



# UFZ-Bericht

UFZ-UMWELTFORSCHUNGSZENTRUM LEIPZIG-HALLE GMBH

Nr. 25/2004

---

**Reduzierte Flächeninanspruchnahme  
durch interkommunale Kooperation?**

---

Thomas Gawron

UFZ-Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH  
Department Umwelt- und Planungsrecht

ISSN 0948-9452

---

**Reduzierte Flächeninanspruchnahme  
durch interkommunale Kooperation?**

---

**Thomas Gawron**

**Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH  
Department Umwelt- und Planungsrecht  
Permoserstr. 15  
04318 Leipzig**

e-mail: [thomas.gawron@ufz.de](mailto:thomas.gawron@ufz.de)

## abstract

Der Bericht<sup>1</sup> prüft Erfahrungen mit interkommunaler Kooperation daraufhin, welchen Beitrag sie zur Durchsetzung des Zieles der in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung formulierten Reduktion weiterer Flächeninanspruchnahme leisten kann. Die Musterung der einschlägigen Veröffentlichungen erlaubt als erstes Fazit, dass eine Fülle von Beispielen gelungener übergemeindlicher Zusammenarbeit existiert – einer Fülle allerdings, die sich in anderen *policy*-Bereichen als dem der Nachhaltigkeit und des darin enthaltenen Zieles einer reduzierten Flächeninanspruchnahme bewährt hat. Die Untersuchung greift demzufolge Forschungsdesiderata auf. Sie befragt die mit interkommunaler Kooperation gesammelten Erfahrungen nach ihrer Eignung zur Durchsetzung des formulierten Nachhaltigkeitszieles.

Im Zentrum der Untersuchung stehen die drei wichtigsten Typen übergemeindlicher Zusammenarbeit: Kooperation in Stadt-Umland-Verbänden, Sektorale Kooperation und interkommunale Flächennutzungsplanung.

Planungsverbände, Stadt-Umland-Verbände sowie die *Region Hannover* und der *Verband Region Stuttgart* betreiben eine zielgerichtete, teilweise flächenscharfe räumliche Planung von Gemeindegrenzen überschreitender Flächennutzung. Als besonderer Vorteil erweist sich bei letzteren die Möglichkeit, Flächenhaushaltspolitik mit Maßnahmen der Wirtschaftsförderung und des (Nah-) Verkehrs zu kombinieren.

Sektorale Kooperationen finden nicht nur in Zweckverbandsformen statt. Viele Beispiele neuer Kooperationstypen beruhen auf freiwilliger Zusammenarbeit. Deren Erfolgsbedingungen beruhen häufig auf Einsatz „goldener Zügel“ durch die zuständigen Präsidien und Ministerien der jeweiligen Bundesländer. Gleichwohl verdienen diese neuen Kooperationstypen Aufmerksamkeit: wenn es gelingt, die Förderung „von oben“ nicht „gießkannenartig“ vorzunehmen, sondern mit entsprechenden Förderbedingungen, die zu reduzierter Flächeninanspruchnahme anreizen, zu kombinieren.

Neben den verschiedenen – meist verbandsförmig organisierten – Kooperationstypen sehen §§ 203-205 BauGB und § 9 VI ROG mit der interkommunalen Flächennutzungs- und Bauleitplanung sowie dem Regionalen Flächennutzungsplan rechtsförmige Plantypen vor, deren Eignung zur besseren Durchsetzung einer reduzierten Flächeninanspruchnahme außer Frage steht, die aber bislang in der Praxis wenig Anwendung finden. Es wird deshalb geprüft, ob derartige Planung nicht in höherem Maße gesetzlich oder ministeriell angeordnet werden sollte.

---

<sup>1</sup> Der Bericht baut auf den Ergebnissen des ersten Teils eines Gutachtens auf, das vom Verfasser im Februar 2004 dem Deutschen Bundestag über das Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) zu *Möglichkeiten und Verbesserung der interkommunalen Kooperation* vorgelegt worden ist. Der zweite Teil des Gutachtens wird – in veränderter und erweiterter Form – im Frühjahr 2005 veröffentlicht: *Reduktion der Flächeninanspruchnahme durch regionalplanerische Instrumente*.

## **Inhaltsverzeichnis**

	Seite
<i>abstract</i>	3
<b>1. Einleitung: Interkommunale Kooperation als Handlungsprinzip</b>	7
<b>2. Kooperationstypen: ein Überblick</b>	11
<b>3. Interkommunale Kooperation: Erfahrungen und Tendenzen</b>	27
<b>4. Kooperationen in Stadt-Umland-Beziehungen</b>	31
<b>5. Sektorale Kooperationen</b>	45
<b>6. Interkommunale Bauleitplanung und Regionaler Flächennutzungsplan</b>	57
<b>7. Zusammenfassung: Für und Wider einer Stärkung der regionalen Ebene</b>	69
<b>Anhang 1: Vor- und Nachteile des Regionalen Flächennutzungsplanes</b>	75
<b>Anhang 2: Planzeichen – Legende Regionaler Flächennutzungsplan des Planungsverbandes <i>Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main</i></b>	78
<b>Verzeichnis der Tabellen</b>	83
<b>Literaturverzeichnis</b>	85
<b>Autorenhinweis</b>	102

## 1. Einleitung: Interkommunale Kooperation als Handlungsprinzip

Interkommunale Kooperation im engeren Sinne ist die Zusammenarbeit von kommunalen Gebietskörperschaften, hier Gemeinden, kreisangehörige oder kreisfreie Städte, auf der Grundlage gemeinsamer Interessen oder Ziele. Während eine seit langem praktizierte und vielerorts eingespielte interkommunale Zusammenarbeit in Verbandsformen<sup>2</sup> bewährte und vielfältige rechtliche Institutionalisierungen erfahren hat, sind besonders im letzten Jahrzehnt zahlreiche neue Formen *freiwilliger* Kooperation entstanden.<sup>3</sup>

Interkommunale Kooperation kann sich *nachbarschaftsbezogen, stadt-umland-geprägt oder regionalorientiert* entwickeln. Alle drei Raumorientierungen, die einen wesentlichen Bezugspunkt für das angestrebte Ziel einer Reduzierung des Flächenverbrauches bilden, werden nachfolgend mit dem Begriff interkommunale Zusammenarbeit bzw. Kooperation gefasst.

In den Politikwissenschaften wird *Kooperation* als dritte Form gesellschaftlicher Steuerung neben Markt und Hierarchie verstanden<sup>4</sup> und üblicherweise in Koordination, Verhandlung und Mediation unterteilt. Die hier vorrangig interessierende Kooperationsform ist die der Koordination. Sie kann einerseits in Form rechtlich verbindlicher Abstimmungs- und Beteiligungsverfahren, die ein hochgradig differenzierter staatlicher Verwaltungsapparat hervorbringt<sup>5</sup>, oder hierarchisch "angeordnet" stattfinden<sup>6</sup>. Andererseits kann sie auch auf freiwilliger Basis erfolgen. Dann beinhaltet Koordination Formen der Zusammenarbeit, bei denen die Akteure nicht per Gesetz oder durch andere - rechtlich vermittelte - Zwangsformen zur Kooperation verpflichtet sind; und sie findet i.d.R. nichthierarchisch statt.

Es existiert eine Vielzahl von Kooperationsansätzen, die sich voneinander in den Dimensionen der Raumorientierungen, der Akteurskonstellationen, des Institutionalisierungsgrades und der Bindungsintensität unterscheiden. Insbesondere in den letzten Jahren haben sich vielfältige neue ("informelle") Formen in der Zusammenarbeit von Städten und Gemeinden, oft im regionalen

---

<sup>2</sup> Dies betrifft insbesondere die Gemeindeverbände (Kreise) gemäß Art. 28, Abs. 2, Satz 2 GG und die Zweckverbände (seit dem Zweckverbandsgesetz aus dem Jahre 1935).

<sup>3</sup> Zur politikwissenschaftlichen Einordnung können das Konzept des akteursorientierten Institutionalismus (siehe Mayntz/Scharpf 1996) und das Modell des inszenierten Korporatismus (Heinze/Voelzkow 1991) herangezogen werden.

<sup>4</sup> Powell 1996.

<sup>5</sup> Scharpf 1993.

<sup>6</sup> Z.B. § 2 II und IV BauGB, § 9 IV ROG.

Kontext, entwickelt. Sie erzeugen unterschiedliche Grade rechtlicher Verpflichtungen unter den beteiligten Akteuren. Im Gegensatz zu „hierarchischen“ (vertikalen) Formen der Koordination beruhen die neuen Kooperationsformen auf dem Prinzip der horizontalen Koordination. „Schwach“ institutionalisierte Kooperationen bilden oft die Vorstufe zu weiterführenden (und verbindlicheren) Formen interkommunaler Kooperation<sup>7</sup>. Der Institutionalisierungsgrad ist somit nicht nur Ausdruck für organisatorische Komplexität, Formalisierung und Verbindlichkeit, sondern auch als Entwicklungsstufenmodell interpretierbar<sup>8</sup>.

Kooperationsforschung über Inhalte und *policy*-Bereiche der interkommunalen Zusammenarbeit kann als ein inzwischen etabliertes Thema der Kommunalen Wissenschaft gelten. Verwaltungs-, insbesondere Kommunalrecht<sup>9</sup> ebenso wie die Raumwissenschaft<sup>10</sup> befassen sich seit langem aus dem Blickwinkel ihrer Disziplin mit Formen und Typen übergemeindlicher Kooperation. In jüngster Zeit sind einige überblicksartige Publikationen vorgelegt worden, die die inzwischen erreichte Breite und Vielfalt interkommunaler Zusammenarbeit demonstrieren<sup>11</sup>. Sie zeigen, dass eine große Zahl gelungener Kooperationen übergemeindlicher Art existiert, unabhängig vom Grad ihrer „weichen“ oder „harten“ Institutionalisation. Auf sie trifft zu, was der Stellvertretende Direktor des *Institutes für Regionalentwicklung und Strukturplanung* Hans Joachim Kujath im Jahr 2000 konstatierte: „Das Spektrum der Kooperationserfahrung ist groß und scheint sich ständig zu erneuern. Für die erfolgreiche Ausgestaltung der interkommunalen Zusammenarbeit ... werden auch zukünftig Suche und Entwicklung individueller und auf die Region zugeschnittener Lösungen entscheidend sein. ... Es gibt keinen 'Königsweg' bei der Kooperation von Städten und Gemeinden“<sup>12</sup>.

Die erwähnten Darstellungen spiegeln allerdings einen Entwicklungsstand interkommunaler Kooperation wider, der vor der expliziten Formulierung einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie durch die Bundesregierung und dem darin enthaltenen Ziel einer um den Faktor Vier verringerten Flächeninanspruchnahme<sup>13</sup> bestanden hat. Zwar sind erste konzeptionelle Überlegungen

---

<sup>7</sup> Bunzel 1999, Seite 52.

<sup>8</sup> Kestermann 1997; zu Kooperationsphasen zum Zusammenhang von Netzwerk und Institutionalisation Jähne 1998, S. 194f.; zu Phasenverläufen der Kooperation auch Fürst u.a. 1999, S. 54 ff.; siehe neuestens die Übersichtsstudie von Diller 2002.

<sup>9</sup> Siehe Thieme 1977, §§ 48-50.

<sup>10</sup> Lehmann-Grube/Seele 1983; v.d. Heyde 1982; Fürst et al. 1990; Aigner/Miosga 1994.

<sup>11</sup> ARL 1998a; DifU 2002; Jähne/Gawron 2001; Fürst 2001; Heinz 2000a; Heinz et al. 2004; Rehsöft 1999; Kilian 1998; Schink 1997; Schmitz 1997.

<sup>12</sup> Kujath 2001.

<sup>13</sup> Bundesregierung 2002.

zur Erreichung dieses Zieles vorgestellt worden<sup>14</sup>, es fehlen jedoch zur Zeit (noch) empirische Untersuchungen über „Machbarkeit“, Potenzialität und Erfolg einer entsprechenden Reduktionsstrategie. Es ist Anliegen des Berichtes, die genannten Untersuchungen und vorliegenden Einzelfalldarstellungen in systematischer Absicht darauf zu befragen, ob sich aus ihren Aussagen **extrapolierend** Schlüsse auf die hier verfolgte Fragestellung ableiten lassen.

Der Bericht stellt zunächst den Typenkanon interkommunaler Kooperation vor. Dabei wird ein älteres Ordnungsschema aus den 70er Jahren eingeführt<sup>15</sup> und weiterentwickelt<sup>16</sup> (Kapitel 2). Anschließend werden Erfahrungen und Anlässe von Kooperationen genannt, die Modelle interkommunaler Zusammenarbeit in Planungsverbänden bzw. in Stadt-Umland-Verbänden sowie in der *Region Hannover* und im *Verband Region Stuttgart* vorgestellt und schließlich die im Vordringen begriffenen sektoralen Kooperationen in den Feldern Siedlungsflächenentwicklung des Wohnungsbaus, Interkommunale Gewerbegebiete und Großflächiger Einzelhandel erörtert. Die Modelle werden auf ihre **grundsätzliche Geeignetheit** geprüft, ob sie zum formulierten Nachhaltigkeitsziel einer reduzierten Flächeninanspruchnahme beitragen können (Kapitel 3 bis 5).

Der Gedanke einer besseren Vernetzung kommunalen und regionalen Handelns bestimmt auch die Struktur des folgenden Kapitels. Das Baugesetzbuch und neuerdings das Raumordnungsgesetz kennen **förmliche** Planungsverfahren, die über die Grenze der einzelnen Kommune – üblicherweise die Bezugsgröße gemeindlicher Bauleitplanung – hinausweisen: die Interkommunale Bauleitplanung gemäß §§ 203 bis 205 BauGB und – neuerdings – der Regionale Flächennutzungsplan gemäß § 9, Abs. 6 ROG. Beide Plantypen scheinen a priori geeignet zu sein, durch rechtlich verbindliche Festsetzungen von Flächennutzung dem angestrebten Ziel der Reduktion von Flächeninanspruchnahme näher zu kommen (Kapitel 6).

Abschließend wird in Form einer straffen Zusammenfassung ein Resümee der präsentierten Formen interkommunaler Zusammenarbeit gezogen, das auf die Bedeutung der regionalen Ebene bei der Ausgestaltung planerischer Strategien zur Reduzierung der Flächeninanspruch-

---

<sup>14</sup> Apel et al. 2000; Coenen/Grunewald 2003; SRU 2000; Weizsäcker/Lovins/Lovins 1997.

<sup>15</sup> Wagener 1974.

<sup>16</sup> Siehe Gawron/Jähnke 2001.

nahme hinweist und damit eine Ankündigung auf die thematisch anschließende Publikation zur *Reduktion der Flächeninanspruchnahme durch regionalplanerische Instrumente*<sup>17</sup> enthält.

---

<sup>17</sup> Th. Gawron, *UFZ discussion-papers* Frühjahr 2005 (in Vorbereitung).



## 2. Kooperationstypen: ein Überblick

Interkommunale Kooperation kann als ein Versuch beteiligter Akteure aufgefaßt werden, sich gleichermaßen in tradierten wie auch in neuen Formen der Kommunikation über gemeinsame Ziele zu verständigen und gemeinsame Aufgaben zu realisieren<sup>18</sup>. Ergibt sich die Notwendigkeit der Zusammenarbeit von einander benachbarten oder angrenzenden Klein- und Kleinstgemeinden angesichts der Fülle kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben sowohl des eigenen wie des übertragenen Wirkungskreises (zumindest sektoral) fast zwingend, so nimmt der "Kooperationszwang", auf jeden Fall jedoch die Kooperationsbereitschaft, bei größeren Städten und Gemeinden zunehmend ab.

Besonders schwierig gestalten sich Formen der kommunalen Zusammenarbeit in Stadt-Umland-Konstellationen. Hier herrscht bei den gemeindlichen Akteuren häufig das Mißtrauen vor, von der jeweils anderen Seite übervorteilt oder ausgenutzt zu werden. Gleichzeitig bestehen allerdings gerade in verdichteten Räumen und/oder in Stadtregionen vielfältige Verflechtungsbeziehungen, die es den betreffenden Städten und Gemeinden kaum noch ermöglichen, ihre Aufgaben kommunaler Selbstverwaltung und Daseinsvorsorge ohne Einbeziehung ihrer Nachbarn zu bewältigen. Hinzu kommt, dass die Städte und ihr Umland nicht nur mit innerregionalen und regionalen Konkurrenzsituationen konfrontiert, sondern in zunehmenden Maße einem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, d.h. mit den Standortqualitäten der gesamten Region bewertet werden.

Stadtregionalen bzw. Stadt-Umland-Kooperationen und ihren Organisationsformen wird seit längerem hohe Aufmerksamkeit gewidmet. Eine bereits im Jahr 1974 veröffentlichte Übersicht zu Modellen der Stadt-Umland-Verwaltung geht von sieben Modelltypen aus<sup>19</sup>.

Der Autor, Frido Wagener, hat mit Bezug auf eine Studie aus dem Jahr 1963 eine Unterscheidung von sieben Modelltypen der Stadt-Umland-Verwaltungen vorgeschlagen. Wichtigstes Unterscheidungsmerkmal für die einzelnen Modelle ist für ihn, "in welcher Intensität die öffentlichen Aufgaben für das Gebiet einer Stadt einschließlich ihres Umlandes von einer *neugeschaffenen Verwaltungszwischenebene* [Hervorhebung von mir - Th.G.] getragen werden"<sup>20</sup>. Seine Typologie beginnt mit dem "Konferenztyp" (bspw. kommunale Arbeitsgemeinschaft in privatrechtlicher Form), setzt sich mit dem "Zusammenarbeitstyp" (Erfüllung einzelner festgelegter Leistungs- oder Planungsaufgaben aufgrund öffentlich-rechtlicher Vereinbarung) und

---

<sup>18</sup> Siehe Fürst 2001.

<sup>19</sup> Wagener 1974.

<sup>20</sup> Wagener 1974, S. 961.

dem "Verbandstyp" (Planung der Raumnutzung für den Gesamttraum einschließlich der Durchführung von einzelnen Planungsaufgaben) fort und führt über den "Kreistyp", die "Zweistufenstadt" und den "Großraum-Integrationsverband" zur "Regionalstadt" bzw. dem "Bezirksverwaltungstyp" der Stadtstaaten Berlin und Hamburg.

Zur Identifizierung der unterschiedlichen Formen interkommunaler Zusammenarbeit wird dieses Unterscheidungsschema aufgegriffen und nach "unten" in Richtung informeller bzw. informierender Kooperation als auch nach "oben" in Richtung länderübergreifender Zusammenarbeit weiterentwickelt<sup>21</sup> (vgl. Tabelle 1). Der zusätzlich eingeführte "Informationstyp" steht für die rechtlich unverbindliche "weicheste" und offenste Form interkommunaler Kooperation; er bedarf weder rechtlicher Verankerung noch rechtlicher Folgenverantwortung; der "Abstimmungstyp" steht für eine Form interkommunaler Zusammenarbeit, die zwar von Gesetzes wegen vorgeschrieben ist<sup>22</sup>, deren Erfüllung aber keiner eigenen neuen Institutionalisierung bedarf. "Höhere Gemeindeverbände", "Länderübergreifende Zusammenarbeit" und die "Gemeinsame Landesplanung mehrerer Bundesländer" runden die Typologie nach "oben" ab. Die letzte zeichnet eine neue Qualität von Kooperation in hochgradig verdichteten bzw. heterogen strukturierten Regionen aus, die aufgabenmäßig und flächenbezogen weit über die Planungsräume von Bezirksverwaltungs- bzw. Regionalstädten hinausführt<sup>23</sup>.

Die im Vordringen befindlichen neuen Kooperationsformen setzen auf Freiwilligkeit, Konfliktlösungen durch Verhandeln (statt Anordnen), Mediationsverfahren, „Runde Tische“, aber auch auf vertragliche Einvernehmensregeln<sup>24</sup>. Diese und ähnliche Formen interkommunaler Zusammenarbeit werden häufig als „informelle“ Planung, die dabei eingesetzten Instrumente als „weiche“ Instrumente bezeichnet. Im Sinne der hier vorgestellten Kooperationstypologie handelt es sich häufig um Ausprägungen des „Informationstypes“ oder des „Konferenztypes“. Wenn auf eine rechtsförmige Institutionalisierung nicht völlig verzichtet wird, vollzieht sie sich fast immer gemäß den Vorschriften des Zivilrechtes (z.B. als eingetragener Verein – e.V. – oder als Gesellschaft mit beschränkter Haftung- GmbH).

---

<sup>21</sup> Die erweiterte Typologie ist erstmalig vorgestellt in Gawron/Jähnke 2001.

<sup>22</sup> Siehe besonders § 2 II+IV BauGB.

<sup>23</sup> Die Terminologie ist nicht einheitlich (siehe Stober 1966, § 4 IV, Waechter 1997, Kap. 4 D, Sundermann, Miltkau 1995, Teil C)). Ich schließe mich der Unterscheidung in § 2 sächsische Gemeindeordnung an (siehe Hegele/Ewert 1997, Teil 3 C III).

<sup>24</sup> Siehe die illustrative Zusammenstellung bei Gorsler 2002.

