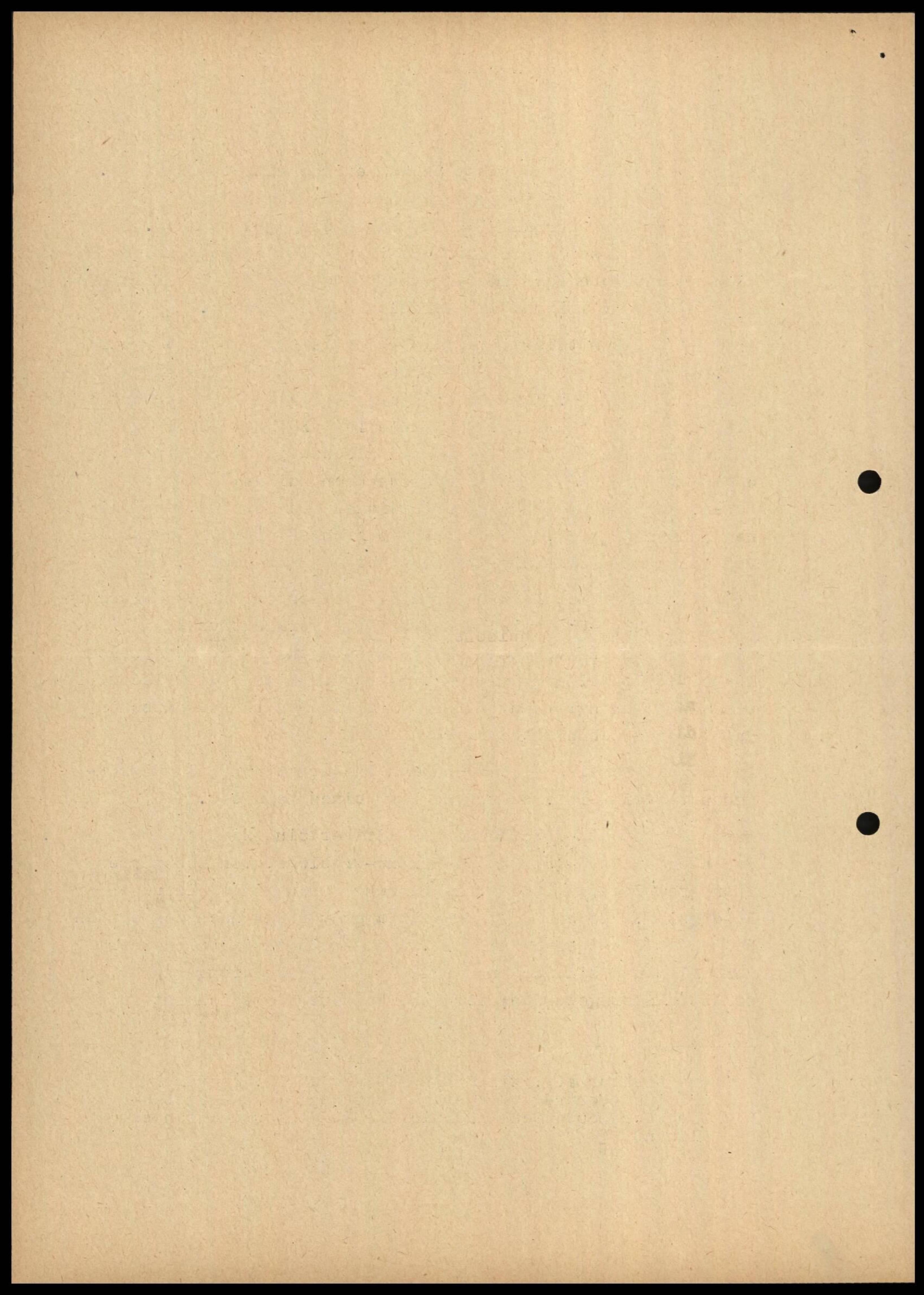
Nun sind aber mittlerweile weitere Ballungsräume hervorgetreten, für deren Probleme eine Lösung bisher nicht gefunden worden ist, obwohl sie aus Gründen der Vereinfachung der Verwaltung dringend erscheint. Das große Land Preußen hat die Verhältnisse besser übersehen können als die jetzigen Länder, die es immer nur mit dem einen oder anderen Ballungsraum zu tun haben. Ganz besonders schwierig liegen die Verhältnisse bei jenen Ballungsräumen, die über Landesgrenzen hinwegreichen, so vor allem im Rhein-Main- und im Rhein-Neckar-Gebiet.

"Die Sicherung des Leistungsoptimums eines Großwirtschaftsräumes als sozial-ökonomische Raumeinheit verlangt unabdinglich die Ausschaltung von Kapitalfehlleistungen in der regionalen Einheit, also eine gemeinsame, nicht durch zufällige historische Gemarkungsgrenzen in ihrer natürlichen und organischen Entwicklung behinderte Großraumordnung."¹⁾

Dafür, daß Gemeinschaftsmaßnahmen in derartigen Ballungsräumen notwendig sind, bedarf es kaum eines Beweises.

Fast alle Staats- und Kommunalpolitiker sind sich darüber einig, daß die Ballungs- und Stadt-Umland-Probleme, von besonderen Ausnahmefällen abgesehen, nicht mehr durch Eingemeindungen zu lösen sind, wie sie in großem Umfange vor und nach dem ersten Weltkrieg stattgefunden haben. Die Gemeinden im Umland der Zentralstädte sind schon durch die Binnenwanderung größer und selbständiger geworden; der Gewerbesteuerausgleich hat dazu

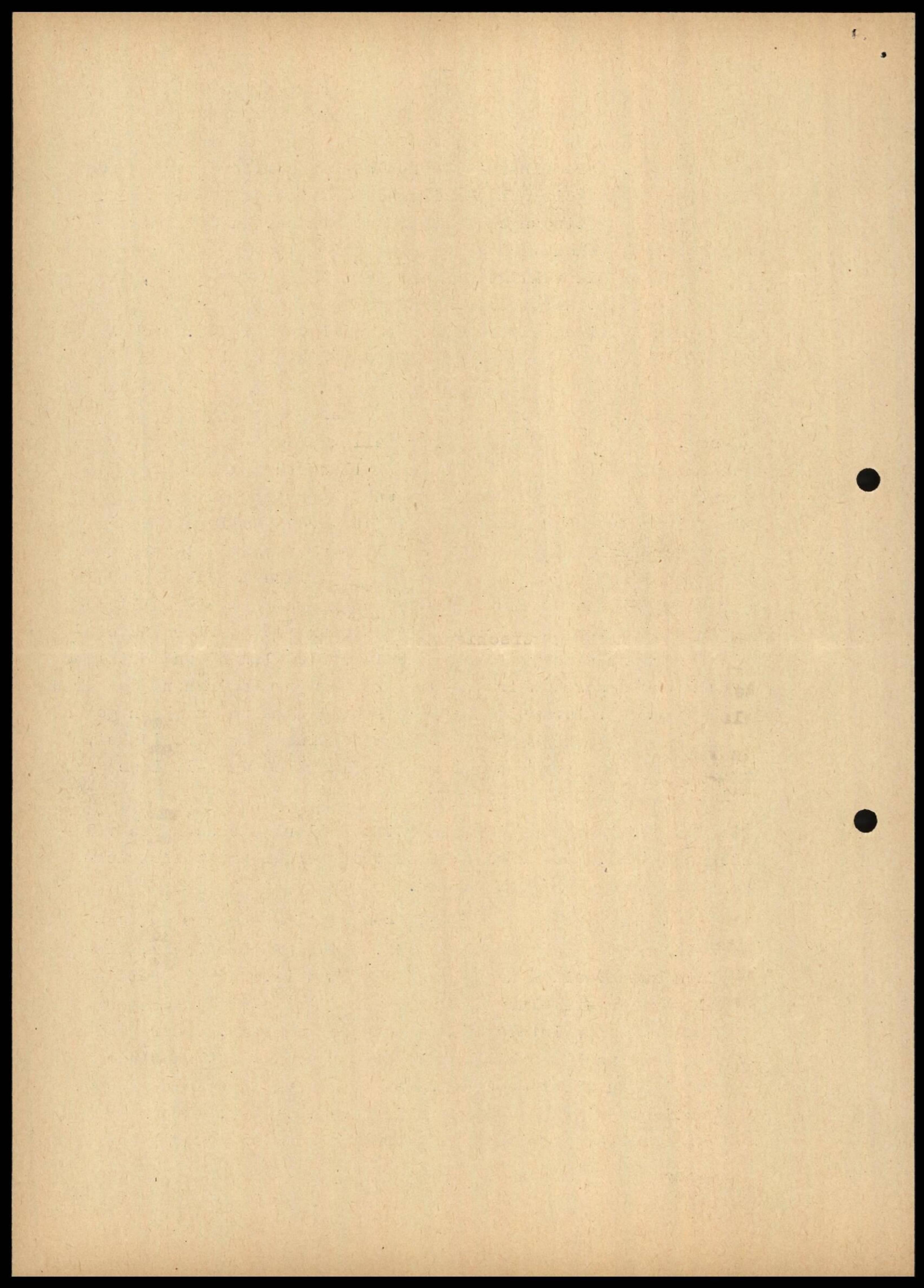
1): Baudirektor a.D. Wilhelm Hallbauer am 19. Januar 1959 in einem Vortrag vor der Landesgruppe Baden-Württemberg der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung.



beigetragen, ihre finanzielle Notlage zu mindern; auch würde die Lebensfähigkeit ^{mancher} der heutigen Landkreise gefährdet sein, wenn die Eingemeindungen fortgesetzt würden. In den Umland-Gemeinden bestehen auch sehr begreifliche psychologische Hemmungen gegen die völlige Aufgabe ihrer Selbständigkeit, die ihren tiefsten, wertvollen Grund in dem Bewußtsein der lebendigen Kräfte eines eigenständigen Gemeinwesens hat. Auch sollte nicht verkannt werden, daß die demokratische Schulung in kleineren Gemeinden einen stärkeren Wirkungsgrad hat als in Großstädten. Es werden also heute andere Wege gesucht werden müssen, um den Bedürfnissen der Ballungsräume gerecht zu werden und die Verwaltung in diesen Ballungsräumen zu vereinfachen. Dabei sollte der Gesichtspunkt beachtet werden, daß nur diejenigen Aufgaben gemeinsam gelöst werden sollen, die ein einzelner Bezirk innerhalb des Ballungsraumes nicht mehr zweckmäßig zu lösen vermag. Als gemeinschaftliche Aufgaben sind in der Regel die Raum- und Verkehrsordnung und die einheitliche Organisation von technischen Diensten und der Versorgungseinrichtungen zu nennen, ferner die richtige Planung und örtliche Verteilung neuer Schulräume und die gemeinsame Ordnung des Krankenhauswesens. Derartige interkommunale Regelungen mögen gegenüber Eingemeindungen kompliziert erscheinen, in Wirklichkeit stellen sie die unter Würdigung der heutigen Verhältnisse relativ einfachste Lösung dar.

Die Formen, in denen sich derartige Teilzusammenschlüsse vollziehen können, sind vielfach erörtert worden und sollen deshalb nur kurz dargelegt werden.

- 1) In Betracht kommen bürgerlich-rechtliche Vereine und Gesellschaften des Handelsrechts. Sie sind elastisch, einfach zu verwalten und bieten den Vorteil, daß die Beteiligung der einzelnen Kommunen verhältnismäßig genau dem tatsächlichen Interesse angepaßt werden kann. Andererseits sind sie nach den bisherigen Erfahrungen für umfassende Regelungen nicht geeignet, sondern können nur dazu dienen, bestimmte wirtschaftliche Objekte, z.B. Gas-, Strom- und Wasserwerke, gemeinsam zu betreiben oder als Arbeitsgemein-



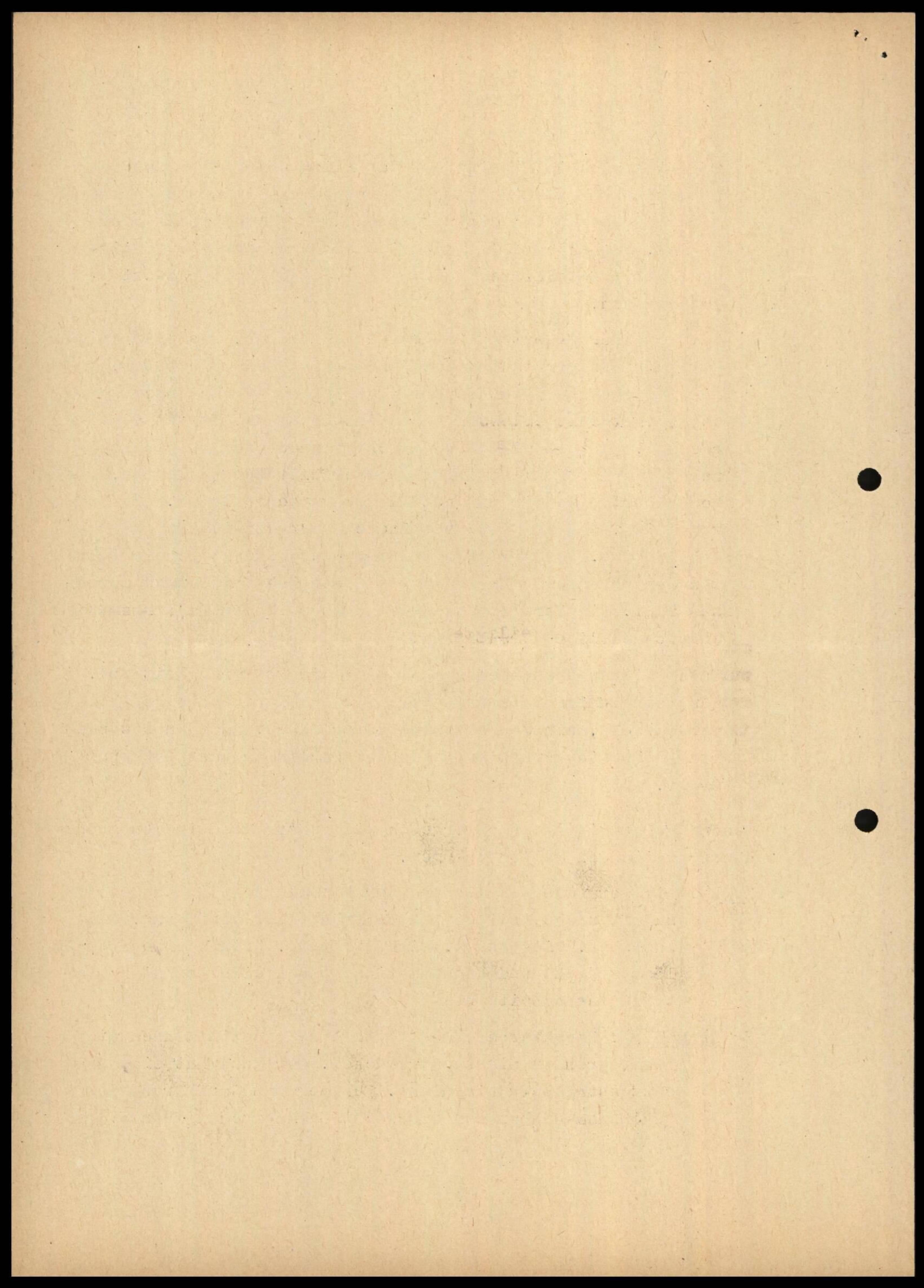
schaften etwa in Vereinsform das Klima des Ballungsraumes zu verbessern und in einzelnen Angelegenheiten von geringerer Bedeutung den einen oder anderen Fortschritt zu erzielen. Vor allem fällt aber ins Gewicht, daß die Zustimmung aller Beteiligten notwendig ist und nicht ersetzt werden kann.

- 2) Von größerer Bedeutung ist der Zweckverband. Das alte Reichs-zweckverbandsgesetz hat als Landesrecht weitergegolten, und die Länder sind jetzt dazu übergegangen, eigene Zweckverbandsgesetze zu erlassen oder vorzubereiten. Es hat sich gezeigt, daß mit Hilfe des Zweckverbandes zahlreiche kleinere Einzelaufgaben befriedigend erfüllt werden können, die benachbarten Gemeinden gestellt zu werden pflegen. Das Störende ist, daß der Zweckverband ein verhältnismäßig starres Gebilde ist, das sich nicht immer oder nur mit Schwierigkeiten den besonderen Erfordernissen des Ballungsraumes anpassen läßt. Die Verhältnisse liegen aber in den Ballungsräumen außerordentlich verschieden.
- 3) Unter diesen Umständen drängt sich die Notwendigkeit auf, wenn eine umfassende und dauerhafte Regelung herbeigeführt werden soll, ein Sondergesetz zu erlassen, das den besonderen Bedürfnissen und Aufgaben des Ballungsraumes Rechnung trägt.

Besondere Schwierigkeiten ergeben sich naturgemäß in den grenzüberschreitenden Ballungsräumen.

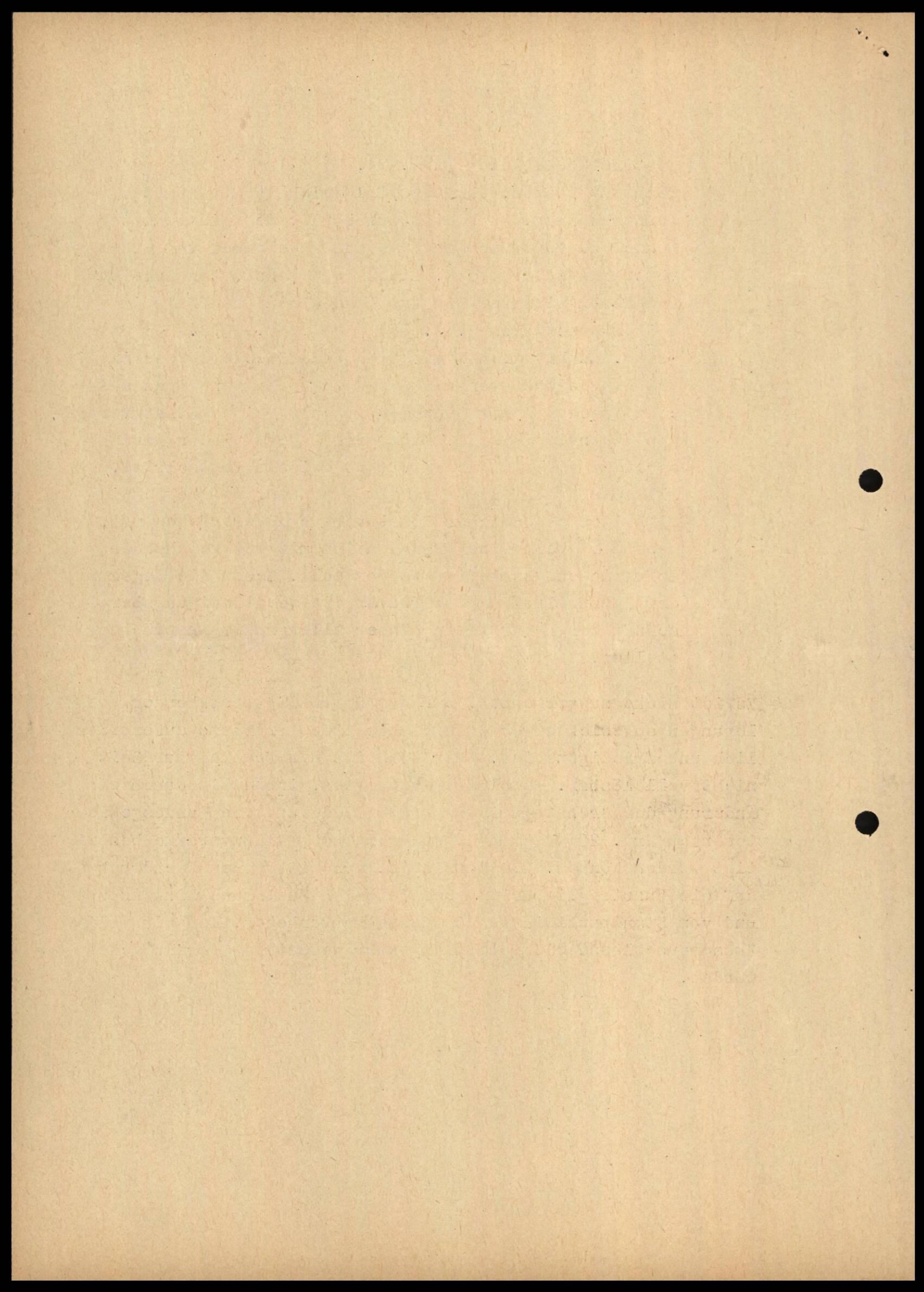
Zu 1): Die Form des Vereins und der handelsrechtlichen Gesellschaft steht freilich unbeschränkt zur Verfügung. Sie ist aber, wie gesagt, eine Aushilfe, bringt eine Problemlösung nicht und kann am Widerspruch eines einzigen Beteiligten scheitern.

Zu 2) und 3): Zweckverbandsgesetz und Sondergesetz können die Landesgrenzen nicht überbrücken. Der Bund hat eine Gesetzgebungsbefugnis nicht. Daß der Bund auf Grund des "Sachzusammenhangs" das Recht beanspruchen könnte, auf



bestimmten Gebieten (Art. 74, 75 GG) Zweckverbandsrecht zu setzen, dürfte erfolgreich kaum vertreten werden können. So bleibt nur übrig, der Einsicht der Länder zu vertrauen und das Zustandekommen von Staatsverträgen zu erhoffen. Einen bemerkenswerten Schritt in dieser Richtung hat das Land Rheinland-Pfalz in seinem Gesetz vom 3.12.1954 (GVBl. Nr. 32 S. 155 ff) getan. Es hat grenzüberschreitende Zweckverbände in die Regelung einbezogen und das Zustandekommen eines solchen Zweckverbandes von dem Abschluß eines Staatsvertrages abhängig gemacht. Eine derartige Einladung zum Abschlusse bedeutet schon einen gewissen Fortschritt, allerdings darf nicht verkannt werden, welche Schwierigkeiten ein solcher Staatsvertrag überbrücken muß, besonders wenn eine Organisation mit weitreichenden Befugnissen geschaffen werden soll. Schon die Regelung der Kommunalaufsicht würde an die Verständigungsbereitschaft der beteiligten Länder allergrößte Ansprüche stellen.

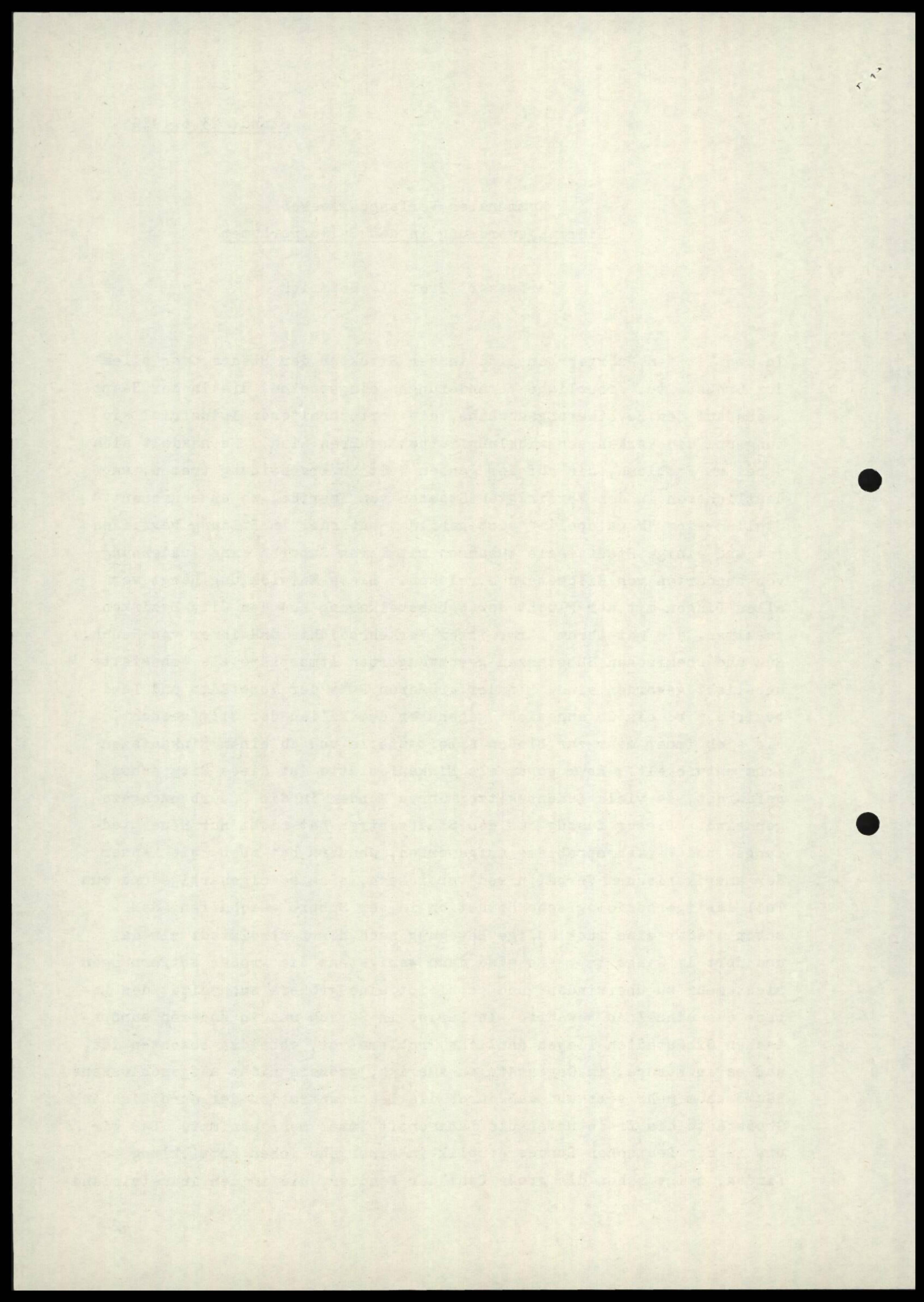
Es ist nicht zu verkennen, daß das Ergebnis vorstehender Überlegungen angesichts der Dringlichkeit des Problems außerordentlich unbefriedigend ist. Praktisch ist das Problem zur Zeit nicht voll lösbar. Es bleibt abzuwarten, inwieweit durch eine Änderung der Grenzen bei einer Neugliederung des Bundesgebietes nach Art. 29 GG grenzüberschreitende Ballungsräume beseitigt werden können. Die Kommission muß mit großem Nachdruck auf die Unzuträglichkeiten des jetzigen Zustandes hinweisen und vom Standpunkt ihres Auftrages hervorheben, daß sinnvolle Zusammenschlüsse die Verwaltung sehr wesentlich vereinfachen würden.



Kommunales Verfassungswesen
hier: Neuordnung in den Ballungsräumen

Verfasser: Prof. Dr. Heimrich

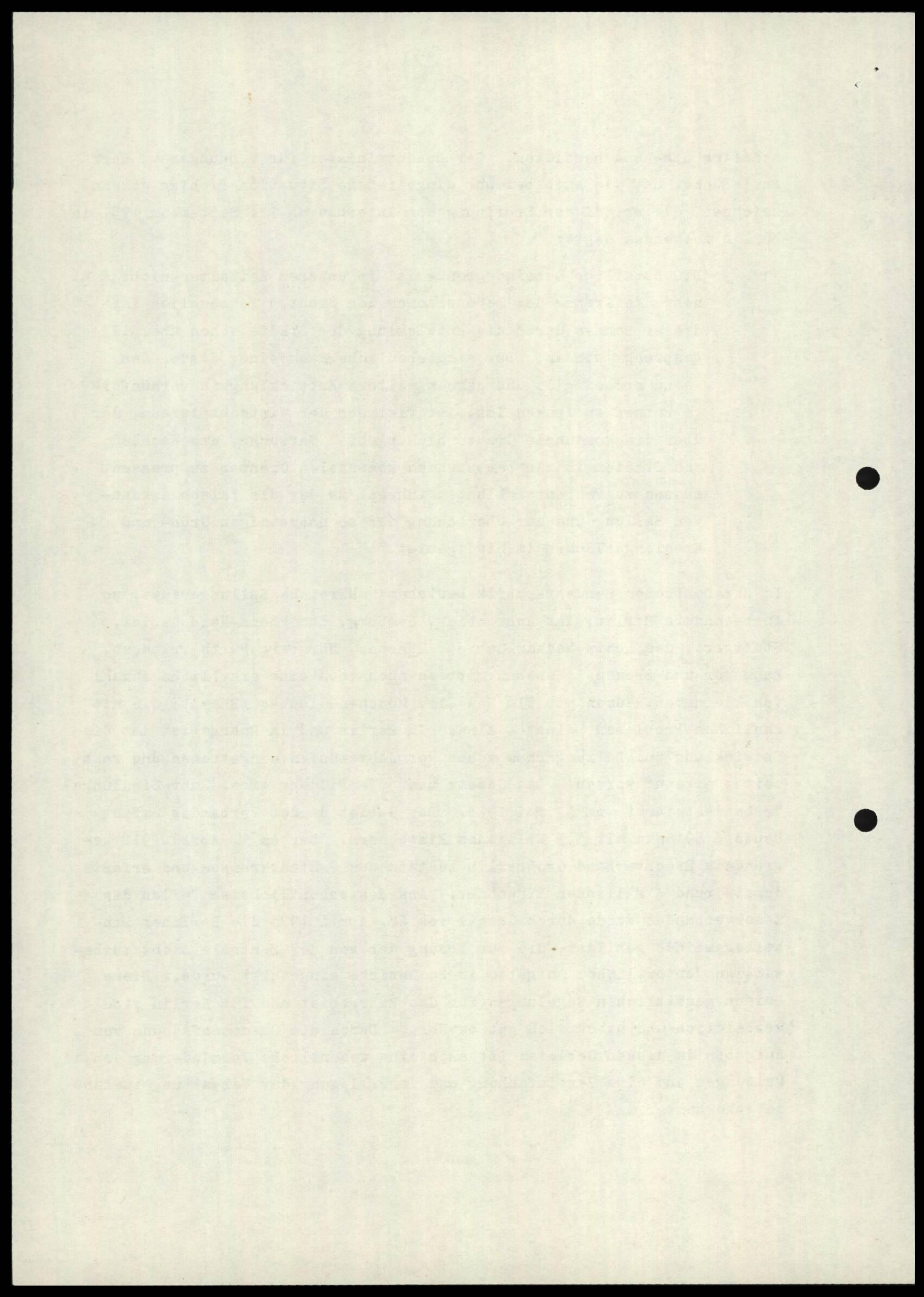
In den letzten Jahrzehnten sind in der Struktur der Städte, vor allem der Großstädte, erhebliche Veränderungen eingetreten, die in der Hauptsache auf den Bevölkerungszuwachs, die fortschreitende Industrialisierung und die Verkehrsentwicklung zurückzuführen sind. Es handelt sich dabei um Probleme, die auf der ganzen Welt in Erscheinung treten, am deutlichsten in den Vereinigten Staaten von Amerika, wo an mehreren Stellen eine "Megalopolis" sich gebildet hat oder in Bildung begriffen ist und einige Stadtareale zusammen mit ihren Suburbs eine Ausdehnung von hunderten von Kilometern erreichen. Diese Entwicklung hängt vor allen Dingen mit der Flucht der Wohnbevölkerung aus den City-Bezirken zusammen, die mit ihrem Lärm, ihrer Verkehrsdichte und ihrer von Rauch, Ruß und chemischen Substanzen geschwängerten Atmosphäre als Wohnstätte unbeliebt geworden sind. In der größeren Ruhe der Vorstädte und Landbezirke wird ein Gegengewicht gegenüber dem Milieu der City gesucht, die sich immer mehr zur bloßen Arbeitsstätte und zu einem Einkaufszentrum entwickelt. Aber sogar als Einkaufsstätte ist diese City schon gefährdet, da viele Ladenbesitzer ihren Kunden in die Suburb nachgezogen sind. Dieser Auszug aus den Stadtzentren hat nicht nur neue Siedlungs- und Verkehrsprobleme aufgeworfen, sondern hat auch, wie Kenner der amerikanischen Verhältnisse versichern, eine so eigenartige und zum Teil lästige soziologische Situation in der Suburb geschaffen, daß schon wieder eine rückläufige Bewegung nach der Zentralstadt hin da und dort im Gange ist. Es sind dann wenigstens die großen Entfernungen nicht mehr zu überwinden, und es bleibt eine größere Anonymität des Lebens des einzelnen gewahrt. In Paris, in Zürich und in anderen europäischen Großstädten liegen ähnliche Probleme vor, wobei zu beachten ist, daß es in Europa, im Gegensatz zu Amerika, größere nicht aufgeschlossene Räume kaum mehr gibt und daß durch die Dekonzentration der europäischen Großstädte die freie unbebaute Landschaft immer mehr abnimmt. Daß wir uns in der Deutschen Bundesrepublik in einer ähnlichen Entwicklung befinden, zeigt schon die große Zahl der Pendler, die in den Industrieland-



schaften hin und herfluten. Der Bundesminister für Wohnungsbau, Herr Paul Lücke, hat die auch bei uns eingetretene Situation richtig gekennzeichnet, als er bei der Eröffnung der Interbau am 11. September 1957 in Berlin folgendes sagte:

"Die zufällige Gemeindegrenze ist in unserem Zeitalter nicht mehr die Grenze des Lebensraumes der Stadt. Tatsächlich ist dieser Rahmen durch die Entwicklung der Städte schon überall gesprengt worden. Der städtebauliche Raum einer Stadt, den es zu ordnen gilt und dessen weitere Entwicklung in vernünftige Bahnen zu lenken ist, ist vielmehr der Wirtschaftsraum, der über die kommunale Grenze hinausgeht. Versuche, das Wachsen von Städten in die bestehenden kommunalen Grenzen zu pressen, müssen zu Fehlentwicklungen führen, zu der als falsch erkannten Ballung und zur Überbauung der so notwendigen Grün- und Erholungsflächen im Stadtgebiet."