Tabelle 1: Interkommunale Kooperationstypen und Beispiele

Kooperationstyp	Rechtsform und Anwendungsbeispiel
<b>Informationstyp</b>	Gesprächskreis
<b>Konferenztyp</b>	Kommunale Arbeitsgemeinschaft in der Regel in privatrechtlicher Form, meist Idealverein § 21 BGB
<b>Abstimmungstyp</b>	Abstimmungsgebot der Kommunalen Bauleitplanung § 2 II+IV BauGB
<b>Zusammenarbeitstyp</b>	Kommunale Arbeitsgemeinschaft im Nachbarschaftsbereich auf öffentlich-rechtlicher Grundlage <i>§ 2 GKG Brandenburg</i>
<b>Vereinbarungstyp</b>	Öffentlich-rechtliche Vereinbarung ohne Schaffung einer neuen Gebiets- oder Bundkörperschaft <i>Oberzentraler Städteverbund Bautzen-Görlitz-Hoyerswerda § 28 Gemeindeordnung Schleswig-Holstein</i>
<b>Unterfall: Verwaltungsgemeinschaft</b>	
<b>Zweckverbandstyp</b>	Rechtsfähige Bundkörperschaften zur Selbstverwaltung speziell zugewiesener kommunaler Gesamtaufgaben <i>Abwasserverband § 205 BauBG - Regionaler Planungsverband Region München</i>
<b>Unterfall: Planungsverband</b>	
<b>Mehrzweckverband</b>	Aufgabenbündelung in einer Bundkörperschaft <i>Umlandverband Frankfurt/Main/ Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR)</i>
<b>Ämter</b>	Gemeindeverband mit Gebietshoheit zur meist sektoralen Selbstverwaltung überörtlicher Angelegenheiten
<b>Städteverband</b>	Kreisähnlicher Mehrzweckverband <i>Städteverband Saarbrücken</i>
<b>Landkreise</b>	Überörtliche Gebietskörperschaft zur Selbstverwaltung der überörtlichen öffentlichen Angelegenheiten
<b>Regionalkreis</b>	Gebietskörperschaft zweier Ebenen, der regionalkreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie der Kreisebene <i>Verband Region Hannover (nach Reform)</i> <i>Verband Region Stuttgart (strittig)</i>
<b>Unterfall: Regionalverband</b>	
<b>Regionalstadt</b>	Großräumige (zweistufige) kommunale Gebietskörperschaft, durch Eingemeindung geschaffen zur Lösung von Stadt-Umland-Konflikten <i>Groß-Berlin (1920)/ Groß-Hamburg (1937)</i>
<b>Höhere Gemeindeverbände</b>	Bundkörperschaftliche Gemeindeverbände zur komplementären Selbstverwaltung überörtlicher und überkreislicher Angelegenheiten <i>Landschaftsverband Westfalen-Lippe/ Oldenburgische Landschaft</i>
<b>Länderübergreifende Zusammenarbeit</b>	Staatsvertragliche Regelung zur Abstimmung von Planungsaufgaben der vertragschließenden Bundesländer <i>Gemeinsame Landesplanung Hamburg, Schleswig-Holstein, Niedersachsen</i>
<b>Gemeinsame Landesplanung mehrerer Bundesländer</b>	Staatsvertragliche Errichtung gemeinsamer Aufgabenträger mit Anordnungsbefugnis gegenüber Gebietskörperschaften der vertragschließenden Bundesländer <i>Gemeinsame Landesplanung und Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg</i>

Quelle: Gawron/Jähnke 2001, S. 12; nach Wagener 1974 weiterentwickelt

Die folgenden Ausführungen erörtern die „unteren“ Typen interkommunaler Kooperationsformen vom privatrechtlich ausgestalteten *Konferenztyp* bis „hinauf“ zum bewährten Organisationstyp des Landkreises. Einen in räumlichen Bezugskategorien denkenden Leser mag dieses verwundern, umfassen doch fast alle Planungsregionen ein über Kreisgrenzen weit hinausreichendes Planungsgebiet<sup>25</sup>. Verwaltungswissenschaftlich und kommunalrechtlich macht diese Einteilung jedoch Sinn, da Planungsgemeinschaften bzw. Planungsverbände *zweckverbandlich*, also „ein-dimensional“ organisiert sind.

**Privatrechtliche Kooperationsformen.** In Konkurrenz zu den öffentlich-rechtlich normierten Kooperationsformen einer interkommunalen Zusammenarbeit besteht grundsätzlich die Möglichkeit, dass Gemeinden und Gemeindeverbände sich bei der Erledigung ihrer Aufgaben des Privatrechts bedienen und sich auf privatrechtlicher Basis zusammenschließen<sup>26</sup>. Nach den Vorschriften des BGB wird dies vorzugsweise in der Form eines *eingetragenen Vereins* (e.V.), einer *Stiftung* oder einer *BGB-Gesellschaft* erfolgen.

Verfolgen privatrechtliche Zusammenschlüsse wirtschaftliche Unternehmensziele, gelten besondere Regeln des Gemeindegewirtschaftswesens<sup>27</sup>. Danach ist zum Beispiel auch die Gründung einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (*GmbH*) möglich. Allerdings ist in den Gemeindeordnungen vielfach festgelegt, dass Kommunen sich auf privatrechtlicher Basis nur an solchen Unternehmensformen beteiligen dürfen, deren Haftung auf einen *Höchstbetrag* begrenzt ist<sup>28</sup>. Damit scheiden Offene Handelsgesellschaften (OHG) und Kommanditgesellschaften (KG) als gesellschaftsrechtliche Organisationsformen aus<sup>29</sup>.

Unzulässig gilt eine Erledigung kommunaler Aufgaben, die durch gesetzliche Vorschriften zwingend als hoheitlich zu erfolgen hat<sup>30</sup>. „Privatrechtliche Organisationen können Maßnahmen nur koordinieren, nicht aber finanzieren, durchführen und durchsetzen“<sup>31</sup>, mit diesen fast schroffen Aussagen bezeichnen die Autoren eines verwaltungsrechtlichen Standardwerks klar

---

<sup>25</sup> Ausnahme bildet nur das Land Niedersachsen, in dem die Kreise Träger der Regionalplanung sind - § 26, Absatz 1 des *niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung* vom 18.05.2001. Zur Entwicklung der Regionalplanung im Flächenstaat Niedersachsen siehe Weyl 1991 und Wiechmann 1998, S. 99-106.

<sup>26</sup> Rengeling 1982, § 38 VI, S. 411.

<sup>27</sup> Siehe Gern 1997, RdNr. 921 m.w.N.

<sup>28</sup> Pagenkopf 1975, 201; Rothe 1965, S. 117 ff.; Ehlers 1997.

<sup>29</sup> Strittig bzw. restriktiv gehandhabt wird neuerdings, ob dieses auch für Aktiengesellschaften gilt. Siehe Nachweise in ILS-Schrift Nr. 182, S. 39.

<sup>30</sup> Stober 1996, § 17 III.

<sup>31</sup> Wolff/Bachof/Stober, § 93 I 1 (RdNr. 2).

die Grenzen kommunaler Zusammenarbeit in Organisationsformen des Privatrechts: Die Ausübung jedweder hoheitlicher Tätigkeit in diesen Formen ist unstatthaft.

Dieses Prinzip kommt im Recht der Kommunalen Bauleitplanung mehrfach deutlich zum Ausdruck. Zwar ist es der Gemeinde möglich, mit Privaten zu kooperieren (zum Beispiel durch städtebauliche Verträge) oder Private zur Durchführung von einzelnen Verfahrensschritten zu beauftragen (§ 4b BauGB); es muss jedoch in jedem Fall gewährleistet sein, dass die Gemeinde die alleinige Entscheidungsbefugnis und -verantwortung behält<sup>32</sup>.

Trotz dieser Einschränkung ist interkommunale Kooperation in Formen des Privatrechts beliebt und weit verbreitet. Zahlreiche Aktivitäten von Städten und Gemeinden vollziehen sich in diesen Rechtsformen: von der Musikschule eines Kreises bis zur Wirtschaftsförderung in Städtenetzen<sup>33</sup>. Der Vorteil dieser privatrechtlichen Organisationsformen der Zusammenarbeit liegt in einer hohen Flexibilität und „schnelleren Anpassungsfähigkeit, die insbesondere bei der gemeinsamen Lösung wirtschaftlicher Aufgaben von Bedeutung ist“<sup>34</sup>. Als weiterer Vorteil wird angeführt, dass die Beteiligten bei diesen Unternehmensformen nicht unmittelbar der staatlichen Aufsicht<sup>35</sup>, sondern nur den für die jeweiligen Gesellschaftsformen gültigen Formvorschriften unterliegen<sup>36</sup>.

**Abstimmungsgebot.** Die interkommunale Abstimmungspflicht bei Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen gemäß § 2, Abs. 2 und 4 BauGB bildet die „schwächste Ausprägung der zwischengemeindlichen Nachbarschaftsverhältnisse“<sup>37</sup>. Sie sichert ein Mindestmaß an interkommunaler Zusammenarbeit<sup>38</sup>. Das Gebot verpflichtet benachbarte Kommunen dergestalt zur wechselseitigen Homogenisierung ihrer Bauleitpläne, dass die jeweilige Planungshoheit der einen Gemeinde nicht gegen die Planungshoheit der anderen, nämlich der Nachbargemeinde gerichtet werden darf. Der Anspruch jeder Kommune auf Abstimmung der Bauleitplanung begründet zugunsten benachbarter Gemeinden ein Gebot *interkommunaler Rücksichtnahme* und ein Verbot *unzumutbarer Auswirkungen* auf die Nachbargemeinden, dessen Richtung sich aus § 1, Abs. 5 BauGB ergibt<sup>39</sup>. Bei der Abstimmung hat in besonderer Weise eine *sachgerechte Abwägung* widerstreitender nachbargemeindlicher Belange zu erfolgen. Das interkommunale Abstimmungsgebot stellt eine besondere Ausprägung

<sup>32</sup> Battis in Battis/Kreutzberger/Löhr, § 4 b, RdNr. 2.

<sup>33</sup> Diese und andere Beispiele führt Bunzel - DIfU 2002, S. 129, an.

<sup>34</sup> Stober 1996, § 17 III.

<sup>35</sup> Seewald 1999, S. 164, RdNr. 418.

<sup>36</sup> Rengeling 1982, § 38 VI, 411.

<sup>37</sup> Bunzel - DIfU 2002, S. 32.

<sup>38</sup> Battis, § 2 BauGB, RdNr. 9.

des allgemeinen Abwägungsgebotes nach § 1, Abs. 6 BauGB dar. „Es geht ... um die abwägende Berücksichtigung der Belange der Nachbargemeinde“<sup>40</sup>. Dabei ist auf die schutzwürdigen Interessen der benachbarten Gemeinde Rücksicht zu nehmen<sup>41</sup>.

„Das interkommunale Abstimmungsgebot zwingt die beteiligten Gemeinden, ihre positiven wie negativen Betroffenheiten konkret und substantiell zu benennen, damit eine abschließende, sachgerecht abwägende Bewertung vorgenommen werden kann“<sup>42</sup>.

Der materiellen Abwägung bedarf es immer dann, wenn unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art auf die städtebauliche Ordnung und Entwicklung der Nachbargemeinde in Betracht kommen<sup>43</sup>. Derartige Auswirkungen sind vor allem bei Planungen zu erwarten, die in der Nachbargemeinde zu Immissionsbelastungen führen oder negativen Einfluß auf die Gewährleistung bestimmter Gemeindefunktionen – auch die in der überörtlichen Planung festgesetzten Funktionen (z.B. der Nahversorgung und der zentralen Versorgung im Stadtzentrum) – ausüben<sup>44</sup>. In den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass besonders Projekte des großflächigen Einzelhandels (z.B. *Factory Outlet Center*) und großer Freizeiteinrichtungen (z.B. *Multiplex*-Kinos) in hohem Maße konfliktanfällig sind. Sie haben in der Vergangenheit häufig zu massiven Auseinandersetzungen zwischen benachbarten Gemeinden geführt; in vielen Fällen wurden die Gerichte angerufen.

Umstritten ist in der Vergangenheit gewesen, inwieweit sich die „bedrängte“ Gemeinde auf raumordnerische Aussagen zu ihren Gunsten berufen kann<sup>45</sup>. Nach h.M. ist zwar die Zuweisung bestimmter zentralörtlicher Funktionen durch die Raumordnung kein der einzelnen Gemeinde kraft ihrer Planungshoheit zustehendes Recht<sup>46</sup>; allerdings ist für die planende Gemeinde zwingend geboten, eine entsprechende Zielformulierung in Raumordnungsplänen im Sinne des § 1, Abs. 4 BauGB einzuhalten. Durch das EAG Bau 2004 ist mit Einfügung eines neuen zweiten Satzes in § 2, Abs. 2 BauGB eine diesbezügliche Klarstellung erfolgt. Im Falle einer Nichtbeachtung führt dieses zur Nichtigkeit des Bauleitplanes<sup>47</sup>.

Eine über Darstellung und Analyse der einschlägigen Rechtsprechung hinausgehende Untersuchung über Art, Maß und Umfang einer tatsächlichen Berücksichtigung nachbargemeindlicher Belange im Rahmen der interkommunalen Abstimmungsverfahren gemäß § 2, Abs. 2 und 4

---

<sup>39</sup> Bunzel - DIfU 2002, S. 32.

<sup>40</sup> Kuschnerus 2003, These 3.

<sup>41</sup> Wagner 1999, S. 69.

<sup>42</sup> Kuschnerus 2003, These 5.

<sup>43</sup> BVerwGE 84, 209-220.

<sup>44</sup> Bunzel - DIfU 2002, S. 33.

<sup>45</sup> Battis in Battis/Krautberger/Löhr, § 2 BauGB, RdNr. 10 m.w.N.

<sup>46</sup> BVerwG in NVwZ 1994, S. 285, und BVerwG in NVwZ 1995, S. 694.

<sup>47</sup> Stich in BauR 1999, S. 957 ff.

BauGB wurde bislang nicht durchgeführt<sup>48</sup>. Präzisere Aussagen über die „Treffsicherheit“ dieses immerhin explizit auf Fläche zielenden Planungsinstrumentes interkommunaler Kooperation sind daher zur Zeit nicht möglich.

**Die kommunale Arbeitsgemeinschaft.** Die lockerste Form interkommunaler Zusammenarbeit in *öffentlich-rechtlicher* Form stellt die kommunale Arbeitsgemeinschaft<sup>49</sup> dar. Diese Form des kooperierenden Zusammenschlusses von Kommunen ermöglicht Kooperation ohne Schaffung neuer Institutionen<sup>50</sup>. Sie gestattet ein breites Betätigungsfeld, das von Informationsaustausch, Beratung über die Erledigung gemeinsamer Aufgaben, Gestaltung von Fahrplänen eines Verkehrsverbundes bis zu Marketing und Tourismuswerbung sowie – in Ausnahmefällen – zur Vorbereitung gemeinsamer Flächennutzungsplanung<sup>51</sup> reichen kann. Sie ermöglicht, Maßnahmen auf bestimmten Gebieten zu koordinieren, um eine möglichst wirtschaftliche und zweckmäßige Erfüllung von Aufgaben in einem größerräumigen nachbarlichen Gebiet sicherzustellen<sup>52</sup>.

In insgesamt sieben Bundesländern existieren eigene Gesetze bzw. gesetzliche Vorschriften zur kommunalrechtlichen Ausgestaltung der KAGs<sup>53</sup>. Der baden-württembergische Gesetzgeber beispielsweise hat auf eine gesonderte Nennung dieses kommunalen Kooperationsinstitutes verzichtet, weil sich die Aktivitäten einer KAG anerkanntermaßen im Allgemeinen auf den Bereich rechtlicher Unverbindlichkeit zu beschränken haben<sup>54</sup>.

Eine KAG ist ein auf (i.d.R. schriftlicher) Vereinbarung beruhender Organisationstyp ohne eigene Rechtspersönlichkeit<sup>55</sup>. Ihre Beschlüsse und vergleichbare Willenserklärungen erzeugen keine verbindliche Außenwirkung, selbst gegenüber den Beteiligten der KAG<sup>56</sup> nicht. Die Bildung der KAG erfolgt durch einen öffentlich-rechtlichen koordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrag<sup>57</sup>. Der Aufgabenkreis einer KAG ist thematisch nicht beschränkt, muß sich allerdings im Spektrum des eigenen kommunalen Wirkungskreises bewegen<sup>58</sup>.

---

<sup>48</sup> Siehe den Hinweis bei Bunzel - DIfU 2002, S. 34.

<sup>49</sup> Im Folgenden abgekürzt als *KAG*.

<sup>50</sup> Siehe das Schema fortschreitender institutioneller Verfestigung interkommunaler Kooperation bei Diller 2002, Abb. II 1, S. 62.

<sup>51</sup> So in den Freistaaten Bayern und Thüringen.

<sup>52</sup> Wolff/Bachof/Stober 1987, § 92 I 3a (RdNr.4). Weitere Beispiele interkommunaler Betätigung in Form einer KAG finden sich bei Stober 1996, § 17 II 1.

<sup>53</sup> Bayern, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Thüringen. Siehe Nachweise bei Bunzel – DIfU 2002, S. 125-127 und Stober 1996, § 17 II 1, FN 15 ff.

<sup>54</sup> Wolff/Bachof/Stober 1987, § 92 I 3d (RdNr. 8).

<sup>55</sup> Wolff/Bachof/Stober 1987, § 92 I 3a (RdNr. 4).

<sup>56</sup> Rengeling 1982, § 38 III.

<sup>57</sup> Stober 1996, § 17 II 1.

<sup>58</sup> Wolff/Bachof/Stober 1987, § 92 I 3a (RdNr. 4).

In einigen Bundesländern<sup>59</sup> können *besondere* KAGs gebildet werden, die sich im Gegensatz zu den anderen – allgemeinen – KAGs dadurch kennzeichnen lassen, „dass ... sie Bindungswirkungen gegenüber ihren Mitgliedern herbeiführen können“<sup>60</sup>. Ein besonderes Modell existiert im Bundesland Schleswig-Holstein, in dem die landesplanerisch ausgewiesenen *Zentralen Orte* mit den Gemeinden ihres Nahbereiches Nachbarschaftsausschüsse bilden, deren Aufgaben sich nur auf die besonderen räumlichen Verhältnisse eines Zentralen Ortes zu seinem ihn umgebenden Verflechtungsbereich beziehen<sup>61</sup>. Ein ähnliches Modell ist in der Bildung von *Nachbarschaftsbereichen* im Verflechtungsgebiet von Ober- und Mittelzentren im Bundesland Rheinland-Pfalz anzutreffen<sup>62</sup>.

Die Veröffentlichung des *Deutschen Instituts für Urbanistik* über interkommunale Kooperation im Städtebau<sup>63</sup> empfiehlt die Gründung einer KAG, um die **Abstimmungspflichten** der Kommunen gemäß § 2, Abs. 2, Satz 1 BauGB zu institutionalisieren. Nach Ansicht des Urbanistik-Instituts ermöglicht die Institutionalisierung eine „möglichst frühzeitige Information und Konsultation der Nachbargemeinde ..., bevor sich ein Planungskonzept bereits verfestigt hat“<sup>64</sup>. Dieser Organisationstyp interkommunaler Abstimmung stimmt mit dem Konferenztyp der von Frido Wagener 1974 vorgestellten Kooperationstypik im Stadt-Umland-Bereich überein<sup>65</sup>. In der hier entwickelten Systematik hingegen ist der Organisationstyp interkommunaler Abstimmung in der Bauleitplanung als *Abstimmungstyp* gekennzeichnet<sup>66</sup>.

**Öffentlich-rechtliche (Zweck-) Vereinbarung.** Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung kommt – wie die Gründung einer KAG – durch öffentlich-rechtlichen koordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrag zustande<sup>67</sup>, dessen Inhalt darauf gerichtet ist, auf die gemeinsame Ausübung einer kommunalen Gemeinschaftsaufgabe zu verzichten und sie statt dessen auf einen Beteiligten zu übertragen. Als Beteiligte der Vereinbarung kommen nur Gemeinde und Gemeindeverbände in Betracht<sup>68</sup>. Der Vereinbarungstyp interkommunaler Kooperation steht zwischen dem Typus der KAG und dem Zweckverbandstyp. Von letztem unterscheidet er

---

<sup>59</sup> Freistaaten Bayern und Thüringen sowie Land Hessen.

<sup>60</sup> Rengeling 1982, § 38 III. Siehe Einzelheiten bei Flasnoecker 1974, S. 18.

<sup>61</sup> Rengeling 1982, § 38 III.

<sup>62</sup> Wolff/Bachof/Stober 19887, § 92 I 3c (RdNr. 7) m.w.N..

<sup>63</sup> DIfU 2002.

<sup>64</sup> Bunzel – DIfU 2002, S. 126.

<sup>65</sup> Wagener 1982, § 39 IV 2. 1., S. 420.

<sup>66</sup> Die von Wagener gewählte Typenbezeichnung wird hier für die Formen *privatrechtlicher* Kooperationen von Kommunen genutzt.

<sup>67</sup> Rengeling 1982 § 38 III m.w.H. in FN 94.

<sup>68</sup> Rengeling 1982, § 38 III, S. 403.



sich dadurch, dass – ebenso wie im Falle einer KAG – *kein* neuer *Rechtsträger* zur Wahrnehmung der Aufgabe gebildet wird; der Unterschied zum ersten besteht darin, dass den Beschlüssen des Vereinbarungstypes *Außenwirkung* zukommt<sup>69</sup>. Als wichtiges Kennzeichen des Vereinbarungstypes wird sein Recht zum Erlass eigener Satzungen angesehen<sup>70</sup>.

Die öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen werden i.d.R. von den Beteiligten freiwillig geschlossen. Daneben existiert das Institut der *Pflichtvereinbarung*, das auf den Bereich der kommunalen Pflichtaufgaben beschränkt ist und nur aus *zwingenden* Gründen des öffentlichen Wohls benutzt werden kann<sup>71</sup>. „Hauptanwendungsfall ist der Betrieb öffentlicher Einrichtungen.“<sup>72</sup>. Weitere Anwendungsfälle reichen von Einrichtungen der Abfall- und Abwasserbeseitigung über Wasserversorgung<sup>73</sup>, Tierkörperbeseitigungsanlagen und „vielerlei andere Anstalten der Leistungsverwaltung an ...*zentralen Orten*“<sup>74</sup>.

Als wichtige Anwendungsfälle werden in der kommunalrechtlichen Literatur die **Planungsverbände** im Sinne von § 205, Abs. 1 BauGB (freiwillige Vereinbarung) und § 205, Abs. 2 BauGB (Pflichtvereinbarung) angesehen<sup>75</sup>. Allerdings ist in der zweiten Variante stets sorgfältig zu prüfen, ob *dringende öffentliche Interessen* vorliegen<sup>76</sup>. Zudem ist streng darauf zu achten, dass Planungsverbände im Sinne der *baurechtlichen* Vorschriften nicht nur durch bloße Willenserklärung zur Bildung einer Vereinigung zustande kommen können. Die Bildung eines Planungsverbandes i.S. der § 205, Abs. 1 BauGB und § 205, Abs. 2 BauGB setzt vielmehr eine **Organisationsstruktur** voraus, die entweder die teilnehmenden Gemeinden selber als Mitglieder vorsieht („echte Verbandsstruktur“) oder ersatzweise diejenigen Mitwirkungsrechte einräumen muss, die den teilnehmenden Gemeinden in einem echten Verband zustünden, auch wenn der Zusammenschluss ansonsten gebietskörperschaftlich organisiert ist<sup>77</sup>. Durch Aufgabenübertragung im Sinne einer Zweckvereinbarung entsteht jedoch weder eine neue Gebietskörperschaft noch ein mitgliedschaftlich strukturierter Verband<sup>78</sup>. Zwar können Planungsverbände „durch besondere Landesgesetze“ gebildet werden (§ 205, Abs. 6, zweite Alternative BauGB), in diesen hat jedoch die Willensbildung stets durch ein Gremium zu erfolgen, in dem die beteiligten Gemeinden durch entsendete Vertreter beteiligt sind<sup>79</sup>. Die Bildung eines „Planungsverbandes“ durch öffentlich rechtliche Zweckvereinbarung wird diesem Kriterium häufig nicht genügen.

---

<sup>69</sup> Wolff/Bachof/Stober 1987, § 92 II 1 (RdNr. 10). Wolf/Bachof/Stober unterscheiden überwältigende Delegation, Mandat und Mitbenutzung als Formen der Aufgabenwahrnehmung, Wolff/Bachof/Stober 1987, § 92 II 1 a-c (RdNr. 11).

<sup>70</sup> Pagenkopf 1975, S. 194.

<sup>71</sup> Stober 1996, § 17 II 2.

<sup>72</sup> Waechter 1997, Kapitel IV, RdNr. 87.

<sup>73</sup> Siehe Rengeling 1982, § 38 III, 404.

<sup>74</sup> Wolff/Bachof/Stober 1987, 92 I a.E. (Rd.Nr. 11).

<sup>75</sup> Stober 1996, § 17 II 2; Wolf/Bachof/Stober 1987, § 92 II 3 (RdNr. 13).

<sup>76</sup> Borchmann 1979, S. 391.

<sup>77</sup> BVerfGE 77, 288, 302.

<sup>78</sup> Bunzel – DIFU 2002, S. 123; Battis in Battis/Krautzberger/Löhr, § 203 BauGB, RdNr. 13.

<sup>79</sup> BVerfGE 77, 288, 303.

**Zweckverbände.** Die intensivste Form eines öffentlich-rechtlichen Zusammenschlusses von selbstständigen Gemeinden oder Gemeindeverbänden zur gemeinsamen Erfüllung von Aufgaben des eigenen oder übertragenen Wirkungskreises ist der kommunale Zweckverband. Zweckverbände sind rechtsfähige zusammengesetzte mittelbare Bundkörperschaften zur Selbstverwaltung enumerativ oder speziell zugewiesener kommunaler Aufgaben<sup>80</sup>. Mitglieder sind i.d.R. Gemeinden, Gemeindeverbände, Anstalten oder andere juristische Personen des öffentlichen Rechts. Mit seiner Gründung entsteht eine (neue) öffentlich-rechtliche Körperschaft. Ihr kommt jedoch nicht die Eigenschaft einer Gebietskörperschaft zu, da ihr die Gebietshoheit fehlt<sup>81</sup>.

Zweckverbände werden als sog. *Freiverbände* durch freiwillige Vereinbarung der Beteiligten über den Zweck des Verbandes, über die Verbandssatzung mit anschließender Genehmigung und Errichtung durch die Aufsichtsbehörden<sup>82</sup> oder als *gesetzlicher* Verband direkt durch Gesetz<sup>83</sup> errichtet. Die in der Verbandssatzung vereinbarte Aufgabenübernahme wird aus dem Wirkungskreis der im Zweckverband beteiligten Kommunen oder Kommunalverbänden ausgeschieden und auf den Zweckverband übertragen<sup>84</sup>. Der Zweckverband ist berechtigt, anstelle der ihm angehörenden Gebietskörperschaften in seinem Hoheitsbereich für den ihm übertragenen Aufgaben- bzw. Wirkungskreis Satzungen oder Rechtsverordnungen zu erlassen<sup>85</sup>. Der Zweckverband kann allerdings nur solche Aufgaben wahrnehmen, zu denen die beteiligten Mitgliedskörperschaften selbst berechtigt oder verpflichtet sind<sup>86</sup>.

Zweckverbände werden zur Bearbeitung und Erledigung *einzelner* bestimmter Aufgaben gegründet, um diese Aufgabe kommunaler Verbandskompetenz *für* die Mitglieder des Verbandes gemeinsam zu erledigen. Der starke Bezug des Zweckverbandes zur Erledigung einzelner Aufgaben kommt organisatorisch darin zum Ausdruck, „dass die Gemeinden in der Repräsentativversammlung durch den Hauptverwaltungsbeamten oder eine andere Dienstkraft, nicht [... aber – Hinzufügung von mir Th.G. ...] durch Volksvertreter vertreten sind“<sup>487</sup>. Klassische Beispiele sind in den Bereichen Wasser, Abwasser, Abfallentsorgung und -deponierung und Verkehr zu finden. Zu nennen sind auch Schulverbände, Sparkassen und Giroverbände; wei-

---

<sup>80</sup> Wolf/Bachhof/Stober, § 91 I 1.

<sup>81</sup> Stober, § 17 II 3, 254.

<sup>82</sup> Wolff/Bachhof-Stober, § 91 II 1 b (RdNr. 8).

<sup>83</sup> Wolff/Bachhof/Stober, § 91 II 1 a (RdNr. 7).

<sup>84</sup> Rothe 1965, S. 24.

<sup>85</sup> Wolf/Bachhof/Stober, § 91 VI 1.

<sup>86</sup> Stober, § 17 II 3, S. 255.

terhin existieren Zweckverbände in den Bereichen Kultur, Sozialhilfe und Jugendhilfe<sup>88</sup>. Auch interkommunale Gewerbegebiete werden bisweilen in Form von Zweckverbänden betrieben<sup>89</sup>. Das BauGB kennt in § 205 den *interkommunalen Planungsverband* zum Zwecke einer gemeindeübergreifenden gemeinsamen Bauleitplanung.

Zweckverbände finanzieren sich durch Gebühren und Beiträge für Benutzungen der Verbandseinrichtungen, durch staatliche Finanzaufweisungen i.d.R. der Länder sowie durch jährlicherweise nach jeweiligem Bedarf festzusetzender Verbandsumlage<sup>90</sup>. Durch besondere Vereinbarungen können Ausgleichsregeln für Vor- und Nachteile vereinbart werden, die den Betroffenen aus der Bildung des Zweckverbandes entstehen<sup>91</sup>.

**Planungsverbände.** Einen wichtigen Unterfall der Kommunalen Zweckverbandsstruktur bildet der kommunale oder regionale Planungsverband. Er wird durch entsprechendes Landesgesetz errichtet. In denjenigen Bundesländern, die die Regionalplanung in kommunaler Trägerschaft betreiben (sog. Kommunalisierte Regionalplanung)<sup>92</sup>, sind die Träger der Regionalplanung regelmäßig Körperschaften des Öffentlichen Rechts, auf die das Zweckverbandsrecht entsprechend Anwendung findet. Die Mitgliedschaft umfaßt die Landkreise und Kreisfreien Städte, mitunter auch die kreisangehörigen Gemeinden<sup>93</sup>. In der Regel ist die Organstruktur in Mitglieder- oder Verbandsversammlung, Planungsausschuss und Verbandsdirektor/-vorsitzender gegliedert; mitunter existiert ein Planungsbeirat, der aus Vertretern öffentlicher Belange und Fachprofession sowie Vertretern von Kapital und Arbeit besteht.

Einen Sonderfall bilden die Regionalverbände im Bundesland *Baden-Württemberg*. Dem Wortlaut des Gesetzes nach sind sie Körperschaften des öffentlichen Rechts, die die ihnen übertragenen Aufgaben im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung erledigen<sup>94</sup>. Die ihnen zugewiesene Aufgabe besteht in der Aufstellung und Fortschreibung der *Regionalpläne* ihrer Region<sup>95</sup>. Durch Gesetz ist ihnen weiterhin das Recht zur Mitwirkung an raumbedeutsamen Fachplanungen des Landes eingeräumt worden<sup>96</sup>. Die Einordnung des baden-württembergischen Verbandssystems in das Schema „kommunalisiertes“ vs. staatliches Organisationsmodell ist umstritten. Teilweise werden die Regionalverbände als Gemeindeverbände im Sinne der Art. 71 ff. der Landesverfassung des Landes Baden-Württemberg angesehen<sup>97</sup>, teil-

---

87 Waechter 1997, RdNr. 086.

88 Gern 1997, RdNr. 953.

89 Siehe dazu *Kapitel 5* dieser Arbeit.

90 Wolf/Bachof/Stober, § 91 VII 1-3.

91 Wolf/Bachof/Stober, § 91 VII 3.

92 Bayern, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen.

93 So im Freistaat Bayern – siehe Art. 6, Abs. 1 des *Bayerischen Landesplanungsgesetzes*.

94 § 23 *Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg*.

95 § 9 *Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg*.

96 § 17 *Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg*.

97 Niemeier 1965, S. 48.

weise als „nicht typische“ Körperschaft des Öffentlichen Rechts<sup>98</sup> bezeichnet. Der Streit entzündet sich an den gesetzlichen Vorschriften der §§ 22, 26 ff. Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg, denen zufolge die Kommunen und Kreise für die der betreffende Regionalverband errichtet wird, nicht Verbandsmitglieder des Planungsverbandes sind. Die regionalen Planungsverbände des Landes Baden-Württemberg verfügen über keinen echten Mitgliederbestand<sup>99</sup>.

**Stadt-Umland-Verbände.** Eine Differenzierung der Planungsverbände stellen Stadt-Umland-Verbände dar. Sie werden in Stadtregionen und Verdichtungsräumen gebildet und sind meist Träger der Regionalplanung, seltener der vorbereitenden Bauleitplanung und/oder der Landschaftsplanung. Um den vielfältigen Herausforderungen in Agglomerationszeiträumen besser begegnen zu können, sind die meisten Stadt-Umland-Verbände zur Übernahme weiterer Verwaltungsaufgaben verpflichtet<sup>100</sup>, stellen also zugleich Mehrzweckverbände dar. Die bekanntesten Stadt-Umland-Verbände<sup>101</sup> sind der *Kommunalverband Ruhrgebiet* (KVR), die Verbände *Großraum Hannover* und *Großraum Braunschweig*, der *Umlandverband Frankfurt am Main*<sup>102</sup>, der Planungsverband *München/Äußerer Wirtschaftsraum München*, der *Zeckverband Raum Kassel*, der *Stadtverband Saarbrücken* und der *Verband Region Stuttgart*<sup>103</sup>.

**Gesamtgemeinden.** In alten wie in neuen Bundesländern existieren eine Vielzahl kleiner und kleinster Gemeinden<sup>104</sup>. Deren Finanz- und Verwaltungskraft reicht bei weitem nicht aus, die Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises durch entsprechend qualifiziertes Personal sach- und fachgerecht zu erledigen. In der kommunalen Verwaltungspraxis suchten fast alle Flächenstaaten diesem Mangel durch Bildung einer neuen *Verwaltungseinheit* zu begegnen, die auf vertikaler Ebene zwischen der kleinen Ortsgemeinde und dem (flächen- und bevölkerungsmäßig) größeren Kreis anzusiedeln ist<sup>105</sup>.

„Der Gemeindeverband ... unterhält den gesamten Apparat, der erforderlich ist, um die normalen lokalen Aufgaben bewältigen zu können, steht also den ihm angehörenden Gemeinden zur Erledigung ihrer Selbstverwaltungsangelegenheiten je nach Vereinbarung zur Verfügung und kann kraft Gesetzes die sonst den Gemeinden auferlegten Pflicht- und Auftrags-

<sup>98</sup> Erbguth/Schoeneberg 1992, Rdnr. 105.

<sup>99</sup> Nachweise bei Angst/Kröner/Traulsen 1985, S. 105, Gern 1997, RdNr. 487 und Erbguth 1999, S. 148.

<sup>100</sup> Siehe Lehmann-Grube 1983, Schimanke 1987 und Fürst et al. 1990.

<sup>101</sup> Mitunter ist auch die Bezeichnung *Regionalverband* üblich. Siehe zum Sprachgebrauch die Anmerkung 85 in Heinz 2000b, S. 211.

<sup>102</sup> Bis zu seiner Auflösung mit Wirkung vom 31. März 2001.

<sup>103</sup> Stadt-Umland-Verbände werden im Einzelnen in *Kapitel 4* dieser Arbeit dargestellt.

<sup>104</sup> Letzte unter 500 Einwohnern.

<sup>105</sup> Nur die Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Saarland haben im Zuge der Gemeindegebietsreformen in den 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts auf die Bildung von Gesamtgemeinden verzichtet, da sie die Leistungskraft *aller* kreisangehöriger Gemeinden durch entsprechende Gebiets- und Einwohnervergrößerung sichergestellt haben.

angelegenheiten in einer auch den Staat befriedigenden Weise erfüllen. Damit trägt er zugleich zur leichten und besseren Verwaltung des Landkreises bei<sup>106</sup>.

Gesamtgemeinden sind aus mehreren benachbarten Gemeinden innerhalb eines Landkreises flächendeckend zusammengesetzte echte oder unechte Gemeindeverbände mit Gebietshoheit zur Selbstverwaltung der überörtlichen und der übertragenen örtlichen Angelegenheiten<sup>107</sup>. Die notwendige Kompetenzabgrenzung zwischen Aufgabenerledigung durch die Ortsgemeinde einerseits und durch die Gesamtgemeinde andererseits wird derart vollzogen, dass die einzelne Gemeinde *alleiniger Träger* der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28, Abs. 2, Satz 1 GG bleibt, während für die Gesamtgemeinden nur die schwächer ausgeprägte Gewährleistung gemeindeverbandlicher Selbstverwaltung des Art. 28, Abs. 2, Satz 2 GG zur Anwendung gelangt<sup>108</sup>. In der Praxis wird diesem Prinzip i.d.R. dadurch Rechnung getragen, dass in die übergeordnete Verwaltungseinheit nicht gewählt wird, sondern die Besetzung des zentralen Entscheidungsgremiums durch Delegation erfolgt.

Von Bundesland zu Bundesland variieren Bezeichnung, Organisationsstrukturen und Umfang der übertragenen Aufgaben<sup>109</sup>. Die Gesamtgemeinden werden länderweise wie folgt genannt:

- Gemeindeverwaltungsverbände (Baden-Württemberg<sup>110</sup> und Hessen)
- Verwaltungsgemeinschaften (Baden-Württemberg<sup>111</sup>, Bayern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen)
- Samtgemeinden (Niedersachsen)
- Verbandsgemeinden (Rheinland-Pfalz)
- Ämter (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein).

Rheinland-Pfalz und Niedersachsen räumen kommunalverfassungsrechtlich der Gesamtgemeinde eine starke Stellung ein. Deren zentrales Willensbildungsorgan wird von den Einwohnern direkt gewählt, „während die Gesamtgemeinden in den anderen Bundesländern sich eher als potenzierte Zweckverbände verstehen lassen<sup>112</sup>. Nur in den Bundesländern Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen kann den Gesamtgemeinden kraft

---

<sup>106</sup> Wolff/Bachof/Stober 1987, § 88 I 1 (RdNr. 1).

<sup>107</sup> Wolff/Bachof/Stober 1987, § 88 I 2 (RdNr. 2).

<sup>108</sup> Schmidt-Abmann 1999, Abschnitt XII 1 (RdNr. 153).

<sup>109</sup> Einen guten Überblick bietet die Zusammenstellung bei Gern 1997, RdNr. 948 ff.

<sup>110</sup> Teilweise.

<sup>111</sup> Teilweise.

Gesetzes die Aufgabe der vorbereitenden Flächennutzungsplanung zugewiesen werden. Dabei handelt es sich um eine Aufgabenübertragung im Sinne von § 203, Abs. 2 BauGB<sup>113</sup>. Die räumliche Struktur von Gesamtgemeinden – gemeinsame Gemeindegrenzen – bietet jedoch auch in anderen als den genannten Bundesländern Ansatzpunkte für eine *interkommunale Flächennutzungsplanung*<sup>114</sup>.

**Die Landkreise.** Kreise bzw. Landkreise sind flächendeckende sog. Unechte Gemeindeverbände (Verbundkörperschaften) zur Selbstverwaltung der überörtlichen öffentlichen Angelegenheiten ihrer Mitgliedsgemeinden. Sie stellen eine echte Gebietskörperschaft dar und verfügen über eine eigene ungeteilte Gebietshoheit<sup>115</sup>. Kreise bzw. Landkreise bilden eine Körperschaft kommunaler Art, die gebietlich über der Ortsgemeinde steht<sup>116</sup>. Nach dem Wortlaut der Verfassung sind auch Kreise Träger der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28, Abs. 2, Satz 2 i.V. Art. 28, Abs. 1, Sätze 2 und 3 GG), allerdings nur im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenkreises (Art. 28, Abs. 2, Satz 2 GG).

Aus den nicht deckungsgleichen Aussagen der Abs. 1 und Abs. 2 des Artikels 28 der Verfassung werden weitreichende Schlussfolgerungen gezogen. Einerseits stellt der gesamte Artikel 28 GG eine *Homogenitätsvorschrift* dar, „die ein Mindestmaß an organisationsrechtlichen Festlegungen statuiert“<sup>117</sup>, und demgemäß die Flächenstaaten zu einem *dreigliedrigen* Verwaltungsaufbau – Landesverwaltung, Gemeindeverbände mit Selbstverwaltungsbefugnissen (Kreise), Gemeinden mit umfassendem Recht zur Selbstverwaltung<sup>118</sup> - zwingt. Andererseits ist die verfassungsrechtliche Garantie zugunsten der einzelnen Kommune, ihre Angelegenheiten selber zu regeln, stärker ausgeformt als die der Kreise<sup>119</sup>. Die Garantie der kreislichen Selbstverwaltung umfasst nicht die *Allzuständigkeit* der Kommune. Andererseits benötigt die Eigenverantwortlichkeit der Kreise ebenfalls einen *eigenen Wirkungskreis*<sup>120</sup>.

---

<sup>112</sup> Schmidt-Abmann 1999, Abschnitt XII 1 (RdNr. 154).

<sup>113</sup> Bunzel in DfU 2002, S. 89.

<sup>114</sup> Siehe die Ausführungen in *Kapitel 6*.

<sup>115</sup> Wolff/Bachof/Stober 1987, § 89 I 2a (RdNr. 4).

<sup>116</sup> Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Amtliche Sammlung 8, 230, 232 zitiert bei Löwer, Art. 28 GG, RdNr. 83.

<sup>117</sup> Löwer, Art. 28 GG, RdNr. 84.

<sup>118</sup> Becker 1989, S. 107f.

<sup>119</sup> Wortlaut des Art. 28, Abs. 1, Satz 1 GG: „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“. Der entsprechende Wortlaut, der die Kreise betrifft, lautet hingegen „im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches“.

<sup>120</sup> Zu konstruktiven Abgrenzungsfragen siehe Löwer, Art. 28, RdNr. 85 m.w.N..