In der Deutschen Bundesrepublik bestehen zahlreiche Ballungsräume, so insbesondere Berlin, das Ruhrgebiet, Hamburg, das Rhein-Main-Gebiet, Stuttgart, das RehIn-Neckar-Gebiet, München, Nürnberg-Fürth-Erlangen, Hannover und Bremen. Daneben gibt es auch noch eine erhebliche Anzahl von kleineren Räumen wie Ulm/Neu-Ulm, Mönchen-Gladbach/Rheydt, die mit ähnlichen Problemen belastet sind. In Berlin und im Ruhrgebiet ist die Entwicklung zum Ballungsräum schon vor Jahrzehnten eingetreten und rechtzeitig erkannt worden. Das Gesetz über die Bildung eines Ruhr-Siedlungs-Verbandes stammt vom 5. Mai 1920. Das Gebiet dieses Verbandes umfaßt heute 4 591 qkm mit 5,5 Millionen Einwohnern. Der am 1. April 1912 gegründete Zweckverband Großberlin bestand aus 7 Stadtkreisen und erfaßte damals rund 4 Millionen Einwohner. Aus den wesentlichsten Teilen des Zweckverbandes wurde durch Gesetz vom 27. April 1920 die Berliner Einheitsgemeinde gebildet, die zur Lösung der von der Zentrale nicht zu bewältigenden örtlichen Aufgaben in 20 Bezirke eingeteilt wurde. Diese beiden gesetzlichen Regelungen für das Ruhrgebiet und für Berlin sind verbildlich und haben sich gut bewährt. Durch die Zusammenfassung von Aufgaben in diesen Gebieten ist auch eine wesentliche Verminderung von Reibungen und eine Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung zustande gekommen.



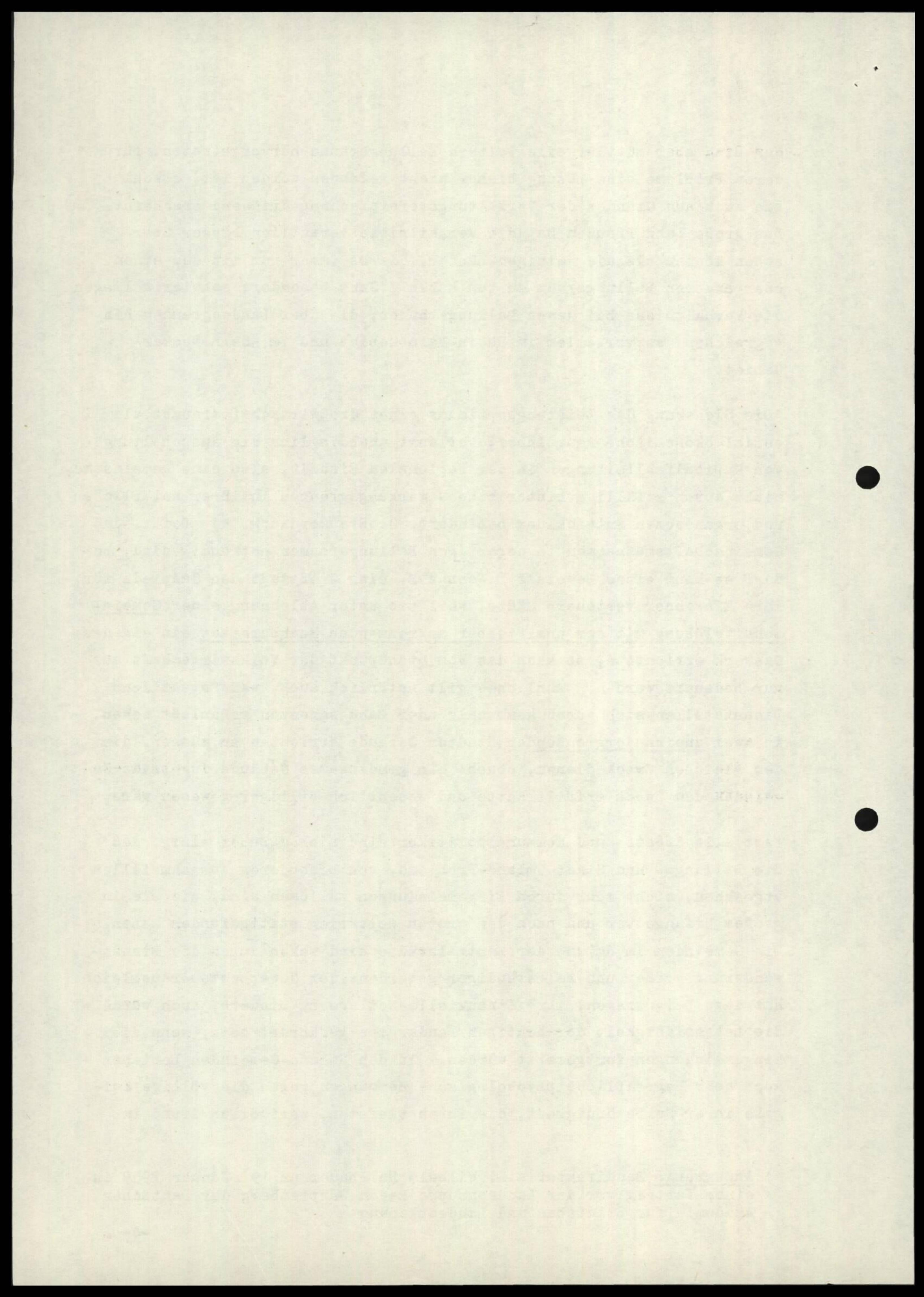
zind aber

Nun sind aber mittlerweile weitere Ballungsräume hervorgetreten, für deren Probleme eine Lösung bisher nicht gefunden worden ist, obwohl sie auch aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung dringend erscheint. Das große Land Preußen hat die Verhältnisse vermutlich besser übersehen können als die jetzigen Länder, die es immer nur mit dem einen oder anderen Ballungsraum zu tun haben. Ganz besonders schwierig liegen die Verhältnisse bei jenen Ballungsräumen, die über Landesgrenzen hinwegreichen, so vor allem im Rhein-Main-Gebiet und im Rhein-Neckar-Gebiet.

"Die Sicherung des Leistungsoptimums eines Großwirtschaftsraumes als sozial-ökonomische Raumeinheit verlangt unabdinglich die Ausschaltung von Kapitalfehlleitungen in der regionalen Einheit, also eine gemeinsame, nicht durch zufällige historische Gemarkungsgrenzen in ihrer natürlichen und organischen Entwicklung behinderte Großraumordnung."*) Dafür, daß Gemeinschaftsmaßnahmen in derartigen Ballungsräumen notwendig sind, bedarf es kaum eines Beweises. Wenn z.B. eine Großstadt den Gaspreis für ihre Einwohner verteuern müßte, weil sie unter Ablehnung einer Gemeinschaftslösung mit der unmittelbar angrenzenden Nachbarstadt ein eigenes Gaswerk errichtete, so kann das vom Standpunkt der Volkswirtschaft aus nur bedauert werden. Ähnliches gilt natürlich auch, wenn staatliche Dienststellen sich durch kommunale oder Landesgrenzen veranlaßt sehen, in zwei aneinandergrenzenden Städten Gebäude errichten zu müssen, die dem gleichen Zweck dienen, obwohl ein gemeinsames Gebäude für beide Gemeinden den Zweck erfüllt hätte und wesentlich billiger gewesen wäre.]

Fast alle Staats- und Kommunalpolitiker sind sich darüber einig, daß die Ballungs- und Stadt-Umland-Probleme, von besonderen Ausnahmefällen abgesehen, nicht mehr durch Eingemeindungen zu lösen sind, wie sie in großem Umfange vor und nach dem ersten Weltkrieg stattgefunden haben. Die Gemeinden im Umland der Zentralstädte sind schon durch die Binnenwanderung größer und selbständiger geworden; der Gewerbesteuerausgleich hat dazu beigetragen, ihre finanzielle Notlage zu mindern; auch würde die Lebensfähigkeit der heutigen Landkreise gefährdet sein, wenn die Eingemeindungen fortgesetzt würden. In den Umland-Gemeinden bestehen auch sehr begreifliche psychologische Hemmungen gegen die völlige Aufgabe ihrer Selbständigkeit, die ihren tiefsten, wertvollen Grund in

*) Anmerkung: Baudirektor a.D. Wilhelm Hallbauer am 19. Januar 1959 in einem Vortrag vor der Landesgruppe Baden-Württemberg der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung.

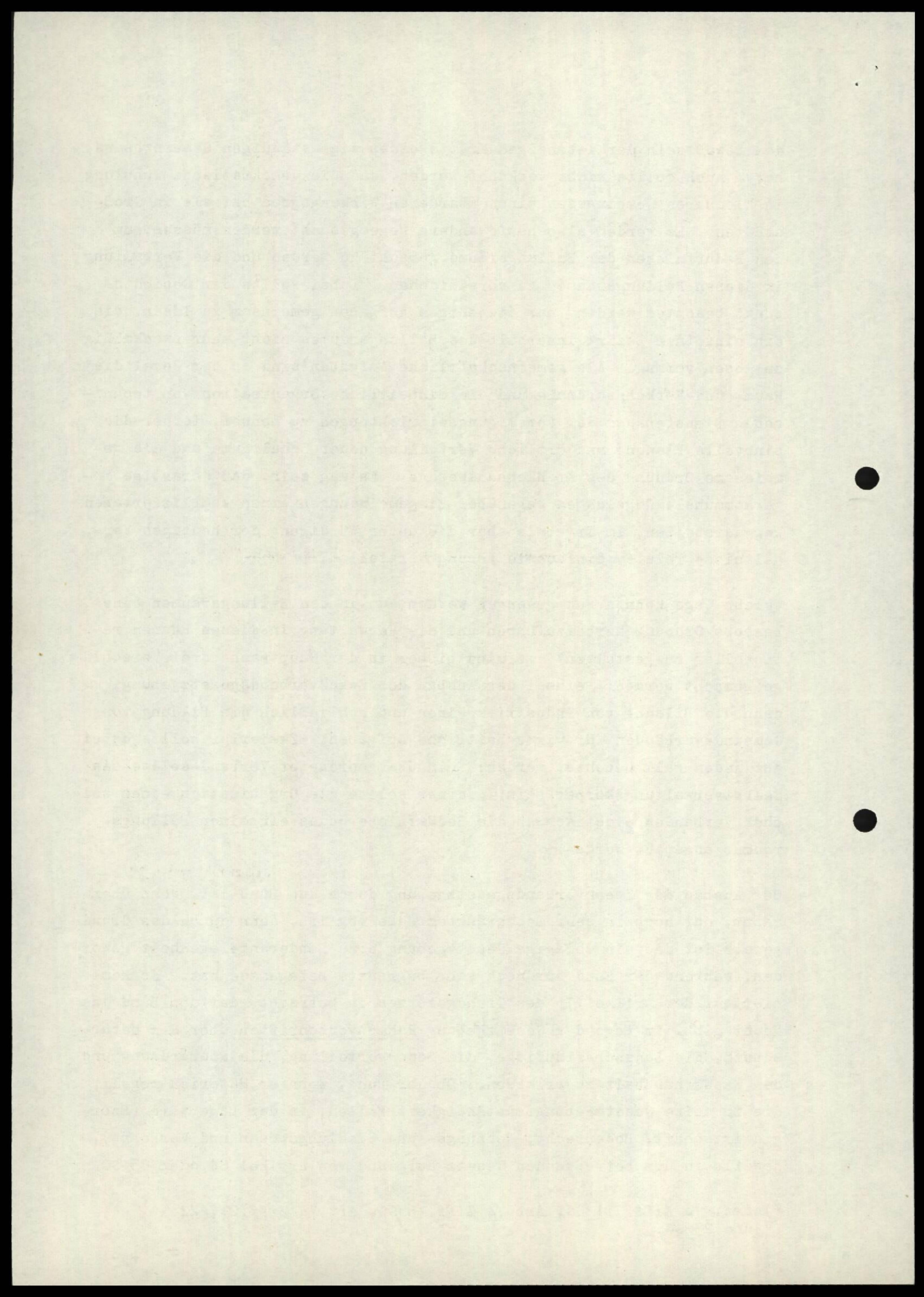


dem Bewußtsein der lebendigen Kräfte eines eigenständigen Gemeinwesens ~~haben~~. Auch sollte nicht verkannt werden, daß die demokratische Schulung in kleineren Gemeinwesen einen stärkeren Wirkungsgrad hat als in Großstädten. Es werden also heute andere Wege gesucht werden müssen, um den Bedürfnissen der Ballungsräume gerecht zu werden und die Verwaltung in diesen Ballungsräumen zu vereinfachen. Dabei sollte der Gesichtspunkt beachtet werden, nur diejenigen Aufgaben gemeinsam zu lösen, die ein einzelner Bezirk innerhalb des Ballungsraumes nicht mehr zweckmäßig zu lösen vermag. Als gemeinschaftliche Aufgaben sind in der Regel die Raum- und Verkehrsordnung und die einheitliche Organisation von technischen Diensten und der Versorgungseinrichtungen zu nennen, ferner die sinnvolle Planung und örtliche Verteilung neuer Schulräume und die gemeinsame Ordnung des Krankenhauswesens. Es mag sein, daß derartige interkommunale Regelungen gegenüber Eingemeindungen einen komplizierteren Weg darstellen, im Ergebnis aber die unter Würdigung der heutigen Verhältnisse ~~ein bessere~~ relativ einfachste Lösung darstellen. ~~haben~~

Welche Wege können nun gegangen werden, um in den Ballungsräumen eine bessere Ordnung herbeizuführen und die Verwaltung in diesen Räumen rationeller zu gestalten? Es sind bisher in der Hauptsache drei Vorschläge gemacht worden: einmal der Ausbau der Zweckverbandsgesetzgebung, dann die Bildung von Industriekreisen und schließlich die Bildung von Gemeindeverbänden für wirtschaftliche Aufgaben. Zweierlei sollte dabei auf jeden Fall beachtet werden: ~~ein~~ ^{der} übergeordneter Verband sollte ein Selbstverwaltungskörper sein; ferner sollte die Organisation eines solchen Verbandes elastisch an die Bedürfnisse jedes einzelnen Ballungsraumes angepaßt werden.

ab ^{verpnnnter Antrag}
Der Ausbau der Zweckverbandsgesetzgebung durch den Bund ist, wenn überhaupt, ~~erstens zweitens~~ nur noch in sehr beschränktem Maße möglich, denn durch das Grundgesetz ist die einschlägige Gesetzgebung eine Länderangelegenheit geworden, während der Bund nur noch sehr begrenzte Befugnisse hat.) Es käme hier nur der Artikel 75 des Grundgesetzes in Betracht, der dem Bund das Recht gibt, im Wege der Gesetzgebung Rahmenvorschriften über den Naturschutz, die Landschaftspflege, die Bodenverteilung, die Raumordnung und den Wasserhaushalt zu erlassen. Ob der Bund, wenn er Materien regelt, die in seine Gesetzgebungszuständigkeit fallen, in der Lage wäre (Energiewirtschaft, Bodenrecht, Wohnungs- und Siedlungswesen und Verkehr*), jeweils in dem betreffenden Gesetz aufgrund von Artikel 84 oder 85 GG

*) Art. 74 Ziff. 11 GG, Art. 74 Ziff. 18 GG, Art. 74 Ziff. 21, 22 und 23 GG.

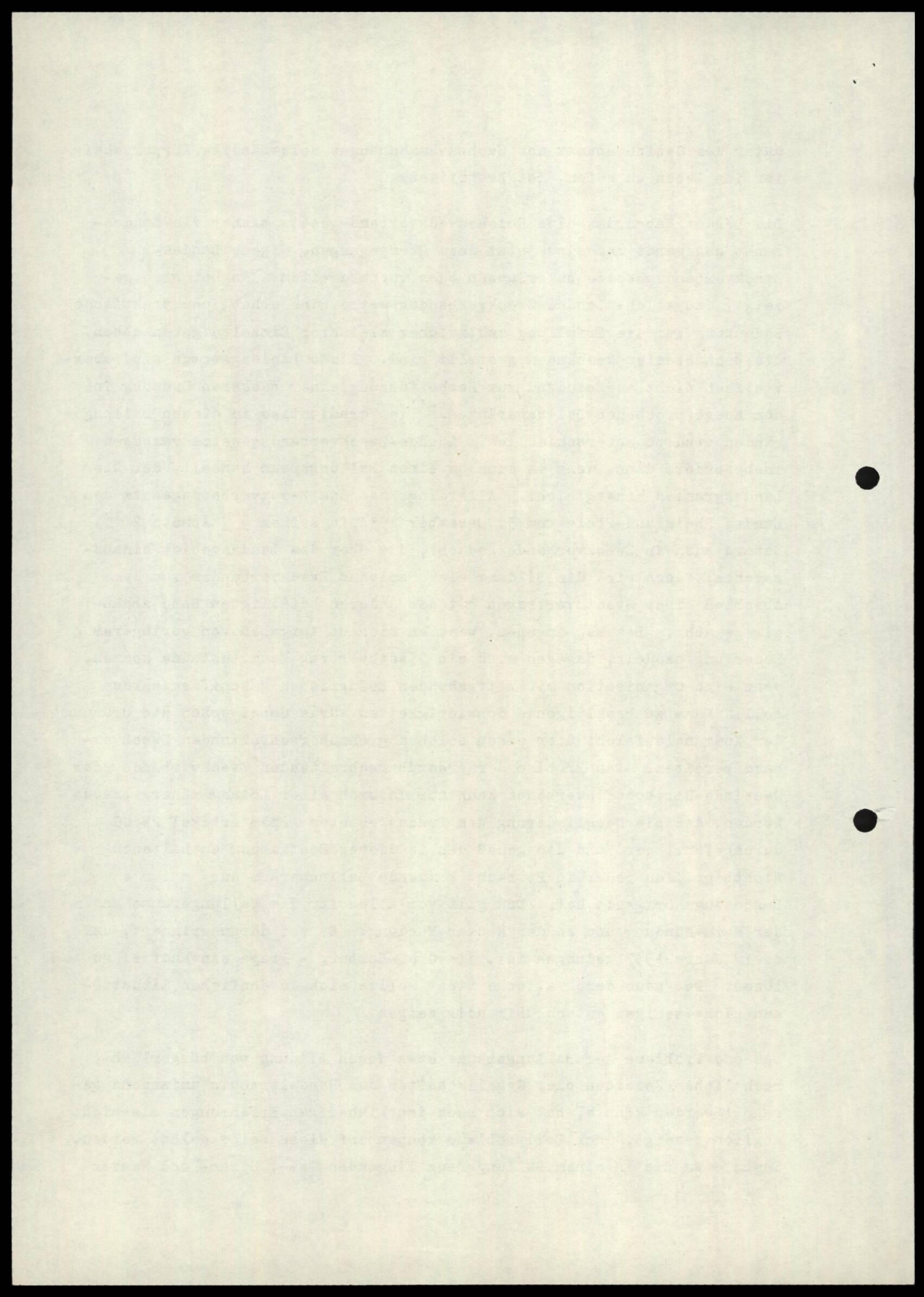


Volle Länderschaftsverbände
- 5 - gesetzte Weise aber muss
immer anwenden sein im

unter dem Gesichtspunkt des Sachzusammenhanges selbständige Körperschaften ins Leben zu rufen, ist ~~zweckmäßig~~ ^{bestritten} (mehr als fraglich)

Die Länder haben das alte Reichszweckverbandsgesetz bisher als Landesrecht angewandt und sind jetzt dazu übergegangen, eigene Landes-Zweckverbandsgesetze zu erlassen oder vorzubereiten. Es hat sich gezeigt, daß solche Landes-Zweckverbandsgesetze eine erhebliche praktische Bedeutung für die Erfüllung zahlreicher kleinerer Einzelaufgaben haben, die benachbarten Gemeinden gestellt sind. ^{z. B. 12. und} Diese Landesgesetze sind aber vielfach nicht ausreichend ~~zur~~ ^{da} Herbeiführung einer besseren Ordnung in den ausgesprochenen Ballungsräumen. Die Verhältnisse in diesen Ballungsräumen sind zu unterschiedlich. Landes-Zweckverbandsgesetze versagen insbesondere dann, wenn es sich um einen Ballungsraum handelt, der über Landesgrenzen hinweggreicht. Allerdings hat das Zweckverbandsgesetz des Landes Rheinland-Pfalz vom 3. Dezember 1954 in seinem § 7 Absatz 2 Satz 4 auch an Zweckverbände gedacht, die über das Landesgebiet hinausreichen; doch wird die Bildung eines solchen Zweckverbandes von dem Abschluß eines Staatsvertrages mit dem anderen beteiligten Land abhängig gemacht. Das mag angehen, wenn es sich um Aufgaben von geringerer Bedeutung handelt, dagegen wird ein Staatsvertrag kaum zustande kommen, wenn eine Organisation mit weitgehenden Befugnissen geschaffen werden soll. Kaum zu bewältigende Schwierigkeiten würde dabei schon die Ordnung der Kommunalaufsicht über einen solchen grenzüberschreitenden Zweckverband bereiten. Das Problem der grenzüberschreitenden Zweckverbände oder Gemeinde-Wirtschaftsverbände kann nur dadurch einer Lösung nähergebracht werden, daß die Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Artikel 29 GG durchgeführt wird und daß gemäß den in dieser Bestimmung enthaltenen Richtbegriffen jeder in Betracht kommende Ballungsraum nur eine Landeszugehörigkeit hat. Das gilt vor allem für die Ballungsräume an der Main-Mündung und an der Neckar-Mündung. Es sei daran erinnert, daß es im Jahre 1937 gelungen ist, die Groß-Hamburg-Frage einwandfrei zu lösen. Der neue demokratische Staat sollte sich in ähnlichen Situationen nicht weniger entschlußfreudig zeigen.]

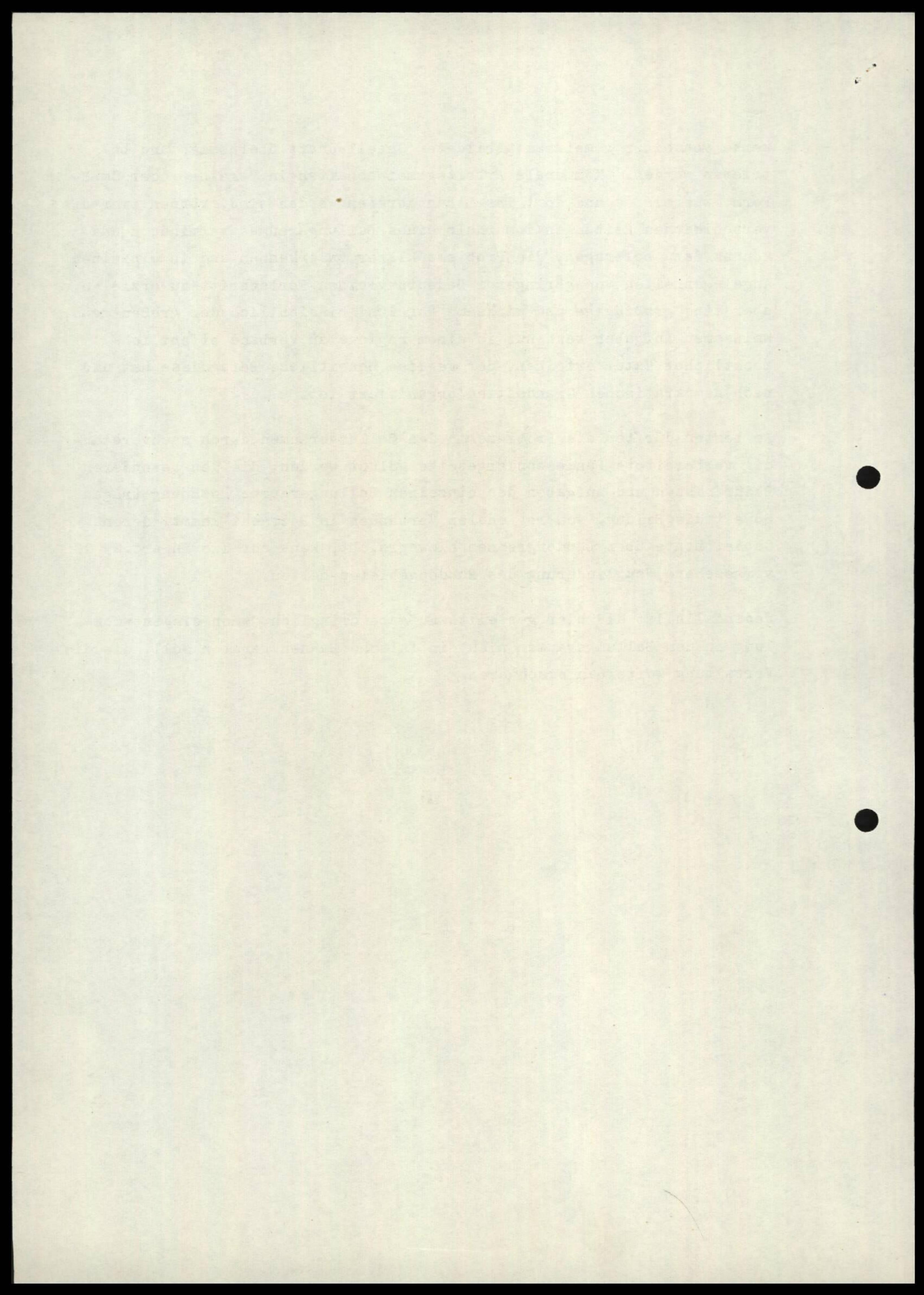
Daß die Probleme der Ballungsräume etwa durch Bildung von bürgerlich-rechtlichen Vereinen oder Gesellschaften des Handelsrechts umfassend geregelt werden könnteⁿ, hat sich nach den bisherigen Erfahrungen als nicht möglich gezeigt. Nur Teilprobleme können auf diese Weise gelöst werden, indem etwa die in einem Ballungsraum liegenden Gas-, Strom- und Wasser-



werke von einer gemeinsam gebildeten Gesellschaft übernommen und betrieben werden. Kommunale Arbeitsgemeinschaften in Vereins- oder GmbH-Form, wie sie da und dort ins Leben gerufen worden sind, können zwar die verschiedenen Reibungen innerhalb eines Ballungsraumes vermindern und können dazu beitragen, die Probleme klarer zu erkennen und in einzelnen Angelegenheiten von geringerer Bedeutung einen Fortschritt zu erzielen, aber eine großzügige und wirksame Regelung hinsichtlich der großen gemeinsamen Aufgaben kann nur in einem regionalen Verband öffentlich-rechtlicher Natur erfolgen, der gewisse hoheitliche Befugnisse hat und nach demokratischen Grundsätzen organisiert ist.

Am besten dürften die Probleme in den Ballungsräumen durch sachverständig vorbereitete Landessondergesetze gelöst werden, die den besonderen Bedürfnissen und Aufgaben des einzelnen Ballungsraumes Rechnung tragen. Soweit die Bildung von regionalen Verbänden in Betracht kommt, deren Gebiet heute über Ländergrenzen hinwegreicht, kann nur die in Art. 29 GG vorgesehene Neugliederung des Bundesgebietes helfen.

Jedenfalls ist die hier gestellte Aufgabe dringlich, wenn die Entwicklung in den Ballungsräumen nicht in falsche Bahnen geraten soll, die die Verwaltung weiterhin erschweren.