In der kommunalrechtlichen Literatur wird zunächst der Grundsatz vertreten, dass der Gesetzgeber die Aufgabenbereiche der Landkreise intensiver (um-)gestalten darf als diejenigen der Gemeinden<sup>121</sup>. Dabei gilt, dass „weder aus dem Verfassungsrecht noch aus dem Kommunalrecht ohne weiteres eine Zuständigkeit der Gemeinde oder des Kreises für eine bestimmte Aufgabe [...] entnehmen“ ist<sup>122</sup>. In der sog. Rastede-Entscheidung<sup>123</sup> hat das Bundesverfassungsgericht die Abgrenzung prinzipiell zugunsten der örtlichen Gemeinden gelöst. Unter Heranziehung des *Subsidiaritätsprinzips* hat es sich für den generellen Vorrang einer kommunalen Aufgabenerledigung vor einer „Hochzonung“ zugunsten der kreislichen Ebene ausgesprochen. Das Schrifttum ist dem Gericht weitgehend gefolgt<sup>124</sup>.

Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips darf eine kommunale Aufgabe nicht ohne Weiteres mit dem Hinweis auf mangelnde Verwaltungskraft oder Unwirtschaftlichkeit „hochgezont“ werden. Bei typischen Verwaltungskraftdefiziten könne der Gesetzgeber die Aufgabenerledigung zwar auf Kreise übertragen, er könne sich aber auch entschließen, die Leistungskraft der Gemeinde zu stärken<sup>125</sup>. Die Abgrenzung habe auf jeden Fall gesetzgeberisch zu erfolgen<sup>126</sup>.

Die landesrechtlichen Gemeindeordnungen knüpfen an den Wortlaut der Verfassung an und weisen den Kreisen Zuständigkeit in Fällen der Notwendigkeit einer überörtlichen Aufgabenerledigung zu<sup>127</sup>. Allerdings ist diese Notwendigkeit unter Berücksichtigung der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips sorgfältig zu prüfen und detailliert zu begründen. Trotz umstrittener Einzelfragen besteht Einigkeit darüber, dass der Kernbereich *kreislicher* Selbstverwaltung eine universale sachliche Kompetenz (Aufgabenallzuständigkeit) für alle *übergemeindlichen*, *ergänzenden* und *ausgleichenden* Kreisaufgaben<sup>128</sup> beinhaltet:

- Übergemeindlich sind Aufgaben dann, wenn sie sich vom Focus ihrer Zielstellung („Natur der Sache“) einer einzelgemeindlichen Wahrnehmung entziehen (Beispiel: Bau einer Kreisstraße)<sup>129</sup>.

---

<sup>121</sup> Schmidt/Assmann 1999, Abschnitt XI b (RdNr. 138).

<sup>122</sup> Stober 1996, § 7 III 2 a-aa.

<sup>123</sup> BVerfGE 79, 127 ff.

<sup>124</sup> BVerfGE 79, 127, 151 ff.; Nachweise bei Löwer, Art. 28 GG, RdNr. 86; kritisch insbesondere Stober 1996, § 7 III 2 a-bb.

<sup>125</sup> BVerfGE 79, 127, 153f.

<sup>126</sup> BVerfGE 79, 127, 160.

<sup>127</sup> Stober 1996, § 7 III 2 a-aa, FN 276.

<sup>128</sup> Wolff/Bachof/Stober 1987, § 89 V 1 (RdNr. 23).

<sup>129</sup> Schmidt-Assmann 1999, Abschnitt XI 2b-aa (RdNr. 141).

- Ergänzend sind Aufgaben, wenn sie trotz Optimierung und ggfs. Stärkung ihrer Leistungskraft von Kreisangehörigen Gemeinden *nicht* wahrgenommen werden können<sup>130</sup>.
- Ausgleichend sind Aufgaben, die sich in der Unterstützung einzelgemeindlicher Aufgabenerfüllung erschöpfen<sup>131</sup>. „Dieser Aufgabentyp soll ... die Gemeinden prinzipiell instandsetzen, die eigentliche Grundaufgabe weiterhin in der örtlichen Selbstverwaltung zu erfüllen“<sup>132</sup>. (Wichtigster Anwendungsfall: die Kreisumlage<sup>133</sup>.)

---

<sup>130</sup> Schmidt-Aßmann 1999, Abschnitt XI 2b-bb (RdNr. 142).

<sup>131</sup> Schmidt-Aßmann 1999, Abschnitt XI 2 b-cc (RdNr. 143).

<sup>132</sup> Stober 1996, § 7 III 2a-cc.

<sup>133</sup> Friauf/Wendt 1980.



### 3. Interkommunale Kooperation: Erfahrungen und Tendenzen

Als Ausgangspunkt der weiteren Überlegungen ist es sinnvoll, noch einmal einen Blick zurück auf die Situation in den alten Bundesländern vor der deutschen Wiedervereinigung zu werfen. Ein wichtiges Ziel der Gemeindegebietsreform Ende der 60er/Anfang der 70er Jahre in der alten Bundesrepublik war es, den wachsenden Verflechtungsdruck durch räumlich größere Gebietszuschnitte wieder "einzufangen" und die notwendigen Entscheidungsbefugnisse auf nur die eine neu gebildete Gebietskörperschaft zu reduzieren.<sup>134</sup> Heute – mehr als dreißig Jahre später - erweist sich, dass sowohl der Flächenverbrauch durch stetig wachsende Siedlungsgebiete als auch sich sektoral überlagernde Effekte zunehmender Verflechtungsbeziehungen benachbarter Städte und Gemeinden nicht zu bremsen waren. Insbesondere die kontinuierlich voranschreitenden Suburbanisierungsprozesse haben mittlerweile auch die seinerzeit gezogenen Grenzen überschritten.

Kennzeichen dieser Entwicklungsprozesse ist, dass sie nicht an allen Orten gleichzeitig auftreten, sondern sich eher auf Räume hohen Verflechtungsgrades oder peripher dispers konzentrieren. In der raumwissenschaftlichen Literatur werden diese Prozesse als Suburbanisierung bzw. Desurbanisierung beschrieben.<sup>135</sup> Somit hat sich das herkömmliche Raummuster von Stadt und Umland verändert. Die "fordistische" Form der sich häufig ringähnlich ausbreitenden Suburbanisierung unter Weiterexistenz eines identifizierbaren "Zentrums" modifiziert sich. Verdichtete Räume sind deshalb heute komplexe Gebilde mit unterschiedlichen Zentralitäten, differenzierten teilraumspezifischen Agglomerationsvorteilen und vielfältig miteinander verflochtenen ("vernetzten") Interaktionsmustern.

---

<sup>134</sup> Administrative Ziele der in den alten Bundesländern vor über 30 Jahren durchgeführten Territorial- und Funktionalreformen waren Stärkung der Verwaltungskraft und Lösung von Stadt-Umland-Konflikten. Mittel zur Erreichung dieser Ziele stellten Eingemeindungen großen Stils und Zusammenschlüsse von Gemeinden dar. Diese erfolgten teilweise auf freiwilliger Basis; teilweise wurden sie durch staatliche Hoheitsakte vorgenommen (Laux 1999; Thieme/Prillwitz 1981). Die Zahl der Gemeinden sank dadurch auf etwa ein Drittel ihrer Ursprungszahl (auf nunmehr 8.505 Gemeinden). Dabei gingen die alten Bundesländer unterschiedliche Wege. Während Nordrhein-Westfalen die Zahl der Gemeinden drastisch reduzierte, verminderten Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein die Gemeindezahl zwar nur geringfügig, stärkten jedoch die kommunale Verwaltungskraft durch Bildung neuer Organisationseinheiten, insbesondere durch die Einführung von Ämtern und Verwaltungsgemeinschaften (siehe Gern 1997).

<sup>135</sup> Mit Suburbanisierung wird die zunehmende Verlagerung von Wohnstandorten aus den Verdichtungsräumen (Kernstädten) in das dünner besiedelte angrenzende Umland und eine wachsende Verlagerung bzw. Neuansiedlung von Betrieben an diese Standorte(n) gekennzeichnet. Desurbanisierung beschreibt eine kontinuierliche Verlagerung der Wachstumsprozesse auch auf kleine Städte und Gemeinden außerhalb der funktional abgegrenzten Stadtregionen. Dies führt zu einem Bedeutungsgewinn der weiter entfernten

Parallel dazu verlagern sich die Schwerpunkte der kommunalen Selbstverwaltung. Besonders signifikant lässt sich das an der Entwicklung der Kommunalfinanzen und Sozialausgaben verdeutlichen. Großstädte und hier besonders die Stadtkerne verzeichnen steigende Zahlen von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern. Gleichzeitig nehmen deren Steuereinnahmen ab<sup>136</sup>. Im Umland (dem sog. Speckgürtel) und in peripheren Regionen nehmen hingegen Einwohner und Arbeitsplätze der Zahl nach zu und verbessern damit in der Tendenz die kommunale Finanzsituation dieser Städte und Gemeinden. Der Wettlauf der Kommunen um Einnahmen aus Gewerbe- und Einkommenssteuern wird dabei allzu oft zu einem Nullsummenspiel: Was die eine Kommune gewinnt, verliert die andere.

Aufgrund vielfältiger Verflechtungsbeziehungen in Verdichtungsräumen ist nicht an und in jedem Ort der gleiche Standard an technischer und sozialer Infrastruktur, an Kultureinrichtungen, Kindergartenplätzen oder Bildungsinstitutionen erforderlich. Nicht in jeder Kommune können gleich große Flächen für Produktion und Dienstleistung vorgehalten bzw. planerisch als solche ausgewiesen werden. Ganz im Gegenteil: die räumliche Spezifizierung bzw. die vorhandene Siedlungsdichte "zwingen" die Kommunen, den jeweils erforderlichen Bedarf öffentlicher Dienstleistungs- und Infrastrukturangebote oder verfügbarer Flächen von Fall zu Fall neu paßgenau zuzuschneiden. In Stadtregionen oder Verdichtungsräumen, die durch Stadt-Umland-Beziehungen geprägt sind, stellt sich die planerische Aufgabe, für – zyklische – „Wanderungen“ von Anforderungen an Flächennutzung adäquate Lösungen zu entwickeln und zu realisieren.

Pluralisierung der Lebensstile, demografischer Übergang und veränderte Wohnungsansprüche in Lebenszyklen einerseits, neue Nutzungsmuster der Flächeninanspruchnahme besonders in den Bereichen Handel und Gewerbe, Freizeit und Verkehr andererseits erschweren die Verwirklichung eines Zieles reduzierter Flächenausweisung und Flächeninanspruchnahme. In Verdichtungsräumen stellt heute eine auf stabile Größenordnungen und feste räumliche Verteilungsmuster aufbauende Ordnung nicht die optimale Organisation von Städtesystemen dar. Vielmehr zeichnet ein komplexes, sich komplementär ergänzendes Beziehungsgeflecht, unabhängig von planerisch festgesetzten Hierarchiestufen, die Standortqualität einer Gesamtregion

---

Regionen und zu einer Ausweitung der verdichteten Räume (intraregionale Dekonzentration) (vgl. Tönnies 2002). Siehe weiterhin Herfert 1996, Aring 1999, Nuissl/Rink 2003.

<sup>136</sup> Das Ergebnis ist alarmierend: Im Jahr 2003 werden die (Groß-)Städte mit einem voraussichtlichen *Haushaltsdefizit* von rund 10 Milliarden Euro abschließen. Siehe Mitteilung des Deutschen Städtetages vom 30.12.2003 <http://www.staedtetag.de/php/pressediens/artikel/2003/12/30>.

aus. Anstelle von Eigenständigkeit der Städte tritt Komplementarität. Funktionale und administrative Grenzen müssen bewußt überwunden werden<sup>137</sup>.

Diese Veränderungsprozesse können als Ursachenbündel für die rund 30jährige erfolgreiche Arbeit von Regionalverbänden in den alten Bundesländern angesehen werden. Ebenso zu nennen sind die z.T. jahrzehntelangen kooperativen Erfahrungen in Kommunal- und Planungsverbänden<sup>138</sup> oder auf sektoralen Feldern<sup>139</sup>. Seit Beginn der 80er Jahre werden diese traditionellen Kooperationsansätze (wie Planungsverbände, Stadt-Umland-Verbände, Verkehrsverbände, Zweckverbände u.ä.) durch neue projekt- und explizit umsetzungsorientierte Formen der Zusammenarbeit, wie beispielsweise in NRW die *Regionalkonferenzen* und die *IBA Emscher Park* oder die *Teilraumgutachten* im Freistaat Bayern<sup>140</sup>, ergänzt. Seit Beginn der 90er Jahre ist zu beobachten, dass vor allem freiwillige bzw. informelle Formen der Kooperation kommunaler bzw. regionaler Akteure einen enormen Entwicklungsschub erfahren haben.

Diese Kooperationen<sup>141</sup> bewegen sich überwiegend auf den Feldern des eigenen Wirkungskreises der Kommunen und stellen freiwillige Aufgaben dar. Es dominieren Kultur/Freizeit/Tourismus, Kommunalmarketing, Wirtschaftsförderung und Kultur<sup>142</sup>. Das Tätigkeitsspektrum freiwilliger interkommunaler Kooperation ist nicht (raum-)ordnungsbezogen, sondern *entwicklungsorientiert*. Für die Bewältigung dieser Aufgaben sind informelle Handlungsformen offenbar besser geeignet als die festen, rechtlich „eingegossenen“ Institutionalisierungen in Form von Verbänden und anderen Organisationen der räumlichen Planung.

Die Summe der positiven Erfahrungen von Kooperationsansätzen in den alten Bundesländern waren Grund genug dafür, dass Kooperation als neues Paradigma in der Raumordnung verstärkt Einzug hält. So sind im Bau- und Raumplanungsrecht der Bundesrepublik inzwischen verschiedene Instrumente freiwilliger Kooperation wie städtebauliche Verträge (§§ 11, 13 BauGB), Vertragslösungen zugunsten der naturschutzrechtlichen Ausgleichsregelung (§ 1a, Abs. 3, Satz 4 BauGB), Städtenetze, Regionale Entwicklungskonzepte (REK) und vertragliche Vereinba-

---

<sup>137</sup> Vgl. Stiens1994.

<sup>138</sup> Siehe dazu *Reduktion der Flächeninanspruchnahme durch effektivere Regionalplanung? UFZ-discussion-paper*, Frühjahr 2005 (in Vorbereitung).

<sup>139</sup> Siehe ARL 1998a.

<sup>140</sup> Siehe *Reduktion der Flächeninanspruchnahme durch regionalplanerische Instrumente* (in Vorbereitung).

<sup>141</sup> Siehe die instruktive Zusammenstellung bei Gorsler 2002.

<sup>142</sup> Siehe die Zusammenstellung bei Gawron/Jähnke, Tabelle *Kooperationsfelder von ExWoSt-Städtenetzen* am Beispiel des ExWoSt-Modellvorhabens *Städtenetze*; Gawron/Jähnke 2001, S. 27.

rungen zur Vorbereitung und Verwirklichung der Raumordnungspläne (§ 13 ROG) geschaffen worden. Weiterhin kennt das BauGB bereits seit längerem die (zum großen Teil auf Freiwilligkeit beruhenden) Modelle gemeindeübergreifender Flächennutzungs- bzw. Bauleitplanung (§§ 203 bis 205 BauGB). Seit Novellierung des ROG besteht zusätzlich die Möglichkeit zur Erstellung gemeinsamer Regionaler Flächennutzungspläne (§ 9, Abs. 6 ROG)<sup>143</sup>.

Die in Kapitel 2 dieser Arbeit vorgestellte Systematik interkommunaler Kooperationstypen wird aufgegriffen, um anhand der Beispiele der fest und hochgradig institutionalisierten Organisationsstruktur, der eindimensional verfassten Planungsverbände, der Städte-Umland-Verbände und weiterer überkommunaler bzw. regionaler Planungseinrichtungen sowie einer in vielen Organisationsformen existierenden sektoral ausgerichteten Zusammenarbeit von Städten und Gemeinden Vor- und Nachteile dieser Typen der interkommunalen Kooperation in ihrer Relevanz für einen sparsamen Umgang und eine reduzierte Inanspruchnahme von Flächen zu prüfen.

---

<sup>143</sup> Siehe zu beiden letzten im Einzelnen *Kapitel 6* dieser Arbeit.

#### 4. Kooperation in Stadt-Umland-Beziehungen

Zwischen den Alternativen funktionaler und territorialer kommunaler Gebietsreform durch (gesetzlich) angeordnete Gemeindefusion einerseits und freiwilliger Kooperation der beteiligten Städte und Gemeinden, vorzugsweise in Verdichtungsräumen, andererseits sind mit den Regionalverbänden, Stadt-Umland-Verbänden, sowie mit der *Region Hannover* und dem *Verband Region Stuttgart* Kooperationsmodelle entstanden, die einen „dritten“ Weg beschreiten: Entweder bilden die Formen ihrer Institutionalisierung Gebietskörperschaften eigener Art<sup>144</sup> bzw. verbandskörperschaftlich organisierte Zusammenschlüsse<sup>145</sup> oder sie bilden komplexe Organisationsstrukturen in Form von Stadt-Umland-Verbänden heraus. Ihre Besonderheit besteht darin, dass sie den beteiligten Gemeinden zwar ihre Hoheiten im Wesentlichen belassen, jedoch einzelne ausgewählte Aufgabenbereiche auf eine höhere Verwaltungsebene transformieren. Dabei bewegt sich der Übertragungsbereich allerdings nicht im Rahmen der herkömmlichen Aufgabenteilung zwischen kreisangehöriger Gemeinde/Stadt und Kreis, sondern bezieht sich häufig nur auf Trägerschaftsaufgaben der räumlichen Planung.

In besonderem Maße gilt dieses für Verwaltungstypen im Stadt-Umland-Bereich bzw. in Agglomerationsräumen. Die Erledigung von Verwaltungsaufgaben in Verdichtungsräumen ist seit langem Gegenstand verwaltungswissenschaftlicher und verwaltungspraktischer Überlegungen<sup>146</sup>.

In der Regel werden dabei der *Verband Region Stuttgart*, der Planungsverband *Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main* (vormals *Umlandverband Frankfurt/Main*), der *Stadtverband Saarbrücken*, die *Region Hannover*, der *Großraumverband Braunschweig*, der *Kommunalverband Ruhrgebiet* (KVR), der Zweckverband *Raum Kassel* sowie die Planungsverbände *München/Äußerer Wirtschaftsraum München* und die Nachbarschaftsverbände in Baden-Württemberg (Heidelberg-Mannheim, Karlsruhe, Pforzheim, Reutlingen-Tübingen sowie Ulm) genannt.

In diesen Kommunal- oder Umlandverbänden behalten die zugehörigen Gemeinden ihre territoriale Eigenständigkeit. Die Verbände erledigen aber Kraft eigenen (d.h. entweder durch Landesgesetze oder von ihren Mitgliedern durch Gründungssatzung übertragenen) Rechtes Aufgaben, die üblicherweise in die Zuständigkeit einer einzelnen kommunalen Gebietskörperschaft

---

<sup>144</sup> Samtgemeinden in Niedersachsen, Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz.

<sup>145</sup> Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Siehe Zusammenstellung bei Bunzel – Difu 2002, S. 91-99.

<sup>146</sup> Zu nennen sind neben den bereits oben dargestellten Typologisierungsversuchen von Wagener 1974, besonders die Arbeiten von Lehmann-Grube 1983, Schimanke 1987, Fürst et al. 1990, Aigner/Miosga 1994, Heinz 2000a und das Themenheft IzR 1996.

gehören. Für die hier geprüfte Frage einer „Hochzonung“ von kommunalen Eigenrechten im Bereich der Bauleitplanung ist allerdings festzustellen, dass die Rechte zur Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes nur in wenigen Fällen<sup>147</sup> an einen Verband übergegangen sind, dass die Kommunen aber regelmäßig Träger der *Regionalplanung*, zum großen Teil auch Träger der Landschaftsplanung sind.

In historischer Perspektive ist es reizvoll, festzustellen, dass die Übertragung solcher und vergleichbarer Hoheiten die Mitgliedsgemeinden der Kommunal- oder Umlandverbände in der meisten Zahl der Fälle von Zeit zu Zeit immer wieder motiviert hat, neue und zusätzliche Aufgaben auf Verbandsebene zu übertragen und diese nicht etwa zu reduzieren.

**Planungsverband München/Äußerer Wirtschaftsraum München.** Im Großraum München existieren zwei, gebietsmäßig fast deckungsgleiche Planungsverbände: der Regionale Planungsverband München und der Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München. Der *Regionale Planungsraum München* ist einer der insgesamt 18 Regionalen Planungsverbände des Freistaates Bayern<sup>148</sup>. Er ist ein gesetzlicher Zwangsverband in der Rechtsform einer Körperschaft des Öffentlichen Rechtes, dem alle Gemeinden und Kreise der Region angehören<sup>149</sup>, Mitglied des Regionalen Planungsverbandes sind die Gebietskörperschaften Landeshauptstadt München, Landkreise Dachau, Ebersburg, Erding, Freising, Fürstenfeldbruck, Landsberg am Lech, München (Land) und Starnberg sowie 185 kreisangehörige Gemeinden. Der Gebietsumgriff ist – von wenigen Ausnahmen abgesehen – mit dem des Planungsverbandes *Äußerer Wirtschaftsraum München* identisch, unterscheidet sich jedoch in der Zahl der angehörenden Gemeinden.