Besorgnis über Ballungsräume

Alarmierender Bericht der Düsseldorfer Landesregierung

Von unserem Redaktionsmitglied

S. H. KÖLN, 14. August

„Mit großer Besorgnis“ verfolgt die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen die Bevölkerungsentwicklung in verschiedenen Teilen des Landes. Die dem Ministerpräsidenten direkt unterstellte Landesplanungsbehörde hat dazu am Donnerstag einen ausführlichen Bericht vorgelegt. Der Strom der Vertriebenen und Flüchtlinge nach Westdeutschland habe bedeutsame Auswirkungen auf die Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur des Landes gehabt. Dadurch seien gewaltige Ordnungsmaßnahmen notwendig geworden. Der Bericht faßt die Entwicklung in vier Punkten zusammen:

1. Die Wanderungsbewegung habe zu einer starken Verdichtung der Ballungsräume im Industriegebiet zwischen Köln und Dortmund geführt.
2. Das Wachstumstempo in den großstädtischen Wirtschaftszentren habe sich in den letzten beiden Jahren verringert, weil die räumliche Aufnahmefähigkeit, nicht aber die wirtschaftliche Tragfähigkeit und ihre Anziehungskraft erschöpft seien.
3. Parallel mit dem langsameren Wachstum der Ballungsgebiete verlaufe eine starke Zunahme der Bevölkerung in den industrialisierten Landkreisen am Rande der Großstädte, so daß die Ballungsgebiete in Zukunft stärker in die Breite wachsen würden.
4. Der Sog dieser Gebiete führe zu einer ständigen Abwanderung aus den wirtschaftlich weniger entwickelten Landkreisen an die Peripherie der Großstädte. Vornehmlich die Kreise im Osten und Südosten des Landes wiesen seit Jahren eine abnehmende Bevölkerungszahl auf, während andere ihren Bevölkerungsstand nur durch den relativ hohen Geburtenüberschuß halten könnten.

„Diese Erscheinung“, erklärt die Landesplanungsbehörde, „wird auf die Dauer zu

einer noch stärkeren einseitigen Verschiebung der wirtschaftlichen Gewichte in Nordrhein-Westfalen führen. Die am Rande der industriellen Kernzone liegenden entwicklungsfähigen Landkreise werden bei einem Anhalten der bisherigen Tendenz immer mehr in die Ballungszone eingegliedert. Die schon überdimensionierte Stadtzone zwischen Düsseldorf und Dortmund wird eine weitere Verdichtung und Ausweitung nach allen Seiten erfahren. Dies bedeutet nicht nur eine Er schwerung der Lebensverhältnisse der Bevölkerung in der bisherigen Randzone, sondern auch eine noch stärkere Abschnürung der Kernzone von ihren Erholungs räumen. Einer solchen Entwicklung muß man mit großer Besorgnis entgegen sehen.“

Die Unterschiede in der Gesamtstruktur seien so groß, daß sie zu Spannungen im gesamten Land und zu ungesunden Verhältnissen führen, fährt der Bericht fort. Auf der einen Seite Ballungsschäden wie Mangel an Bauland, schwierige Verkehrs verhältnisse, Luftverunreinigung und Einengung der Erholungsräume — auf der anderen Seite das Zurückbleiben der Entwicklung in den peripheren Gebieten. Hier müßten die staatlichen Maßnahmen „zur Sanierung der Gesamtstruktur“ einsetzen. Eine „Raumordnung im ganzen Lande“ müsse erreicht werden. Vor allem seien bessere Standortbedingungen in den Fördergebieten notwendig. Den ersten Niederschlag hätten diese B estrebungen im Ost-Westfalen-Plan und Randgebiete-Programm gefunden. Die Vergabe von billigen Wirtschaftskrediten für die Ansiedlung und Erweiterung von gewerblichen Betrieben genüge aber nicht; man müsse diese Räume systematisch erschließen. Wie die Landesplanungsbehörde mitteilt, ist vor kurzem ein interministerieller Ausschuß für die Ansiedlung von Industriebetrieben in förderungsbe dürftigen Gebieten gegründet worden.

Gemeinsame Raumordnung

Wiesbaden. Mit den Möglichkeiten einer gemeinsamen Raumordnung befaßte sich der Städteausschuß Mainz/Wiesbaden. In einer Sitzung im Wiesbadener Rathaus referierten Vertreter der Landesplanungsbehörden von Hessen und Rheinland-Pfalz über die von ihnen bisher erarbeiteten Gesichtspunkte und die Abgrenzung einer Regionalplanung, die neben den beiden Städten auch deren Einzugsgebiete umfassen soll. Für die gemeinsame Raumordnung werden 82 Gemeinden mit etwa 1130 qkm Flächeninhalt und einer bis zum Jahre 1975 voraussichtlich auf 750 000 Einwohner anwachsenden Bevölkerungsziffer in Betracht gezogen. Die beiden Vorsitzenden des Städteausschusses, Stadtverordneter Emil Dietz (Wiesbaden) und Stadtratsmitglied A. Scheerer (Mainz), vertraten die Auffassung, daß es an der Zeit sei, die Form der Regionalplanung für beide Städte endgültig festzulegen. Bereits in der nächsten Sitzung des Ausschusses am 20. Juli in Mainz sollen entsprechende Empfehlungen beschlossen und an die Stadtparlamente weitergeleitet werden.

Studenten aus 20 Nationen

schwimmenden Franzosen André Dreyfus der Landesrekord von 49,9 Sekunden tog. Der Kölner Jürgen Heilemann in 47,1 Sekunden den deutschen Rekord vor dem am Ende überraschend starken Kinder (Görlitz) in 47,3.

Die 110 m Rücken gewann Martin Leuer wieder in 48,6 Sekunden, doch wehrte sich der erfahrene Amerikaner Willie May bis zum Ende und blieb mit 49,3 knapp vor als erwartet gesetzten.

mitteit seine Meister:

h sichere Final-Gegner

Hefermahl als leichte Favoritin

eine leichte Favoritennennung ein, jedoch fast praktisch die gesamte erste Damensmannschaft mit Rückzug, Krebs, Markert, Elsässer, Walt und Huber die Chance, ins Finale vorzudringen. Die langjährige Meisterin Doris Meyer-Brummer ist leider nicht unter den Teilnehmerinnen.

Im Herrendoppel gelten die Meister von 1957, Baumgärtner/Jung, auch dieses Mal wieder als Favoriten. Die ungewöhnlich starke Doppel-

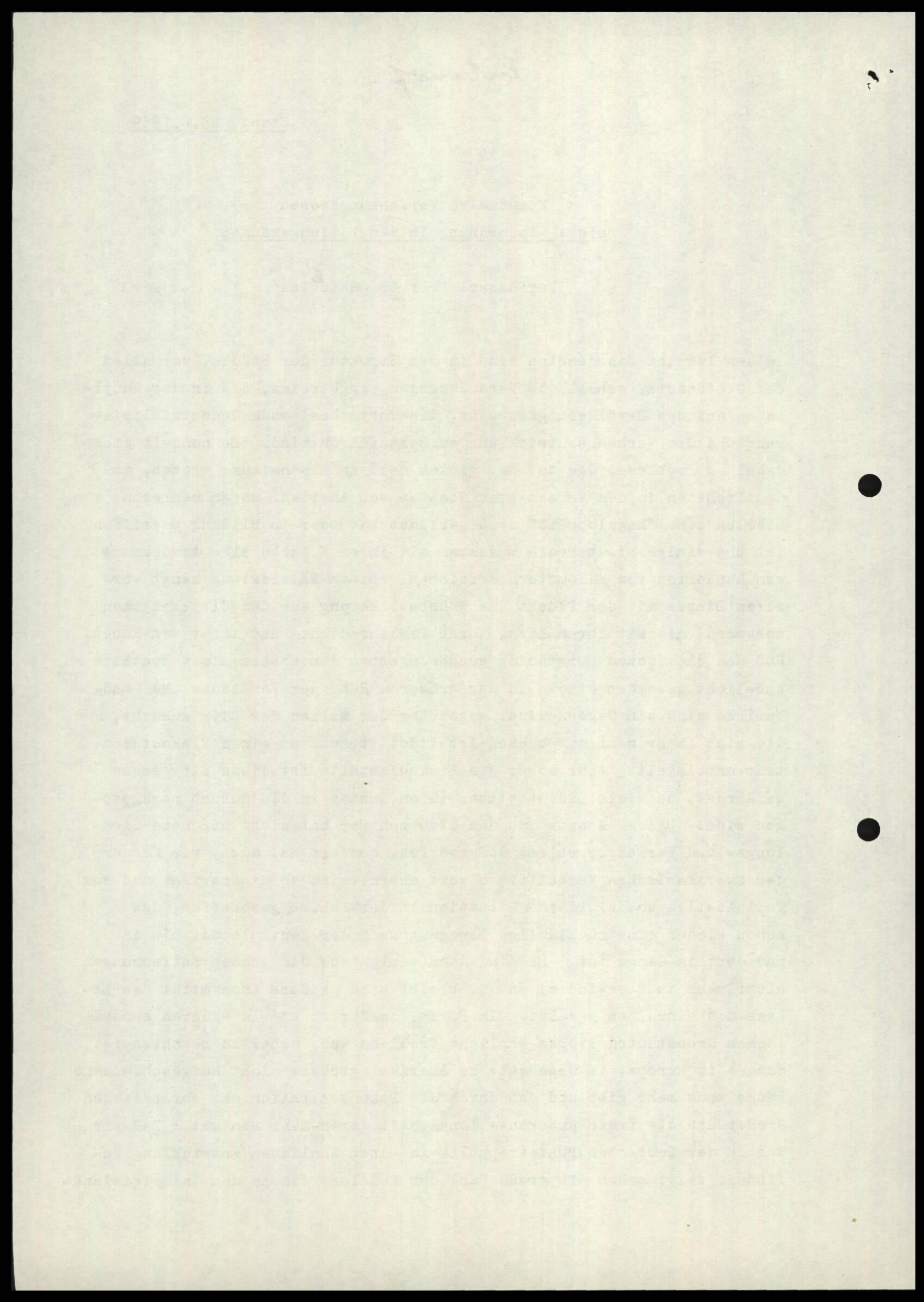
Entwurf.

Stand: 23.6.1959

Kommunales Verfassungswesen hier: Neuordnung in den Ballungsräumen

Verfasser: Prof. Dr. Heimrich

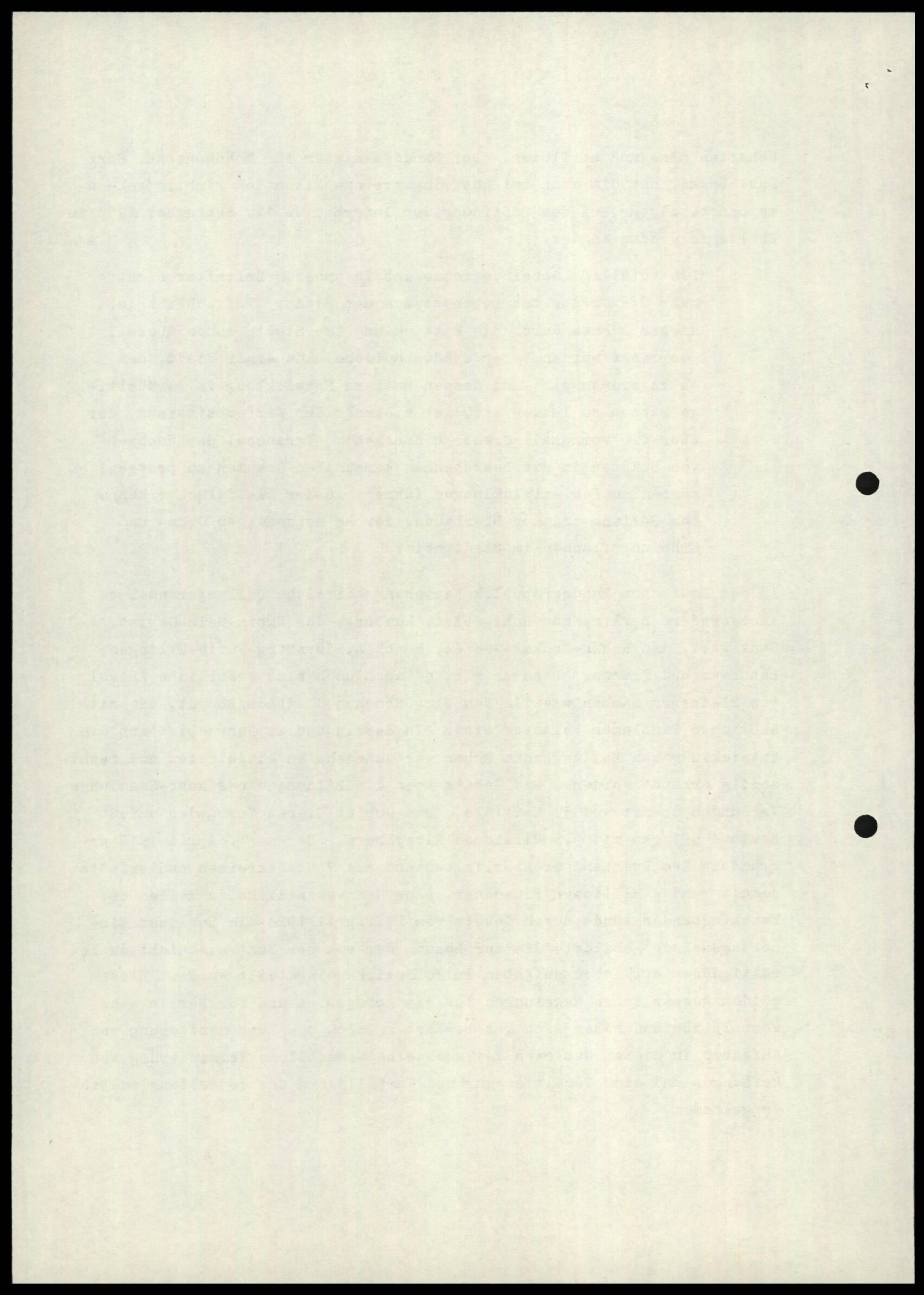
In den letzten Jahrzehnten sind in der Struktur der Städte, vor allem der Großstädte, erhebliche Veränderungen eingetreten, die in der Hauptsache auf den Bevölkerungszuwachs, die fortschreitende Industrialisierung und die Verkehrsentwicklung zurückzuführen sind. Es handelt sich dabei um Probleme, die auf der ganzen Welt in Erscheinung treten, am deutlichsten in den Vereinigten Staaten von Amerika, wo an mehreren Stellen eine "Megalopolis" sich gebildet hat oder in Bildung begriffen ist und einige Stadtareale zusammen mit ihren Suburbs eine Ausdehnung von hunderten von Kilometern erreichen. Diese Entwicklung hängt vor allen Dingen mit der Flucht der Wohnbevölkerung aus den City-Bezirken zusammen, die mit ihrem Lärm, ihrer Verkehrsdichte und ihrer von Rauch, Ruß und chemischen Substanzen geschwängerten Atmosphäre als Wohnstätte unbeliebt geworden sind. In der größeren Ruhe der Vorstädte und Landbezirke wird ein Gegengewicht gegenüber dem Milieu der City gesucht, die sich immer mehr zur bloßen Arbeitsstätte und zu einem Einkaufszentrum entwickelt. Aber sogar als Einkaufsstätte ist diese City schon gefährdet, da viele Ladenbesitzer ihren Kunden in die Suburb nachgezogen sind. Dieser Auszug aus den Stadtzentren hat nicht nur neue Siedlungs- und Verkehrsprobleme aufgeworfen, sondern hat auch, wie Kenner der amerikanischen Verhältnisse versichern, eine so eigenartige und zum Teil lästige soziologische Situation in der Suburb geschaffen, daß schon wieder eine rückläufige Bewegung nach der Zentralstadt hin da und dort im Gange ist. Es sind dann wenigstens die großen Entfernungen nicht mehr zu überwinden, und es bleibt eine größere Anonymität des Lebens des einzelnen gewahrt. In Paris, in Zürich und in anderen europäischen Großstädten liegen ähnliche Probleme vor, wobei zu beachten ist, daß es in Europa, im Gegensatz zu Amerika, größere nicht aufgeschlossene Räume kaum mehr gibt und daß durch die Dekonzentration der europäischen Großstädte die freie unbebaute Landschaft immer mehr abnimmt. Daß wir uns in der Deutschen Bundesrepublik in einer ähnlichen Entwicklung befinden, zeigt schon die große Zahl der Pendler, die in den Industrieland-



schaften hin und herfluten. Der Bundesminister für Wohnungsbau, Herr Paul Lücke, hat die auch bei uns eingetretene Situation richtig gekennzeichnet, als er bei der Eröffnung der Interbau am 11. September 1957 in Berlin folgendes sagte:

"Die zufällige Gemeindegrenze ist in unserem Zeitalter nicht mehr die Grenze des Lebensraumes der Stadt. Tatsächlich ist dieser Rahmen durch die Entwicklung der Städte schon überall gesprengt worden. Der städtebauliche Raum einer Stadt, den es zu ordnen gilt und dessen weitere Entwicklung in vernünftige Bahnen zu lenken ist, ist vielmehr der Wirtschaftsraum, der über die kommunale Grenze hinausgeht. Versuche, das Wachsen von Städten in die bestehenden kommunalen Grenzen zu pressen, müssen zu Fehlentwicklungen führen, zu der als falsch erkannten Ballung und zur Überbauung der so notwendigen Grün- und Erholungsflächen im Stadtgebiet."

In der Deutschen Bundesrepublik bestehen zahlreiche Ballungsräume, so insbesondere Berlin, das Ruhrgebiet, Hamburg, das Rhein-Main-Gebiet, Stuttgart, das RehIn-Neckar-Gebiet, München, Nürnberg-Fürth-Erlangen, Hannover und Bremen. Daneben gibt es auch noch eine erhebliche Anzahl von kleineren Räumen wie Ulm/Neu-Ulm, Mönchen-Gladbach/Rheydt, die mit ähnlichen Problemen belastet sind. In Berlin und im Ruhrgebiet ist die Entwicklung zum Ballungsräum schon vor Jahrzehnten eingetreten und rechtzeitig erkannt worden. Das Gesetz über die Bildung eines Ruhr-Siedlungs-Verbandes stammt vom 5. Mai 1920. Das Gebiet dieses Verbandes umfaßt heute 4 591 qkm mit 5,5 Millionen Einwohnern. Der am 1. April 1912 gegründete Zweckverband Großberlin bestand aus 7 Stadtkreisen und erfaßte damals rund 4 Millionen Einwohner. Aus den wesentlichsten Teilen des Zweckverbandes wurde durch Gesetz vom 27. April 1920 die Berliner Einheitsgemeinde gebildet, die zur Lösung der von der Zentrale nicht zu bewältigenden örtlichen Aufgaben in 20 Bezirke eingeteilt wurde. Diese beiden gesetzlichen Regelungen für das Ruhrgebiet und für Berlin sind vorbildlich und haben sich gut bewährt. Durch die Zusammenfassung von Aufgaben in diesen Gebieten ist auch eine wesentliche Verminderung von Reibungen und eine Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung zustande gekommen.

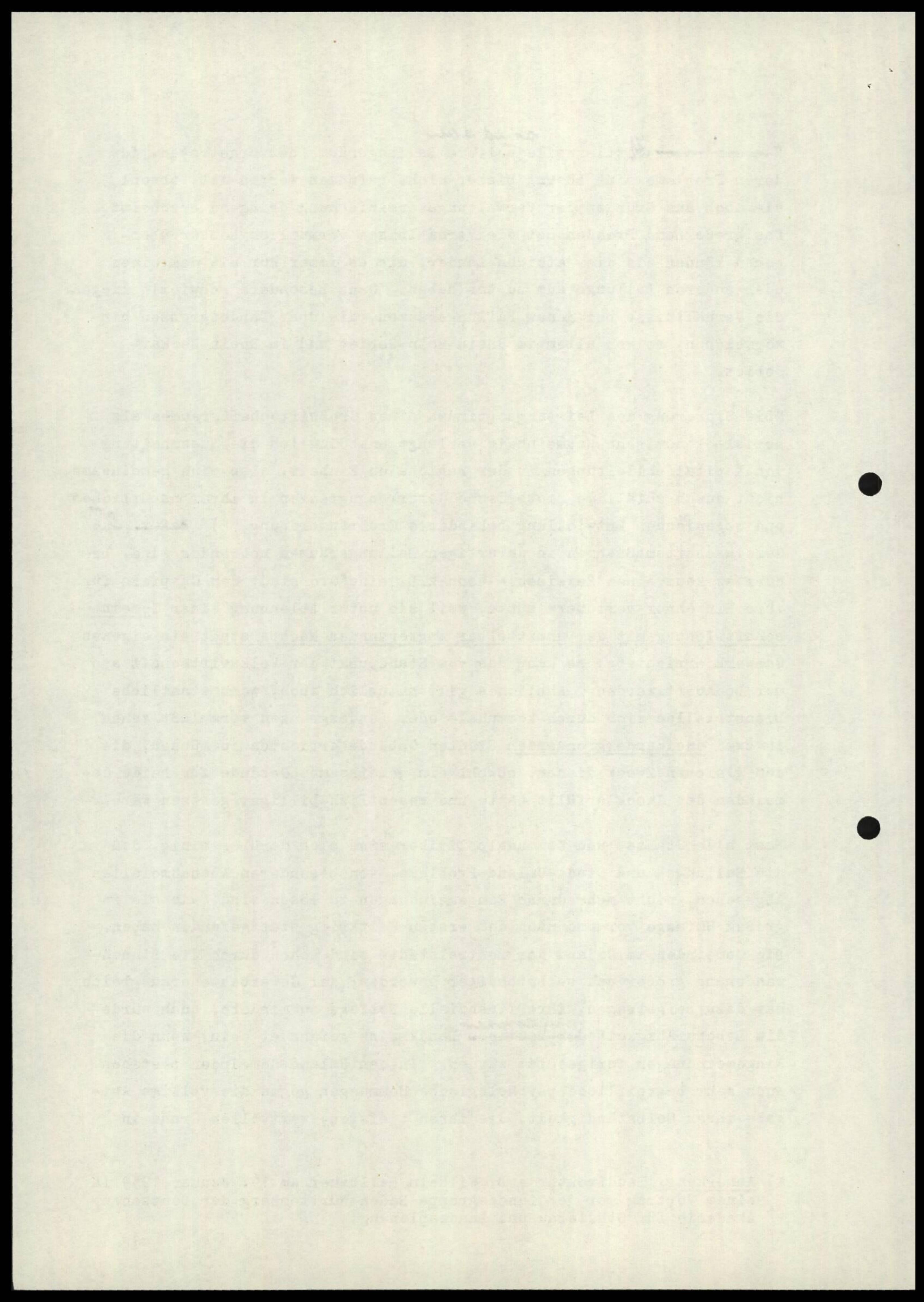


~~Nun sind aber~~ ^{sind aber} ~~Mittlerweile~~ weitere Ballungsräume hervorgetreten, für deren Probleme eine Lösung bisher nicht gefunden worden ist, obwohl sie auch aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung dringend erscheint. Das große Land Preußen hat die Verhältnisse vermutlich besser übersehen können als die jetzigen Länder, die es immer nur mit dem einen oder anderen Ballungsraum zu tun haben. Ganz besonders schwierig liegen die Verhältnisse bei jenen Ballungsräumen, die über Landesgrenzen hinwegreichen, so vor allem im Rhein-Main-Gebiet und im Rhein-Neckar-Gebiet.

"Die Sicherung des Leistungsoptimums eines Großwirtschaftsraumes als sozial-ökonomische Raumeinheit verlangt unabdinglich die Ausschaltung von Kapitalfehlleitungen in der regionalen Einheit, also eine gemeinsame, nicht durch zufällige historische Gemarkungsgrenzen in ihrer natürlichen und organischen Entwicklung behinderte Großraumordnung.") Dafür, daß Gemeinschaftsmaßnahmen in derartigen Ballungsräumen notwendig sind, bedarf es kaum eines Beweises. Wenn z.B. eine Großstadt den Gaspreis für ihre Einwohner verteuern müßte, weil sie unter Ablehnung einer Gemeinschaftslösung mit der unmittelbar angrenzenden Nachbarstadt ein eigenes Gaswerk errichtete, so kann das vom Standpunkt der Volkswirtschaft aus nur bedauert werden. Ähnliches gilt natürlich auch, wenn staatliche Dienststellen sich durch kommunale oder Landesgrenzen veranlaßt sehen, in zwei aneinandergrenzenden Städten Gebäude errichten zu müssen, die dem gleichen Zweck dienen, obwohl ein gemeinsames Gebäude für beide Gemeinden den Zweck erfüllt hätte und wesentlich billiger gewesen wäre.

Fast alle Staats- und Kommunalpolitiker sind sich darüber einig, daß die Ballungs- und Stadt-Umland-Probleme, von besonderen Ausnahmefällen abgesehen, nicht mehr durch Eingemeindungen zu lösen sind, wie sie in großem Umfange vor und nach dem ersten Weltkrieg stattgefunden haben. Die Gemeinden im Umland der Zentralstädte sind schon durch die Binnenwanderung größer und selbständiger geworden; der Gewerbesteuerausgleich hat dazu beigetragen, ihre finanzielle Notlage zu mindern; auch würde die Lebensfähigkeit der ~~heutigen~~ ^{mancher} Landkreise gefährdet sein, wenn die Eingemeindungen fortgesetzt würden. In den Umland-Gemeinden bestehen auch sehr begreifliche psychologische Hemmungen gegen die völlige Aufgabe ihrer Selbständigkeit, die ihren tiefsten, wertvollen Grund in

*) Anmerkung: Baudirektor a.D. Wilhelm Hallbauer am 19. Januar 1959 in einem Vortrag vor der Landesgruppe Baden-Württemberg der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung.

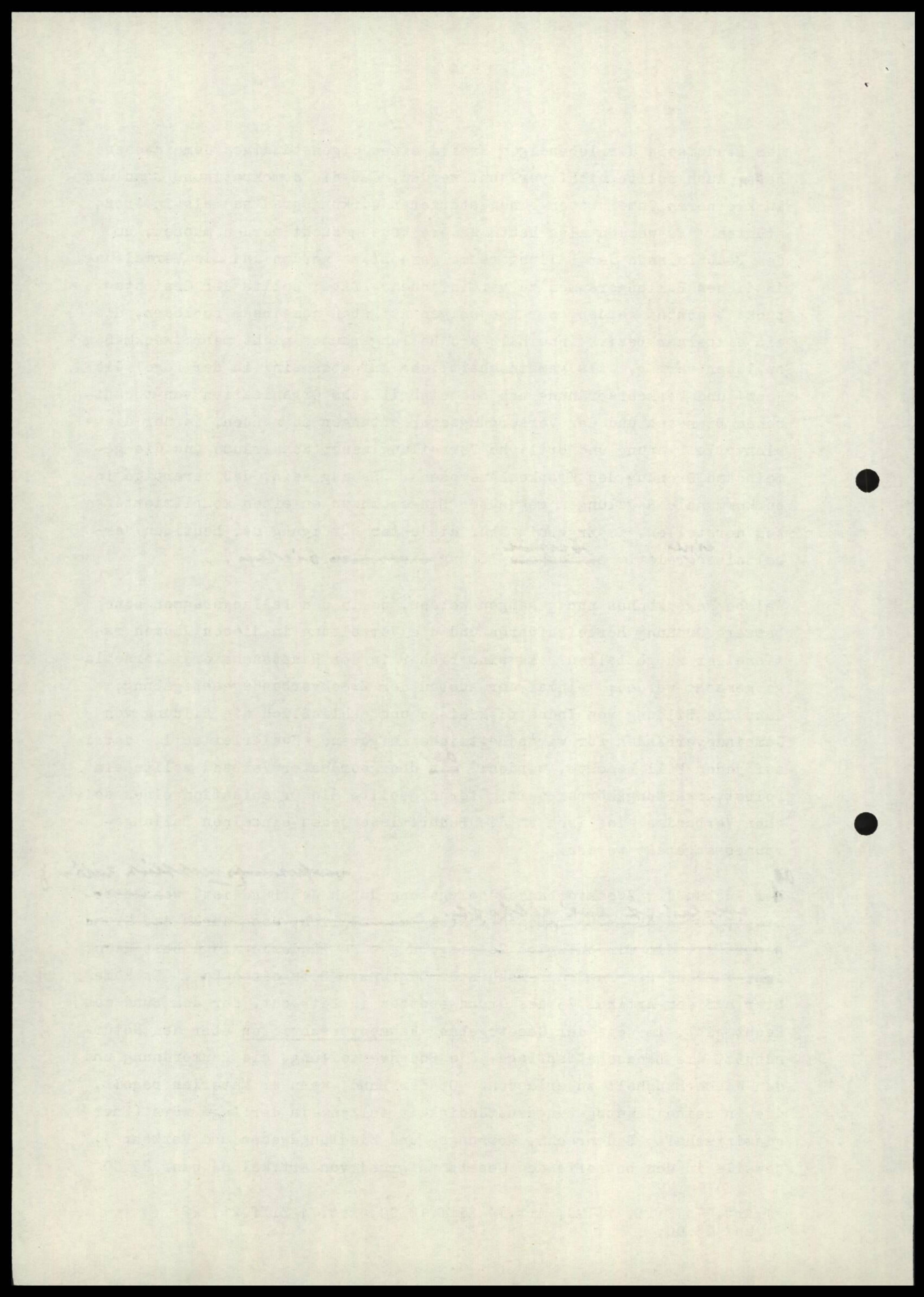


dem Bewußtsein der lebendigen Kräfte eines eigenständigen Gemeinwesens ~~haben~~. Auch sollte nicht verkannt werden, daß die demokratische Schulung in kleineren Gemeinwesen einen stärkeren Wirkungsgrad hat als in Großstädten. Es werden also heute andere Wege gesucht werden müssen, um den Bedürfnissen der Ballungsräume gerecht zu werden und die Verwaltung in diesen Ballungsräumen zu vereinfachen. Dabei sollte der Gesichtspunkt beachtet werden, nur diejenigen Aufgaben gemeinsam zu lösen, die ein einzelner Bezirk innerhalb des Ballungsraumes nicht mehr zweckmäßig zu lösen vermag. Als gemeinschaftliche Aufgaben sind in der Regel die Raum- und Verkehrsordnung und die einheitliche Organisation von technischen Diensten und der Versorgungseinrichtungen zu nennen, ferner die sinnvolle Planung und örtliche Verteilung neuer Schulräume und die gemeinsame Ordnung des Krankenhauswesens. Es mag sein, daß derartige interkommunale Regelungen gegenüber Eingemeindungen einen komplizierteren Weg darstellen, im Ergebnis aber die unter Würdigung der heutigen Verhältnisse ~~relativ~~ ^{eine} ~~bessere~~ Lösung darstellen ~~bieten~~.

Welche Wege können nun gegangen werden, um in den Ballungsräumen eine bessere Ordnung herbeizuführen und die Verwaltung in diesen Räumen rationeller zu gestalten? Es sind bisher in der Hauptsache drei Vorschläge gemacht worden: einmal der Ausbau der Zweckverbandsgesetzgebung, dann die Bildung von Industriekreisen und schließlich die Bildung von Gemeindeverbänden für wirtschaftliche Aufgaben. Zweierlei sollte dabei auf jeden Fall beachtet werden: ~~ein~~ ^{der} übergeordneter Verband sollte ein Selbstverwaltungskörper sein; ferner sollte die Organisation eines solchen Verbandes elastisch an die Bedürfnisse jedes einzelnen Ballungsraumes angepaßt werden.

~~Der Ausbau der Zweckverbandsgesetzgebung durch den Bund ist, wenn überhaupt, nur noch in sehr beschränktem Maße möglich, denn durch das Grundgesetz ist die einschlägige Gesetzgebung eine Länderangelegenheit geworden, während der Bund nur noch sehr begrenzte Befugnisse hat.~~ Es käme hier nur der Artikel 75 des Grundgesetzes in Betracht, der dem Bund das Recht gibt, im Wege der Gesetzgebung Rahmenvorschriften über den Naturschutz, die Landschaftspflege, die Bodenverteilung, die Raumordnung und den Wasserhaushalt zu erlassen. Ob der Bund, wenn er Materien regelt, die in seine Gesetzgebungszuständigkeit fallen, in der Lage wäre (Energiewirtschaft, Bodenrecht, Wohnungs- und Siedlungswesen und Verkehr*), jeweils in dem betreffenden Gesetz aufgrund von Artikel 84 oder 85 GG

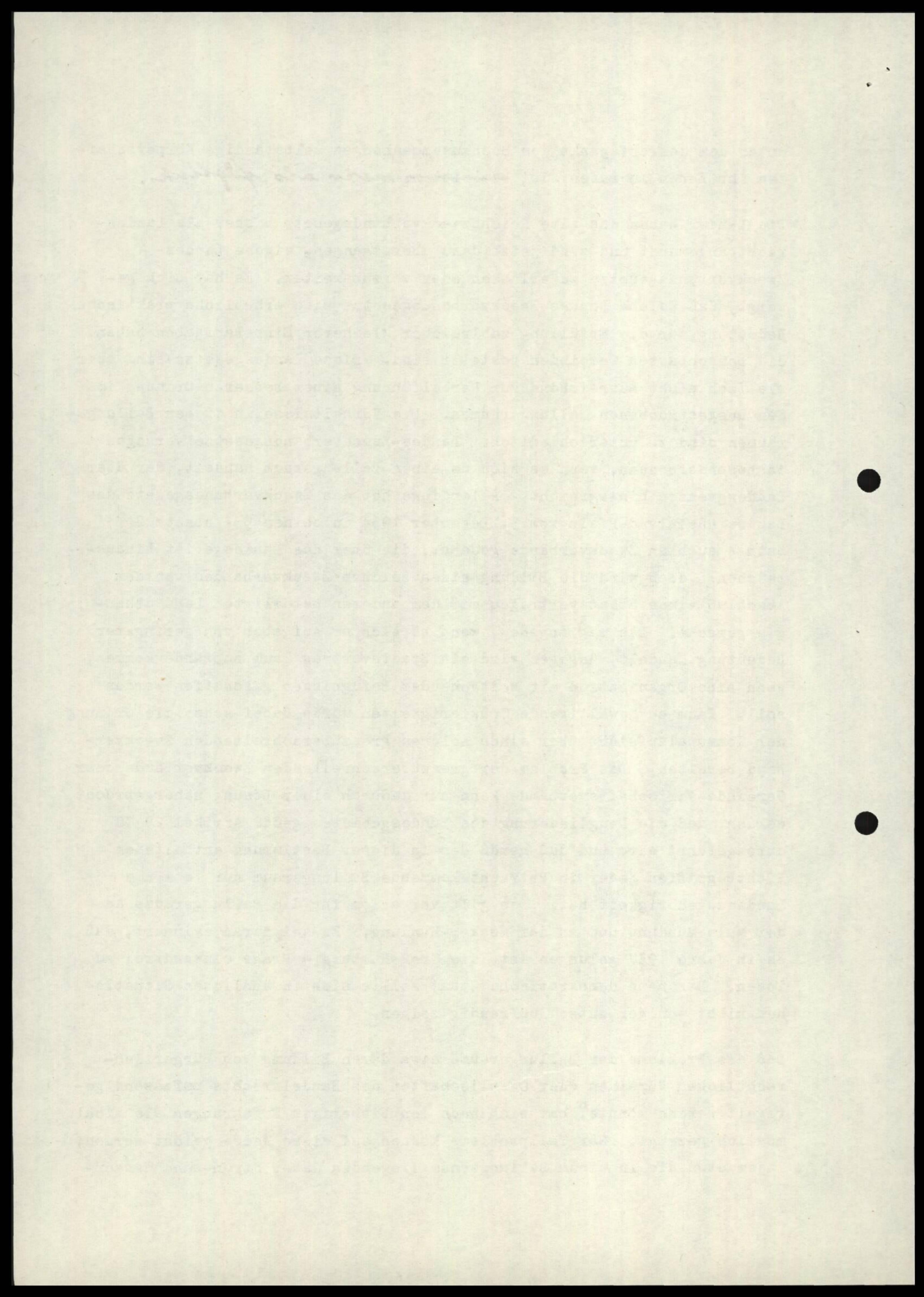
*) Art. 74 Ziff. 11 GG, Art. 74 Ziff. 18 GG, Art. 74 Ziff. 21, 22 und 23 GG.



unter dem Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs selbständige Körperschaften ins Leben zu rufen, ist ~~bestritten: mehr alsfiglich~~.

Die Länder haben das alte Reichszweckverbandsgesetz bisher als Landesrecht angewandt und sind jetzt dazu übergegangen, eigene Landes-Zweckverbandsgesetze zu erlassen oder vorzubereiten. Es hat sich gezeigt, daß solche Landes-Zweckverbandsgesetze eine erhebliche praktische Bedeutung für die Erfüllung zahlreicher kleinerer Einzelaufgaben haben, die benachbarten Gemeinden gestellt sind. Diese Landesgesetze sind aber vielfach nicht ausreichend zur Herbeiführung einer besseren Ordnung in den ausgesprochenen Ballungsräumen. Die Verhältnisse in diesen Ballungsräumen sind zu unterschiedlich. Landes-Zweckverbandsgesetze versagen insbesondere dann, wenn es sich um einen Ballungsraum handelt, der über Landesgrenzen hinweggreicht. Allerdings hat das Zweckverbandsgesetz des Landes Rheinland-Pfalz vom 3. Dezember 1954 in seinem § 7 Absatz 2 Satz 4 auch an Zweckverbände gedacht, die über das Landesgebiet hinausreichen; doch wird die Bildung eines solchen Zweckverbandes von dem Abschluß eines Staatsvertrages mit dem anderen beteiligten Land abhängig gemacht. Das mag angehen, wenn es sich um Aufgaben von geringerer Bedeutung handelt, dagegen wird ein Staatsvertrag kaum zustande kommen, wenn eine Organisation mit weitgehenden Befugnissen geschaffen werden soll. Kaum zu bewältigende Schwierigkeiten würde dabei schon die Ordnung der Kommunalaufsicht über einen solchen grenzüberschreitenden Zweckverband bereiten. Das Problem der grenzüberschreitenden Zweckverbände oder Gemeinde-Wirtschaftsverbände kann nur dadurch einer Lösung nähergebracht werden, daß die Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Artikel 29 GG durchgeführt wird und daß gemäß den in dieser Bestimmung enthaltenen Richtbegriffen jeder in Betracht kommende Ballungsraum nur eine Landeszugehörigkeit hat. Das gilt vor allem für die Ballungsräume an der Main-Mündung und an der Neckar-Mündung. Es sei daran erinnert, daß es im Jahre 1937 gelungen ist, die Groß-Hamburg-Frage einwandfrei zu lösen. Der neue demokratische Staat sollte sich in ähnlichen Situationen nicht weniger entschlußfreudig zeigen.

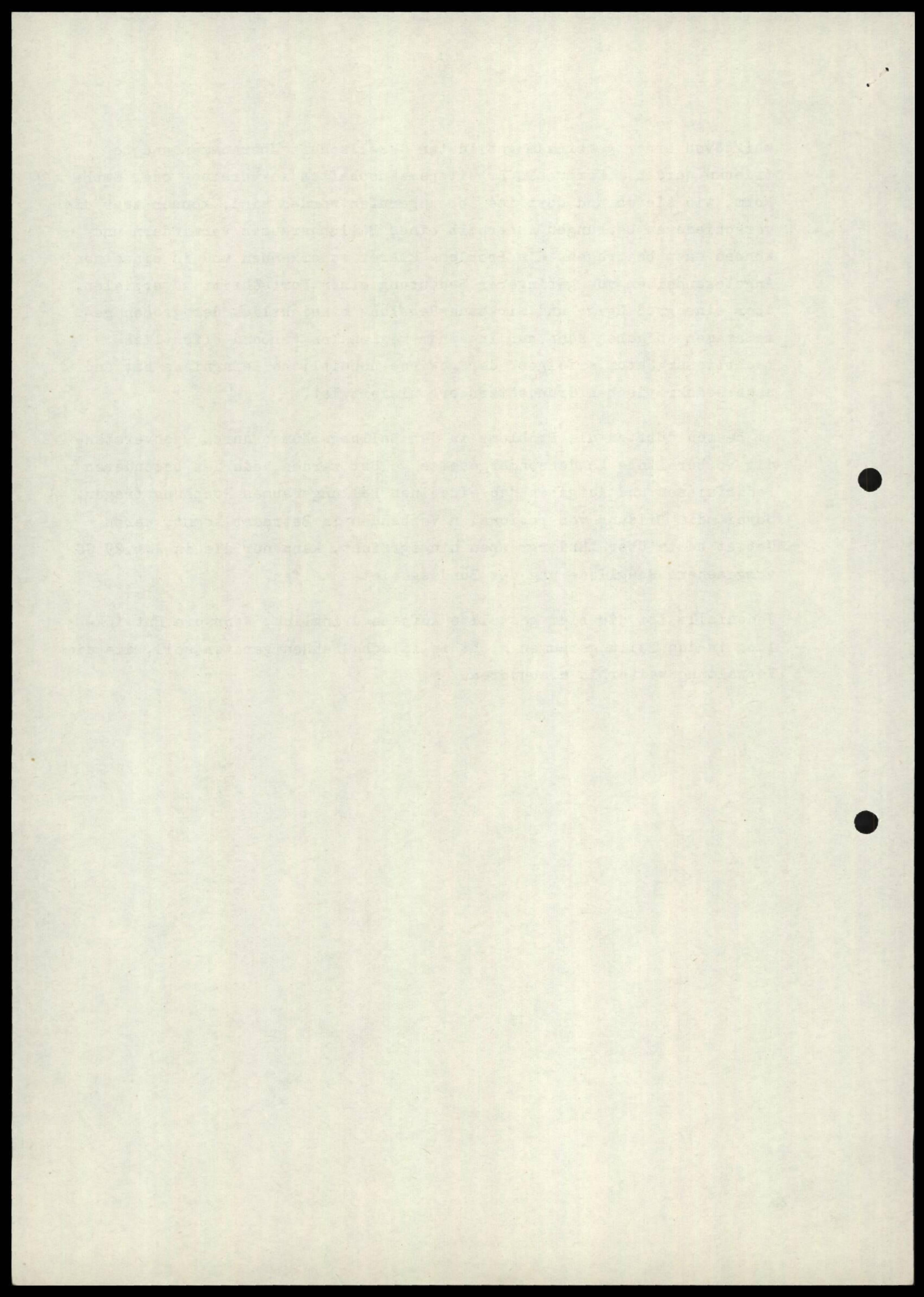
Daß die Probleme der Ballungsräume etwa durch Bildung von bürgerlich-rechtlichen Vereinen oder Gesellschaften des Handelsrechts umfassend geregelt werden könnte,ⁿ hat sich nach den bisherigen Erfahrungen als nicht möglich gezeigt. Nur Teilprobleme können auf diese Weise gelöst werden, indem etwa die in einem Ballungsraum liegenden Gas-, Strom- und Wasser-



werke von einer gemeinsam gebildeten Gesellschaft übernommen und betrieben werden. Kommunale Arbeitsgemeinschaften in Vereins- oder GmbH-Form, wie sie da und dort ins Leben gerufen worden sind, können zwar die verschiedenen Reibungen innerhalb eines Ballungsraumes vermindern und können dazu beitragen, die Probleme klarer zu erkennen und in einzelnen Angelegenheiten von geringerer Bedeutung einen Fortschritt zu erzielen, aber eine großzügige und wirksame Regelung hinsichtlich der großen gemeinsamen Aufgaben kann nur in einem regionalen Verband öffentlich-rechtlicher Natur erfolgen, der gewisse hoheitliche Befugnisse hat und nach demokratischen Grundsätzen organisiert ist.

Am besten dürften die Probleme in den Ballungsräumen durch sachverständig vorbereitete Landessondergesetze gelöst werden, die den besonderen Bedürfnissen und Aufgaben des einzelnen Ballungsraumes Rechnung tragen. Soweit die Bildung von regionalen Verbänden in Betracht kommt, deren Gebiet heute über Ländergrenzen hinweggreicht, kann nur die in Art. 29 GG vorgesehene Neugliederung des Bundesgebietes helfen.

Jedenfalls ist die hier gestellte Aufgabe dringlich, wenn die Entwicklung in den Ballungsräumen nicht in falsche Bahnen geraten soll, die die Verwaltung weiterhin erschweren.



Kommunales Verfassungswesen
hier: Neuordnung in den Ballungsräumen

Verfasser: Prof. Dr. Heimerich

In den letzten Jahrzehnten sind in der Struktur der Städte, vor allem der Großstädte, erhebliche Veränderungen eingetreten, die in der Hauptsache auf den Bevölkerungszuwachs, die fortschreitende Industrialisierung und die Verkehrsentwicklung zurückzuführen sind. Es handelt sich dabei um Probleme, die auf der ganzen Welt in Erscheinung treten, am deutlichsten in den Vereinigten Staaten von Amerika, wo an mehreren Stellen eine "Megalopolis" sich gebildet hat oder in Bildung begriffen ist und einige Stadtareale zusammen mit ihren Suburbs eine Ausdehnung von Hunderten von Kilometern erreichen. Diese Entwicklung hängt vor allem mit der Flucht der Wohnbevölkerung aus den City-Bezirken zusammen, die mit ihrem Lärm, ihrer Verkehrsdichte und ihrer von Rauch, Ruß und chemischen Substanzen geschwängerten Atmosphäre als Wohnstätte unbeliebt geworden sind. In der größeren Ruhe der Vorstädte und Landbezirke wird ein Gegengewicht gegenüber dem Milieu der City gesucht, die sich immer mehr zur bloßen Arbeitsstätte und zu einem Einkaufszentrum entwickelt. Aber sogar als Einkaufsstätte ist diese City schon gefährdet, da viele Ladenbesitzer ihren Kunden in die Suburb nachgezogen sind. Dieser Auszug aus den Stadtzentren hat nicht nur neue Siedlungs- und Verkehrsprobleme aufgeworfen, sondern hat auch, wie Kenner der amerikanischen Verhältnisse versichern, eine so eigenartige und zum Teil lästige soziologische Situation in der Suburb geschaffen, daß schon wieder eine rückläufige Bewegung nach der Zentralstadt hin da und dort im Gange ist. Es sind dann wenigstens die großen Entfernungen nicht mehr zu überwinden und es bleibt eine größere Anonymität des Lebens des einzelnen gewahrt.

In Paris, in Zürich und in anderen europäischen Großstädten liegen ähnliche Probleme vor, wobei zu beachten ist, daß es in Europa, im Gegensatz zu Amerika, größere nicht aufgeschlossene Räume kaum mehr gibt und daß durch die Dekonzentration der europäischen Großstädte die freie unbebaute Landschaft immer mehr abnimmt. Daß wir uns in der Deutschen Bundesrepublik in einer ähnlichen Entwicklung befinden, zeigt schon die große Zahl der Pendler, die in den Industrielandschaften hin- und herfluteten. Der Bundesminister für Wohnungsbau, Herr Paul Lücke, hat die auch bei uns eingetretene Situation richtig gekennzeichnet, als er bei der Eröffnung der Interbau am 11. September 1957 in Berlin folgendes sagte:

"Die zufällige Gemeindegrenze ist in unserem Zeitalter nicht mehr die Grenze des Lebensraumes der Stadt. Tatsächlich ist dieser Rahmen durch die Entwicklung der Städte schon überall gesprengt worden. Der städtebauliche Raum einer Stadt, den es zu ordnen gilt und dessen weitere Entwicklung in vernünftige Bahnen zu lenken ist, ist vielmehr der Wirtschaftsraum, der über die kommunale Grenze hinausgeht. Versuche, das Wachsen von Städten in die bestehenden kommunalen Grenzen zu pressen, müssen zu Fehlentwicklungen führen, zu der als falsch erkannten Ballung und zur Überbauung der so notwendigen Grün- und Erholungsflächen im Stadtgebiet."

In der Deutschen Bundesrepublik bestehen zahlreiche Ballungsräume, so insbesondere Berlin, das Ruhrgebiet, Hamburg, das Rhein-Main-Gebiet, Stuttgart, das Rhein-Neckar-Gebiet, München, Nürnberg-Fürth-Erlangen, Hannover und Bremen. Daneben gibt es auch noch eine erhebliche Anzahl von kleineren Räumen, die mit ähnlichen Problemen belastet sind. In Berlin und im Ruhrgebiet ist die Entwicklung zum Ballungsraum schon vor Jahrzehnten ~~erfolgt~~ ^{ausgetragen} und rechtzeitig erkannt worden. Das Gesetz über die Bildung eines Ruhr-Siedlungs-Verbandes stammt vom 5. Mai 1920. Das Gebiet

wie Umr. Witten, ³ Bochum, Gladbach - Reysel, Kiel

dieses Verbandes umfaßt heute 4 591 qkm mit 5,5 Millionen Einwohnern. Der am 1. April 1912 gegründete Zweckverband Großberlin bestand aus 7 Stadtkreisen und erfaßte damals rund 4 Millionen Einwohner. Aus den wesentlichsten Teilen des Zweckverbandes wurde durch Gesetz vom 27. April 1920 die Berliner Einheitsgemeinde gebildet, die zur Lösung der von der Zentrale nicht zu bewältigenden örtlichen Aufgaben in 20 Bezirke eingeteilt wurde. Diese beiden gesetzlichen Regelungen für das Ruhrgebiet und für Berlin sind vorbildlich und haben sich gut bewährt. Durch die Zusammenfassung von Aufgaben in diesen Gebieten ist auch eine wesentliche Verminderung von Reibungen und eine Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung eingetreten. Instande gekommen.

Nun sind aber mittlerweile weitere Ballungsräume hervorgetreten, für deren Probleme eine Lösung bisher nicht gefunden worden ist, obwohl sie aus Gründen der Vereinfachung der Verwaltung dringend erscheint. Das große Land Preußen hat die Verhältnisse besser übersehen können als die jetzigen Länder, die es immer nur mit dem einen oder anderen Ballungsraum zu tun haben. Ganz besonders schwierig liegen die Verhältnisse bei jenen Ballungsräumen, die über Landesgrenzen hinwegreichen, so im Rhein-Main-Gebiet, im Rhein-Neckar-Gebiet und in den Städten Ulm - Neu-Ulm.

"Die Sicherung des Leistungsoptimums eines Großwirtschaftsraumes als sozial-ökonomische Raumeinheit verlangt unabdinglich die Ausschaltung von Kapitalfehlleitungen in der regionalen Einheit, also eine gemeinsame, nicht durch zufällige historische Gemarkungsgrenzen in ihrer natürlichen und organischen Entwicklung behinderte Großraumordnung."⁺⁾ Dafür, daß Gemeinschaftsmaßnahmen in derartigen Ballungsräumen notwendig sind, bedarf es kaum eines Beweises. Wenn z.B. eine Großstadt den Gaspreis für ihre Einwohner verteuern mußte, weil sie unter Ablehnung einer Gemeinschaftslösung mit der Nachbarstadt ein eigenes Gaswerk

^{+) Anm.:} Baudirektor a.D. Wilhelm Hallbauer am 19. Januar 1959 in einem Vortrag vor der Landesgruppe Baden-Württemberg der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung.

1. unmittelbar angewandt

2. der abweichen kann

errichtete, so kann das vom Standpunkt der Volkswirtschaft aus nur bedauert werden. Ähnliches gilt natürlich auch, wenn staatliche Dienststellen sich durch kommunale oder Landesgrenzen veranlaßt sehen, in zwei aneinandergrenzenden Städten Gebäude errichten zu müssen, die dem gleichen Zweck dienen, obwohl ein gemeinsames Gebäude für beide Gemeinden dem Zweck ~~völlig~~ ^{erfüllt} gedient hätte und wesentlich billiger gewesen wäre.

Fast alle Staats- und Kommunalpolitiker sind sich darüber einig, daß die Ballungs- und Stadt-Umland-Probleme, von besonderen Ausnahmefällen abgesehen, nicht mehr durch Eingemeindungen zu lösen sind, wie sie in großem Umfange vor und nach dem ersten Weltkrieg stattgefunden haben. Die Gemeinden im Umland der Zentralstädte sind schon durch die Binnenwanderung größer und selbständiger geworden; der Gewerbesteuerausgleich hat dazu beigetragen, ihre finanzielle Notlage zu mindern; auch würde die Lebensfähigkeit der heutigen Landkreise gefährdet sein, wenn die Eingemeindungen fortgesetzt würden. In den Umland-Gemeinden bestehen auch sehr begreifliche psychologische Hemmungen gegen die völlige Aufgabe ihrer Selbständigkeit, die ihren tiefsten, wertvollen Grund in dem Bewußtsein der lebendigen Kräfte eines eigenständigen Gemeinwesens hat. Auch sollte nicht verkannt werden, daß die demokratische Schulung in kleineren Gemeinwesen einen stärkeren Eirkungsgrad hat als in Großstädten. Es werden also heute andere Wege gesucht werden müssen, um den Bedürfnissen der Ballungsräume gerecht zu werden und die Verwaltung in diesen Ballungsräumen zu vereinfachen. Dabei sollte der Gesichtspunkt beachtet werden, ~~daß~~ nur diejenigen Aufgaben gemeinsam ~~gelöst werden sollen~~, die ein einzelner Bezirk innerhalb des Ballungsräumes nicht mehr zweckmäßig zu lösen vermag. Als gemeinschaftliche Aufgaben sind in der Regel die Raum- und Verkehrsordnung und die einheitliche Organisation von technischen Diensten und der Versorgungseinrichtungen zu nennen, ferner die ~~richtige~~ Planung und örtliche Verteilung neuer Schulräume und die gemeinsame Ordnung des Krankenhauswesens. Es mag sein, daß derartige interkommunale Regelungen ~~gegenüber~~ Eingemeindungen ~~re~~ einen komplizierten Weg darstellen, im Ergebnis aber die Würdigung der heutigen Verhältnisse relativ einfachste Lösung ergeben. ~~erstellen~~

Welche Wege können nun gegangen werden, um in den Ballungsräumen eine bessere Ordnung herbeizuführen und die Verwaltung in diesen Räumen rationeller zu gestalten? Es sind bisher in der Hauptsache drei Vorschläge gemacht worden: Einmal der Ausbau der Zweckverbandsgesetzgebung, dann die Bildung von Industriekreisen und schließlich die Bildung von Gemeindeverbänden für wirtschaftliche Aufgaben. Zwei ~~bedingungen~~ sollten dabei auf jeden Fall ~~erfüllt~~ werden: Ein übergeordneter Verband sollte ~~keine~~ staatliche Behörde, sondern ein Selbstverwaltungskörper sein; ~~ferner~~ außerdem sollten für die ~~Bildung eines~~ solchen Verbandes verschiedene Organisationsmöglichkeiten gegeben sein, so daß eine elastische Anpassung an die Bedürfnisse jedes einzelnen Ballungsräumes stattfinden kann. angezeigt werden.

Der Ausbau der Zweckverbandsgesetzgebung durch den Bund ist, wenn überhaupt, nur noch in sehr beschränktem Maße möglich, denn durch das Grundgesetz ist die einschlägige Gesetzgebung eine Länderangelegenheit geworden, während der Bund nur noch sehr begrenzte Befugnisse hat. Es käme hier nur der Artikel 75 des Grundgesetzes in Betracht, der dem Bund das Recht gibt, im Wege der Gesetzgebung Rahmenvorschriften über den Naturschutz, die Landschaftspflege, die Bodenverteilung, die Raumordnung und den Wasserhaushalt zu erlassen. Dann könnte der Bund, wenn er Materien regelt, die in seine Gesetzgebungszuständigkeit fallen, jeweils in dem betreffenden Gesetz auf Grund von Artikel 84 oder 85 GG/akzessorisch Zweckverbandsrecht setzen. Das gilt für das Gebiet der Energiewirtschaft (Artikel 74, Ziff.11 GG), des Bodenrechts, des Wohnungs- und Siedlungswesens (Artikel 74, Ziff.18 GG) und des Verkehrs (Artikel 74, Ziff.21, 22 und 23 GG). Da zu der Energiewirtschaft nicht nur die Elektrizität, sondern auch Gas und Wasser gehören, hätte der Bund immerhin weitgehende Möglichkeiten. [Ob der Bund dabei in der Lage wäre, selbständige Körperschaften ins Leben zu rufen, die unter Umständen auch über die Landesgrenzen hinausreichen müßten, steht freilich dahin. Es würden bei einem solchen Versuch seitens der beteiligten Länder sicherlich Einwände erhoben werden.]

Die Länder haben das alte Reichszweckverbandsgesetz bisher als ~~Landesgesetz~~ ^{neu} angewandt und sind jetzt dazu übergegangen,

eigene Landes-Zweckverbandsgesetze zu erlassen oder vorzubereiten. Es hat sich gezeigt, daß solche Landes-Zweckverbandsgesetze eine erhebliche praktische Bedeutung für die Erfüllung zahlreicher kleinerer Einzelaufgaben haben, die benachbarten Gemeinden gestellt sind. Diese Landesgesetze sind aber vielfach nicht ausreichend zur Herbeiführung einer besseren Ordnung in den ausgesprochenen Ballungsräumen. Die Verhältnisse in diesen Ballungsräumen sind unterschiedlich. Landes-Zweckverbandsgesetze versagen insbesondere dann, wenn es sich um einen Ballungsraum handelt, der über Landesgrenzen hinwegreicht. Allerdings hat das Zweckverbandsgesetz des Landes Rheinland-Pfalz vom 3. Dezember 1954 in seinem § 7 Absatz 2 Satz 4 auch an Zweckverbände gedacht, die über das Landesgebiet hinausreichen; doch wird die Bildung eines solchen Zweckverbandes von dem Abschluß eines Staatsvertrages mit dem anderen beteiligten Land abhängig gemacht. Das mag angehen, wenn es sich um Aufgaben von geringerer Bedeutung handelt, dagegen wird ~~schon aus politischen Gründen~~ ein Staatsvertrag kaum zustande kommen, wenn eine Organisation mit weitgehenden Befugnissen geschaffen werden soll. Kaum zu bewältigende Schwierigkeiten würde dabei schon die Ordnung der Kommunalaufsicht über einen solchen grenzüberschreitenden Zweckverband bereiten. Das Problem der grenzüberschreitenden Zweckverbände oder Gemeinde-Wirtschaftsverbände kann nur dadurch einer Lösung näher gebracht werden, daß die Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Artikel 29 GG durchgeführt wird und daß gemäß den in dieser Bestimmung enthaltenen Richtbegriffen jeder in Betracht kommende Ballungsraum nur e i n e Landeszugehörigkeit hat. Das gilt vor allem für die Ballungsräume an der Main-Mündung und an der Neckar-Mündung. Es sei daran erinnert, daß es im Jahre 1937 gelungen ist, die Groß-Hamburg-Frage einwandfrei zu lösen. Der neue demokratische Staat sollte sich in ähnlichen Situationen nicht weniger entschlußfreudig zeigen.

Daß die Probleme der Ballungsräume etwa durch Bildung von e i n bürgerrechtlichen Vereinen oder Gesellschaften des Handelsrechts umfassend geregelt werden könnten, hat sich nach den bisherigen Erfahrungen als nicht möglich gezeigt. Nur Teilprobleme können auf diese Weise gelöst werden, indem etwa die in einem Ballungsraum liegenden Gas-, Strom- und Wasserwerke von einer gemeinsam

gebildeten ~~Aktiengesellschaft~~ übernommen und betrieben werden. Kommunale Arbeitsgemeinschaften in Vereins- oder GmbH-Form, wie sie da und dort ins Leben gerufen worden sind, können zwar die verschiedenen Reibungen innerhalb eines Ballungsraumes vermindern und können dazu beitragen, die Probleme klarer zu erkennen und in einzelnen Angelegenheiten von geringerer Bedeutung einen Fortschritt zu erzielen, aber eine großzügige und wirksame Regelung hinsichtlich der großen gemeinsamen Aufgaben kann nur in einem regionalen Verband öffentlich-rechtlicher Natur erfolgen, der gewisse hoheitliche Befugnisse hat und nach demokratischen Grundsätzen organisiert sein ~~muss~~.

Am besten dürften die Probleme in den Ballungsräumen durch sachverständig vorbereitete Landessondergesetze gelöst werden, die den besonderen Bedürfnissen und Aufgaben des einzelnen Ballungsraumes Rechnung tragen. Soweit die Bildung von regionalen Verbänden in Betracht kommt, deren Gebiet heute über Ländergrenzen hinweggreicht, kann nur die in Art. 29 GG vorgesehene Neugliederung des Bundesgebiets helfen, ~~oder in beschränktem Umfange~~ vielleicht auch ein Bundesgesetz, das im Sinne der Ausführungen auf Seite 5 und auf Seite 6 akzessorisch Zweckverbände für die Regelung der Angelegenheiten der Energiewirtschaft, des Wohnungs- und Siedlungswesens und des Verkehrs in einer solchen grenzüberschreitenden Region bildet.

Jedenfalls ist die hier gestellte Aufgabe dringlich, wenn die Entwicklung in den Ballungsräumen nicht in falsche Bahnen geraten soll, die die Entwicklung weiterhin ~~weiter~~ entzweit.

W. H. S. 1911

11

1911. 10. 11.

1911. 10. 11.

1911. 10. 11.

1911. 10. 11.

1911. 10. 11.

1911. 10. 11.

1911. 10. 11.

1911. 10. 11.

1911. 10. 11.

1911. 10. 11.

1911. 10. 11.

1911. 10. 11.

1911. 10. 11.

1911. 10. 11.

1911. 10. 11.