Während der *Regionale Planungsverband* als Zwangsverband sämtliche kreisangehörige Gemeinden umfasst, beruht die Mitgliedschaft im *Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München* auf Freiwilligkeit. Die Zahl der Mitglieder im letzten Verband beträgt zur Zeit 144 Gemeinden. Neben der Landeshauptstadt München und den acht benachbarten Landkreisen zählen 136 Gemeinden aus den nicht-mitgliedschaftlichen Nachbarkreisen Miesbach und Tölz-Wolfratshausen<sup>150</sup>.

Die Hauptaufgabe der Regionalen Planungsverbände ist Beschluss und Fortschreibung der Regionalpläne<sup>151</sup>; sie ist Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises<sup>152</sup>. Demgegenüber beziehen sich die Aufgaben des *Planungsverbandes Äußerer Wirtschaftsraum München* im Wesentlichen

---

<sup>147</sup> *Stadtverband Saarbrücken, Umlandverband Frankfurt am Main* (vor der Reform).

<sup>148</sup> Art. 6, Abs. 1 i.V. Art. 13, Abs. 2, Nr. 2 *Bayerisches Landesplanungsgesetz*.

<sup>149</sup> Art. 6, Abs. 1 i.V. Art. 8, Abs. 6 *Bayerisches Landesplanungsgesetz*.

<sup>150</sup> Siehe § 2 der Satzung des Planungsverbandes *Äußerer Wirtschaftsraum München*.

<sup>151</sup> Art. 6, Abs. 2 *Bayerisches Landesplanungsgesetz*.

auf Konsularfunktionen<sup>153</sup>, also auf Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben. Bei entsprechend vorhandenen Kapazitäten kann der Planungsverband von der *Regionalen Planungsstelle* der *Planungsregion München* bei der Ausarbeitung des Regionalplanes zur Mitarbeit herangezogen werden<sup>154</sup>. In rechtlicher Hinsicht ist der Planungsverband als schwach einzuschätzen. Die Beratungs- und (ggf.) Mitwirkungsaufgaben gestatten ihm zwar Einflussmöglichkeiten im Vorfeld verbindlichen *decision-making*, insbesondere im Prozess der Aufstellung kommunaler Bauleitpläne; von den verbindlichen Entscheidungen der Kommunen ist der Planungsverband jedoch ausgeschlossen.

Die rechtliche Einflusslosigkeit des *Planungsverbandes Äußerer Wirtschaftsraum München* ist seine „Schwäche und Stärke zugleich“<sup>155</sup>. Die institutionell schwach ausgestattete Variante eines Stadt-Umland-Verbandes wird der Komplexität des zu bewältigenden Aufgabenspektrums nicht gerecht<sup>156</sup>. Es ist jedoch unverkennbar, dass seine „Autorität auf der fachlichen und technischen Kompetenz ... basiert“<sup>157</sup>. In vielen Fällen haben Gutachten des *Planungsverbandes* für Versachlichungen der Diskussion gesorgt<sup>158</sup>. Diese Stärke verkehrt sich allerdings in Angelegenheiten der Reduktion von Flächeninanspruchnahme wiederum in Schwäche. Die in der Literatur vorherrschende Einschätzung einer wenig durchsetzungsstarken Institution wird hier bestätigt. In einer Mitteilung zur *Flächensparenden Siedlungsentwicklung* bietet der Planungsverband satzungsgemäß seine Hilfestellung an<sup>159</sup>, stellt aber unmissverständlich klar, dass „die Ortsplanung die eigentliche Steuerungsebene für effizienten und sparsamen Umgang mit Grund und Boden ist“<sup>160</sup>. Die Empfehlung des Planungsverbandes liegt damit auf der vom Freistaat Bayern verfolgten politischen Linie, die kommunale Planungshoheit in jeder Hinsicht unangetastet zu

---

<sup>152</sup> Art. 6, Abs. 2 *Bayerisches Landesplanungsgesetz*, a.E..

<sup>153</sup> Siehe § 4, Abs. 1 der Satzung des Planungsverbandes *Äußerer Wirtschaftsraum München*.

<sup>154</sup> Siehe § 4, Abs. 2 der Satzung des Planungsverbandes *Äußerer Wirtschaftsraum München*.

<sup>155</sup> DIfU 2002, S. 119.

<sup>156</sup> Siehe Fürst et al. 1990, S. 309f.; Müller/Trute 1996, S. 46; Weck 1996, S. 248 ff.; Heinz 2000b, S. 212.

<sup>157</sup> DIfU 2002, S. 119. Ebenso Fürst et al. 1990, S. 304: „Fachautorität des *Planungsverbandes*“ und S. 306: „Aussage als professionelle Stellungnahme hat eigenes Gewicht“.

<sup>158</sup> Beispiele finden sich bei Fürst et al. 1990, S. 270. Siehe neuestens die Erarbeitung eines *Leitkonzepts für das Flughafen-Umland*, zusammen mit dem ifo-Institut, dem Fachbereich Verkehrsplanung der Technischen Universität München und dem Büro *Transver GmbH*: *Süddeutsche Zeitung* vom 17.06.2004, S. 36.

<sup>159</sup> Zitat: „Die Geschäftsstelle des Planungsverbandes unterstützt seine Mitglieder in allen Bereichen der Planung und Entscheidungsfindung.“

<sup>160</sup> Informationsblatt Planungsverband *Äußerer Wirtschaftsraum München* April 2003, Beilage *Flächensparende Siedlungsentwicklung*, S. 3.

lassen und statt dessen mit einem Bündel materialreicher Information, also mit **persuasiver Politik**, die Kommunen des Landes zur Flächenreduktion zu bewegen<sup>161</sup>.

**Nachbarschaftsverbände Baden-Württemberg.** Neben den zehn Regionalverbänden und dem Verband Region Stuttgart als Träger der Regionalplanung<sup>162</sup> existieren in Baden-Württemberg noch *fünf* Nachbarschaftsverbände<sup>163</sup>, deren Hauptaufgabe jeweils die Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes ist<sup>164</sup>; darüber hinaus sind sie bei der verbindlichen Bauleitplanung als Träger öffentlicher Belange zu beteiligen<sup>165</sup>. Die Befugnis zur Aufstellung eines gemeinsamen Gemeindegrenzen überschreitenden Flächennutzungsplanes wird in der Literatur positiv beurteilt<sup>166</sup>.

„... die Existenz des Nachbarschaftsverbandes ... begünstigt die Entwicklung eines differenzierten Grundkonsenses über Flächennutzungen, weil die Gemeinden untereinander im Gespräch bleiben und sich über Planungsabsichten wechselseitig informieren, wechselseitige Feindbilder abgebaut werden, zwischen den Mitgliedsgemeinden eine Art ‚soziale Kontrolle‘ institutionalisiert wurde, so dass keine Gemeinde nach Fertigstellung des FNP Flächenansprüche durchsetzen kann, ohne damit den Konsens über den FNP aufzukündigen und weil kleinere Gemeinden des Umlands mit Hilfe des Nachbarschaftsverbandes eine professionelle Flächennutzungsplanung erhalten und insofern ‚bessere‘ Gesprächspartner werden“<sup>167</sup>.

**Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR)**<sup>168</sup>. Der Verband, im Zuge der zweiten Funktionalreform des Landes Nordrhein-Westfalen im Jahre 1979 aus der Umwandlung des bereits 1920 gegründeten *Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk* (SVR) hervorgegangen, ist ein echter Gemeindeverband im Sinne eines Mehrzweckpflichtverbandes. Gesetzliche Mitgliedkörperschaften sind elf im Ruhrgebiet gelegene kreisfreie (Groß-) Städte<sup>169</sup> und vier Kreise<sup>170</sup>. Organe des Verbandes sind die Verbandsversammlung, der Verbandsausschuss und der Verbandsdirektor. Anders als die meisten Stadt-Umland-Verbände besitzt der *KVR* einen „relativ

<sup>161</sup> Siehe im Einzelnen die vom Verfasser zur Zeit vorbereitete Publikation *Reduktion der Flächeninanspruchnahme durch regionalplanerische Instrumente. UFZ-discussion-paper*, Leipzig 2005.

<sup>162</sup> § 22, Abs.1, Nr. 1-11 des baden-württembergischen *Landesplanungsgesetzes*.

<sup>163</sup> Heidelberg-Mannheim, Karlsruhe, Pforzheim, Reutlingen-Tübingen und Ulm.

<sup>164</sup> § 4, Abs. 2 des baden-württembergischen *Nachbarschaftsverbandgesetzes*.

<sup>165</sup> § 4, Abs. 4 des baden-württembergischen *Nachbarschaftsverbandgesetzes*.

<sup>166</sup> Müller-Trute 1995, S. 52; Heinz 2000b, S. 210; *DifU* 2002, S. 107; einschränkend Fürst et al. 1990, S. 135.

<sup>167</sup> Fürst et al. 1990, S. 180f.. Zur Frage einer bloßen Akkumulation von Flächeninanspruchnahmen der beteiligten Kommunen siehe Kapitel 6 dieser Arbeit.

<sup>168</sup> Die Umwandlung des KVR in den *Regionalverband Ruhrgebiet (RVR)* im Herbst 2004 ist in dieser Arbeit nicht berücksichtigt.

<sup>169</sup> Städte Bochum, Bottrop, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Herne, Mülheim a.d. Ruhr, Oberhausen.

<sup>170</sup> Kreise Ennepe-Ruhr, Recklinghausen, Unna, Wesel.



großen<sup>171</sup> eigenen Verwaltungsapparat mit mehreren Beigeordneten und ca. 350 Personalstellen<sup>172</sup>.

Das Gesetz über den *Kommunalverband Ruhrgebiet* unterscheidet zwischen Aufgaben und Tätigkeiten. Die *Aufgaben* werden vom KVR in *eigener Trägerschaft* wahrgenommen, während die *Tätigkeiten* im Wege der Beauftragung durch einzelne Mitgliedsstädte, Mitgliedskreise oder auch kreisangehörige Gemeinden ausgeübt werden. Die Aufgaben sind enumerativ festgelegt; es sind Freiraumsicherung, Freizeit- und Erholungsplanung inkl. Einrichtung und Betrieb von Freizeitanlagen mit überörtlicher Bedeutung (Revierparks und Freizeitzentren), Öffentlichkeitsarbeit sowie vermessungstechnische und kartographische Arbeiten<sup>173</sup>.

Mit der Umwandlung des *SVR* in den *KVR* gingen dem Verband mehrere wichtige Kompetenzen verloren, insbesondere die sog. Kompetenz-Kompetenz<sup>174</sup> und die Rechte der überkommunalen Regional- und Bauleitplanung für das gesamte Verbandsgebiet<sup>175</sup>. Die Neuordnung der Landesplanung hatte die Regionalplanungskompetenz des *SVR* bereits vier Jahre vor Umwandlung in den *KVR* auf die neu eingerichteten *Bezirksplanungsräte* bei den Regierungspräsidien übergewälzt<sup>176</sup>.

Als Auftragnehmer darf der *KVR* in den Bereichen Landschaftsplanung, Landespflge und Forstwesen tätig werden. Weiterhin können in dieser Weise auch planerische Dienstleistungen für Mitgliedskörperschaften oder einzelne kreisangehörige Gemeinden im Verbandsgebiet erbracht werden<sup>177</sup>. Trotz der deutlichen Reduzierung seines Aufgaben- und Tätigkeitsbereiches bemüht sich der *KVR*, die ihm verbliebenen Handlungsspielräume „progressiv auszufüllen“<sup>178</sup>.

Besondere Bedeutung hat dabei der Bereich **Freiraum** erhalten. Hier kreuzen sich *Aufgaben* und *Tätigkeiten* zu einem in der Bundesrepublik Deutschland einmaligen Aktivitätsprofil. Die Aufgabe „Freiraum“ definiert der *KVR* für sich in mehreren Dimensionen: Zum einen erstellt und aktualisiert er das *Verbandsverzeichnis Grünflächen*, das ca. zwei Drittel des Verbandsgebietes als überörtlich bedeutsamen Freiraum katalogisiert<sup>179</sup>. Die Sicherung und Entwicklung

---

<sup>171</sup> Heinz 2000b, S. 214.

<sup>172</sup> Siehe Angaben bei Fürst et al. 1990, S. 201.

<sup>173</sup> § 4, Abs. 1, Nr. 1-4 *KVR-Verbandsgesetz*.

<sup>174</sup> „Verwaltung aller Angelegenheiten, die der Förderung der Siedlungstätigkeit im Verbandsgebiet dienen“ – siehe *KVR* 1991, S. 2.

<sup>175</sup> Zur Entwicklung des *SVR* siehe besonders Froriep 1970; Petz 1986 und Steinberg 1971.

<sup>176</sup> Siehe §§ 5 und 7 des nordrhein-westfälischen *Landesplanungsgesetzes*. Eine Kurzdarstellung zur Geschichte der Umwandlung findet sich bei Fürst et al. 1990, S. 199-201 m.w.N..

<sup>177</sup> § 4, Abs. 3 und Abs. 5 *KVR-Verbandsgesetz*.

<sup>178</sup> Anderle 1981.

<sup>179</sup> *KVR*: <http://www.kvr.de/landschaft>.

des überörtlich bedeutsamen Freiraumes im Ruhrgebiet berechtigt den KVR, als Träger öffentlicher Belange an allen räumlichen und fachlichen Planverfahren beteiligt zu werden. Das *Verbandsverzeichnis Grünflächen* ist in seiner Wirkung als „Umkehrung der Beweislast“ zu Ungunsten der Kommunen beschrieben worden: Planungsabsichten müssen frühzeitig auf regionaler Ebene zur Diskussion gestellt werden<sup>180</sup>. Die Pflege und Aktualisierung des seit den zwanziger Jahren bestehenden Verzeichnisses der überörtlich bedeutsamen Flächen hat zu einem Gutachten *Regionales Freiraumsystem Ruhrgebiet* geführt, das als „integriertes und flächendeckendes Konzept zur regionalen Freiraumsicherung sowie zur quantitativen und qualitativen Freiraumentwicklung“<sup>181</sup> Voraussetzung für operative Maßnahmen zur Umsetzung schaffen soll<sup>182</sup>. Es ist Basis für bislang mehr als 60 vom Verbandsausschuß beschlossenen gutachterlichen Stellungnahmen zu wichtigen Planungsvorhaben<sup>183</sup> und Voraussetzung insbesondere des Leitprojektes *Emscher Landschaftspark der Internationalen Bauausstellung Emscher Park*<sup>184</sup>.

Die dritte Säule des Arbeitsbereiches *Freiraum* stellt die *Liegenschaftspolitik* des KVR dar. War der Grundbesitz zunächst auf große zusammenhängende Waldflächen in der nördlichen Ballungsraumzone des Ruhrgebietes konzentriert, bemüht sich der Verband seit 1980, im Zusammenhang mit der Verwirklichung des Systems der quer durch das Ruhrgebiet jeweils von Nord nach Süd laufenden *Regionalen Grünzügen* gezielt, stillgelegte Zechen und Industrieflächen sowie brachliegende Halden- und Verkehrsareale zu erwerben, um diese nach Renaturierungs- und Rekultivierungsmaßnahmen neuen Freiflächennutzungen zuzuführen<sup>185</sup>.

Die vierte Säule bildet die *Landschaftsplanung*. Diese Planung ist zwar nicht Pflichtaufgabe des KVR; seit Inkrafttreten des nordrhein-westfälischen *Landschaftsgesetzes* im Jahre 1975 und Bildung des KVR vier Jahre später ist es jedoch üblich geworden, dass die Mitgliedskörperschaften des Verbandes und kreisangehörige Gemeinden den Kommunalverband mit der Erarbeitung der Landschaftspläne beauftragen<sup>186</sup>. Von insgesamt fünfzig eingeleiteten Aufstellungs-

---

<sup>180</sup> Fürst et al. 1990, S. 203.

<sup>181</sup> Schwarze-Rodrian 1988, S. 63.

<sup>182</sup> Siehe zur Chronologie des *Regionalen Freiraumsystems Ruhrgebiet* Fürst et al. 1990, S. 217-225.

<sup>183</sup> KVR: <http://www.kvr.de/landschaft/freiraumsicherung>.

<sup>184</sup> Siehe Schwarze-Rodrian 1999 und Gawron 2001.

<sup>185</sup> Siehe KVR: <http://www.kvr.de/umwelt/freiraumsiedlung/grunderwerb>. Nach Selbstauskunft des KVR ist der Verband zwischenzeitlich Eigentümer von 12.359 ha. Die Größe des Ruhrgebiets beträgt insgesamt 4.432 qkm.

<sup>186</sup> In Nordrhein-Westfalen werden Landschaftspläne als eigenständige Fachpläne erstellt. Sie beziehen nur Flächen außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile, vornehmlich außerhalb des Geltungsbereiches von Bebauungsplänen – sog. Außenbereich – ein. Die Darstellung erfolgt i.d.R. im Maßstab 1:50.000 nicht flächen-, sondern gebietsscharf. Siehe Fürst et al. 1990, S. 219.

verfahren sind zur Zeit 27 rechtskräftig abgeschlossen, 6 stehen vor Erlangen der Rechtskraft, 7 befinden sich im Entwurfsverfahren; die übrigen 10 sind im Vorbereitungs- und Vorentwurfsstadium<sup>187</sup>. Die extensive Wahrnehmung seiner *Aufgabenbefugnisse* und die Expansion seines *Tätigkeitsbereiches* im Felde der *Freiraumpolitik*<sup>188</sup> schaffen die Basis für geeignete Initiativen zur Reduktion einer Flächeninanspruchnahme<sup>189</sup>. Die fehlende Planungskompetenz zur Durchführung der Bauleitplanung oder zur Aufstellung eines Regionalen Flächennutzungsplanes<sup>190</sup> wird durch die Kombination von Beteiligungsrechten an förmlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren, planerischen Dienstleistungen sowie Förderungsmaßnahmen kompensiert, die dem Kommunalverband ein „spezifisches Handlungspotential“<sup>191</sup> verleiht, das er seit langem für ökologische Zwecke zu nutzen weiß.

**Planungsverband *Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main*.** Mit Wirkung vom 31. März 2001 ist der *Umlandverband Frankfurt am Main* aufgelöst und durch den neuen Planungsverband ersetzt worden. Im Gegensatz zum *Umlandverband*, der einen typischen Mehrzweckverband mit einem relativ weit gefassten Aufgabenspektrum bildete<sup>192</sup>, ist der derzeitige Verband als *reiner* Planungsverband organisiert<sup>193</sup>. Sein jetziger Gebietszuschnitt reicht deutlich über den des alten Umlandverbandes hinaus. Er umfasst die bisher dem Umlandverband zugehörigen 43 Städte, Kreise und Gemeinden<sup>194</sup> sowie weitere 32 neu hinzugekommene Gebietskörperschaften<sup>195</sup>. An Stelle der bisherigen Flächennutzungspläne ist für das Verbandsgebiet ein einheitlicher *Regionaler Flächennutzungsplan* entsprechend § 9, Abs. 6 ROG aufzustellen. Über die flächennutzungsplanbezogenen Darstellungen hat allein die kommunal verfasste Verbandskammer des Planungsverbandes zu entscheiden. Soeben ist die im Jahr 2003 von der Verbandskammer be-

---

<sup>187</sup> KVR: <http://www.kvr.de/umwelt/freiraumsicherung/landschaftsplanung>.

<sup>188</sup> Die Aktivitäten im Bereich Freizeit und Kultur sowie Wirtschaft und sonstiger Planung werden an dieser Stelle nicht erörtert.

<sup>189</sup> Zum Zeitpunkt der Erstellung der Expertise sind seitens des KVR noch keine unmittelbar darauf gerichteten Aktivitäten bekannt geworden.

<sup>190</sup> Erst im laufenden Novellierungsverfahren des *nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetzes* ist die Möglichkeit dieses neuen Plantypes vorgesehen.

<sup>191</sup> Fürst et al. 1990, S. 248. Ähnlich positive Bewertungen finden sich bei Aigner/Miosga 1994, S. 124. Zurückhaltend hingegen *DfU* 2002, S. 115 ff.

<sup>192</sup> § 3, Abs. 1, Nr. 1 des ehemaligen *Umlandverbandgesetzes*. Zum *Umlandverband* siehe die Darstellungen von Fürst et al. 1990, S. 33-77; Heinz 2000b, S. 218-222; Aigner/Miosga 1994, S. 82-92; *DfU* 2002, S. 109-112 und Pannitschka 2001, S. 61-68.

<sup>193</sup> Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main.

<sup>194</sup> Städte Frankfurt/Main, Offenbach, Kreis Offenbach, Hochtaunus-Kreis und je eine Stadt der Kreise Groß-Gerau, Main-Kinzig und Wetterau.