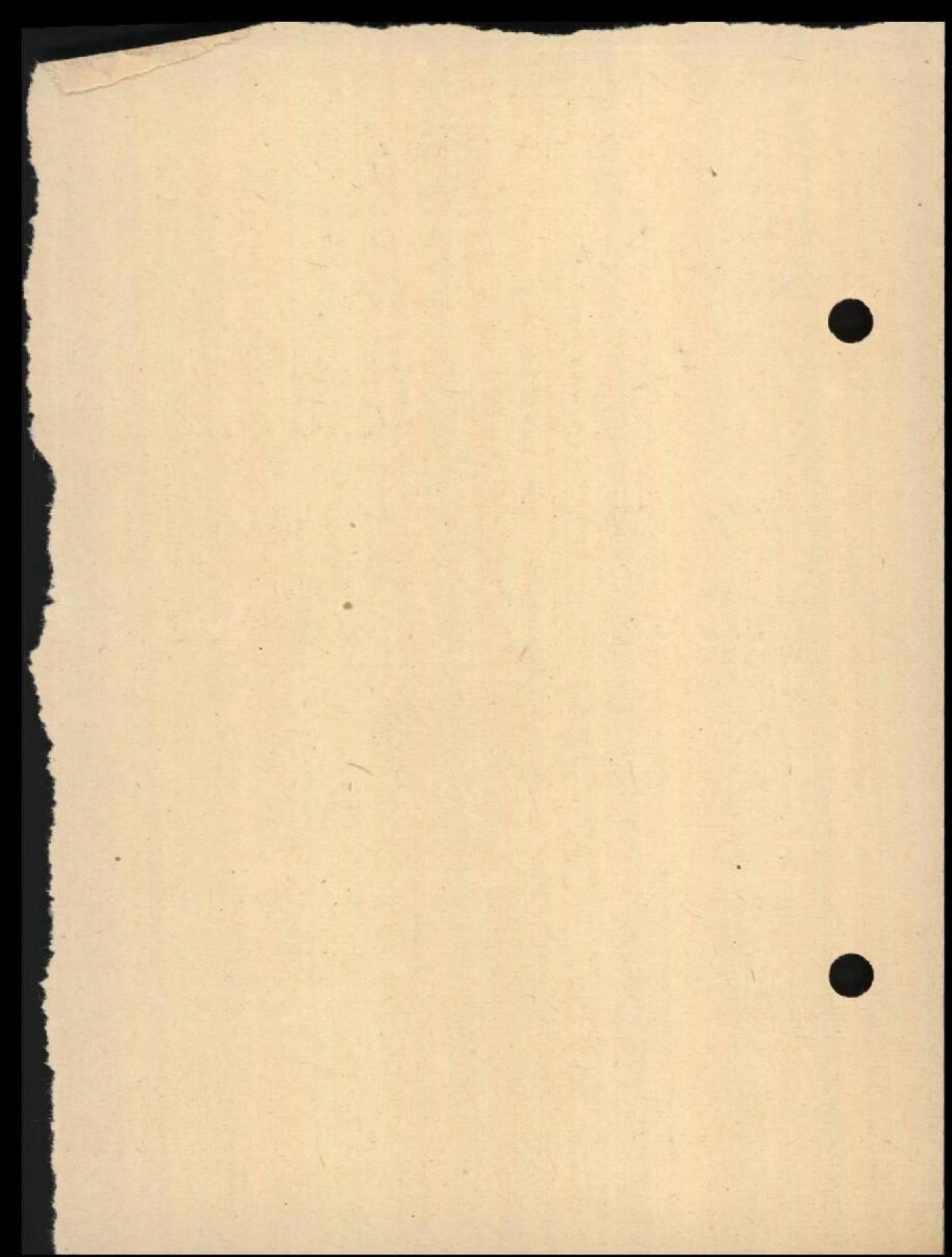
1911. 10. 11.

20. 10. 11.

Woll
Rheinh. 18
Berlin 4,2
Hamby 2,5
Rh. Wacke 1,4

(1431000)

Photowher
a
Weinheim



20. April 1959

An das

Büro der Sachverständigenkommission für die Vereinfachung
der Verwaltung im Bundesinnenministerium

Bonn

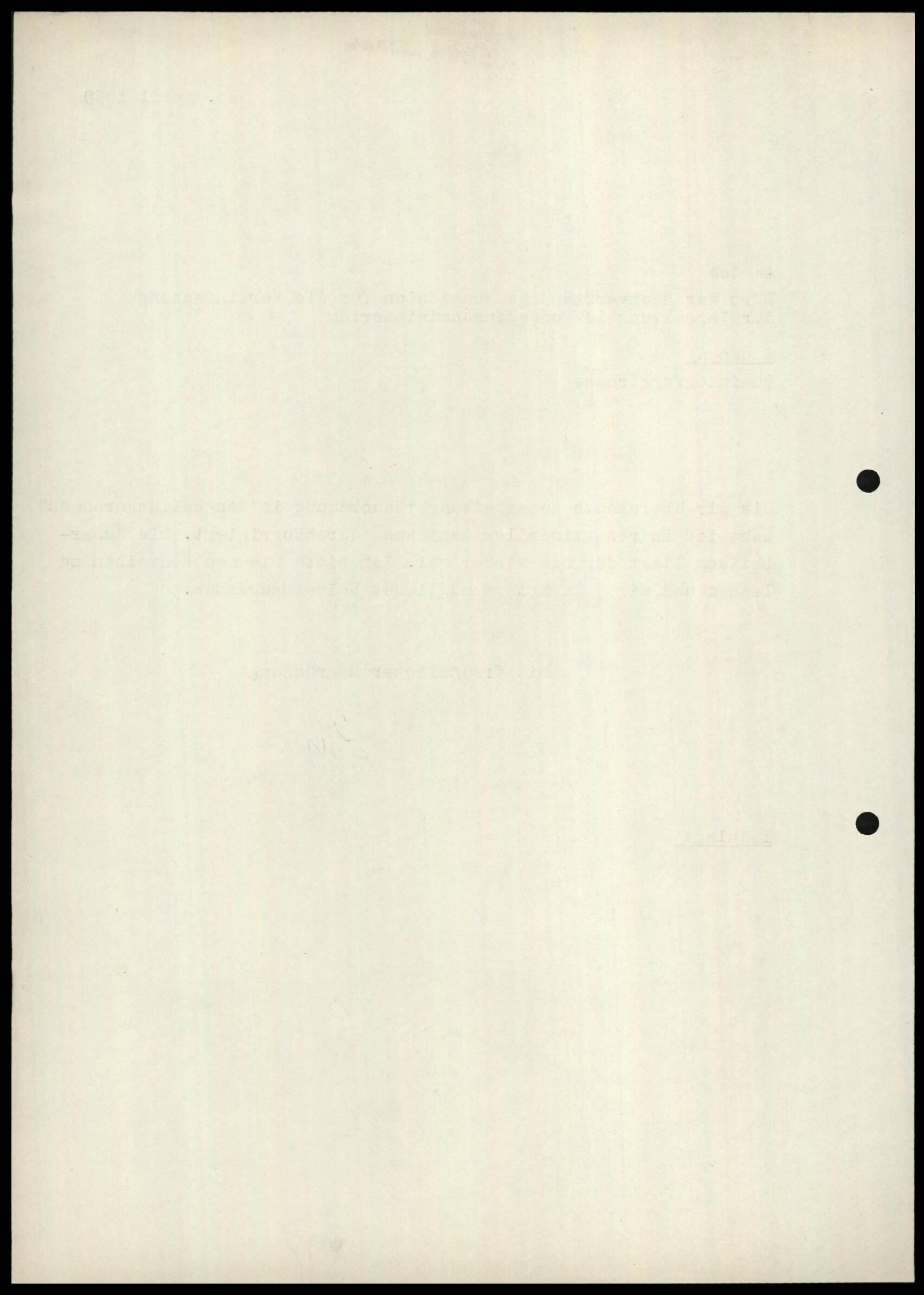
Rheindorferstrasse

Die mir übersandte Ausarbeitung "Neuordnung in den Ballungsräumen"
habe ich in redaktioneller Beziehung durchkorrigiert. Die Ausar-
beitung liegt für Sie wieder bei. Ich bitte Sie neu schreiben zu
lassen und mir 5 Exemplare möglichst bald zuzusenden.

Mit freundlicher Begrüssung

Uh

1 Anlage



Sachverständigenkommission
für die
Vereinfachung der Verwaltung
beim Bundesministerium des Innern

Bonn, den 16. April 1959

Herrn

Oberbürgermeister a.D.
Professor Dr. Dr. h.c. Heimerich

Mannheim A 2, 1

(Gebäude d. Rhein. Hypothekenbank)

Die Ausarbeitung

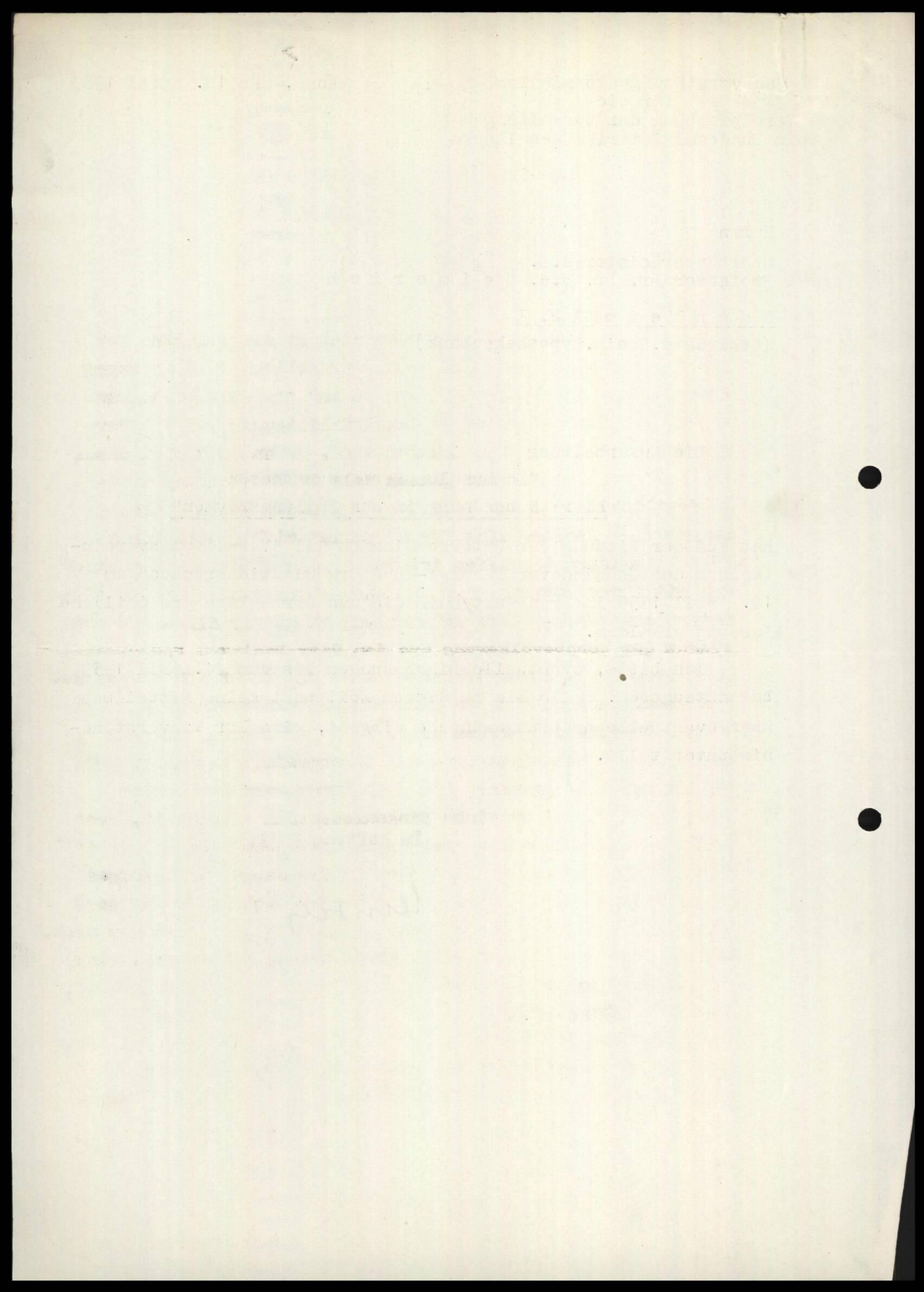
"Kommunales Verfassungswesen
hier: Neuordnung in den Ballungsräumen"

hat auf der Sitzung der Unterkommission III "Verwaltungsvereinfachung des Gemeindeverfassungs- und Organisationsrechts" am 10. April 1959 in Frankfurt/Main die aus der Anlage ersichtliche Fassung erhalten.

Ich bitte, eventuelle Einwendungen bis zum 24. April 1959 bekanntzugeben. Falls bis zu diesem Zeitpunkt keine Mitteilung über eventuelle Änderungswünsche eingeht, wird Ihr Einverständnis unterstellt.

Im Auftrag

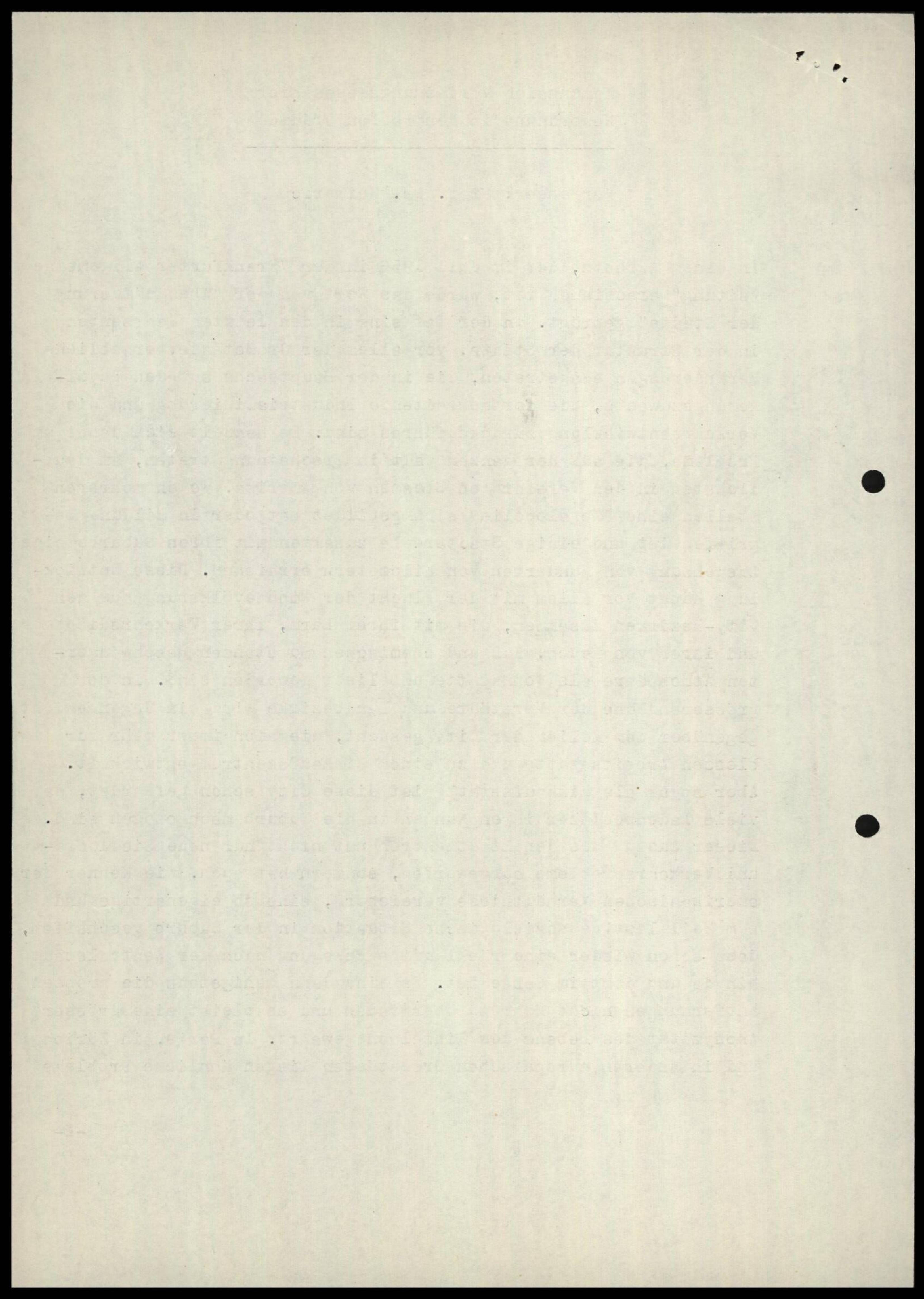
Heimerich



Kommunales Verfassungswesen hier:
Neuordnung in den Ballungsräumen

Verfasser: Prof. Dr. Heimerich

In einem Aufsatz, der im Juli 1958 in der "Frankfurter Allgemeine Zeitung" erschienen ist, wurde das Wort von der "Abenddämmerung der Städte" geprägt. ~~In der Tat sind~~ In den letzten Jahrzehnten in der Struktur der Städte, vor allem der Großstädte, erhebliche Veränderungen eingetreten, die in der Hauptsache auf den Bevölkerungszuwachs, die fortschreitende Industrialisierung und die Verkehrsentwicklung zurückzuführen sind. Es handelt sich dabei um Probleme, die auf der ganzen Welt in Erscheinung treten, am deutlichsten in den Vereinigten Staaten von Amerika, wo an mehreren Stellen eine "Megalopolis" sich gebildet hat oder in Bildung begriffen ist und einige Stadtareale zusammen mit ihren Suburbs eine Ausdehnung von Hunderten von Kilometern erreichen. Diese Entwicklung hängt vor allem mit der Flucht der Wohnbevölkerung aus den City-Bezirken zusammen, die mit ihrem Lärm, ihrer Verkehrsdichte und ihrer von Rauch, Ruß und chemischen Substanzen geschwängerten Atmosphäre als Wohnstätte unbeliebt geworden sind. In der grösseren Ruhe der Vorstädte und Landbezirke wird ein Gegengewicht gegenüber dem Milieu der City gesucht, die sich immer mehr zur blossen Arbeitsstätte und zu einem Einkaufszentrum entwickelt. Aber sogar als Einkaufsstätte ist diese City schon gefährdet, da viele Ladenbesitzer ihren Kunden in die Suburb nachgezogen sind. Dieser Auszug aus den Stadtzentren hat nicht nur neue Siedlungs- und Verkehrsprobleme aufgeworfen, sondern hat auch, wie Kenner der amerikanischen Verhältnisse versichern, eine so eigenartige und zum Teil lästige soziologische Situation in der Suburb geschaffen, dass schon wieder eine rückläufige Bewegung nach der Zentralstadt hin da und dort im Gange ist. Es sind dann wenigstens die grossen Entfernungen nicht mehr zu überwinden und es bleibt eine grössere Anonymität des Lebens des Einzelnen gewahrt. In Paris, in Zürich und in anderen europäischen Großstädten liegen ähnliche Probleme



vor, wobei zu beachten ist, dass es in Europa, im Gegensatz zu Amerika, grössere nicht aufgeschlossene Räume kaum mehr gibt und dass durch die Dekonzentration der europäischen Großstädte die freie unbebaute Landschaft immer mehr abnimmt. Dass wir uns in der deutschen Bundesrepublik ~~in der gleichen~~ ^{eine ähnliche} Entwicklung befinden, zeigt schon die grosse Zahl der Pendler, die in den Industrielandschaften hin- und herfluten. Der Bundesminister für Wohnungsbau, Herr Paul Lücke, hat die auch bei uns eingetretene Situation richtig gekennzeichnet, als er bei der Eröffnung der Interbau am 11. September 1957 in Berlin folgendes sagte:

"Die zufällige Gemeindegrenze ist in unserem Zeitalter nicht mehr die Grenze des Lebensraums der Stadt. Tatsächlich ist dieser Rahmen durch die Entwicklung der Städte schon überall gesprengt worden. Der städtebauliche Raum einer Stadt, den es zu ordnen gilt und dessen weitere Entwicklung in vernünftigen Bahnen zu lenken ist, ist vielmehr der Wirtschaftsraum, der über die kommunale Grenze hinausgeht. Versuche, das Wachsen von Städten in die bestehenden kommunalen Grenzen zu pressen, müssen zu Fehlentwicklungen führen, zu der als falsch erkannten Ballung und zur Überbauung der so notwendigen Grün- und Erholungsflächen im Stadtgebiet."

*Fürst
eine erhebliche
Anzahl
kleineren
Körper, die
ähnlichen
Probleme
belasteten
Räume
sind.*

In der deutschen Bundesrepublik bestehen zahlreiche Ballungsräume, so insbesondere Berlin, das Ruhrgebiet, Hamburg, das Rhein-Main-Gebiet, Stuttgart, das Rhein-Neckar-Gebiet, München, Nürnberg-Fürth-Erlangen, Hannover und Bremen. Daneben gibt es ~~aber~~ auch noch einige kleinere Ballungsräume, wie z.B. Ulm - Neu-Ulm, Bielefeld und Kiel. In Berlin und im Ruhrgebiet ist die Entwicklung zum Ballungsraum schon vor Jahrzehnten erfolgt und rechtzeitig erkannt worden. Das Gesetz über die Bildung eines Ruhr-Siedlungs-Verbandes stammt vom 5. Mai 1920. Das Gebiet dieses Verbandes umfasst heute 4 591 qkm mit 5,5 Millionen Einwohnern. Der am 1. April 1912 gegründete Zweckverband Groß-berlin bestand aus 7 Stadtkreisen und erfasste damals rund 4 Millionen Einwohner. Aus den wesentlichsten Teilen des

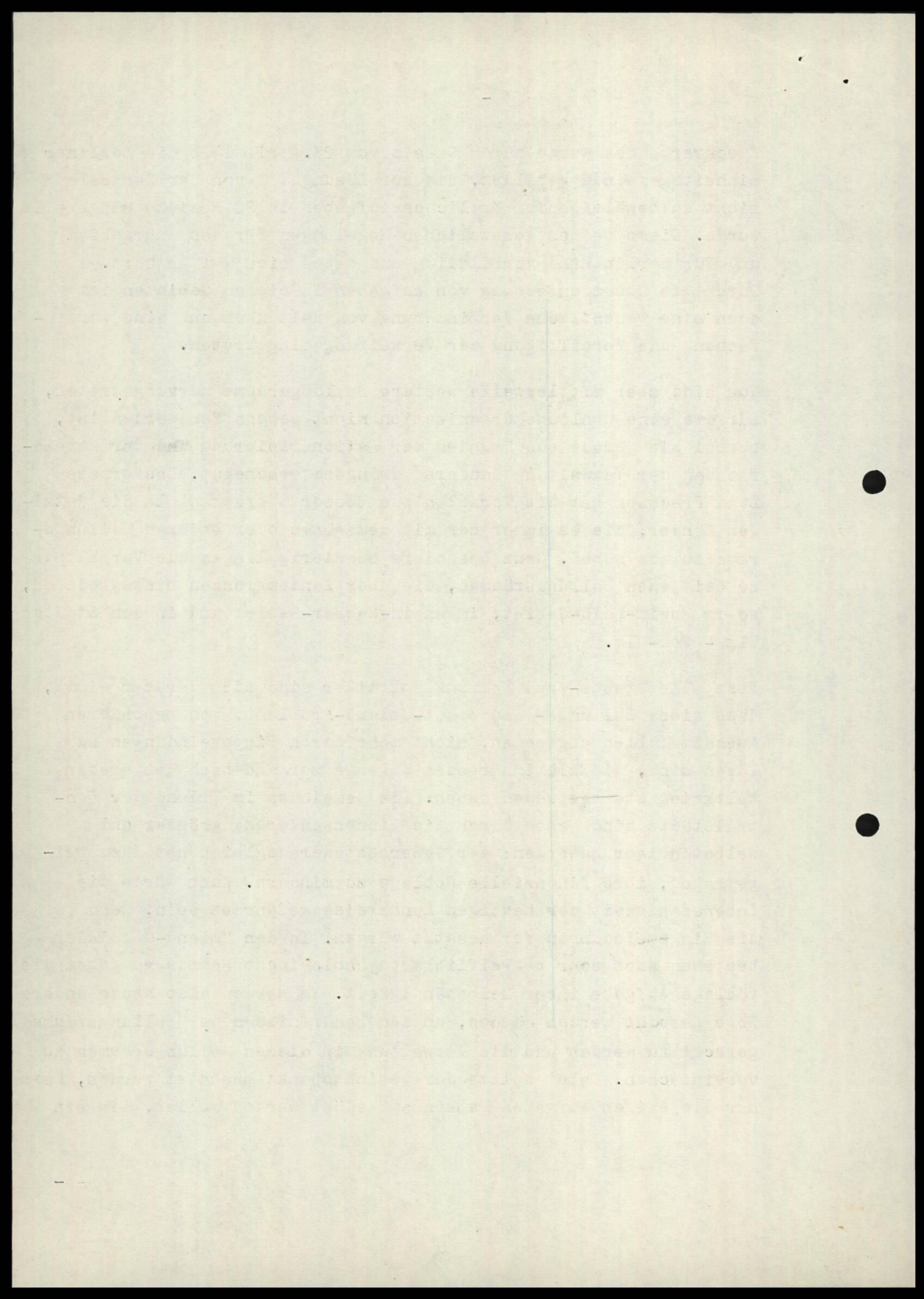
Für auch solche nicht verkannt werden,
dass die demokratische Führung regelmässig
in kleinen Gemeinden einer ~~gewissen~~ ~~gewissen~~ ~~gewissen~~
stärkeren Nutzungspraxis hat, als in Großstädten.

Zweckverbandes wurde durch Gesetz vom 27. April 1920 die Berliner Einheitsgemeinde gebildet, die zur Lösung der von der Zentrale nicht zu bewältigenden örtlichen Aufgaben in 20 Bezirke eingeteilt wurde. Diese beiden gesetzlichen Regelungen für das Ruhrgebiet und für Berlin sind vorbildlich und haben sich gut bewährt. Durch die Zusammenfassung von Aufgaben in diesen Gebieten ist auch eine wesentliche Verminderung von Reibungen und eine Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung eingetreten.

Nun sind aber mittlerweile weitere Ballungsräume hervorgetreten, ~~denen Probleme eine Lösung bisher gefun~~ für die eine ähnliche Organisation nicht geschaffen worden ist, obwohl sie gerade aus Gründen der Rationalisierung und der Vereinfachung der Verwaltung ~~höchst~~ dringend erscheint. Das grosse Land Preussen hat die Verhältnisse besser übersehen als die jetzigen Länder, die es immer nur mit dem einen oder anderen Ballungsräum zu tun haben. Ganz besonders schwierig liegen die Verhältnisse bei jenen Ballungsräumen, die über Landesgrenzen hinwegreichen, so im Rhein-Main-Gebiet, im Rhein-Neckar-Gebiet und in den Städten Ulm - Neu-Ulm. X

Fast alle Staats- und Kommunalpolitiker sind sich darüber einig, dass diese Ballungs- und Stadt-Umland-Probleme, von besonderen Ausnahmefällen abgesehen, nicht mehr durch Eingemeindungen zu lösen sind, wie sie in grossem Umfange vor und nach dem ersten Weltkrieg stattgefunden haben. Die Gemeinden im Umland der Zentralstädte sind schon durch die Binnenwanderung grösser und selbständiger geworden; der Gewerbesteuerausgleich hat dazu beigetragen, ihre finanzielle Notlage zu mindern. Auch würde die Lebensfähigkeit der heutigen Landkreise gefährdet sein, wenn die Eingemeindungen fortgesetzt würden. In den Umland-Gemeinden bestehen auch sehr begreifliche psychologische Hemmungen gegen die völlige Aufgabe ihrer Selbständigkeit. Es werden also heute andere Wege gesucht werden müssen, um den Bedürfnissen der Ballungsräume gerecht zu werden und die Verwaltung in diesen Ballungsräumen zu vereinfachen. Dabei sollte der Gesichtspunkt beachtet werden, dass nur diejenigen Aufgaben gemeinsam gelöst werden sollen, die ein

1 die ihnen lieferre gewollten Grund
in den Bewohnerinnen den ~~an~~ ^{lebenden} Köpfen
eine eigenständigen Gemeinschaft haben. F



Es mag sein, dass durchwegs innerkommunale Regelungen gegenüber Erweiterungen am Kompromissierenden⁴ - Weg darstellen, aber durch Ergebnisse die ~~zu den~~ ^{zu den} ~~zu den~~ ^{in de} einzelner Bezirk innerhalb den Ballungsräume nicht mehr zweckmässig zu lösen vermag. Als gemeinschaftliche Aufgaben sind vor allem die Raum- und Verkehrsordnung und die einheitliche Organisation der technischen Dienste und der Versorgungseinrichtungen zu nennen, ferner die richtige Planung und örtliche Verteilung neuer Schulräume und die gemeinsame Ordnung des Krankenhaus wesens.

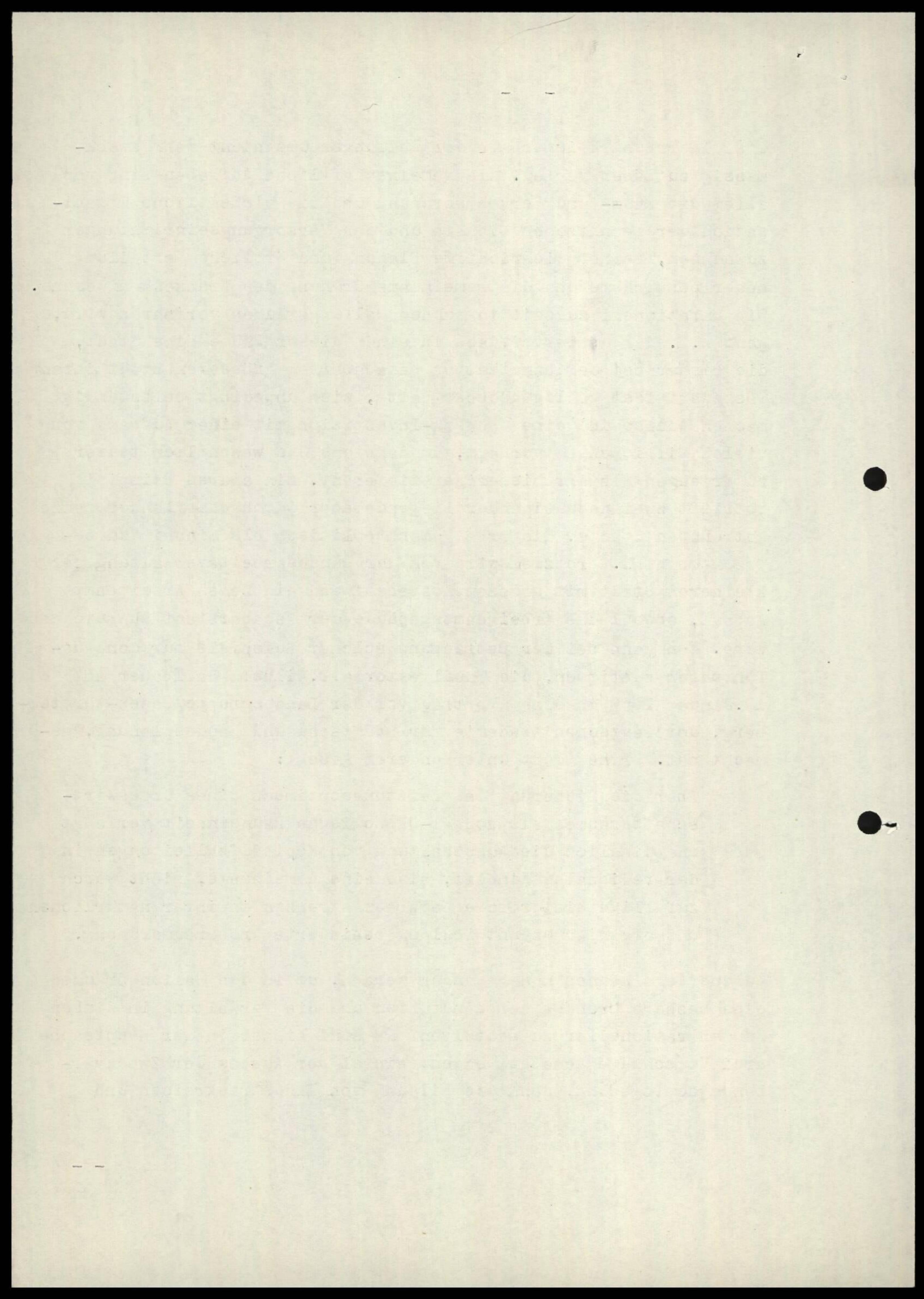
~~Wemkt
wesig zah
hafnahm
sind zw
Beispiel
werse~~

Wie unrationell zurzeit in ~~sehnen~~ Ballungsräumen verfahren wird, geht z.B. daraus hervor, dass in einem dieser Räume eine Stadt, die bisher bei der unmittelbar benachbarten grösseren Stadt ihren Gasbedarf fast völlig gedeckt hatte, sich unbedingt selbstständig machen wollte und eine Gaswerk-Investition mit einem Aufwand von vielen Millionen DM vornahm, um dann das Gas wesentlich teurer zu erzeugen als ihr bisheriger Lieferant. Ein andres Beispiel betrifft zwei nebeneinander liegende aber durch eine Landesgrenze getrennten Städte, die arbeitsmarktpolitisch als Einheit zu betrachten sind. Trotzdem wird von der Bundesarbeitsverwaltung der kleineren Stadt mit grossem Kostenaufwand ein neues Arbeitsamt gebaut, obwohl das Arbeitsamtsgebäude der Nachbarstadt ausreichend wäre. Man kann bei der Betrachtung solcher Beispiele nur den Ausführungen zustimmen, die Baudirektor a.D. Wilhelm Hallbauer am 19. Januar 1959 in einem Vortrag vor der Landesgruppe Baden-Württemberg, der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, gemacht hat. Er hat dort unter anderem gesagt:

"~~Aber~~ die Sicherung des Leistungsoptimums eines Grosswirtschaftsraumes als sozial-ökonomische Raumeinheit verlangt unabdinglich die Ausschaltung von Kapitalfehlleitungen in der regionalen Einheit, also eine gemeinsame, nicht durch zufällige historische Gemarkungsgrenzen in ihrer natürlichen und organischen Entwicklung behinderte Grossraumordnung."]