<sup>195</sup> Teile des Main-Kinzig-Kreises, des Landkreises Groß-Gerau und des Wetterau-Kreises. Chancen und Restriktionen eines neuen Planungstyps werden im Fortgang der Arbeit in einem gesonderten Kapitel geprüft, so dass an dieser Stelle der darauf gerichtete Hinweis genügt.

schlossene *Planzeichen-Legende* für die Festsetzungen im *Regionalen Flächennutzungsplan* von der zuständigen Aufsichtsbehörde des Landes Hessen genehmigt worden<sup>196</sup>.

**Stadtverband Saarbrücken.** Dieser Verband ist zugleich Gemeindeverband der benachbarten Gemeinden im Großraum Saarbrücken und Gebietskörperschaft<sup>197</sup>. Der Stadtverband nimmt teilweise Kreisaufgaben, teilweise überkommunale Aufgaben wahr; zu letzteren gehören insbesondere die Flächennutzungsplanung gemäß BauGB und die Landschaftsplanung nach dem saarländischen Naturschutzgesetz<sup>198</sup>. Nach dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts zur Organisation der vorbereitenden Bauleitplanung des Verbandes<sup>199</sup> erhielt der Verband ein eigenes Organ, den *Planungsrat*, dessen Zuständigkeit sich auf die Flächennutzungsplanung und die Landschaftsplanung beschränkt. Mitglieder sind die zehn Städte und Gemeinden des Verbandes. In Bezug auf die Planungskompetenzen erfüllt der *Stadtverband Saarbrücken* die Funktion eines *Planungsverbandes* im Sinne von § 205, Abs. 6 BauGB<sup>200</sup>. Schließlich übernimmt der Stadtverband *planerische Dienstleistungen* für die Stadtverbandsgemeinden, insbesondere Bebauungspläne und örtliche Sanierungsvorhaben<sup>201</sup>. Die Übernahme erfolgt durch Beschluß des Stadtverbandstages<sup>202</sup>. Mit dem Recht zur Erbringung planerischer Dienstleistungen ist der *Stadtverband Saarbrücken* in die Lage versetzt, auf überkommunalem Gebietszuschnitt *vorbereitende* und *verbindliche* Bauleitplanung „aus einer Hand“ wenn nicht zu betreiben, so doch zu moderieren. Die oft beklagten „Übersetzungslücken“ vom großmaßstäblichen Flächennutzungsplan zum feinkörnigen Bebauungsplan können unter Mitwirkung des Stadtverbandes verringert werden.

**Zweckverband Raum Kassel.** Nach Abschluß der hessischen Gemeindegebietsreform wurde im Jahre 1974 der Zweckverband für die kreisfreie Stadt Kassel, den Landkreis Kassel und neun umliegende Gemeinden errichtet<sup>203</sup>. Durch Verbandssatzung sind als Aufgaben des Zweckverbandes die *Kommunale Entwicklungsplanung* (KEP), die gemeinsame *Flächennutzungsplanung*

<sup>196</sup> Siehe *Newsletter* des Planungsverbandes *Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main* Nr. 7/2004. Die Legende ist im Anhang dokumentiert.

<sup>197</sup> Neben der Landeshauptstadt Saarbrücken gehören die Mittelstadt Völklingen, die Städte Friedrichsthal, Püttlingen und Sulzbach sowie die Gemeinden Großrosseln, Heusweiler, Kleinbittersdorf, Quierscheid und Riegelsberg dem Verband an; siehe Wolter 2000, S. 69.

<sup>198</sup> Wolter 2001, S. 74.

<sup>199</sup> BVerfGE 77, 288 ff., Beschluß vom 09.12.1987.

<sup>200</sup> Auch an dieser Stelle kann der entsprechende Hinweis genügen, da die *überkommunale Bauleitplanung* in einem gesonderten Kapitel dargestellt wird.

<sup>201</sup> Wolter 2001, S. 73.

<sup>202</sup> *DIfU* 2002, S. 113.

gemäß Baugesetzbuch und *Landschaftsplanung* gemäß des hessischen Naturschutzgesetzes festgelegt. Die kommunale Entwicklungsplanung hat sich als taugliches Instrument erwiesen, Ziele der Siedlungsentwicklung, Vorgaben zum Flächenbedarf und zur (reduzierten) Flächennutzung gemeinsam zu diskutieren und zu beschließen<sup>204</sup>. Die Bindungswirkung des Beschlusses erreicht allerdings nicht die Qualität eines förmlich festgesetzten Zieles der Regionalplanung, sondern beruht auf freiwilliger Anerkennung der Mitgliedskommunen des Verbandes. Eine stärkere Steuerungswirkung wäre von einem gemeinsamen Flächennutzungsplan zu erwarten, der sich jedoch erst in der Aufstellung befindet. Eine Untersuchung zur Wirkungsweise des Zweckverbandes konstatierte soeben völlig konträrer Einschätzungen seiner Effizienz unter den beteiligten Akteuren:

„Von Vertretern des *Zweckverbandes Raum Kassel* selbst wird die Entwicklung zwischen den Kommunen als positiv eingeschätzt. ... Mit dem ... Instrument des *Siedlungsrahmenkonzeptes* [Hervorhebung von mir – Th.G.] sind ... gute Erfahrungen gemacht worden. Zu Beginn der Verbandsarbeit werden die Diskussionen noch als ausgesprochen konfliktträchtig charakterisiert. ... Während der Entwicklung des Siedlungsrahmenkonzeptes Anfang der 90er Jahre sind eine Vielzahl von Gesprächen notwendig gewesen, die dann allerdings dazu geführt haben, dass der Beschluss des Siedlungsrahmenkonzeptes einstimmig gefasst wurde.

Auf Seiten der Stadt Kassel wird eine Arbeit des *Zweckverbandes Raum Kassel* deutlich kritischer eingeschätzt. Die Flächennutzungsplanung durch den Verband wird schlicht als gescheitert dargestellt: auch nach 30 Jahren Verbandsarbeit gebe es noch keinen gemeinsamen Flächennutzungsplan, obwohl das sowohl im Gesetz als auch in der Satzung als Kernaufgabe bezeichnet wurde<sup>205</sup>.

***Region Hannover* und *Verband Region Stuttgart*.** Besondere Beachtung verdienen die aktuellen neuen Entwicklungstendenzen der *Region Hannover* und des *Verbandes Region Stuttgart*. Beider Gebietszuschnitt<sup>206</sup> reicht über die herkömmliche Kreisebene hinaus und lässt Ansätze zu einer neuen Politikebene erkennen, die sich zwischen die der Kreise und der Regierungsbezirke schiebt bzw. in ihnen aufgeht. Sie sind durch eine "Hochzonung" kommunaler und teilweise kreislicher Aufgaben in großem Umfang gekennzeichnet und damit geeignet, in der Tendenz die vierstufige Verwaltungsstruktur in Flächenstaaten (kreisangehörige Städte und Gemeinden,

---

<sup>203</sup> Kreisangehörige Städte und Gemeinden Ahnatal, Baunatal, Fuldabrück, Fuldata, Kaufingen, Lohfelden, Niesetal, Schauenburg und Vellmar. Siehe Dransfeld 2004, S. 51, und Seele 1983, S. 109f.

<sup>204</sup> Dransfeld 2004, S. 53, und *DIfU* 2002, S. 117.

<sup>205</sup> Dransfeld 2004, S. 55f.. Siehe weiterhin dessen Zusammenfassung, S. 63f..

<sup>206</sup> Die *Region Hannover* bildet eine echte Gebietskörperschaft – siehe § 1 Absatz 1 des *Gesetzes über die Region Hannover* vom 05.06.2001. Demgegenüber ist die *Region Stuttgart* als rechtsfähige Körperschaft des Öffentlichen Rechts ohne Gebietscharakter institutionalisiert worden – siehe § 1, Absatz 1, Satz 2 des *Gesetzes über die Errichtung des Verbandes Region Stuttgart* vom 07.02.1994.

Kreise und kreisfreie Städte, Regierungsbezirke, Landesregierung) durch eine dreistufige zu ersetzen<sup>207</sup>.

Es ist kein Zufall, dass gerade diese beiden Kommunalverbände sich als Vorreiter einer neuen Regional- und Flächenhaushaltspolitik verstehen. Sie nehmen nicht nur die traditionelle Aufgabe der Regionalplanung wahr (vergleichbar z.B. den Regionalen Planungsgemeinschaften in Brandenburg und in Sachsen), sondern suchen auch nach neuen Formen regionaler politischer bzw. regionaler Integration, beispielsweise die Organisation des öffentlichen Nahverkehrs in Hannover, die Trägerschaft der regional bedeutsamen Wirtschaftsförderung in Stuttgart oder neue Konzepte zur Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung bzw. der Standortwahl für großflächigen Einzelhandel in beiden Regionen. Sie schaffen darüber hinaus zusätzlich neue Foren politischer Repräsentanz, die mit der *Direktwahl* ihrer Mitglieder durch die Bevölkerung des Verbandsgebietes eine verstärkte Legitimation erhalten.

*Region Hannover* und *Verband Region Stuttgart* zeichnen sich beide dadurch aus, dass sie die Trägerschaft der Regionalplanung durch Gesetz zugewiesen erhalten haben<sup>208</sup>. Die Trägeraufgabe kann insoweit effektiver als bei anderen Trägern der Regionalplanung wahrgenommen werden, als dass beide Kommunalverbände auch Aufgaben im Bereich der Wirtschaftsförderung und –entwicklung sowie des Regionalverkehrs übertragen erhalten haben<sup>209</sup>.

Beide Regionen zeichnen sich weiterhin dadurch aus, dass ihre *Regionalpläne* verschiedene Elemente enthalten, die in der Literatur als planerisch wirksame Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme gelten:

- Der Regionalplan der *Region Stuttgart* unterscheidet zwischen „Zuwachsgemeinden“ und „Gemeinden mit Eigenentwicklung“; eine Einstufung als Zuwachsgemeinde erfolgt in Abhängigkeit von Zentralitätseinstufung, Lage an Entwicklungsachsen u.ä..

---

<sup>207</sup> So bereits Wagener 1974, S. 971 f..

<sup>208</sup> In Niedersachsen ist das naheliegend gewesen, da in diesem Bundesland die *Landkreise* Träger der Regionalplanung sind. In Baden-Württemberg bedurfte es hingegen der Auflösung des gleichnamigen *Nachbarschaftsverbandes* und die kompetenzielle Gleichstellung mit den übrigen zehn *Regionalverbänden* – siehe § 22, Abs. 1 des *Landesplanungsgesetzes Baden-Württemberg*. Zu den Aufgaben der Nachbarschaftsverbände in Baden-Württemberg siehe Gern 1997, RdNr. 964 (Kapitel 20, Abschnitt 2.9.1.) und Bunzel in DifU 2002, S. 106-108 m.w.N. Damit ist die *Region Stuttgart* Trägerin der Regionalplanung, hingegen nicht mehr Verantwortliche für eine übergreifende Flächennutzungsplanung; siehe § 3 des *Gesetzes über Stärkung der Zusammenarbeit in der Region Stuttgart*.

<sup>209</sup> Damit können – jedenfalls zum Teil – Synergieeffekte erzielt werden, die als Vorteile einer „verstaatlichten“ Regionalplanung angesehen werden.

- Der Regionalplan enthält Orientierungswerte für Dichteaussagen in Bezug auf Einwohner/Hektar für die Planungsfälle neu zu erschließender Bereiche in Relation zur Zentralitätseinstufung<sup>210</sup>.
- Einzelne Siedlungsbereiche können flächenscharf ausgewiesen werden<sup>211</sup>.
- In den Regionalplan der *Region Hannover* haben „Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung“ sowohl für Gewerbe- wie Wohnbauflächen Eingang gefunden, die als Ziele der Raumordnung gelten und dementsprechend die Anpassungspflicht der Kommunen gemäß § 1, Abs. 4 BauGB auslösen<sup>212</sup>.
- Im Regionalen Raumordnungsprogramm der *Region Hannover* ist jüngst auch ein regionales Einzelhandelskonzept als Ziel der Raumordnung formuliert worden<sup>213</sup>.

Die Organisation überwiegend kommunaler und kreislicher (sowie teilweise sogar überkreislicher Aufgaben durch Bildung der „Regionen“ Hannover und Stuttgart bietet Anlass zur Prüfung der Frage, ob nicht **generell** die interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Flächen(nutzungs-)planung und Flächenhaushaltspolitik durch „Hochzonung“ der Trägerschaft effektiver betrieben, präziser gesteuert und wirksamer umgesetzt werden kann. Das Abstimmungsgebot benachbarter Gemeinden des BauGB muss als relativ wenig wirksames Instrument zur Reduzierung des Flächenverbrauches eingeschätzt werden<sup>214</sup>. Über die Wirksamkeit des Abwägungsgebotes im Rahmen der Regionalplanung (§ 9, Abs. 2 bis 4 ROG) werden unterschiedliche Auffassungen vertreten<sup>215</sup>. Eine gewisse Übereinstimmung scheint darüber zu bestehen, dass die „verstaatlichte“ Regionalplanung (Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, bis 1998 Sachsen-Anhalt) Synergieeffekte durch die Einbindung der Regionalplanungsbehörde in die Mittelinanz der Landesverwaltung bietet<sup>216</sup>.

**Zweckverband Großraum Braunschweig.** Der Zweckverband ist eine mitgliedschaftliche Verbandskörperschaft des öffentlichen Rechts auf gesetzlicher Grundlage<sup>217</sup>. Mitglieder sind nur

<sup>210</sup> Siedlungsbereiche Oberzentrum 90 E/ha; Siedlungsbereiche in Mittelzentren 80 E/ha; sonstige Orte 60 E/ha; Gemeinden mit Eigenentwicklung 50 E/ha; siehe StMLU Bayern 2003b, S. 31.

<sup>211</sup> Regionalbedeutsame Wohnungsbauschwerpunkte; regionalbedeutsame Gewerbeflächen; siehe Schön 2000 und Steinacher 2001. Das Vorgehen ist im Grundsatz soeben vom Bundesverwaltungsgericht für rechtens erklärt worden – siehe BVerwG vom 15.05.2003 (AZ: 4CN9.01) – und Bovet/Köck 2004.

<sup>212</sup> Prieb 2000, S. 83f.

<sup>213</sup> Prieb 2002; KGH Heft 82 und Heft 95.

<sup>214</sup> Siehe *Kapitel 2* dieser Arbeit.

<sup>215</sup> Eher negativ: Selle 1994; differenzierend: Fürst/Ritter 1993; eher positiv: Wuschansky 1998, Gawron 2004.

<sup>216</sup> Fürst/Ritter 1993, S. 92 ff.; Knieling/Fürst/Danielzyk 2003, S. 187f.

<sup>217</sup> Gesetz über die Bildung des Zweckverbandes *Großraum Braunschweig* vom 20.05.1992.

die Kreisfreien Städte<sup>218</sup> und Landkreise<sup>219</sup> des Verbandsgebietes. Der Verband ist Träger der Regionalplanung<sup>220</sup> und Aufgabenträger des öffentlichen Nahverkehrs<sup>221</sup>.

Anders als sein räumlicher „Nachbar“, der frühere *Kommunalverband Großraum Hannover*, die jetzige *Region Hannover*, hatte der Zweckverband in der Vergangenheit keine nennenswerten Initiativen zur Erweiterung seiner Verbandstätigkeit ergriffen<sup>222</sup>. Da der Verband kein Zusammenschluss aller Kommunen des Verbandsgebietes darstellt, handelt es sich nicht um einen gesetzlichen Planungszusammenschluss von Gemeinden im Sinne von § 203, Abs. 2 BauGB. Ihm fehlt daher das Recht zur vorbereitenden oder verbindlichen Bauleitplanung. Mangels entsprechender gesetzlicher Ermächtigung kann sich der Verband zur Ausübung entsprechender Rechte auch nicht auf § 205, Abs. 6 BauGB berufen.

Die ihm eingeräumten Zuständigkeiten für den Bereich der Regionalplanung und des öffentlichen Nahverkehrs sollen es ihm nach in der Literatur geäußerten Auffassung ermöglichen, „die wesentlichen Leitlinien für die städtebauliche Entwicklung des Großraumes durch entsprechende Zielvorstellungen in der Regionalplanung zu steuern“<sup>223</sup>. Gegen diese Auffassung spricht die skeptische Einschätzung der Steuerungspotenziale des – in Bezug auf seine Kompetenzen und Aktivitäten – ähnlich strukturierten *Planungsverbandes München/Äußerer Wirtschaftsraum München*.

---

<sup>218</sup> Städte Braunschweig, Salzgitter, Wolfsburg.

<sup>219</sup> Landkreise Gifhorn, Goslar, Helmstedt, Peine und Wolfenbüttel.

<sup>220</sup> *Großraum Braunschweig* Gesetz: § 2, Abs. 1.

<sup>221</sup> *Großraum Braunschweig* Gesetz: § 2, Abs. 3.

<sup>222</sup> Siehe zur Geschichte des Zweckverbandes Poeschel 1977 und Trümper 1982.

<sup>223</sup> Siehe Bunzel - DIfU 2002, S. 115. Siehe jedoch die deutlich skeptischere Einschätzung bei Heinz 2000b, S. 217.



Tabelle 2: *Region Hannover – veränderte Aufgaben nach der Regionalreform*

<b>Aufgabenverteilung nach der Regionalreform</b>	
<b>REGION Hannover</b>	
<p>Teilaufgaben aus den Bereichen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Naturschutz</li> <li>- Ordnungsamt</li> </ul> <p>(vor der Reform Aufgaben der Bezirksregierung)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Überörtliche Träger der Sozialhilfe</li> <li>- Überörtliche Träger der Jugendhilfe</li> </ul> <p>(vor der Reform Aufgaben der Landesämter)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regionalplanung</li> <li>- Regionale Wirtschaftsförderung</li> </ul> <p>(vor der Reform Aufgaben des Kommunalverbandes Großraum Hannover)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ÖPNV</li> <li>- Regionale Naherholung</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Krankenhäuser</li> <li>- Zulassungsstellen</li> <li>- Träger von Berufsschulen</li> </ul> <p>(vor der Reform Aufgaben der Landeshauptstadt und Landkreis Hannover)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesundheitsämter</li> <li>- Rettungsleitstelle</li> <li>- Abfallwirtschaft</li> <li>- Naturschutz</li> </ul>
<p><b>Landeshauptstadt Hannover*</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ordnungsamt</li> <li>- Ausländerbehörde</li> <li>- Bau und Unterhaltung des Straßennetzes</li> </ul> <p><small>* Die Landeshauptstadt Hannover führt heute für ihr Gebiet Aufgaben durch, die der Landkreis für die anderen Städte und Gemeinden des Großraumes wahrnimmt. Diese Aufgaben gehen im wesentlichen auf die REGION Hannover über. Einige für die Bürgernähe wichtige Aufgaben behält die Landeshauptstadt aber auch nach der Regionalreform. Für diese trägt sie auch allein die Kosten.</small></p>	<p><b>Städte und Gemeinden</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Örtliche Träger der Jugendhilfe</li> <li>- Bauaufsicht</li> <li>- Allgemeinbildendes Schulwesen</li> <li>- Straßenverkehrsbehörde</li> <li>- Erziehungsgeld</li> </ul> <p>(vor der Reform Aufgaben des Landkreis Hannover)</p>

Quelle: *Kommunalverband Großraum Hannover: Region Hannover – Informationen zur Regionalreform im Großraum Hannover. Hannover 1998, S. 14*

Eine gewisse Relativierung kann diese Einschätzung durch die Tatsache erhalten, dass sich im Verbandsgebiet eine äußerst aktive *Regionalagentur* gebildet hat. Die Regionalagentur für Südostniedersachsen – *reson* – ist eine Gemeinschaftsinitiative von Unternehmen, Gewerkschaften, verbandsgebietzugehörigen Kreisen und Kommunen und wissenschaftlichen Institutionen. Sie wurde 1994 von der Volkswagen AG, der heutigen Salzgitter AG, den regionalen Verwaltungsstellen der IG-Metall und dem Land Niedersachsen gegründet. Die Tätigkeitsschwerpunkte bilden Wirtschafts- und Strukturpolitik in den Feldern Arbeitsmarkt, Verkehr und Maschinenbau. Besondere Beachtung verdient die Erarbeitung und Beschlussfassung eines *Regionalen Entwicklungskonzeptes* (REK) aus dem Jahre 2001<sup>224</sup>, das die angesprochene Gesamtentwicklung tatsächlich unterstützen könnte<sup>225</sup>. Allerdings sind bis zum heutigen Zeitpunkt keine besonderen Initiativen zur Entwicklung einer Nachhaltigkeitsstrategie in der Region oder zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bekannt geworden.

---

<sup>224</sup> *Regionales Entwicklungskonzept für die Region Südostniedersachsen*, Braunschweig 2001.

<sup>225</sup> Zur Funktion Regionaler Entwicklungskonzepte für das angestrebte Ziel reduzierter Flächeninanspruchnahme siehe: Th. Gawron *Reduktion der Flächeninanspruchnahme durch regionalplanerische Instrumente*, UFZ-discussion paper (in Vorbereitung).

## 5. Sektorale Kooperation

Veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen veranlassen Städte und Gemeinden, in verstärktem Umfang nach neuen Formen der Kooperation zu suchen, die sich „jenseits“ der bereits im Bauplanungs- und Raumordnungsrecht gesetzlich vorgesehenen formellen Planungen bewegt. Bezugspunkt dieser neuen, häufig „weichen“ Formen von Kooperation bildet das Spannungsverhältnis zwischen Hoheiten und Ressourcen ihres – verfassungsrechtlich garantierten – Selbstverwaltungsrechtes einerseits und Sicherung bzw. Entwicklung der wirtschaftlichen Prosperität und Wohlfahrt der Einwohnerschaft ihres Territorialgebietes andererseits. Da die Volumina der Haushalte von Gebietskörperschaften seit einigen Jahren inflationsbereinigt nicht mehr anwachsen, muss jede Kommune schon aus Eigeninteresse an einer soliden finanziellen Basis um eine möglichst expansive wirtschaftliche Entwicklung bemüht sein. Ihr Bestreben richtet sich demgemäß darauf, Einwohner und Gewerbe an sich zu binden, an deren Einkommen und Ertragskraft sie im Wege der Steuer(rück-)flüsse Teilhabe nehmen kann<sup>226</sup>. Die aktuelle politische Diskussion zu einer Reform der Gewerbesteuer belegt eindrucksvoll diese Tatsache.

Die eingangs skizzierten Entwicklungen in Agglomerationsräumen wie in ländlichen („peripheren“) Räumen mit Verdichtungsansätzen führen jedoch häufig zu Veränderungen der räumlichen Bezugsmuster<sup>227</sup>, u.a. zu einer „Spreizung“ des infrastrukturellen Bedarfs und zu völlig neuen Herausforderungen an Planung, Betrieb und Weiterentwicklung bestehender Einrichtungen und Netze. Traditionellerweise stehen den Kommunen Zweckverbände (Wasser, Abfall, Schulträgerschaft, Datenverarbeitungszentren, Nahverkehr, Sparkassen usw.)<sup>228</sup> als Instrument der Wahl zur Verfügung, mittels derer die meist pflichtig zu bewältigenden Aufgaben interkommunal erledigt werden (können). Solche Zweckverbandslösungen sind jedoch aufwändig von Organisation und Verfahren; zudem kann interkommunal notwendige Zusammenarbeit nicht in einer beliebig steigerbaren Zahl von Zweckverbänden mit jeweils sektoraler Ausrichtung betrieben werden.

---

<sup>226</sup> Siehe die Zusammenstellung des Aufkommens an Gemeindesteuern bei Karenberg/Münstermann 1999, S. 440.

<sup>227</sup> Siehe das Thema der Jahrestagung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung 1998: „Die Region ist die Stadt“ – ARL 1999b.

<sup>228</sup> Siehe Zielke 1993. Siehe bereits *Kapitel 2* dieser Arbeit.

Für die Erledigung einer Reihe von Aufgaben ist nach neuen Formen der Kooperation gesucht worden: Dies gilt besonders für sektorale Kooperationen in den *policy*-Feldern Wirtschaftsförderung, Wohnsiedlungs- und Gewerbegebietsentwicklung, Ansiedlungsvorhaben großflächigen Einzelhandels sowie Freizeit-/Entertainment-Anlagen, allesamt Felder des eigenen Wirkungskreises der Städte und Gemeinden. Wiederum gilt es herauszuarbeiten, welchen Beitrag diese Formen interkommunaler Kooperation zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme leisten können.

**Siedlungsflächen für Wohnungsbau.** Der demographische Wandel in der Bevölkerungsstruktur der Bundesrepublik Deutschland ist eines der zur Zeit auch in Raumforschung und Raumplanung intensiv diskutierten Themen<sup>229</sup>. Unbestritten ist, dass die zunehmende Alterung der Bevölkerung Auswirkungen auf den Wohnbestand und auf die Zahl noch zu errichtender Wohnungen in einem überschaubaren Zeitraum bis ca. zum Jahr 2020/2025 haben wird. Prognosen für die Entwicklung der kommenden fünfzehn bis zwanzig Jahre weichen voneinander ab<sup>230</sup>. Das Forschungs- und Beratungsinstitut *empirica* sagt für diesen Zeitraum eine weiter ansteigende Zahl von Haushalten und eine wachsende Pro-Kopf-Fläche an Wohnraum um 8 bis 10 m<sup>2</sup> voraus<sup>231</sup>. Von der Entwicklung besonders gefordert sind Wohnungsunternehmen, weitere private Investoren, Projektentwickler und kommunale Akteure. Nur bei leidlich genauer Einschätzung des zukünftigen Wohnungsbedarfes und Wohnungsnachfrage können Fehlallokationen, überflüssige Investitionen und unnötige zusätzliche Inanspruchnahme von Siedlungsbauf lächen vermieden werden.

Eine wachsende Zahl von Kommunen beginnt, auf die veränderte Situation im Bereich der Wohnungsmärkte zu reagieren. Zum einen intensivieren sie die Kontakte zu dem am Ort agierenden Wohnungsunternehmen, zum anderen verfeinern sie ihre Methoden der Wohnraumbeobachtung. Die herkömmliche Kooperation zwischen Unternehmen und Kommune beschränkte sich in der Vergangenheit oft auf die Phase des Baugenehmigungsverfahrens. Andere „Dienstleistungen“ seitens der Unternehmen schienen überflüssig; kommunale Akteure betrachteten Wohnungsunternehmen leichterhand als profitorientierte Unternehmen, die über reichlich Geld verfügten, gleichwohl Subventionen für Sanierung und Neubau in Anspruch

---

<sup>229</sup> Siehe statt aller das Thema der Jahrestagung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2004: „Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels“ – ARL 2004.

<sup>230</sup> Bundesamt für Raumforschung und Bauwesen 2004; *ifo*-Schnelldienst 2004, Nr. 4, S. 11 ff.; Eichener 2004, S. 9.

<sup>231</sup> *empirica* 2004, Abbildung 2 auf S. 1, Text auf S. 2.

nähmen<sup>232</sup>. Neuerdings werben die Landesverbände von Wohnungsunternehmen bei ihren Mitgliedern um verstärkte Kontaktnahme zu Kommunen<sup>233</sup>. Diese ihrerseits erweitern und präzisieren ihre eingeführten Verfahren, den kommunalen Wohnungsbedarf zu erfassen und entwickeln neue Konzepte für Standorte zum bedarfsgerechten Wohnen. Die Wohnungsmarktbeobachtung wird nicht nur auf gesamtstädtischer Ebene betrieben, sondern inzwischen auch auf kleinräumige Ebenen (Ortsteile, Stadtquartiere) ausgedehnt<sup>234</sup>. Einschränkend muß hinzugefügt werden, dass derartige kommunale Aktivitäten fast immer auf den Flächenraum der eigenen Stadt oder der eigenen Gemeinde beschränkt bleiben.

Ansätze zu einer *interkommunalen* Kooperation finden sich selten. Kooperationsbestrebungen gelten, wenn sie überhaupt stattfinden, dem Informationsaustausch<sup>235</sup>. Im Bundesland Nordrhein-Westfalen existieren mittlerweile mehrere Initiativen, die einen regionalen Bezugsrahmen zunächst des Informations- und Erfahrungsaustausches anstreben<sup>236</sup>. Im Zuge der *Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) Innovative Projekte zur Regionalentwicklung* ist im räumlichen Bereich der Regionalen Planungsstelle Mittelthüringen ein Modellprojekt zum Aufbau einer regionalen Wohnflächenbedarfsabschätzung gestartet worden, das ein praktikables Verfahren zur Formulierung entsprechender Ziele und zur raumordnungsrechtlich verbindlichen Festlegung von Reduktionszielen in künftigen Regionalplänen entwickeln soll<sup>237</sup>.

Besondere Aufmerksamkeit hat das Beispiel der *Entwicklung in freiwilliger Kooperation: Wohnungsmarkt und Wohnungsbaupotentiale* der Region Bonn/Rhein-Sieg gefunden<sup>238</sup>. Die hier gefundenen Formen der Zusammenarbeit, Planung und Projektrealisierung weisen keine Vorläufer in den alten Bundesländern auf, besitzen dafür aber eine hohe politische Relevanz in ganz Deutschland, da die stadregionale Abstimmung von Wohnungsbauentwicklungen eine alle Verdichtungsräume in Ost und West betreffende aktuelle Aufgabe ist. In den alten Bun-

---

<sup>232</sup> Sinz 2004 spricht von einem „Generalverdacht“; siehe Sinz 1004, Folie Nr. 44.

<sup>233</sup> Sinz 2004, Folien Nr. 45 bis 49.

<sup>234</sup> Siehe beispielsweise Stadt Dortmund; Dortmund 2004, S. 57f..

<sup>235</sup> Die Stadt Dortmund berichtet in ihrem *Masterplan Wohnen* von einem Gesprächskreis „Wohnungsmarktbeobachtung“, in dem über 20 Kommunen aus Nordrhein-Westfalen unter Leitung der *Wohnungsbauförderungsanstalt*, Düsseldorf, aktuelle kommunalpolitische Fragestellungen (z.B. Leerstandsanalysen und Zusammenarbeit mit den Wohnungsbauunternehmen) diskutieren. Siehe Dortmund 2004, S. 56.

<sup>236</sup> Beispiele: *Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) westfälisches Ruhrgebiet*, Arbeitskreis *Regionaler Wohnungsmarkt Dortmund/Umland*; siehe Dortmund 2004, S. 58f.. Fachtagung *Entwicklung des Wohnungsmarktes im Raum Bielefeld-Gütersloh-Herford-Lippe* am 16. Juli 2004 in Bielefeld.

<sup>237</sup> MORO: [http://www.bbr.bund.de/moromodellvorhaben/011\\_mittelthueringen](http://www.bbr.bund.de/moromodellvorhaben/011_mittelthueringen).

<sup>238</sup> Siehe im Einzelnen die Fallstudie von Dransfeld 2004, S. 57 ff. m.w.N..

desländern bildet die Flächenknappheit bei anhaltendem Siedlungsdruck in den Wachstumsregionen einen wichtigen Auslöser dieser neuen Kooperationsform. Demgegenüber veranlasst der prognostizierte Überhang an Mietgeschoßwohnungen sowie die Verfügbarkeit von Entwicklungsflächen im Außenbereich viele betroffene Kommunen in den neuen Bundesländern mittlerweile dazu, durch Abstimmung und Zusammenarbeit gleichermaßen innerstädtische Verödung bzw. Zersiedlung im Umland zu verhindern.

Bereits diese beiden – bewusst konträr angeführten – Beispiele unterschiedlicher Siedlungsflächenentwicklung und daraus abgeleiteter Bedarfe für Wohnbauflächen belegen, dass sich in Deutschland die Wohnungsmärkte in immer stärkerem Maße *regional differenzieren*. Regionale Wohnungsmarktbeobachtung, darauf abgestellte Siedlungsflächenentwicklung und entsprechende Wohnflächenbereitstellung erlangen zunehmende Bedeutung. Trotz der hier vorgestellten Beispiele besitzt die Feststellung weiterhin Gültigkeit, „dass die interkommunale Kooperation bei der Wohnbauflächenentwicklung ein eher seltenes Ereignis ist ..., wenngleich es in der Vergangenheit in mehreren großen Städten Kooperationsansätze im Wohnungsbau gegeben hat<sup>239</sup>.

Neben dem *Regionalen Arbeitskreis Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler (rak)* sind anhand einer im Internet verbreiteten Dokumentation zum regionalen Flächenmanagement weitere Beispiele *regionalen Flächenmanagements* bekannt<sup>240</sup>. Ähnlich wie bei dem *rak* handelt es sich zumeist um *informelle* Kooperationen. Formelle Ansätze sind selten. Zu nennen sind an dieser Stelle:

- Erstens der Versuch des Planungsverbandes *Westmecklenburg*, die Wohnbaulandausweisung in den Stadt-Umland-Bereichen von Schwerin, Wismar und Parchim anhand von gemeinsam entwickelten und abgestimmten Richtwerten „unterhalb“ der Ebene einer förmlichen Festsetzung im Regionalplan einvernehmlich zu planen.
- Zweitens die freiwillige Übereinkunft der Stadt Elmshorn und der Umlandgemeinden, einen *Gebietsentwicklungsplan* für den Kooperationsraum mit den Schwerpunkten Siedlung, Verkehr und Landschaft zu erstellen, auf dessen Grundlage die beteiligten Kommunen ihre eigenen Bauleitpläne aufstellen.
- Drittens ein gleichgelagertes Vorgehen der Stadt Itzehoe und sechzehn Nachbargemeinden.

---

<sup>239</sup> Sander - DIfU 2002, S. 252 ff. unter Hinweis auf die Großstädte Frankfurt/Main, Hamburg, Hannover und München.

<sup>240</sup> BBR: <http://www.bbr.bund.de/raumordnung/moro/fallbeispiele/htm>.

- Viertens die Entwicklung eines *Integrierten Siedlungs- und Freiraumkonzeptes* Oldenburg-Umland, in dem nach Ermittlung des voraussichtlichen zukünftigen Bauflächenbedarfes des Planungsraumes in neuen Teilräumen Eignungsanalysen für einzelne Standorte durchgeführt wurden<sup>241</sup>.
- Schließlich wird in einem weiteren Vorhaben der MORO-Modellreihe *Innovative Projekte zur Regionalentwicklung* die kooperative Erarbeitung von regionalen Siedlungskonzepten und deren rechtsverbindliche Umsetzung durch nachbarschaftliche Abstimmung zwischen den Kreisfreien Städten Stralsund und Greifswald mit ihren jeweiligen Umlandgemeinden erprobt<sup>242</sup>.

Im Gegensatz zu diesen fünf angeführten informellen Kooperationsbeispielen steht das bereits oben vorgestellte *förmliche* Siedlungsrahmenkonzept (SRK) des Zweckverbandes *Raum Kassel*<sup>243</sup>.

Bisweilen gelingt es *Regionalplanung* und *Landespolitik*, gewisse Steuerungsimpulse für eine inter- oder überkommunal wirksame Ausweisung von Siedlungsbauf lächen bzw. deren Reduktion zu setzen. Dokumentiert ist der Fall der Gebietsentwicklungsplanung des Regierungsbezirkes Düsseldorf<sup>244</sup> und die Förderstrategie des Landes Nordrhein-Westfalen, Wohnungsbau nur noch im Einzugsbereich von Haltestellen des schienengebundenen ÖPNV zu subventionieren<sup>245</sup>. Diese Rahmensetzung „von oben“ kann jedoch wohl nur in Einzelfällen eine horizontale Kooperation von Städten und Gemeinden initiieren<sup>246</sup>.

Eine bewertende Aussage zu diesen angeführten Beispielen einer interkommunalen Kooperation im Bereich *Wohnbaulandausweisung* fällt aus doppeltem Grund schwer: Es liegen noch keine evaluativen Studien vor, aus denen – wenigstens extrapolierend – geschlossen werden könnte, welchen Beitrag zum angestrebten Ziel einer reduzierten Flächeninanspruchnahme diese Kooperationsmodelle tatsächlich liefern könnten. Des weiteren ist die empirische Basis außerordentlich gering. Entsprechend vorsichtig fällt das hier vertretene Votum aus: Neben wirtschaftlichen Effekten gemeinsamer Kostentragung für Entwicklung, Erschließung und Errichtung entsprechender Infrastruktur wird auch eine bessere Auslastung bereits vorhandener

<sup>241</sup> BBR: <http://www.bbr.bund.de/raumordnung/moro/fallbeispiele/oldenburg/htm>.

<sup>242</sup> MORO: [http://www.bund.bbr.de/moro/modellvorhaben/017\\_vorpommern](http://www.bund.bbr.de/moro/modellvorhaben/017_vorpommern).

<sup>243</sup> Siehe im Einzelnen die Fallstudie zum Zweckverband *Raum Kassel* von Dransfeld 2004, S. 51-56, und Kapitel 3 dieser Arbeit.

<sup>244</sup> Zwei Drittel der im Verflechtungsraum Düsseldorf/Mittlerer Niederrhein dargestellten neuen Siedlungsbereiche liegen innerhalb eines 1000-m-Radius zu einem bestehenden bzw. geplanten Haltepunkt des schienengebundenen ÖPNV; siehe Konze et al. 2000, S. 114.

<sup>245</sup> Siehe zu den Einzelheiten Nadelski 2000.

<sup>246</sup> Den Beitrag der Regionalplanung zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme diskutiere ich in: *Reduktion der Flächeninanspruchnahme durch regionalplanerische Instrumente* (in Vorbereitung).

Infrastruktur und Einrichtungen der Nahversorgung angenommen werden können<sup>247</sup>. Beides kann im Endeffekt dämpfende Wirkung auf die Neuausweisung von Wohnbauflächen erzeugen und damit eine Reduktion von Flächeninanspruchnahme herbeiführen.

**Interkommunale Gewerbegebiete.** Das Kooperationsfeld gemeinsam von mehreren Gemeinden betriebener Gewerbegebiete kann mittlerweile als traditionelles Feld sektoraler interkommunaler Zusammenarbeit angesehen werden<sup>248</sup>. Im herkömmlichen Sinne wird unter einem *Interkommunalen Gewerbegebiet*<sup>249</sup> eine zusammenhängende Fläche verstanden, die sich über die Hoheitsgebiete aller Partnerkommunen erstreckt<sup>250</sup>. Im Rahmen ihrer verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung sind die Planung und der Betrieb eines IKG als mögliches (gemeinsames) Betätigungsfeld zulässig<sup>251</sup>. Die Bildung eines IKG darf allerdings nur in einem gewissen Umfang vorgenommen werden, „da die interkommunale Zusammenarbeit insgesamt gesehen auf einzelne Aufgaben beschränkt [...], die Ausnahme bleiben muß und nicht zur Regelform kommunaler Aufgabenerfüllung werden darf“<sup>252</sup>.

Sinnvoll ist eine vertragliche Festlegung der Zielsetzungen, Verantwortlichkeiten und finanziellen Regelungen (inkl. interkommunalen Vorteils- und Lastenausgleichs)<sup>253</sup>. Als Rechtsformen des öffentlichen Rechts kommen dabei in Betracht: kommunale Arbeits-Gemeinschaft, Zweckverband, öffentlich-rechtliche Vereinbarung und Anstalt des Öffentlichen Rechts; nach Formen des Privatrechts ist insbesondere die Gründung einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung zu nennen<sup>254</sup>. Sehr selten ist in der Praxis eine planerische Flankierung durch einen sog. Landesplanerischen Vertrag gemäß § 13, Satz 5 ROG<sup>255</sup>.

In den alten Bundesländern haben Standortwettbewerb, Kostendruck und Flächenverfügbarkeit in den neunziger Jahren die Zahl interkommunal betriebener Industrie- und Gewerbegebiete deutlich ansteigen lassen<sup>256</sup>. Besonders im Bundesland Nordrhein-Westfalen ist die Zahl der

---

<sup>247</sup> So Sander - DIfU 2002, S. 263.

<sup>248</sup> Winkel 1998.

<sup>249</sup> Im Folgenden abgekürzt als *IKG*.

<sup>250</sup> ILS Nr. 182, S. 15.

<sup>251</sup> Rengeling 1982, § 38 I, S. 394.

<sup>252</sup> Rengeling 1982, § 38 I, S. 395.

<sup>253</sup> ILS Nr. 182, S. 19.

<sup>254</sup> Vgl. die zusammenfassenden Darstellungen in ILS Nr. 182, Kapitel 2, S. 29-42.

<sup>255</sup> ILS Nr. 182, S. 26f. und ILS Sonderveröffentlichung 2000: *Landesplanerischer Vertrag*.

<sup>256</sup> Krieger 2001, S. 224 führt – bezogen auf das Basisjahr 1999 – 140 IKGs an.



IKGs kräftig angewachsen<sup>257</sup>. Wichtigster Grund einer Kooperation sind strategische Überlegungen, Kosten zu reduzieren, Wettbewerbsfähigkeit zu steigern und (lokale) Arbeitsmärkte zu sichern<sup>258</sup>; die Kooperationsanlässe sind vorrangig ökonomisch motiviert. Flächenknappheit bzw. Flächenverfügbarkeit am Standort bilden nur zweitrangige Motive der Gründung einer IKG; einer Untersuchung des *Deutschen Instituts für Urbanistik* zufolge werden aber immerhin in einem Drittel aller Fälle beschränkte Flächenressourcen als Motiv genannt<sup>259</sup>. Das *Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung* des Landes Nordrhein-Westfalen konnte in seiner breit angelegten Untersuchung über IKGs zeigen, dass der Betrieb interkommunaler Industrie- und Gewerbegebiete so gut wie nie daran scheitert, dass die Partnerkommunen zu keinen befriedigenden finanziellen Kosten- und Ausgleichsregelungen finden<sup>260</sup>.