Welche Wege können nun gegangen werden, um in den Ballungsräumen eine bessere Ordnung herbeizuführen und die Verwaltung in diesen Räumen rationeller zu gestalten? Es sind bisher in der Hauptsache drei Vorschläge gemacht worden: einmal der Ausbau ~~der~~ Zweckverbandsgesetzgebung, dann die Bildung von Industriekreisen und

~~der relativ einfache~~
Feststellung ~~der~~ ^{zu den} Lsg ergeben.



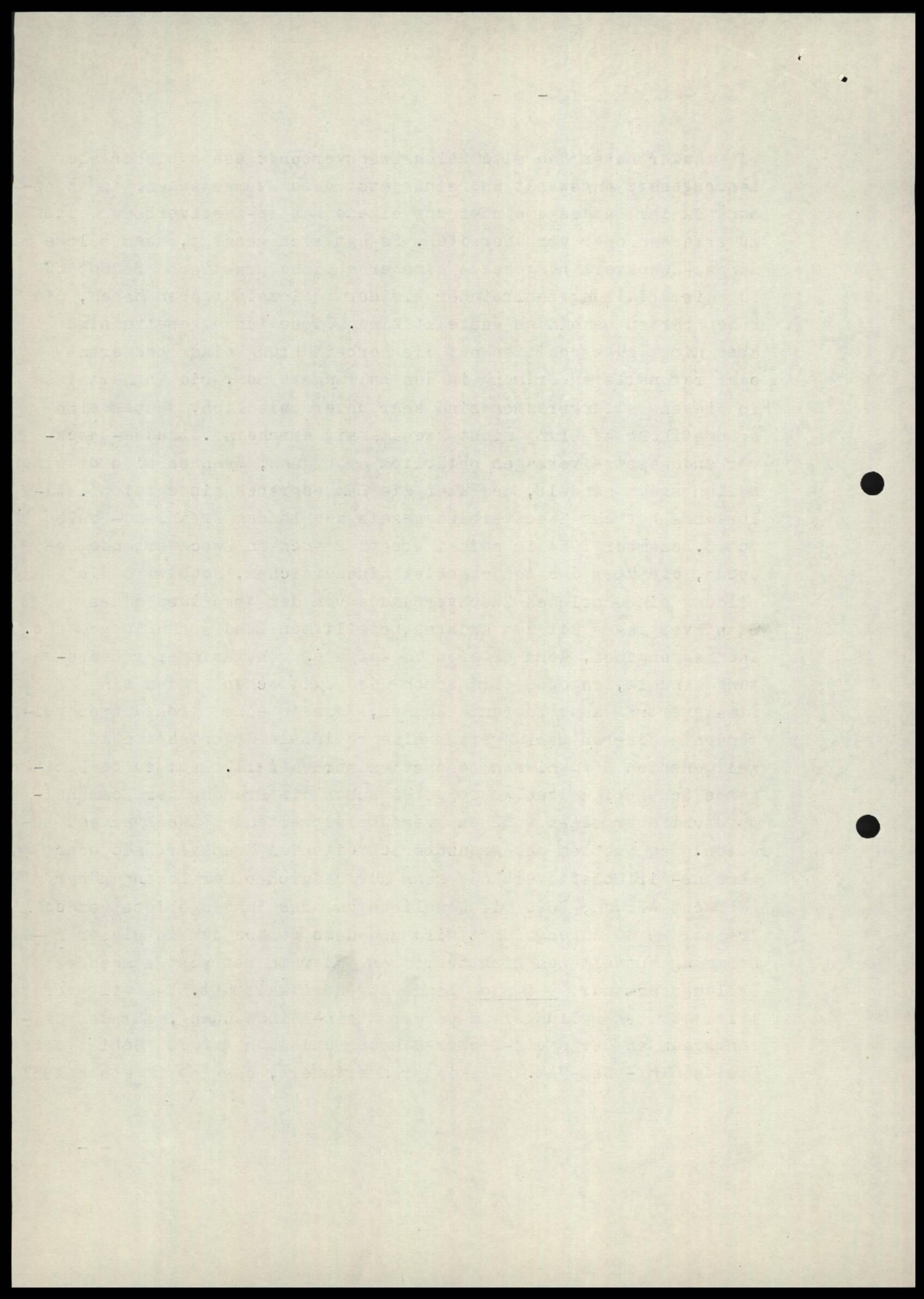
Der Antrag des Zweckverbands
geschieht durch den Bund in wechselseitiger
vereinbarer Weise möglich, wenn

schliesslich die Bildung von überörtlichen Gemeindeverbänden für
wirtschaftliche Aufgaben. Zwei Bedingungen sollten dabei auf jeden
Fall erfüllt werden: ~~der~~ ^{eine} übergeordnete Verband sollte keine staat-
liche Behörde, sondern ein Selbstverwaltungskörper sein; außerdem
sollten für die Bildung eines solchen Verbandes verschiedene Orga-
nisationsmöglichkeiten gegeben sein, sodass eine elastische Anpas-
sung an die Bedürfnisse jedes einzelnen Ballungsraumes stattfin-
den kann.

~~Und er kann das
Gesetz~~

~~Möglichkeiten zur besseren Ordnung der Verhältnisse hätte das
Reichs-Zweckverbandsgesetz vom 7. Juli 1939 geboten, wenn es noch
als Bundesgesetz wirksam wäre. Durch das Grundgesetz ist aber die
Bildung von Zweckverbänden eine Länderangelegenheit geworden, wäh-
rend der Bund bisher nur ^{nur} sehr ~~beschränkte~~ Befugnisse hat, ordnend
einzugreifern. Es kommt hier nur der Artikel 75 des Grundgesetzes
in Betracht, der dem Bund das Recht gibt, im Wege der Gesetzge-
bung Rahmenvorschriften über den Naturschutz, die Landschafts-
pflege, die Bodenverteilung, die Raumordnung und den Wasserhaus-
halt zu erlassen. Freilich könnte der Bund, wenn er Materien re-
gelt, die in seine Gesetzgebungszuständigkeit fallen, jeweils
in dem betreffenden Gesetz aufgrund von Artikel 84 oder 85 GG
akzessorisch Zweckverbandsrecht setzen. Das gilt für das Gebiet
der Energiewirtschaft (Artikel 74, Ziff. 11 GG), des Boden-
rechts, des Wohnungs- und Siedlungswesens (Artikel 74, Ziff. 18 GG)
und des Verkehrs (Artikel 74, Ziff. 21, 22 und 23 GG). Da zu
der Energiewirtschaft nicht nur die Elektrizität, sondern auch
Gas und Wasser gehören, hätte der Bund immerhin weitgehende
Eingriffsmöglichkeiten, wenn er sich entschliessen könnte, von
allen seinen Rechten Gebrauch zu machen. Ob der Bund dabei in
der Lage wäre, selbständige Körperschaften ins Leben zu rufen,
die unter Umständen auch über die Landesgrenzen hinausreichen
müssten, steht freilich dahin. Es würden bei einem solchen Versuch
seitens der beteiligten Länder sicherlich Einwände auch verfasse-
ungsrechtlicher Art erhoben werden.~~

Die Länder haben das alte Reichszweckverbandsgesetz bisher als Landesgesetz angewandt und sind jetzt dazu übergegangen, in Anpassung an ihr Landesgemeinderecht eigene Landes-Zweckverbandsgesetze zu erlassen oder vorzubereiten. Es hat sich gezeigt, dass solche Landes-Zweckverbandsgesetze eine erhebliche praktische Bedeutung für die Erfüllung zahlreicher kleinerer Einzelaufgaben haben, die benachbarten Gemeinden gestellt sind. Diese Landesgesetze sind aber nicht zugeschnitten auf die Herbeiführung einer besseren oder rationelleren Ordnung in den Ballungsräumen. Die Verhältnisse in diesen Ballungsräumen sind sehr unterschiedlich, sodass eine schematische Regelung nicht zweckmäßig erscheint. Landes-Zweckverbandsgesetze versagen natürlich auch dann, wenn es sich um einen Ballungsraum handelt, der über die Landesgrenze hinwegreicht. Allerdings hat das Zweckverbandsgesetz des Landes Rheinland-Pfalz vom 3. Dezember 1954 in seinem Absatz 2 auch an Zweckverbände gedacht, die über das Landesgebiet hinausreichen, doch wird die Bildung eines solchen Zweckverbandes von dem Abschluss eines Staatsvertrages mit dem anderen beteiligten Land abhängig gemacht. Das mag angehen, wenn es sich um Aufgaben von geringerer Bedeutung handelt, dagegen wird schon aus politischen Gründen ein Staatsvertrag kaum zustande kommen, wenn in einem grenzüberschreitenden grösseren Ballungsraum eine regionale Organisation mit weitgehenden Befugnissen geschaffen werden soll. Kaum zu bewältigende Schwierigkeiten würde dabei schon die Ordnung der Kommunalaufsicht über einen solchen grenzüberschreitenden Zweckverband bereiten. Das Problem der grenzüberschreitenden Zweckverbände oder Gemeinde-Wirtschaftsverbände kann nur dadurch einer Lösung näher gebracht werden, dass die Neugliederung des Bundesgebiets gemäss Artikel 29 GG durchgeführt wird und dass gemäss den in dieser Bestimmung enthaltenen Richtbegriffen jeder in Betracht kommende Ballungsraum nur eine Landeszugehörigkeit hat. Das gilt vor allem für den Ballungsraum an der Rhein-Main-Mündung, für den Ballungsraum an der Rhein-Neckar-Mündung und auch für das Gebiet der Städte Ulm - Neu-Ulm. Es sei daran erinnert, dass es im Jahre 1937



gelungen ist, die Gross-Hamburg-Frage einwandfrei zu lösen. Der neue demokratische Staat sollte sich in ähnlichen Situationen nicht weniger entschlussfreudig zeigen.

Dass die Probleme der Ballungsräume etwa durch Bildung von bürgerrechtlichen Vereinen oder Gesellschaften des Handelsrechts umfassend geregelt werden könnten, hat sich nach den bisherigen Erfahrungen als ~~naiv~~ kaum möglich gezeigt. Nur Teilprobleme können auf diese Weise gelöst werden, indem etwa die in einem Ballungsraum liegenden Gas-, Strom- und Wasserwerke von einer gemeinsam gebildeten Aktiengesellschaft übernommen und betrieben werden. Kommunale Arbeitsgemeinschaften in Vereins- oder G.m.b.H.-Form, wie sie da und dort ins Leben gerufen worden sind, können zwar die verschiedenen Reibungen innerhalb eines Ballungsraumes vermindern und können dazu beitragen, die Probleme klarer zu erkennen und in einzelnen Angelegenheiten von geringerer Bedeutung einen Fortschritt zu erzielen, aber eine grosszügige und wirksame Regelung hinsichtlich der grossen gemeinsamen Aufgaben kann ~~durch~~ nur in einem regionalen Verband öffentlich-rechtlicher Natur erfolgen, der gewisse hoheitliche Befugnisse hat und nach demokratischen Grundsätzen organisiert sein muss.

Am besten dürften die Probleme in den ~~industriellen~~ Ballungsräumen durch ~~Landessondergesetze~~ gelöst werden, die den ~~besonderen~~ speziellen Bedürfnissen und Aufgaben ~~jedes~~ einzelnen Ballungsraumes Rechnung tragen. Natürlich müssen alle beteiligten Selbstverwaltungskörper vorher eingehend gehört werden und es muss unter Umständen ein Planungssachverständiger eingesetzt werden, der sinnvolle und die Verwaltung vereinfachende Vorschläge ausarbeitet. Soweit die Bildung von regionalen Verbänden in Betracht kommt, deren Gebiet heute über Ländergrenzen hinweggreicht, kann nur die in Art. 29 GG vorgesehene Neugliederung des Bundesgebiets helfen oder in beschränktem Umfange vielleicht auch ein Bundesgesetz, das im Sinne der Ausführungen auf Seite 5 und auf Seite 6 akzessorisch Zweckverbände für die Regelung der Angelegenheiten der Energiewirtschaft, des Wohnungs- und Siedlungswesens und des Verkehrs in einer solchen grenzüberschreitenden Region bildet.

Kontrollen
vorbereitet.

1. Klasse dabei
Funktion leisten

Lösung der
Jedenfalls ist die hier gestellte Aufgabe dringlich, wenn die Entwicklung der Selbstverwaltungskörper in den Ballungsräumen in die richtigen Bahnen gelenkt werden soll, wenn durch rationellere Verwaltungsmethoden Ersparnisse erzielt werden sollen und wenn die menschliche Wohlfahrt in diesen Agglomerationen verbessert werden soll.

*Wollen - falsche Bahne gewählt
woll.*

Sachverständigenkommission
für die
Vereinfachung der Verwaltung
beim Bundesministerium des Innern

Bonn, den 29. April 1959

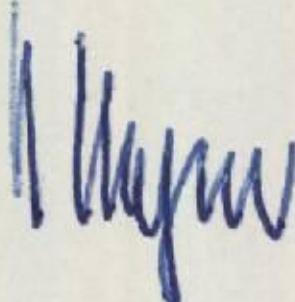
Worin hilfsten!

Herrn
Oberbürgermeister a.D.
Professor Dr. Dr. h.c. H e i m e r i c h
M a n n h e i m A 2 , 1
(Gebäude d.Rhein. Hypothekenbank)

Sehr geehrter Herr Professor!

Gemäß Ihrem Schreiben vom 20. ds.Mts. übersende ich
als Anlage 5 Abdrucke der neu geschriebenen Ausarbeitung
"Neuordnung in den Ballungsräumen".

Mit vorzüglicher Hochachtung
Ihr sehr ergebener



Kommunales Verfassungswesen
hier: Neuordnung in den Ballungsräumen

Verfasser: Prof. Dr. Heimerich

In den letzten Jahrzehnten sind in der Struktur der Städte, vor allem der Großstädte, erhebliche Veränderungen eingetreten, die in der Hauptsache auf den Bevölkerungszuwachs, die fortschreitende Industrialisierung und die Verkehrsentwicklung zurückzuführen sind. Es handelt sich dabei um Probleme, die auf der ganzen Welt in Erscheinung treten, am deutlichsten in den Vereinigten Staaten von Amerika, wo an mehreren Stellen eine "Megalopolis" sich gebildet hat oder in Bildung begriffen ist und einige Stadtareale zusammen mit ihren Suburbs eine Ausdehnung von Hunderten von Kilometern erreichen. Diese Entwicklung hängt vor allem mit der Flucht der Wohnbevölkerung aus den City-Bezirken zusammen, die mit ihrem Lärm, ihrer Verkehrsdichte und ihrer von Rauch, Ruß und chemischen Substanzen geschwängerten Atmosphäre als Wohnstätte unbeliebt geworden sind. In der größeren Ruhe der Vorstädte und Landbezirke wird ein Gegengewicht gegenüber dem Milieu der City gesucht, die sich immer mehr zur bloßen Arbeitsstätte und zu einem Einkaufszentrum entwickelt. Aber sogar als Einkaufsstätte ist diese City schon gefährdet, da viele Ladenbesitzer ihren Kunden in die Suburb nachgezogen sind. Dieser Auszug aus den Stadtzentren hat nicht nur neue Siedlungs- und Verkehrsprobleme aufgeworfen, sondern hat auch, wie Kenner der amerikanischen Verhältnisse versichern, eine so eigenartige und zum Teil lästige soziologische Situation in der Suburb geschaffen, daß schon wieder eine rückläufige Bewegung nach der Zentralstadt hin da und dort im Gange ist. Es sind dann wenigstens die großen Entfernungen nicht mehr zu überwinden und es bleibt eine größere Anonymität des Lebens des einzelnen gewahrt.

In Paris, in Zürich und in anderen europäischen Großstädten liegen ähnliche Probleme vor, wobei zu beachten ist, daß es in Europa, im Gegensatz zu Amerika, größere nicht aufgeschlossene Räume kaum mehr gibt und daß durch die Dekonzentration der europäischen Großstädte die freie unbebaute Landschaft immer mehr abnimmt. Daß wir uns in der Deutschen Bundesrepublik in einer ähnlichen Entwicklung befinden, zeigt schon die große Zahl der Pendler, die in den Industrielandschaften hin- und herfluteten. Der Bundesminister für Wohnungsbau, Herr Paul Lücke, hat die auch bei uns eingetretene Situation richtig gekennzeichnet, als er bei der Eröffnung der Interbau am 11. September 1957 in Berlin folgendes sagte:

"Die zufällige Gemeindegrenze ist in unserem Zeitalter nicht mehr die Grenze des Lebensraumes der Stadt. Tatsächlich ist dieser Rahmen durch die Entwicklung der Städte schon überall gesprengt worden. Der städtebauliche Raum einer Stadt, den es zu ordnen gilt und dessen weitere Entwicklung in vernünftige Bahnen zu lenken ist, ist vielmehr der Wirtschaftsraum, der über die kommunale Grenze hinausgeht. Versuche, das Wachsen von Städten in die bestehenden kommunalen Grenzen zu pressen, müssen zu Fehlentwicklungen führen, zu der als falsch erkannten Ballung und zur Überbauung der so notwendigen Grün- und Erholungsflächen im Stadtgebiet."

In der Deutschen Bundesrepublik bestehen zahlreiche Ballungsräume, so insbesondere Berlin, das Ruhrgebiet, Hamburg, das Rhein-Main-Gebiet, Stuttgart, das Rhein-Neckar-Gebiet, München, Nürnberg-Fürth-Erlangen, Hannover und Bremen. Daneben gibt es auch noch eine erhebliche Anzahl von kleineren Räumen, die mit ähnlichen Problemen belastet sind. In Berlin und im Ruhrgebiet ist die Entwicklung zum Ballungsraum schon vor Jahrzehnten erfolgt und rechtzeitig erkannt worden. Das Gesetz über die Bildung eines Ruhr-Siedlungs-Verbandes stammt vom 5. Mai 1920. Das Gebiet

dieses Verbandes umfaßt heute 4 591 qkm mit 5,5 Millionen Einwohnern. Der am 1. April 1912 gegründete Zweckverband Großberlin bestand aus 7 Stadtkreisen und erfaßte damals rund 4 Millionen Einwohner. Aus den wesentlichsten Teilen des Zweckverbandes wurde durch Gesetz vom 27. April 1920 die Berliner Einheitsgemeinde gebildet, die zur Lösung der von der Zentrale nicht zu bewältigenden örtlichen Aufgaben in 20 Bezirke eingeteilt wurde. Diese beiden gesetzlichen Regelungen für das Ruhrgebiet und für Berlin sind vorbildlich und haben sich gut bewährt. Durch die Zusammenfassung von Aufgaben in diesen Gebieten ist auch eine wesentliche Verminderung von Reibungen und eine Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung eingetreten.

Nun sind aber mittlerweile weitere Ballungsräume hervorgetreten, für deren Probleme eine Lösung bisher nicht gefunden worden ist, obwohl sie aus Gründen der Vereinfachung der Verwaltung dringend erscheint. Das große Land Preußen hat die Verhältnisse besser übersehen können als die jetzigen Länder, die es immer nur mit dem einen oder anderen Ballungsraum zu tun haben. Ganz besonders schwierig liegen die Verhältnisse bei jenen Ballungsräumen, die über Landesgrenzen hinwegreichen, so im Rhein-Main-Gebiet, im Rhein-Neckar-Gebiet und in den Städten Ulm - Neu-Ulm.

"Die Sicherung des Leistungsoptimums eines Großwirtschaftsraumes als sozial-ökonomische Raumeinheit verlangt unabdinglich die Ausschaltung von Kapitalfehlleitungen in der regionalen Einheit, also eine gemeinsame, nicht durch zufällige historische Gemarkungsgrenzen in ihrer natürlichen und organischen Entwicklung behinderte Großraumordnung."⁺⁾ Dafür, daß Gemeinschaftsmaßnahmen in derartigen Ballungsräumen notwendig sind, bedarf es kaum eines Beweises. Wenn z.B. eine Großstadt den Gaspreis für ihre Einwohner verteuern mußte, weil sie unter Ablehnung einer Gemeinschaftslösung mit der Nachbarstadt ein eigenes Gaswerk

^{+) Anm.:} Baudirektor a.D. Wilhelm Hallbauer am 19. Januar 1959 in einem Vortrag vor der Landesgruppe Baden-Württemberg der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung.

errichtete, so kann das vom Standpunkt der Volkswirtschaft aus nur bedauert werden. Ähnliches gilt natürlich auch, wenn staatliche Dienststellen sich durch kommunale oder Landesgrenzen veranlaßt sehen, in zwei aneinandergrenzenden Städten Gebäude errichten zu müssen, die dem gleichen Zweck dienen, obwohl ein gemeinsames Gebäude für beide Gemeinden dem Zweck völlig gedient hätte und wesentlich billiger gewesen wäre.

Fast alle Staats- und Kommunalpolitiker sind sich darüber einig, daß die Ballungs- und Stadt-Umland-Probleme, von besonderen Ausnahmefällen abgesehen, nicht mehr durch Eingemeindungen zu lösen sind, wie sie in großem Umfange vor und nach dem ersten Weltkrieg stattgefunden haben. Die Gemeinden im Umland der Zentralstädte sind schon durch die Binnenwanderung größer und selbständiger geworden; der Gewerbesteuerausgleich hat dazu beigetragen, ihre finanzielle Notlage zu mindern; auch würde die Lebensfähigkeit der heutigen Landkreise gefährdet sein, wenn die Eingemeindungen fortgesetzt würden. In den Umland-Gemeinden bestehen auch sehr begreifliche psychologische Hemmungen gegen die völlige Aufgabe ihrer Selbständigkeit, die ihren tiefsten, wertvollen Grund in dem Bewußtsein der lebendigen Kräfte eines eigenständigen Gemeinwesens hat. Auch sollte nicht verkannt werden, daß die demokratische Schulung in kleineren Gemeinwesen einen stärkeren Eirkungsgrad hat als in Großstädten. Es werden also heute andere Wege gesucht werden müssen, um den Bedürfnissen der Ballungsräume gerecht zu werden und die Verwaltung in diesen Ballungsräumen zu vereinfachen. Dabei sollte der Gesichtspunkt beachtet werden, daß nur diejenigen Aufgaben gemeinsam gelöst werden sollen, die ein einzelner Bezirk innerhalb des Ballungsraumes nicht mehr zweckmäßig zu lösen vermag. Als gemeinschaftliche Aufgaben sind in der Regel die Raum- und Verkehrsordnung und die einheitliche Organisation von technischen Diensten und der Versorgungseinrichtungen zu nennen, ferner die richtige Planung und örtliche Verteilung neuer Schulräume und die gemeinsame Ordnung des Krankenhauswesens. Es mag sein, daß derartige interkommunale Regelungen gegenüber Eingemeindungen einen komplizierten Weg darstellen, im Ergebnis aber die unter Würdigung der heutigen Verhältnisse relativ einfachste Lösung ergeben.

Welche Wege können nun gegangen werden, um in den Ballungsräumen eine bessere Ordnung herbeizuführen und die Verwaltung in diesen Räumen rationeller zu gestalten? Es sind bisher in der Hauptsache drei Vorschläge gemacht worden: Einmal der Ausbau der Zweckverbandsgesetzgebung, dann die Bildung von Industriekreisen und schließlich die Bildung von Gemeindeverbänden für wirtschaftliche Aufgaben. Zwei Bedingungen sollten dabei auf jeden Fall erfüllt werden: Ein übergeordneter Verband sollte keine staatliche Behörde, sondern ein Selbstverwaltungskörper sein; außerdem sollten für die Bildung eines solchen Verbandes verschiedene Organisationsmöglichkeiten gegeben sein, so daß eine elastische Anpassung an die Bedürfnisse jedes einzelnen Ballungsraumes stattfinden kann.

Der Ausbau der Zweckverbandsgesetzgebung durch den Bund ist, wenn überhaupt, nur noch in sehr beschränktem Maße möglich, denn durch das Grundgesetz ist die einschlägige Gesetzgebung eine Länderangelegenheit geworden, während der Bund nur noch sehr begrenzte Befugnisse hat. Es käme hier nur der Artikel 75 des Grundgesetzes in Betracht, der dem Bund das Recht gibt, im Wege der Gesetzgebung Rahmenvorschriften über den Naturschutz, die Landschaftspflege, die Bodenverteilung, die Raumordnung und den Wasserhaushalt zu erlassen. Dann könnte der Bund, wenn er Materien regelt, die in seine Gesetzgebungszuständigkeit fallen, jeweils in dem betreffenden Gesetz auf Grund von Artikel 84 oder 85 GG akzessorisch Zweckverbandsrecht setzen. Das gilt für das Gebiet der Energiewirtschaft (Artikel 74, Ziff. 11 GG), des Bodenrechts, des Wohnungs- und Siedlungswesens (Artikel 74, Ziff. 18 GG) und des Verkehrs (Artikel 74, Ziff. 21, 22 und 23 GG). Da zu der Energiewirtschaft nicht nur die Elektrizität, sondern auch Gas und Wasser gehören, hätte der Bund immerhin weitgehende Möglichkeiten. Ob der Bund dabei in der Lage wäre, selbständige Körperschaften ins Leben zu rufen, die unter Umständen auch über die Landesgrenzen hinausreichen müßten, steht freilich dahin. Es würden bei einem solchen Versuch seitens der beteiligten Länder sicherlich Einwände erhoben werden.

Die Länder haben das alte Reichszweckverbandsgesetz bisher als Landesgesetz angewandt und sind jetzt dazu übergegangen,

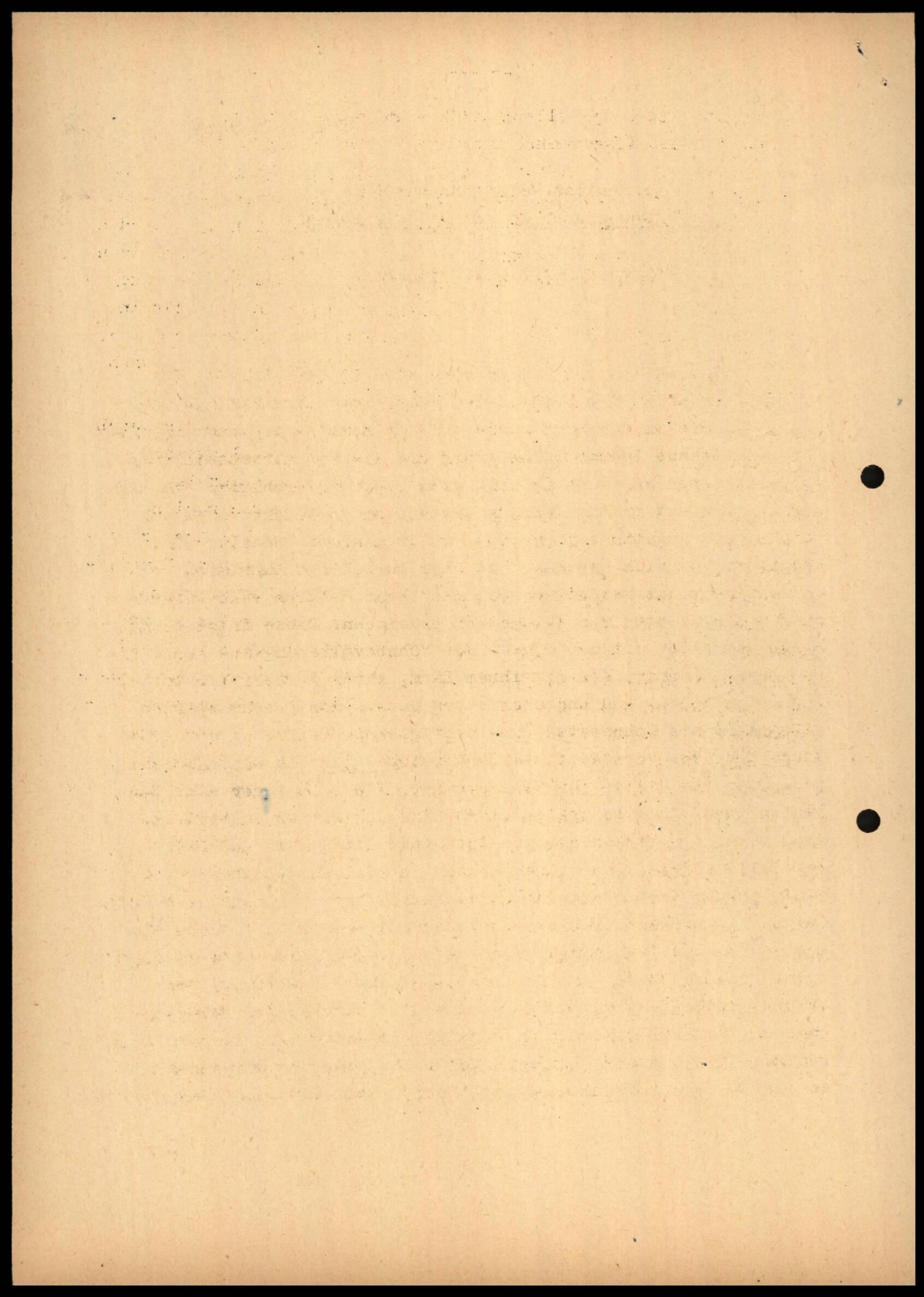
eigene Landes-Zweckverbandsgesetze zu erlassen oder vorzubereiten. Es hat sich gezeigt, daß solche Landes-Zweckverbandsgesetze eine erhebliche praktische Bedeutung für die Erfüllung zahlreicher kleinerer Einzelaufgaben haben, die benachbarten Gemeinden gestellt sind. Diese Landesgesetze sind aber vielfach nicht ausreichend zur Herbeiführung einer besseren Ordnung in den ausgesprochenen Ballungsräumen. Die Verhältnisse in diesen Ballungsräumen sind unterschiedlich. Landes-Zweckverbandsgesetze versagen insbesondere dann, wenn es sich um einen Ballungsraum handelt, der über Landesgrenzen hinwegreicht. Allerdings hat das Zweckverbandsgesetz des Landes Rheinland-Pfalz vom 3. Dezember 1954 in seinem § 7 Absatz 2 Satz 4 auch an Zweckverbände gedacht, die über das Landesgebiet hinausreichen; doch wird die Bildung eines solchen Zweckverbandes von dem Abschluß eines Staatsvertrages mit dem anderen beteiligten Land abhängig gemacht. Das mag angehen, wenn es sich um Aufgaben von geringerer Bedeutung handelt, dagegen wird schon aus politischen Gründen ein Staatsvertrag kaum zustande kommen, wenn eine Organisation mit weitgehenden Befugnissen geschaffen werden soll. Kaum zu bewältigende Schwierigkeiten würde dabei schon die Ordnung der Kommunalaufsicht über einen solchen grenzüberschreitenden Zweckverband bereiten. Das Problem der grenzüberschreitenden Zweckverbände oder Gemeinde-Wirtschaftsverbände kann nur dadurch einer Lösung näher gebracht werden, daß die Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Artikel 29 GG durchgeführt wird und daß gemäß den in dieser Bestimmung enthaltenen Richtbegriffen jeder in Betracht kommende Ballungsraum nur e i n e Landeszugehörigkeit hat. Das gilt vor allem für die Ballungsräume an der Main-Mündung und an der Neckar-Mündung. Es sei daran erinnert, daß es im Jahre 1937 gelungen ist, die Groß-Hamburg-Frage einwandfrei zu lösen. Der neue demokratische Staat sollte sich in ähnlichen Situationen nicht weniger entschlußfreudig zeigen.

Daß die Probleme der Ballungsräume etwa durch Bildung von bürgerrechtlichen Vereinen oder Gesellschaften des Handelsrechts umfassend geregelt werden könnten, hat sich nach den bisherigen Erfahrungen als nicht möglich gezeigt. Nur Teilprobleme können auf diese Weise gelöst werden, indem etwa die in einem Ballungsraum liegenden Gas-, Strom- und Wasserwerke von einer gemeinsam

gebildeten Aktiengesellschaft übernommen und betrieben werden. Kommunale Arbeitsgemeinschaften in Vereins- oder GmbH-Form, wie sie da und dort ins Leben gerufen worden sind, können zwar die verschiedenen Reibungen innerhalb eines Ballungsraumes vermindern und können dazu beitragen, die Probleme klarer zu erkennen und in einzelnen Angelegenheiten von geringerer Bedeutung einen Fortschritt zu erzielen, aber eine großzügige und wirksame Regelung hinsichtlich der großen gemeinsamen Aufgaben kann nur in einem regionalen Verband öffentlich-rechtlicher Natur erfolgen, der gewisse hoheitliche Befugnisse hat und nach demokratischen Grundsätzen organisiert sein muß.

Am besten dürften die Probleme in den Ballungsräumen durch sachverständig vorbereitete Landessondergesetze gelöst werden, die den besonderen Bedürfnissen und Aufgaben des einzelnen Ballungsraumes Rechnung tragen. Soweit die Bildung von regionalen Verbänden in Betracht kommt, deren Gebiet heute über Ländergrenzen hinweggreicht, kann nur die in Art. 29 GG vorgesehene Neugliederung des Bundesgebiets helfen oder in beschränktem Umfange vielleicht auch ein Bundesgesetz, das im Sinne der Ausführungen auf Seite 5 und auf Seite 6 akzessorisch Zweckverbände für die Regelung der Angelegenheiten der Energiewirtschaft, des Wohnungs- und Siedlungswesens und des Verkehrs in einer solchen grenzüberschreitenden Region bildet.

Jedenfalls ist die hier gestellte Aufgabe dringlich, wenn die Entwicklung in den Ballungsräumen nicht in falsche Bahnen geraten soll.



Kommunales Verfassungswesen
hier: Neuordnung in den Ballungsräumen

Verfasser: Prof. Dr. Heimerich

In den letzten Jahrzehnten sind in der Struktur der Städte, vor allem der Großstädte, erhebliche Veränderungen eingetreten, die in der Hauptsache auf den Bevölkerungszuwachs, die fortschreitende Industrialisierung und die Verkehrsentwicklung zurückzuführen sind. Es handelt sich dabei um Probleme, die auf der ganzen Welt in Erscheinung treten, am deutlichsten in den Vereinigten Staaten von Amerika, wo an mehreren Stellen eine "Megalopolis" sich gebildet hat oder in Bildung begriffen ist und einige Stadtareale zusammen mit ihren Suburbs eine Ausdehnung von Hunderten von Kilometern erreichen. Diese Entwicklung hängt vor allem mit der Flucht der Wohnbevölkerung aus den City-Bezirken zusammen, die mit ihrem Lärm, ihrer Verkehrsdichte und ihrer von Rauch, Ruß und chemischen Substanzen geschwängerten Atmosphäre als Wohnstätte unbeliebt geworden sind. In der größeren Ruhe der Vorstädte und Landbezirke wird ein Gegengewicht gegenüber dem Milieu der City gesucht, die sich immer mehr zur bloßen Arbeitsstätte und zu einem Einkaufszentrum entwickelt. Aber sogar als Einkaufsstätte ist diese City schon gefährdet, da viele Ladenbesitzer ihren Kunden in die Suburb nachgezogen sind. Dieser Auszug aus den Stadtzentren hat nicht nur neue Siedlungs- und Verkehrsprobleme aufgeworfen, sondern hat auch, wie Kenner der amerikanischen Verhältnisse versichern, eine so eigenartige und zum Teil lästige soziologische Situation in der Suburb geschaffen, daß schon wieder eine rückläufige Bewegung nach der Zentralstadt hin da und dort im Gange ist. Es sind dann wenigstens die großen Entfernungen nicht mehr zu überwinden und es bleibt eine größere Anonymität des Lebens des einzelnen gewahrt.

In Paris, in Zürich und in anderen europäischen Großstädten liegen ähnliche Probleme vor, wobei zu beachten ist, daß es in Europa, im Gegensatz zu Amerika, größere nicht aufgeschlossene Räume kaum mehr gibt und daß durch die Dekonzentration der europäischen Großstädte die freie unbebaute Landschaft immer mehr abnimmt. Daß wir uns in der Deutschen Bundesrepublik in einer ähnlichen Entwicklung befinden, zeigt schon die große Zahl der Pendler, die in den Industrielandschaften hin- und herfluten. Der Bundesminister für Wohnungsbau, Herr Paul Lücke, hat die auch bei uns eingetretene Situation richtig gekennzeichnet, als er bei der Eröffnung der Interbau am 11. September 1957 in Berlin folgendes sagte:

"Die zufällige Gemeindegrenze ist in unserem Zeitalter nicht mehr die Grenze des Lebensraumes der Stadt. Tatsächlich ist dieser Rahmen durch die Entwicklung der Städte schon überall gesprengt worden. Der städtebauliche Raum einer Stadt, den es zu ordnen gilt und dessen weitere Entwicklung in vernünftige Bahnen zu lenken ist, ist vielmehr der Wirtschaftsraum, der über die kommunale Grenze hinausgeht. Versuche, das Wachsen von Städten in die bestehenden kommunalen Grenzen zu pressen, müssen zu Fehlentwicklungen führen, zu der als falsch erkannten Ballung und zur Überbauung der so notwendigen Grün- und Erholungsflächen im Stadtgebiet."

In der Deutschen Bundesrepublik bestehen zahlreiche Ballungsräume, so insbesondere Berlin, das Ruhrgebiet, Hamburg, das Rhein-Main-Gebiet, Stuttgart, das Rhein-Neckar-Gebiet, München, Nürnberg-Fürth-Erlangen, Hannover und Bremen. Daneben gibt es auch noch eine erhebliche Anzahl von kleineren Räumen, die mit ähnlichen Problemen belastet sind. In Berlin und im Ruhrgebiet ist die Entwicklung zum Ballungsraum schon vor Jahrzehnten erfolgt und rechtzeitig erkannt worden. Das Gesetz über die Bildung eines Ruhr-Siedlungs-Verbandes stammt vom 5. Mai 1920. Das Gebiet

dieses Verbandes umfaßt heute 4 591 qkm mit 5,5 Millionen Einwohnern. Der am 1. April 1912 gegründete Zweckverband Großberlin bestand aus 7 Stadtkreisen und erfaßte damals rund 4 Millionen Einwohner. Aus den wesentlichsten Teilen des Zweckverbandes wurde durch Gesetz vom 27. April 1920 die Berliner Einheitsgemeinde gebildet, die zur Lösung der von der Zentrale nicht zu bewältigenden örtlichen Aufgaben in 20 Bezirke eingeteilt wurde. Diese beiden gesetzlichen Regelungen für das Ruhrgebiet und für Berlin sind vorbildlich und haben sich gut bewährt. Durch die Zusammenfassung von Aufgaben in diesen Gebieten ist auch eine wesentliche Verminderung von Reibungen und eine Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung eingetreten.

Nun sind aber mittlerweile weitere Ballungsräume hervorgetreten, für deren Probleme eine Lösung bisher nicht gefunden worden ist, obwohl sie aus Gründen der Vereinfachung der Verwaltung dringend erscheint. Das große Land Preußen hat die Verhältnisse besser übersehen können als die jetzigen Länder, die es immer nur mit dem einen oder anderen Ballungsraum zu tun haben. Ganz besonders schwierig liegen die Verhältnisse bei jenen Ballungsräumen, die über Landesgrenzen hinwegreichen, so im Rhein-Main-Gebiet, im Rhein-Neckar-Gebiet und in den Städten Ulm - Neu-Ulm.

"Die Sicherung des Leistungsoptimums eines Großwirtschaftsraumes als sozial-ökonomische Raumeinheit verlangt unabdinglich die Ausschaltung von Kapitalfehlleitungen in der regionalen Einheit, also eine gemeinsame, nicht durch zufällige historische Gemarkungsgrenzen in ihrer natürlichen und organischen Entwicklung behinderte Großraumordnung."⁺⁾ Dafür, daß Gemeinschaftsmaßnahmen in derartigen Ballungsräumen notwendig sind, bedarf es kaum eines Beweises. Wenn z.B. eine Großstadt den Gaspreis für ihre Einwohner verteuern mußte, weil sie unter Ablehnung einer Gemeinschaftslösung mit der Nachbarstadt ein eigenes Gaswerk

^{+) Anm.:} Baudirektor a.D. Wilhelm Hallbauer am 19. Januar 1959 in einem Vortrag vor der Landesgruppe Baden-Württemberg der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung.

errichtete, so kann das vom Standpunkt der Volkswirtschaft aus nur bedauert werden. Ähnliches gilt natürlich auch, wenn staatliche Dienststellen sich durch kommunale oder Landesgrenzen veranlaßt sehen, in zwei aneinandergrenzenden Städten Gebäude errichten zu müssen, die dem gleichen Zweck dienen, obwohl ein gemeinsames Gebäude für beide Gemeinden dem Zweck völlig gedient hätte und wesentlich billiger gewesen wäre.

Fast alle Staats- und Kommunalpolitiker sind sich darüber einig, daß die Ballungs- und Stadt-Umland-Probleme, von besonderen Ausnahmefällen abgesehen, nicht mehr durch Eingemeindungen zu lösen sind, wie sie in großem Umfange vor und nach dem ersten Weltkrieg stattgefunden haben. Die Gemeinden im Umland der Zentralstädte sind schon durch die Binnenwanderung größer und selbständiger geworden; der Gewerbesteuerausgleich hat dazu beigetragen, ihre finanzielle Notlage zu mindern; auch würde die Lebensfähigkeit der heutigen Landkreise gefährdet sein, wenn die Eingemeindungen fortgesetzt würden. In den Umland-Gemeinden bestehen auch sehr begreifliche psychologische Hemmungen gegen die völlige Aufgabe ihrer Selbständigkeit, die ihren tiefsten, wertvollen Grund in dem Bewußtsein der lebendigen Kräfte eines eigenständigen Gemeinwesens hat. Auch sollte nicht verkannt werden, daß die demokratische Schulung in kleineren Gemeinwesen einen stärkeren Eirkungsgrad hat als in Großstädten. Es werden also heute andere Wege gesucht werden müssen, um den Bedürfnissen der Ballungsräume gerecht zu werden und die Verwaltung in diesen Ballungsräumen zu vereinfachen. Dabei sollte der Gesichtspunkt beachtet werden, daß nur diejenigen Aufgaben gemeinsam gelöst werden sollen, die ein einzelner Bezirk innerhalb des Ballungsraumes nicht mehr zweckmäßig zu lösen vermag. Als gemeinschaftliche Aufgaben sind in der Regel die Raum- und Verkehrsordnung und die einheitliche Organisation von technischen Diensten und der Versorgungseinrichtungen zu nennen, ferner die richtige Planung und örtliche Verteilung neuer Schulräume und die gemeinsame Ordnung des Krankenhauswesens. Es mag sein, daß derartige interkommunale Regelungen gegenüber Eingemeindungen ^{re} einen komplizierten Weg darstellen, im Ergebnis aber die unter Würdigung der heutigen Verhältnisse relativ einfachste Lösung ergeben.

Welche Wege können nun gegangen werden, um in den Ballungsräumen eine bessere Ordnung herbeizuführen und die Verwaltung in diesen Räumen rationeller zu gestalten? Es sind bisher in der Hauptsache drei Vorschläge gemacht worden: Einmal der Ausbau der Zweckverbandsgesetzgebung, dann die Bildung von Industriekreisen und schließlich die Bildung von Gemeindeverbänden für wirtschaftliche Aufgaben. Zwei Bedingungen sollten dabei auf jeden Fall erfüllt werden: Ein übergeordneter Verband sollte keine staatliche Behörde, sondern ein Selbstverwaltungskörper sein; außerdem sollten für die Bildung eines solchen Verbandes verschiedene Organisationsmöglichkeiten gegeben sein, so daß eine elastische Anpassung an die Bedürfnisse jedes einzelnen Ballungsräumes stattfinden kann.

Der Ausbau der Zweckverbandsgesetzgebung durch den Bund ist, wenn überhaupt, nur noch in sehr beschränktem Maße möglich, denn durch das Grundgesetz ist die einschlägige Gesetzgebung eine Länderangelegenheit geworden, während der Bund nur noch sehr begrenzte Befugnisse hat. Es käme hier nur der Artikel 75 des Grundgesetzes in Betracht, der dem Bund das Recht gibt, im Wege der Gesetzgebung Rahmenvorschriften über den Naturschutz, die Landschaftspflege, die Bodenverteilung, die Raumordnung und den Wasserhaushalt zu erlassen. Dann könnte der Bund, wenn er Materien regelt, die in seine Gesetzgebungszuständigkeit fallen, jeweils in dem betreffenden Gesetz auf Grund von Artikel 84 oder 85 GG akzessorisch Zweckverbandsrecht setzen. Das gilt für das Gebiet der Energiewirtschaft (Artikel 74, Ziff.11 GG), des Bodenrechts, des Wohnungs- und Siedlungswesens (Artikel 74, Ziff.18 GG) und des Verkehrs (Artikel 74, Ziff.21, 22 und 23 GG). Da zu der Energiewirtschaft nicht nur die Elektrizität, sondern auch Gas und Wasser gehören, hätte der Bund immerhin weitgehende Möglichkeiten. Ob der Bund dabei in der Lage wäre, selbständige Körperschaften ins Leben zu rufen, die unter Umständen auch über die Landesgrenzen hinausreichen müßten, steht freilich dahin. Es würden bei einem solchen Versuch seitens der beteiligten Länder sicherlich Einwände erhoben werden.

Die Länder haben das alte Reichszweckverbandsgesetz bisher als Landesgesetz angewandt und sind jetzt dazu übergegangen,

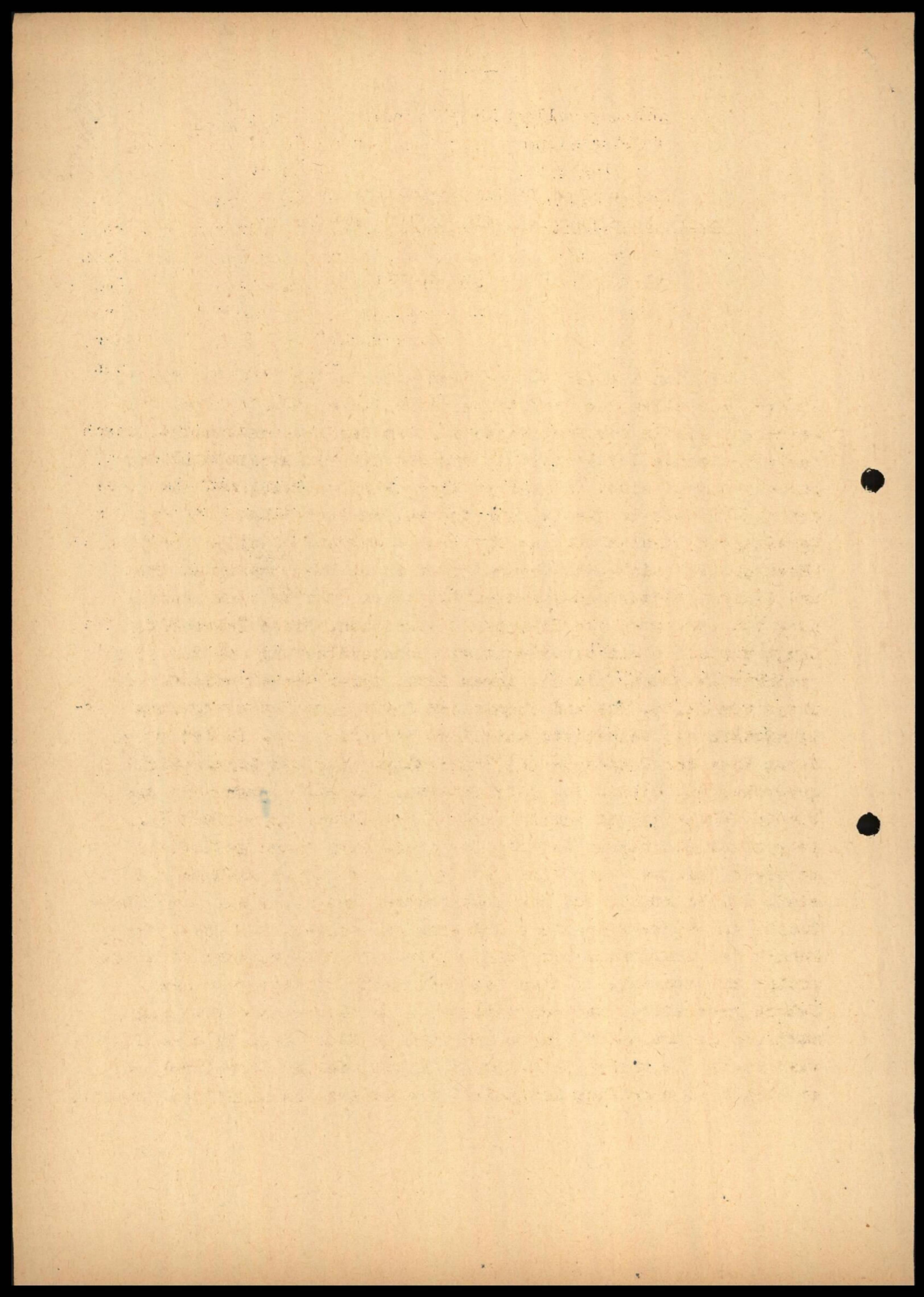
eigene Landes-Zweckverbandsgesetze zu erlassen oder vorzubereiten. Es hat sich gezeigt, daß solche Landes-Zweckverbandsgesetze eine erhebliche praktische Bedeutung für die Erfüllung zahlreicher kleinerer Einzelaufgaben haben, die benachbarten Gemeinden gestellt sind. Diese Landesgesetze sind ~~aber~~ vielfach nicht ausreichend zur Herbeiführung einer besseren Ordnung in den ausgesprochenen ²¹ Ballungsräumen. Die Verhältnisse in diesen Ballungsräumen sind unterschiedlich. Landes-Zweckverbandsgesetze versagen insbesondere dann, wenn es sich um einen Ballungsraum handelt, der über Landesgrenzen hinwegreicht. Allerdings hat das Zweckverbandsgesetz des Landes Rheinland-Pfalz vom 3. Dezember 1954 in seinem § 7 Absatz 2 Satz 4 auch an Zweckverbände gedacht, die über das Landesgebiet hinausreichen; doch wird die Bildung eines solchen Zweckverbandes von dem Abschluß eines Staatsvertrages mit dem anderen beteiligten Land abhängig gemacht. Das mag angehen, wenn es sich um Aufgaben von geringerer Bedeutung handelt, dagegen wird schon aus politischen Gründen ein Staatsvertrag kaum zustande kommen, wenn eine Organisation mit weitgehenden Befugnissen geschaffen werden soll. Kaum zu bewältigende Schwierigkeiten würde dabei schon die Ordnung der Kommunalaufsicht über einen solchen grenzüberschreitenden Zweckverband bereiten. Das Problem der grenzüberschreitenden Zweckverbände oder Gemeinde-Wirtschaftsverbände kann nur dadurch einer Lösung näher gebracht werden, daß die Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Artikel 29 GG durchgeführt wird und daß gemäß den in dieser Bestimmung enthaltenen Richtbegriffen jeder in Betracht kommende Ballungsraum nur e i n e Landeszugehörigkeit hat. Das gilt vor allem für die Ballungsräume an der Main-Mündung und an der Neckar-Mündung. Es sei daran erinnert, daß es im Jahre 1937 gelungen ist, die Groß-Hamburg-Frage einwandfrei zu lösen. Der neue demokratische Staat sollte sich in ähnlichen Situationen nicht weniger entschlußfreudig zeigen.

Daß die Probleme der Ballungsräume etwa durch Bildung von bürgerrechtlichen Vereinen oder Gesellschaften des Handelsrechts umfassend geregelt werden könnten, hat sich nach den bisherigen Erfahrungen als nicht möglich gezeigt. Nur Teilprobleme können auf diese Weise gelöst werden, indem etwa die in einem Ballungsraum liegenden Gas-, Strom- und Wasserwerke von einer gemeinsam

gebildeten Aktiengesellschaft übernommen und betrieben werden. Kommunale Arbeitsgemeinschaften in Vereins- oder GmbH-Form, wie sie da und dort ins Leben gerufen worden sind, können zwar die verschiedenen Reibungen innerhalb eines Ballungsraumes vermindern und können dazu beitragen, die Probleme klarer zu erkennen und in einzelnen Angelegenheiten von geringerer Bedeutung einen Fortschritt zu erzielen, aber eine großzügige und wirksame Regelung hinsichtlich der großen gemeinsamen Aufgaben kann nur in einem regionalen Verband öffentlich-rechtlicher Natur erfolgen, der gewisse hoheitliche Befugnisse hat und nach demokratischen Grundsätzen organisiert sein muß.

Am besten dürften die Probleme in den Ballungsräumen durch sachverständig vorbereitete Landessondergesetze gelöst werden, die den besonderen Bedürfnissen und Aufgaben des einzelnen Ballungsraumes Rechnung tragen. Soweit die Bildung von regionalen Verbänden in Betracht kommt, deren Gebiet heute über Ländergrenzen hinweggreicht, kann nur die in Art. 29 GG vorgesehene Neugliederung des Bundesgebiets helfen oder in beschränktem Umfange vielleicht auch ein Bundesgesetz, das im Sinne der Ausführungen auf Seite 5 und auf Seite 6 akzessorisch Zweckverbände für die Regelung der Angelegenheiten der Energiewirtschaft, des Wohnungs- und Siedlungswesens und des Verkehrs in einer solchen grenzüberschreitenden Region bildet.

Jedenfalls ist die hier gestellte Aufgabe dringlich, wenn die Entwicklung in den Ballungsräumen nicht in falsche Bahnen geraten soll.



Kommunales Verfassungswesen
hier: Neuordnung in den Ballungsräumen

Verfasser: Prof. Dr. Heimerich

In den letzten Jahrzehnten sind in der Struktur der Städte, vor allem der Großstädte, erhebliche Veränderungen eingetreten, die in der Hauptsache auf den Bevölkerungszuwachs, die fortschreitende Industrialisierung und die Verkehrsentwicklung zurückzuführen sind. Es handelt sich dabei um Probleme, die auf der ganzen Welt in Erscheinung treten, am deutlichsten in den Vereinigten Staaten von Amerika, wo an mehreren Stellen eine "Megalopolis" sich gebildet hat oder in Bildung begriffen ist und einige Stadtareale zusammen mit ihren Suburbs eine Ausdehnung von Hunderten von Kilometern erreichen. Diese Entwicklung hängt vor allem mit der Flucht der Wohnbevölkerung aus den City-Bezirken zusammen, die mit ihrem Lärm, ihrer Verkehrsdichte und ihrer von Rauch, Ruß und chemischen Substanzen geschwängerten Atmosphäre als Wohnstätte unbeliebt geworden sind. In der größeren Ruhe der Vorstädte und Landbezirke wird ein Gegengewicht gegenüber dem Milieu der City gesucht, die sich immer mehr zur bloßen Arbeitsstätte und zu einem Einkaufszentrum entwickelt. Aber sogar als Einkaufsstätte ist diese City schon gefährdet, da viele Ladenbesitzer ihren Kunden in die Suburb nachgezogen sind. Dieser Auszug aus den Stadtzentren hat nicht nur neue Siedlungs- und Verkehrsprobleme aufgeworfen, sondern hat auch, wie Kenner der amerikanischen Verhältnisse versichern, eine so eigenartige und zum Teil lästige soziologische Situation in der Suburb geschaffen, daß schon wieder eine rückläufige Bewegung nach der Zentralstadt hin da und dort im Gange ist. Es sind dann wenigstens die großen Entfernungen nicht mehr zu überwinden und es bleibt eine größere Anonymität des Lebens des einzelnen gewahrt.

In Paris, in Zürich und in anderen europäischen Großstädten liegen ähnliche Probleme vor, wobei zu beachten ist, daß es in Europa, im Gegensatz zu Amerika, größere nicht aufgeschlossene Räume kaum mehr gibt und daß durch die Dekonzentration der europäischen Großstädte die freie unbebaute Landschaft immer mehr abnimmt. Daß wir uns in der Deutschen Bundesrepublik in einer ähnlichen Entwicklung befinden, zeigt schon die große Zahl der Pendler, die in den Industrielandschaften hin- und herfluteten. Der Bundesminister für Wohnungsbau, Herr Paul Lücke, hat die auch bei uns eingetretene Situation richtig gekennzeichnet, als er bei der Eröffnung der Interbau am 11. September 1957 in Berlin folgendes sagte:

"Die zufällige Gemeindegrenze ist in unserem Zeitalter nicht mehr die Grenze des Lebensraumes der Stadt. Tatsächlich ist dieser Rahmen durch die Entwicklung der Städte schon überall gesprengt worden. Der städtebauliche Raum einer Stadt, den es zu ordnen gilt und dessen weitere Entwicklung in vernünftige Bahnen zu lenken ist, ist vielmehr der Wirtschaftsraum, der über die kommunale Grenze hinausgeht. Versuche, das Wachsen von Städten in die bestehenden kommunalen Grenzen zu pressen, müssen zu Fehlentwicklungen führen, zu der als falsch erkannten Ballung und zur Überbauung der so notwendigen Grün- und Erholungsflächen im Stadtgebiet."

In der Deutschen Bundesrepublik bestehen zahlreiche Ballungsräume, so insbesondere Berlin, das Ruhrgebiet, Hamburg, das Rhein-Main-Gebiet, Stuttgart, das Rhein-Neckar-Gebiet, München, Nürnberg-Fürth-Erlangen, Hannover und Bremen. Daneben gibt es auch noch eine erhebliche Anzahl von kleineren Räumen, die mit ähnlichen Problemen belastet sind. In Berlin und im Ruhrgebiet ist die Entwicklung zum Ballungsraum schon vor Jahrzehnten erfolgt und rechtzeitig erkannt worden. Das Gesetz über die Bildung eines Ruhr-Siedlungs-Verbandes stammt vom 5. Mai 1920. Das Gebiet

dieses Verbandes umfaßt heute 4 591 qkm mit 5,5 Millionen Einwohnern. Der am 1. April 1912 gegründete Zweckverband Großberlin bestand aus 7 Stadtkreisen und erfaßte damals rund 4 Millionen Einwohner. Aus den wesentlichsten Teilen des Zweckverbandes wurde durch Gesetz vom 27. April 1920 die Berliner Einheitsgemeinde gebildet, die zur Lösung der von der Zentrale nicht zu bewältigenden örtlichen Aufgaben in 20 Bezirke eingeteilt wurde. Diese beiden gesetzlichen Regelungen für das Ruhrgebiet und für Berlin sind vorbildlich und haben sich gut bewährt. Durch die Zusammenfassung von Aufgaben in diesen Gebieten ist auch eine wesentliche Verminderung von Reibungen und eine Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung eingetreten.

Nun sind aber mittlerweile weitere Ballungsräume hervorgetreten, für deren Probleme eine Lösung bisher nicht gefunden worden ist, obwohl sie aus Gründen der Vereinfachung der Verwaltung dringend erscheint. Das große Land Preußen hat die Verhältnisse besser übersehen können als die jetzigen Länder, die es immer nur mit dem einen oder anderen Ballungsraum zu tun haben. Ganz besonders schwierig liegen die Verhältnisse bei jenen Ballungsräumen, die über Landesgrenzen hinwegreichen, so im Rhein-Main-Gebiet, im Rhein-Neckar-Gebiet und in den Städten Ulm - Neu-Ulm.

"Die Sicherung des Leistungsoptimums eines Großwirtschaftsraumes als sozial-ökonomische Raumeinheit verlangt unabdinglich die Ausschaltung von Kapitalfehlleitungen in der regionalen Einheit, also eine gemeinsame, nicht durch zufällige historische Gemarkungsgrenzen in ihrer natürlichen und organischen Entwicklung behinderte Großraumordnung."⁺⁾ Dafür, daß Gemeinschaftsmaßnahmen in derartigen Ballungsräumen notwendig sind, bedarf es kaum eines Beweises. Wenn z.B. eine Großstadt den Gaspreis für ihre Einwohner verteuern mußte, weil sie unter Ablehnung einer Gemeinschaftslösung mit der Nachbarstadt ein eigenes Gaswerk

^{+) Anm.:} Baudirektor a.D. Wilhelm Hallbauer am 19. Januar 1959 in einem Vortrag vor der Landesgruppe Baden-Württemberg der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung.

errichtete, so kann das vom Standpunkt der Volkswirtschaft aus nur bedauert werden. Ähnliches gilt natürlich auch, wenn staatliche Dienststellen sich durch kommunale oder Landesgrenzen veranlaßt sehen, in zwei aneinandergrenzenden Städten Gebäude errichten zu müssen, die dem gleichen Zweck dienen, obwohl ein gemeinsames Gebäude für beide Gemeinden dem Zweck völlig gedient hätte und wesentlich billiger gewesen wäre.

Fast alle Staats- und Kommunalpolitiker sind sich darüber einig, daß die Ballungs- und Stadt-Umland-Probleme, von besonderen Ausnahmefällen abgesehen, nicht mehr durch Eingemeindungen zu lösen sind, wie sie in großem Umfange vor und nach dem ersten Weltkrieg stattgefunden haben. Die Gemeinden im Umland der Zentralstädte sind schon durch die Binnenwanderung größer und selbständiger geworden; der Gewerbesteuerausgleich hat dazu beigetragen, ihre finanzielle Notlage zu mindern; auch würde die Lebensfähigkeit der heutigen Landkreise gefährdet sein, wenn die Eingemeindungen fortgesetzt würden. In den Umland-Gemeinden bestehen auch sehr begreifliche psychologische Hemmungen gegen die völlige Aufgabe ihrer Selbständigkeit, die ihren tiefsten, wertvollen Grund in dem Bewußtsein der lebendigen Kräfte eines eigenständigen Gemeinwesens hat. Auch sollte nicht verkannt werden, daß die demokratische Schulung in kleineren Gemeinwesen einen stärkeren Eirkungsgrad hat als in Großstädten. Es werden also heute andere Wege gesucht werden müssen, um den Bedürfnissen der Ballungsräume gerecht zu werden und die Verwaltung in diesen Ballungsräumen zu vereinfachen. Dabei sollte der Gesichtspunkt beachtet werden, daß nur diejenigen Aufgaben gemeinsam gelöst werden sollen, die ein einzelner Bezirk innerhalb des Ballungsraumes nicht mehr zweckmäßig zu lösen vermag. Als gemeinschaftliche Aufgaben sind in der Regel die Raum- und Verkehrsordnung und die einheitliche Organisation von technischen Diensten und der Versorgungseinrichtungen zu nennen, ferner die richtige Planung und örtliche Verteilung neuer Schulräume und die gemeinsame Ordnung des Krankenhauswesens. Es mag sein, daß derartige interkommunale Regelungen gegenüber Eingemeindungen ^{re} einen komplizierten Weg darstellen, im Ergebnis aber die unter Würdigung der heutigen Verhältnisse relativ einfachste Lösung ergeben.

Welche Wege können nun gegangen werden, um in den Ballungsräumen eine bessere Ordnung herbeizuführen und die Verwaltung in diesen Räumen rationeller zu gestalten? Es sind bisher in der Hauptsache drei Vorschläge gemacht worden: Einmal der Ausbau der Zweckverbandsgesetzgebung, dann die Bildung von Industriekreisen und schließlich die Bildung von Gemeindeverbänden für wirtschaftliche Aufgaben. Zwei Bedingungen sollten dabei auf jeden Fall erfüllt werden: Ein übergeordneter Verband sollte keine staatliche Behörde, sondern ein Selbstverwaltungskörper sein; außerdem sollten für die Bildung eines solchen Verbandes verschiedene Organisationsmöglichkeiten gegeben sein, so daß eine elastische Anpassung an die Bedürfnisse jedes einzelnen Ballungsräumes stattfinden kann.

Der Ausbau der Zweckverbandsgesetzgebung durch den Bund ist, wenn überhaupt, nur noch in sehr beschränktem Maße möglich, denn durch das Grundgesetz ist die einschlägige Gesetzgebung eine Länderangelegenheit geworden, während der Bund nur noch sehr begrenzte Befugnisse hat. Es käme hier nur der Artikel 75 des Grundgesetzes in Betracht, der dem Bund das Recht gibt, im Wege der Gesetzgebung Rahmenvorschriften über den Naturschutz, die Landschaftspflege, die Bodenverteilung, die Raumordnung und den Wasserhaushalt zu erlassen. Dann könnte der Bund, wenn er Materien regelt, die in seine Gesetzgebungszuständigkeit fallen, jeweils in dem betreffenden Gesetz auf Grund von Artikel 84 oder 85 GG akzessorisch Zweckverbandsrecht setzen. Das gilt für das Gebiet der Energiewirtschaft (Artikel 74, Ziff. 11 GG), des Bodenrechts, des Wohnungs- und Siedlungswesens (Artikel 74, Ziff. 18 GG) und des Verkehrs (Artikel 74, Ziff. 21, 22 und 23 GG). Da zu der Energiewirtschaft nicht nur die Elektrizität, sondern auch Gas und Wasser gehören, hätte der Bund immerhin weitgehende Möglichkeiten. Ob der Bund dabei in der Lage wäre, selbständige Körperschaften ins Leben zu rufen, die unter Umständen auch über die Landesgrenzen hinausreichen müßten, steht freilich dahin. Es würden bei einem solchen Versuch seitens der beteiligten Länder sicherlich Einwände erhoben werden.

Die Länder haben das alte Reichszweckverbandsgesetz bisher als Landesgesetz angewandt und sind jetzt dazu übergegangen,

eigene Landes-Zweckverbandsgesetze zu erlassen oder vorzubereiten. Es hat sich gezeigt, daß solche Landes-Zweckverbandsgesetze eine erhebliche praktische Bedeutung für die Erfüllung zahlreicher kleinerer Einzelaufgaben haben, die benachbarten Gemeinden gestellt sind. Diese Landesgesetze sind aber vielfach nicht ausreichend zur Herbeiführung einer besseren Ordnung in den ausgesprochenen Ballungsräumen. Die Verhältnisse in diesen Ballungsräumen sind unterschiedlich. Landes-Zweckverbandsgesetze versagen insbesondere dann, wenn es sich um einen Ballungsraum handelt, der über Landesgrenzen hinwegreicht. Allerdings hat das Zweckverbandsgesetz des Landes Rheinland-Pfalz vom 3. Dezember 1954 in seinem § 7 Absatz 2 Satz 4 auch an Zweckverbände gedacht, die über das Landesgebiet hinausreichen; doch wird die Bildung eines solchen Zweckverbandes von dem Abschluß eines Staatsvertrages mit dem anderen beteiligten Land abhängig gemacht. Das mag angehen, wenn es sich um Aufgaben von geringerer Bedeutung handelt, dagegen wird schon aus politischen Gründen ein Staatsvertrag kaum zustande kommen, wenn eine Organisation mit weitgehenden Befugnissen geschaffen werden soll. Kaum zu bewältigende Schwierigkeiten würde dabei schon die Ordnung der Kommunalaufsicht über einen solchen grenzüberschreitenden Zweckverband bereiten. Das Problem der grenzüberschreitenden Zweckverbände oder Gemeinde-Wirtschaftsverbände kann nur dadurch einer Lösung näher gebracht werden, daß die Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Artikel 29 GG durchgeführt wird und daß gemäß den in dieser Bestimmung enthaltenen Richtbegriffen jeder in Betracht kommende Ballungsraum nur e i n e Landeszugehörigkeit hat. Das gilt vor allem für die Ballungsräume an der Main-Mündung und an der Neckar-Mündung. Es sei daran erinnert, daß es im Jahre 1937 gelungen ist, die Groß-Hamburg-Frage einwandfrei zu lösen. Der neue demokratische Staat sollte sich in ähnlichen Situationen nicht weniger entschlußfreudig zeigen.

Daß die Probleme der Ballungsräume etwa durch Bildung von bürgerrechtlichen Vereinen oder Gesellschaften des Handelsrechts umfassend geregelt werden könnten, hat sich nach den bisherigen Erfahrungen als nicht möglich gezeigt. Nur Teilprobleme können auf diese Weise gelöst werden, indem etwa die in einem Ballungsraum liegenden Gas-, Strom- und Wasserwerke von einer gemeinsam

gebildeten Aktiengesellschaft übernommen und betrieben werden. Kommunale Arbeitsgemeinschaften in Vereins- oder GmbH-Form, wie sie da und dort ins Leben gerufen worden sind, können zwar die verschiedenen Reibungen innerhalb eines Ballungsraumes vermindern und können dazu beitragen, die Probleme klarer zu erkennen und in einzelnen Angelegenheiten von geringerer Bedeutung einen Fortschritt zu erzielen, aber eine großzügige und wirksame Regelung hinsichtlich der großen gemeinsamen Aufgaben kann nur in einem regionalen Verband öffentlich-rechtlicher Natur erfolgen, der gewisse hoheitliche Befugnisse hat und nach demokratischen Grundsätzen organisiert sein muß.

Am besten dürften die Probleme in den Ballungsräumen durch sachverständig vorbereitete Landessondergesetze gelöst werden, die den besonderen Bedürfnissen und Aufgaben des einzelnen Ballungsraumes Rechnung tragen. Soweit die Bildung von regionalen Verbänden in Betracht kommt, deren Gebiet heute über Ländergrenzen hinwegreicht, kann nur die in Art. 29 GG vorgesehene Neugliederung des Bundesgebiets helfen oder in beschränktem Umfange vielleicht auch ein Bundesgesetz, das im Sinne der Ausführungen auf Seite 5 und auf Seite 6 akzessorisch Zweckverbände für die Regelung der Angelegenheiten der Energiewirtschaft, des Wohnungs- und Siedlungswesens und des Verkehrs in einer solchen grenzüberschreitenden Region bildet.

Jedenfalls ist die hier gestellte Aufgabe dringlich, wenn die Entwicklung in den Ballungsräumen nicht in falsche Bahnen geraten soll.

Stand: 24.4.59

Kommunales Verfassungswesen
hier: Neuordnung in den Ballungsräumen

Verfasser: Prof. Dr. Heimerich

In den letzten Jahrzehnten sind in der Struktur der Städte, vor allem der Großstädte, erhebliche Veränderungen eingetreten, die in der Hauptsache auf den Bevölkerungszuwachs, die fortschreitende Industrialisierung und die Verkehrsentwicklung zurückzuführen sind. Es handelt sich dabei um Probleme, die auf der ganzen Welt in Erscheinung treten, am deutlichsten in den Vereinigten Staaten von Amerika, wo an mehreren Stellen eine "Megalopolis" sich gebildet hat oder in Bildung begriffen ist und einige Stadtareale zusammen mit ihren Suburbs eine Ausdehnung von Hunderten von Kilometern erreichen. Diese Entwicklung hängt vor allem mit der Flucht der Wohnbevölkerung aus den City-Bezirken zusammen, die mit ihrem Lärm, ihrer Verkehrsdichte und ihrer von Rauch, Ruß und chemischen Substanzen geschwängerten Atmosphäre als Wohnstätte unbeliebt geworden sind. In der größeren Ruhe der Vorstädte und Landbezirke wird ein Gegengewicht gegenüber dem Milieu der City gesucht, die sich immer mehr zur bloßen Arbeitsstätte und zu einem Einkaufszentrum entwickelt. Aber sogar als Einkaufsstätte ist diese City schon gefährdet, da viele Ladenbesitzer ihren Kunden in die Suburb nachgezogen sind. Dieser Auszug aus den Stadtzentren hat nicht nur neue Siedlungs- und Verkehrsprobleme aufgeworfen, sondern hat auch, wie Kenner der amerikanischen Verhältnisse versichern, eine so eigenartige und zum Teil lästige soziologische Situation in der Suburb geschaffen, daß schon wieder eine rückläufige Bewegung nach der Zentralstadt hin da und dort im Gange ist. Es sind dann wenigstens die großen Entfernungen nicht mehr zu überwinden und es bleibt eine größere Anonymität des Lebens des einzelnen gewahrt.

In Paris, in Zürich und in anderen europäischen Großstädten liegen ähnliche Probleme vor, wobei zu beachten ist, daß es in Europa, im Gegensatz zu Amerika, größere nicht aufgeschlossene Räume kaum mehr gibt und daß durch die Dekonzentration der europäischen Großstädte die freie unbebaute Landschaft immer mehr abnimmt. Daß wir uns in der Deutschen Bundesrepublik in einer ähnlichen Entwicklung befinden, zeigt schon die große Zahl der Pendler, die in den Industrielandschaften hin- und herfluten. Der Bundesminister für Wohnungsbau, Herr Paul Lücke, hat die auch bei uns eingetretene Situation richtig gekennzeichnet, als er bei der Eröffnung der Interbau am 11. September 1957 in Berlin folgendes sagte:

"Die zufällige Gemeindegrenze ist in unserem Zeitalter nicht mehr die Grenze des Lebensraumes der Stadt. Tatsächlich ist dieser Rahmen durch die Entwicklung der Städte schon überall gesprengt worden. Der städtebauliche Raum einer Stadt, den es zu ordnen gilt und dessen weitere Entwicklung in vernünftige Bahnen zu lenken ist, ist vielmehr der Wirtschaftsraum, der über die kommunale Grenze hinausgeht. Versuche, das Wachsen von Städten in die bestehenden kommunalen Grenzen zu pressen, müssen zu Fehlentwicklungen führen, zu der als falsch erkannten Ballung und zur Überbauung der so notwendigen Grün- und Erholungsflächen im Stadtgebiet."

In der Deutschen Bundesrepublik bestehen zahlreiche Ballungsräume, so insbesondere Berlin, das Ruhrgebiet, Hamburg, das Rhein-Main-Gebiet, Stuttgart, das Rhein-Neckar-Gebiet, München, Nürnberg-Fürth-Erlangen, Hannover und Bremen. Daneben gibt es auch noch eine erhebliche Anzahl von kleineren Räumen, die mit ähnlichen Problemen belastet sind. In Berlin und im Ruhrgebiet ist die Entwicklung zum Ballungsraum schon vor Jahrzehnten erfolgt und rechtzeitig erkannt worden. Das Gesetz über die Bildung eines Ruhr-Siedlungs-Verbandes stammt vom 5. Mai 1920. Das Gebiet

dieses Verbandes umfaßt heute 4 591 qkm mit 5,5 Millionen Einwohnern. Der am 1. April 1912 gegründete Zweckverband Großberlin bestand aus 7 Stadtkreisen und erfaßte damals rund 4 Millionen Einwohner. Aus den wesentlichsten Teilen des Zweckverbandes wurde durch Gesetz vom 27. April 1920 die Berliner Einheitsgemeinde gebildet, die zur Lösung der von der Zentrale nicht zu bewältigenden örtlichen Aufgaben in 20 Bezirke eingeteilt wurde. Diese beiden gesetzlichen Regelungen für das Ruhrgebiet und für Berlin sind vorbildlich und haben sich gut bewährt. Durch die Zusammenfassung von Aufgaben in diesen Gebieten ist auch eine wesentliche Verminderung von Reibungen und eine Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung eingetreten.

Nun sind aber mittlerweile weitere Ballungsräume hervorgetreten, für deren Probleme eine Lösung bisher nicht gefunden worden ist, obwohl sie aus Gründen der Vereinfachung der Verwaltung dringend erscheint. Das große Land Preußen hat die Verhältnisse besser übersehen können als die jetzigen Länder, die es immer nur mit dem einen oder anderen Ballungsraum zu tun haben. Ganz besonders schwierig liegen die Verhältnisse bei jenen Ballungsräumen, die über Landesgrenzen hinwegreichen, so im Rhein-Main-Gebiet, im Rhein-Neckar-Gebiet und in den Städten Ulm - Neu-Ulm.

"Die Sicherung des Leistungsoptimums eines Großwirtschaftsraumes als sozial-ökonomische Raumeinheit verlangt unabdinglich die Ausschaltung von Kapitalfehlleitungen in der regionalen Einheit, also eine gemeinsame, nicht durch zufällige historische Gemarkungsgrenzen in ihrer natürlichen und organischen Entwicklung behinderte Großraumordnung."⁺⁾ Dafür, daß Gemeinschaftsmaßnahmen in derartigen Ballungsräumen notwendig sind, bedarf es kaum eines Beweises. Wenn z.B. eine Großstadt den Gaspreis für ihre Einwohner verteuern mußte, weil sie unter Ablehnung einer Gemeinschaftslösung mit der Nachbarstadt ein eigenes Gaswerk

^{+) Anm.:} Baudirektor a.D. Wilhelm Hallbauer am 19. Januar 1959 in einem Vortrag vor der Landesgruppe Baden-Württemberg der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung.

errichtete, so kann das vom Standpunkt der Volkswirtschaft aus nur bedauert werden. Ähnliches gilt natürlich auch, wenn staatliche Dienststellen sich durch kommunale oder Landesgrenzen veranlaßt sehen, in zwei aneinandergrenzenden Städten Gebäude errichten zu müssen, die dem gleichen Zweck dienen, obwohl ein gemeinsames Gebäude für beide Gemeinden dem Zweck völlig gedient hätte und wesentlich billiger gewesen wäre.

Fast alle Staats- und Kommunalpolitiker sind sich darüber einig, daß die Ballungs- und Stadt-Umland-Probleme, von besonderen Ausnahmefällen abgesehen, nicht mehr durch Eingemeindungen zu lösen sind, wie sie in großem Umfange vor und nach dem ersten Weltkrieg stattgefunden haben. Die Gemeinden im Umland der Zentralstädte sind schon durch die Binnenwanderung größer und selbständiger geworden; der Gewerbesteuerausgleich hat dazu beigetragen, ihre finanzielle Notlage zu mindern; auch würde die Lebensfähigkeit der heutigen Landkreise gefährdet sein, wenn die Eingemeindungen fortgesetzt würden. In den Umland-Gemeinden bestehen auch sehr begreifliche psychologische Hemmungen gegen die völlige Aufgabe ihrer Selbständigkeit, die ihren tiefsten, wertvollen Grund in dem Bewußtsein der lebendigen Kräfte eines eigenständigen Gemeinwesens hat. Auch sollte nicht verkannt werden, daß die demokratische Schulung in kleineren Gemeinwesen einen stärkeren Eirkungsgrad hat als in Großstädten. Es werden also heute andere Wege gesucht werden müssen, um den Bedürfnissen der Ballungsräume gerecht zu werden und die Verwaltung in diesen Ballungsräumen zu vereinfachen. Dabei sollte der Gesichtspunkt beachtet werden, daß nur diejenigen Aufgaben gemeinsam gelöst werden sollen, die ein einzelner Bezirk innerhalb des Ballungsraumes nicht mehr zweckmäßig zu lösen vermag. Als gemeinschaftliche Aufgaben sind in der Regel die Raum- und Verkehrsordnung und die einheitliche Organisation von technischen Diensten und der Versorgungseinrichtungen zu nennen, ferner die richtige Planung und örtliche Verteilung neuer Schulräume und die gemeinsame Ordnung des Krankenhauswesens. Es mag sein, daß derartige interkommunale Regelungen gegenüber Eingemeindungen ^{re} einen komplizierten Weg darstellen, im Ergebnis aber die unter Würdigung der heutigen Verhältnisse relativ einfachste Lösung ergeben.

Welche Wege können nun gegangen werden, um in den Ballungsräumen eine bessere Ordnung herbeizuführen und die Verwaltung in diesen Räumen rationeller zu gestalten? Es sind bisher in der Hauptsache drei Vorschläge gemacht worden: Einmal der Ausbau der Zweckverbandsgesetzgebung, dann die Bildung von Industriekreisen und schließlich die Bildung von Gemeindeverbänden für wirtschaftliche Aufgaben. Zwei Bedingungen sollten dabei auf jeden Fall erfüllt werden: Ein übergeordneter Verband sollte keine staatliche Behörde, sondern ein Selbstverwaltungskörper sein; außerdem sollten für die Bildung eines solchen Verbandes verschiedene Organisationsmöglichkeiten gegeben sein, so daß eine elastische Anpassung an die Bedürfnisse jedes einzelnen Ballungsraumes stattfinden kann.

Der Ausbau der Zweckverbandsgesetzgebung durch den Bund ist, wenn überhaupt, nur noch in sehr beschränktem Maße möglich, denn durch das Grundgesetz ist die einschlägige Gesetzgebung eine Länderangelegenheit geworden, während der Bund nur noch sehr begrenzte Befugnisse hat. Es käme hier nur der Artikel 75 des Grundgesetzes in Betracht, der dem Bund das Recht gibt, im Wege der Gesetzgebung Rahmenvorschriften über den Naturschutz, die Landschaftspflege, die Bodenverteilung, die Raumordnung und den Wasserhaushalt zu erlassen. Dann könnte der Bund, wenn er Materien regelt, die in seine Gesetzgebungszuständigkeit fallen, jeweils in dem betreffenden Gesetz auf Grund von Artikel 84 oder 85 GG akzessorisch Zweckverbandsrecht setzen. Das gilt für das Gebiet der Energiewirtschaft (Artikel 74, Ziff.11 GG), des Bodenrechts, des Wohnungs- und Siedlungswesens (Artikel 74, Ziff.18 GG) und des Verkehrs (Artikel 74, Ziff.21, 22 und 23 GG). Da zu der Energiewirtschaft nicht nur die Elektrizität, sondern auch Gas und Wasser gehören, hätte der Bund immerhin weitgehende Möglichkeiten. Ob der Bund dabei in der Lage wäre, selbständige Körperschaften ins Leben zu rufen, die unter Umständen auch über die Landesgrenzen hinausreichen müßten, steht freilich dahin. Es würden bei einem solchen Versuch seitens der beteiligten Länder sicherlich Einwände erhoben werden.

Die Länder haben das alte Reichszweckverbandsgesetz bisher als Landesgesetz angewandt und sind jetzt dazu übergegangen,

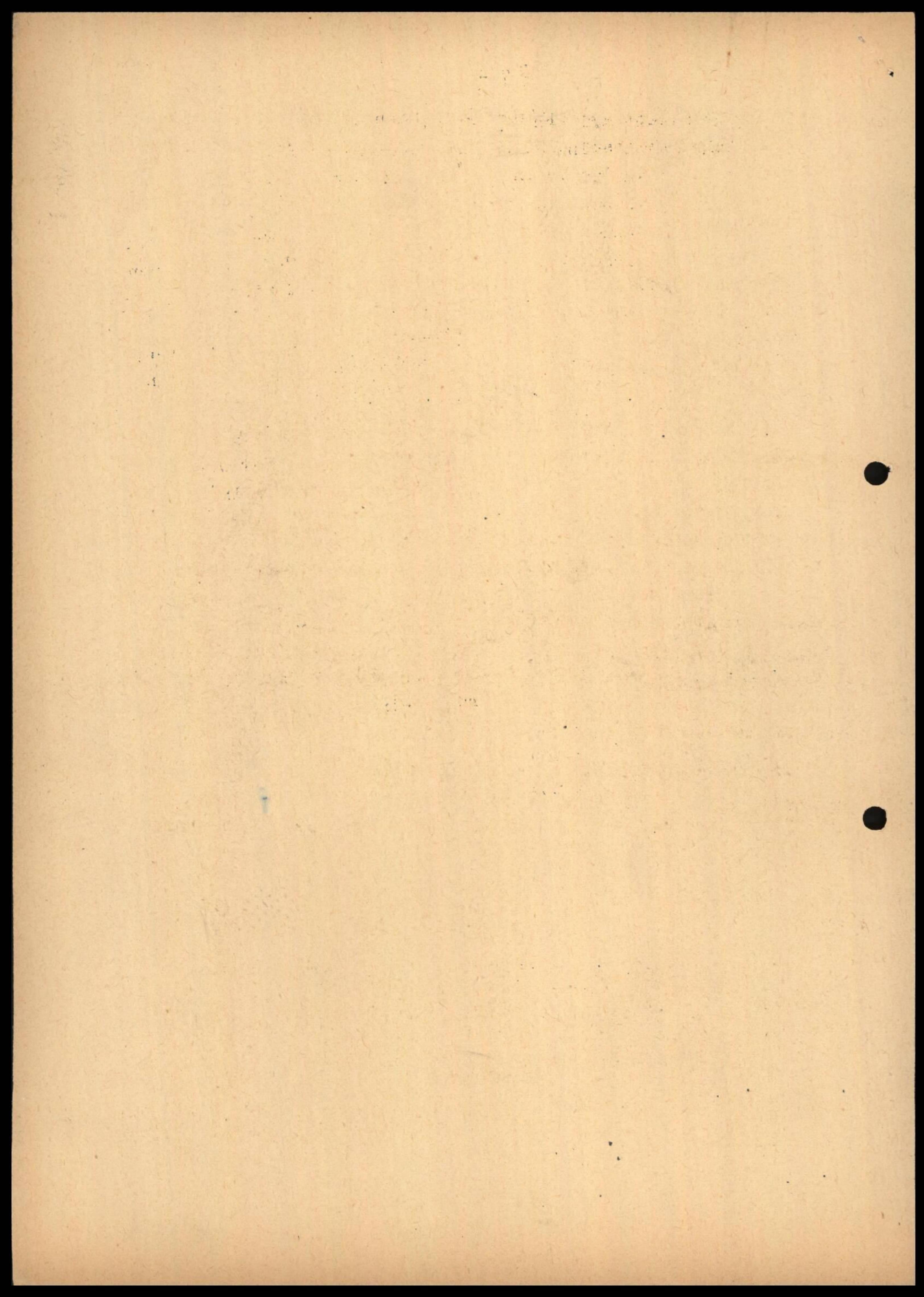
eigene Landes-Zweckverbandsgesetze zu erlassen oder vorzubereiten. Es hat sich gezeigt, daß solche Landes-Zweckverbandsgesetze eine erhebliche praktische Bedeutung für die Erfüllung zahlreicher kleinerer Einzelaufgaben haben, die benachbarten Gemeinden gestellt sind. Diese Landesgesetze sind aber vielfach nicht ausreichend zur Herbeiführung einer besseren Ordnung in den ausgesprochenen Ballungsräumen. Die Verhältnisse in diesen Ballungsräumen sind unterschiedlich. Landes-Zweckverbandsgesetze versagen insbesondere dann, wenn es sich um einen Ballungsraum handelt, der über Landesgrenzen hinwegreicht. Allerdings hat das Zweckverbandsgesetz des Landes Rheinland-Pfalz vom 3. Dezember 1954 in seinem § 7 Absatz 2 Satz 4 auch an Zweckverbände gedacht, die über das Landesgebiet hinausreichen; doch wird die Bildung eines solchen Zweckverbandes von dem Abschluß eines Staatsvertrages mit dem anderen beteiligten Land abhängig gemacht. Das mag angehen, wenn es sich um Aufgaben von geringerer Bedeutung handelt, dagegen wird schon aus politischen Gründen ein Staatsvertrag kaum zustande kommen, wenn eine Organisation mit weitgehenden Befugnissen geschaffen werden soll. Kaum zu bewältigende Schwierigkeiten würde dabei schon die Ordnung der Kommunalaufsicht über einen solchen grenzüberschreitenden Zweckverband bereiten. Das Problem der grenzüberschreitenden Zweckverbände oder Gemeinde-Wirtschaftsverbände kann nur dadurch einer Lösung näher gebracht werden, daß die Neugliederung des Bundesgebietes gemäß Artikel 29 GG durchgeführt wird und daß gemäß den in dieser Bestimmung enthaltenen Richtbegriffen jeder in Betracht kommende Ballungsraum nur e i n e Landeszugehörigkeit hat. Das gilt vor allem für die Ballungsräume an der Main-Mündung und an der Neckar-Mündung. Es sei daran erinnert, daß es im Jahre 1937 gelungen ist, die Groß-Hamburg-Frage einwandfrei zu lösen. Der neue demokratische Staat sollte sich in ähnlichen Situationen nicht weniger entschlußfreudig zeigen.

Daß die Probleme der Ballungsräume etwa durch Bildung von bürgerrechtlichen Vereinen oder Gesellschaften des Handelsrechts umfassend geregelt werden könnten, hat sich nach den bisherigen Erfahrungen als nicht möglich gezeigt. Nur Teilprobleme können auf diese Weise gelöst werden, indem etwa die in einem Ballungsraum liegenden Gas-, Strom- und Wasserwerke von einer gemeinsam

gebildeten Aktiengesellschaft übernommen und betrieben werden. Kommunale Arbeitsgemeinschaften in Vereins- oder GmbH-Form, wie sie da und dort ins Leben gerufen worden sind, können zwar die verschiedenen Reibungen innerhalb eines Ballungsraumes vermindern und können dazu beitragen, die Probleme klarer zu erkennen und in einzelnen Angelegenheiten von geringerer Bedeutung einen Fortschritt zu erzielen, aber eine großzügige und wirksame Regelung hinsichtlich der großen gemeinsamen Aufgaben kann nur in einem regionalen Verband öffentlich-rechtlicher Natur erfolgen, der gewisse hoheitliche Befugnisse hat und nach demokratischen Grundsätzen organisiert sein muß.

Am besten dürften die Probleme in den Ballungsräumen durch sachverständig vorbereitete Landessondergesetze gelöst werden, die den besonderen Bedürfnissen und Aufgaben des einzelnen Ballungsraumes Rechnung tragen. Soweit die Bildung von regionalen Verbänden in Betracht kommt, deren Gebiet heute über Ländergrenzen hinweggreicht, kann nur die in Art. 29 GG vorgesehene Neugliederung des Bundesgebiets helfen oder in beschränktem Umfange vielleicht auch ein Bundesgesetz, das im Sinne der Ausführungen auf Seite 5 und auf Seite 6 akzessorisch Zweckverbände für die Regelung der Angelegenheiten der Energiewirtschaft, des Wohnungs- und Siedlungswesens und des Verkehrs in einer solchen grenzüberschreitenden Region bildet.

Jedenfalls ist die hier gestellte Aufgabe dringlich, wenn die Entwicklung in den Ballungsräumen nicht in falsche Bahnen geraten soll.



11

三

✓ Tmn. Bathurst in & Holton
and J

richte als Revisionsgerichte und das Bundesverwaltungsgericht als Vorlagegericht vermögen bei der Entscheidung schwieriger Rechtsfragen auf die fördernde und fruchtbare Mitarbeit der Anwaltschaft nicht zu verzichten.

gez. E h r e n s b e r g e r