Einschränkungen müssen im Hinblick auf die siedlungsräumliche Lage der IKGs gemacht werden. Für das Land Nordrhein-Westfalen ist herausgearbeitet worden, dass eine große Anzahl dieser Gebiete im ländlichen Raum und in Ballungsrandzonen verwirklicht wird<sup>261</sup>. In einem Viertel der untersuchten Ansiedlungen entstehen durch die gewählten Industrie- und Gewerbestandorte „vollständig neue isolierte Siedlungsansätze im Freiraum“<sup>262</sup>. Damit sind begründete Zweifel angebracht, ob IKGs zum angestrebten Ziel einer reduzierten Flächeninanspruchnahme beitragen können, zumal über das „Schicksal“ ggf. aufgebener Flächen innerhalb des bisherigen Siedlungsraumes bzw. am bisherigen Standort nichts bekannt geworden ist. Das Problem eines „Flächenwechsels“ ist zwar vereinzelt unter dem Gesichtspunkt einer Verkürzung von Nutzungszyklen bei Gewerbeimmobilien diskutiert worden<sup>263</sup>, die mit raumwirksamen Standortverletzungen einhergehen<sup>264</sup>; diese Diskussion ist jedoch nicht mit dem Themengebiet der IKG verknüpft. Entsprechende Fragen müssen daher rhetorischer Natur bleiben, solange keine empirisch verfügbaren Daten existieren, die darüber Auskunft geben können, ob die Inbetriebnahme neuer IKG's zur Aufgabe alter Flächen geführt hat und wie diese ggf. weiter genutzt worden sind<sup>265</sup>. In Fällen einer bloßen *Betriebsverlagerung* kann argumentiert werden, dass sich im

---

<sup>257</sup> Krieger für das Jahr 1999 insgesamt 23 IKG's – siehe Übersichten in Krieger 2001 auf S. 225 und S. 227; ILS 182 für das Jahr 2002 insgesamt 59 IKG's – siehe ILS 182, S. 21.

<sup>258</sup> ILS 182, S. 23.

<sup>259</sup> DIfU 2002, Abb. 23, S. 232. Vgl. zu Motiven insgesamt auch ILS 182, S. 23.

<sup>260</sup> ILS 182, Kapitel 3. Siehe auch die Fallstudie von Dransfeld 2004, S. 24-39.

<sup>261</sup> ILS 182, S. 24.

<sup>262</sup> ILS 182, S. 26.

<sup>263</sup> Bunzel/Henkel 2003; Adrian/Bunzel/Eberling 2000.

<sup>264</sup> Siehe das instruktive Zitat der Unternehmensberatergruppe von *McKinsey* bei Bunzel/Henkel 2003, S. 424.

<sup>265</sup> Auf die völlig unbefriedigende empirische Materiallage zum Themenfeld „Flächenwechsel“ weisen Bunzel/Henkel 2003, S. 426 hin.

Saldo die tatsächliche Flächeninanspruchnahme wenigstens nicht gesteigert hätte. Gleichwohl bliebe jedoch auch in diesen Fällen die Frage nach dem planerischen Umgang mit der Weiternutzung aufgegebener Gewerbeflächen unbeantwortet<sup>266</sup>.

Neben der Planung und dem Betreiben interkommunaler Gewerbegebiete existieren in den alten Bundesländern Initiativen für eine Gewerbeflächenpolitik auf *kreislicher* oder *regionaler* Ebene. Genannt werden können das Gewerbe- und Kompensationsflächeninformationssystem im Kreis Recklinghausen (Nordrhein-Westfalen)<sup>267</sup>, das Gewerbeflächen- und Kompensationsmanagement im Landkreis Friesland (Niedersachsen)<sup>268</sup>, das Gewerbeflächenentwicklungskonzept der Technologieregion K.E.R.N. (Kiel, Eckernförde, Rendsburg, Neumünster) (Schleswig-Holstein)<sup>269</sup> und der regionale Gewerbeflächenpool der Städte Ulm und Neu-Ulm (Baden-Württemberg und Bayern)<sup>270</sup>. Auf sie wird an anderer Stelle ausführlicher eingegangen<sup>271</sup>.

Ähnlich zurückhaltend muß die Frage nach dem Einfluß der überkommunalen Raumordnungsplanung beantwortet werden. Für ihren Einfluß spricht – wenigstens im Bundesland Nordrhein-Westfalen – dass ein gewisser Anteil der IKG-Gründungen auf landes- und regionalplanerisch dafür ausgewiesenen Flächen erfolgt ist<sup>272</sup>. Im Allgemeinen wird der Einfluss der Regionalplanung jedoch eher als flankierend beschrieben; sie begnüge sich damit, „die übergemeindlichen Aktivitäten abzusichern“<sup>273</sup>. Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangt auch das *Deutsche Institut für Urbanistik*:

Die Bedeutung der „Vorgaben der Regionalplanung“ als Anlass für eine interkommunale Gewerbeplanung ist ... schwer einzuschätzen. Zwar wird sie als Anlass nach Flächenverfügbarkeit, Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit häufiger genannt ...; sie stellt ... aber eher einen zusätzlichen als den auslösenden Anlass dar. Dies lässt insgesamt auf einen eher geringen Einfluss auf interkommunale Kooperationen durch die Regionalplanung schließen.<sup>274</sup>

In den neuen Bundesländern kann dieses Prinzip allerdings nur dort erfolgreich funktionieren, wo (im unmittelbaren Stadt-Umland-Bereich) der Druck auf die Entwicklungsflächen groß genug ist, öffentliche Finanzierungszwänge eine Zusammenarbeit befördern und politische

---

<sup>266</sup> Einige Lösungsmöglichkeiten benennen Bunzel/Henkel 2003, S. 431f.

<sup>267</sup> Siehe die Fallstudie von Dransfeld 2004, S. 41-44.

<sup>268</sup> MORO: [http://www.bbr.bund.de/moro/modellvorhaben/018\\_friesland.html](http://www.bbr.bund.de/moro/modellvorhaben/018_friesland.html).

<sup>269</sup> BBR: <http://www.bbr.bund.de/raumordnung/moro/fallbeispiele/kern.htm>.

<sup>270</sup> Siehe Merk 2002, S. 33f.

<sup>271</sup> Siehe Th. Gawron *Reduktion der Flächeninanspruchnahme durch regionalplanerische Instrumente* (in Vorbereitung).

<sup>272</sup> ILS 182, S. 26. Siehe zur Flächeninanspruchnahme ausgewiesener GIB-Flächen weiterhin ILS Nr. 181, Kapitel 2.

<sup>273</sup> Kahnert/Rudowsky 1999, S. 179 in ihrer qualitativ angelegten Studie zu sechs IKG's.

<sup>274</sup> Sander - DIfU 2002, S. 237.

Blockaden verhindert werden<sup>275</sup>. Einschränkend ist zusätzlich festzustellen, dass interkommunale Gewerbegebiete angesichts der großen Flächenverfügbarkeit in den neuen Bundesländern und hier besonders in den weniger verdichteten Regionen kaum existieren und oft scheitern.

**Großflächiger Einzelhandel und Einzelhandelskonzepte.** Für Ost und West gleichermaßen relevant sind der Konzentrationsprozess im Handel und die veränderten Konsumentenbedürfnisse der Verbraucher. Der Strukturwandel und die Verfügbarkeit von Flächen haben in den neuen Bundesländern nahezu ideale Bedingungen für eine Ausweitung der Handelsflächen geschaffen. Inzwischen haben sich die durchschnittlichen Einzelhandelsverkaufsflächen in den alten und neuen Bundesländern fast auf Gleichstand hinbewegt<sup>276</sup>. Die Folgen für die Innenstädte sind nicht nur im Osten Deutschlands gravierend. Das Nachdenken über kommunale Abstimmung und Begrenzung des Flächenangebots setzte in der Vergangenheit beim Thema *großflächiger Einzelhandel* häufig erst ein, wenn „das Kind in den Brunnen gefallen war“, d.h. wenn die Einkaufszentren errichtet, in Betrieb genommen, in der Region zu großen raumstrukturellen Problemen (z.B. Verkehr) und zu zunehmendem Leerstand<sup>277</sup> meist an anderen Einzelhandelsstandorten geführt haben. In den alten Bundesländern weist das Thema bereits eine gewisse Tradition auf, ist in den 90er Jahren jedoch in besonderer Weise durch Ansiedlungsvorhaben vom Typ *Factory Outlet Center* (FOC) verschärft worden<sup>278</sup>.

Aus den 70er und 80er Jahren sind mehrere Fälle bekannt, in denen interkommunale Absprachen zur Verhinderung einer Ansiedlung von *Verbrauchermärkten* an nicht integrierten Standorten gescheitert sind<sup>279</sup>. Die Ansiedlungsvorhaben von *FOC* haben ansiedlungsbereite Gemeinden und Kommunen der Umgebung regelmäßig in Rechtsstreitigkeiten<sup>280</sup> verwickelt. Die *Ministerkonferenz für Raumordnung* (MKRO) hat 1997 einen Beschluß für Ansiedlung von

<sup>275</sup> Birkmann hat in seiner Untersuchung zum Gewerbeflächenpotential der Planungsregion Ostthüringen ermittelt, dass alleine in neun Umlandgemeinden der Stadt Gera (Oberzentrum) ein Potenzial ungenutzter Flächen für gewerblich-industrielle Nutzung existiert, das bei linearer Verlängerung der Rate des jährlichen Flächenverbrauches zwischen 1992 und 2003 ausreichen würde, den Bedarf der nächsten vierzig (!) Jahre zu decken. Siehe Birkmann 2003, S. 363.

<sup>276</sup> Einzelhandelsverkaufsfläche pro Einwohner in m<sup>2</sup>: gesamt 1,32, alte Bundesländer 1,30, neue Bundesländer 1,23; siehe *Vademecum des Einzelhandels* 2003, S. 16.

<sup>277</sup> Referat Holl 2004.

<sup>278</sup> Zum Großflächigen Einzelhandel und *FOC* siehe Vogels/Holl/Birk 1998; Vogels/Holl 1999; Kleine/Offermanns 2000.

<sup>279</sup> Sander führt folgende Beispiele an: Duisburg, Krefeld, Moers (1977), Stadt Köln – Gemeinden des Rhein-Sieg-Kreises (1077), Bochum – Essen – Gelsenkirchen – Gladbeck – Mühlheim a.d. Ruhr – Oberhausen – Ratingen (1978), Wilhelmshaven – Jever – Sande – Schortens – Wangerland (1985), Stadt und Landkreis Osnabrück (Ende der 80er Jahre); siehe Sander - DIFU 2002, S. 271f. m.w.N..

FOC gefasst<sup>281</sup>, ohne dass sie damit die politischen und juristischen Auseinandersetzungen hätte beenden können.

Anders als bei Entwicklung und Betrieb gemeinsamer Gewerbegebiete stößt die Kooperationsbereitschaft der von derartigen Ansiedlungsvorhaben betroffenen Kommunen (häufig: Stadt-Umland-Räume) auf Grenzen. Der erwartete ökonomische Nutzen für die Standort-Kommune ist schwer in der Region „umzuverteilen“. Ansätze einer kooperativen Lösung sind zwar erkennbar<sup>282</sup>. Besondere Aufmerksamkeit ist hier jedoch den Regelungen eines regional wirksamen finanziellen Vorteil-/Nachteil-/Ausgleiches zu widmen<sup>283</sup>, die eine wesentlich komplexere Kompensations-Arithmetik erfordert als die bi- oder trilateralen Vereinbarungen bei den IKGs.

Die zunehmende ruinöse Konkurrenz der Einzelhandelsbetriebe untereinander<sup>284</sup> und das damit stärker in das Bewusstsein der kommunalen Akteure tretende Problem der Wieder- oder Weiterverwertung auf dieser Weise entstandener (nicht-industrieller) Brachflächen führt zu ersten Ergebnissen eines Umdenkens in Städten und Gemeinden. Vergleichbar der Entwicklung von kommunalen Wohnungsbaukonzepten mehrt sich die Zahl kommunaler Einzelhandelskonzepte<sup>285</sup>. Aber ebenso wie bei dem sektoralen Bereich Wohnen und Wohnflächen sind auch die Ansätze Gemeindegrenzen übergreifender Einzelhandelskonzepte und Einzelhandelsstandorte rar gesät.

Folgende Beispiele können an dieser Stelle genannt werden:

Im Bundesland Baden-Württemberg sind regionale Einzelhandelskonzepte der Planungsregion Südlicher Oberrhein<sup>286</sup> und der Region Stuttgart<sup>287</sup> vorgestellt worden; im Freistaat Bayern sind ein Regionales Marktkonzept des Regionalverbandes Franken<sup>288</sup> und weitgediehene Überlegungen für entsprechende Stadt-Umland-Konzepte im Bereich der Städte Bayreuth, Bamberg, Passau, Regensburg, Rosenheim und Ulm/Neu-Ulm<sup>289</sup> dokumentiert. Im Bundesland Hessen haben die Städte Wetzlar und Gießen eine *Strategie kooperativen Handelns für die Stadtregion vor-*

---

<sup>280</sup> Zur planungsrechtlichen Zulässigkeit von FOC siehe Kopf 2002 und Schneider 2002.

<sup>281</sup> Beschluß der MKRO vom 03.06.1997 zu *Factory Outlet Center*, dokumentiert in Chlewa/Dyong et al. 1998 ff., Abschnitt V, Nr. 3.1.6.

<sup>282</sup> Region Hannover 2001; Lüthje 1998 für die Region Koblenz/Neuwied.

<sup>283</sup> Hutter 2000.

<sup>284</sup> In den vergangenen Jahrzehnten hat in Deutschland ein erhebliches Verkaufsflächenwachstum stattgefunden, dessen Ende noch nicht in Sicht ist. Diese Entwicklung wird bei gesättigten Märkten und sinkenden Bevölkerungszahlen zu weiteren Leerständen im Einzelhandel, auch großen Ausmaßes, führen. Siehe Junker in Difu 2004a, S. 361.

<sup>285</sup> Siehe Difu 2004b, S. 33-40.

<sup>286</sup> Accocella 2004.

<sup>287</sup> Verband Region Stuttgart 2002.

<sup>288</sup> Regionalverband Franken 2002.

<sup>289</sup> München/Rosenheim 2002; München/Rosenheim 2003.

gelegt<sup>290</sup>; der Planungsverband *Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main* prüft zur Zeit die Einzelhandelsstandorte des Planungsraumes im Rahmen der Aufstellung des *Regionalen Flächennutzungsplanes*<sup>291</sup>. Im Umland von Frankfurt/Main werden zur Zeit gemeinsam mit Vertretern des Einzelhandels in workshops Maßnahmeprogramme zur Attraktivitätssteigerung der Stadtzentren von Umlandgemeinden erarbeitet<sup>292</sup>. Die Landesregierung in Nordrhein-Westfalen hat im Frühjahr 1999 die Initiative „Ab in die Mitte“ als Gemeinschaftsaktion von Land, von Einzelhandel und von zehn nordrhein-westfälischen Städten ins Leben gerufen<sup>293</sup>. Weiterhin hat die Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen das *Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen* (ILS) beauftragt, die in diesem Bundesland existierenden Initiativen einer innerkommunalen Abstimmung bei großflächigen Einzelhandelsvorhaben zu erfassen und zu dokumentieren<sup>294</sup>.

Ansätze und Initiativen des kommunalen bzw. interkommunalen Bereiches sind oft aus Sorge um Arbeitsplatzverluste und sinkenden Steuereinnahmen motiviert. Insofern ist der Ausgangspunkt für Verabredung und Planung interkommunaler Einzelhandelskonzepte dem des Betriebes Interkommunaler Gewerbegebiete nicht unähnlich. Entsprechend salvatorisch hat auch hier die Klausel zu lauten, inwieweit diese interkommunalen Ansätze und Initiativen einen Beitrag zum Ziele der reduzierten Inanspruchnahme von Fläche liefern können: Die „Achillesferse“ bei der – auch konsensual – erfolgenden Flächenausweisung neuer Einzelhandelsstandorte ist das Problem einer Weiter- oder Wiederverwendung der aufgegebenen Verkaufsflächen bzw. der hinterlassenen Verkaufsräume<sup>295</sup>. In dem Maße, in dem es gelingt, Flächennutzungen alter aufgegebenener **und** neuer, in der Regel größerer Einzelhandelsstandorte konzeptionell aufeinander bezogen zu figurieren und zu entwickeln, ist interkommunalen bzw. regionalen Einzelhandelskonzepten ihre Tauglichkeit nicht abzusprechen.

---

<sup>290</sup> Stadt Gießen 2003.

<sup>291</sup> Planungsverband *Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main* 2004a.

<sup>292</sup> Bunzel/Henkel 2003, S. 432.

<sup>293</sup> Bicakoglu-Murzik/Imrode 2000.

<sup>294</sup> Overwien 2002.

<sup>295</sup> Referat Holl 2004; siehe weiterhin zur (Re-) Aktivierung von Einzelhandelsstandorten des Konzeptes des *Business Improvement Districts* – Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport (MSWKS) des Landes Nordrhein-Westfalen 2001 und Junker/Kruse 2001.



## 6. Interkommunale Bauleitplanung und Regionaler Flächennutzungsplan

Interkommunale Kooperation ist kein Selbstzweck. Die in den beiden vorangegangenen Kapiteln untersuchten Modelle über- und zwischengemeindlicher Zusammenarbeit focussieren immer um die Frage effizienter und sachgerechter Aufgabenerfüllung. In besonderem Maße gilt das natürlich für die rechtsförmige territoriale *räumliche Planung* einer Kommune selbst: der vorbereitenden<sup>296</sup> und der verbindlichen<sup>297</sup> Bauleitplanung. Auch bei ihr sind **überörtliche** Planformen anzutreffen; und ebenso existieren *freiwillige* oder *angeordnete* Kooperationen. Das Kapitel untersucht Tauglichkeit und Tragfähigkeit der förmlichen übergemeindlichen Planung an zwei Fällen: der interkommunalen Bauleit-, schwerpunktmäßig Flächennutzungsplanung des BauGB<sup>298</sup> und dem neuen Planotyp Regionaler Flächennutzungsplan des ROG<sup>299</sup>.

**Gemeinsame Flächennutzungspläne.** Die Aufstellung von Flächennutzungsplänen (FNP) und die Aufstellung von Bebauungsplänen (B-Plänen) wird zum Kernbereich der verfassungsrechtlich verbürgten Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen gezählt<sup>300</sup>. § 2, Abs. 1, Satz 1 BauGB bestätigt die verfassungsrechtliche Ausgangslage und klassifiziert die eigenverantwortliche Aufstellung der Bauleitplanungen als weisungsfreie Selbstverwaltungsaufgabe<sup>301</sup>. Mit dem Sammelbegriff „Bauleitplanung“ umfasst der Gesetzgeber sowohl den FNP<sup>302</sup> als vorbereitenden wie den B-Plan<sup>303</sup> als verbindlichen Plan. Im Rahmen ihrer Planungshoheit haben die Kommunen die Pflicht, Bauleitpläne aufzustellen, „sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist“<sup>304</sup>.

Von dem Grundsatz, dass jede Kommune für ihr Gemeindegebiet wenigstens einen Bauleitplan aufzustellen hat, der das gesamte Territorium umfasst, lässt das BauGB insofern Ausnahmen zu, als *benachbarte Gemeinden* einen **gemeinsamen** FNP aufzustellen berechtigt sind<sup>305</sup> oder die Aufgabe der Kommunalen Bauleitplanung durch **Planungsverbände** erledigt wird. Die

<sup>296</sup> §§ 5-7 BauGB.

<sup>297</sup> §§ 8-10 BauGB.

<sup>298</sup> §§ 203-205 BauGB.

<sup>299</sup> § 9, Abs. 6 ROG.

<sup>300</sup> Zum Kernbestand der verfassungsrechtlich verbürgten Hoheitsrechte werden gezählt: Gebietshoheit, Organisationshoheit, Personalhoheit, Finanz-, Haushalts- und Abgabehoheit, *Planungshoheit*, *Satzungshoheit*, Verwaltungs- oder Organisationshoheit sowie Kooperationshoheit. Siehe Nachweise bei Stober 1996, § 7 II 2, S. 76-88.

<sup>301</sup> Battis in BauGB, § 2, RdNr. 1.

<sup>302</sup> Siehe §§ 5-7 BauGB.

<sup>303</sup> Siehe §§ 8-10 BauGB.

<sup>304</sup> Wortlaut § 1, Abs. 3, zweiter Halbsatz BauGB.

überkommunale Flächen- und Baugebietsplanung kann in verschiedenen Formen öffentlich-rechtlicher Trägerschaft vorgenommen werden<sup>306</sup>; und sie kann auf freiwilliger oder auf angeordneter Basis erfolgen.

Das BauGB kennt fünf Varianten *freiwilliger* interkommunaler Kooperation:

- (1.) Freiwilliger Zusammenschluss bei prinzipiell vorhandener gesetzlich eingeräumter Aufgabenübertragung - § 203, Abs. 2 in Verbindung mit Landesrecht.
- (2.) Freiwilliger Zusammenschluß durch Gründung eines individuellen Planungsverbandes - § 205, Absatz 1<sup>307</sup>.
- (3.) Freiwilliger Zusammenschluß zu einem Zweckverband oder Abgabe der gesetzlichen Aufgabe an einen sonstigen öffentlich-rechtlichen Zusammenschluß – § 205, Absatz 6 in Verbindung mit Landesrecht<sup>308</sup>.
- (4.) Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes - § 204, Absatz 1.
- (5.) Aufstellung eines sogenannten additiven Bebauungsplanes<sup>309</sup> - § 2, Absatz 2.

Ihnen stehen ergänzend drei Typen *gesetzlicher* Aufgabenübertragung zur Seite:

- (1.) Zusammenschluß bei gesetzlicher Aufgabenübertragung durch Bildung von Gesamtgemeinden - § 203, Absatz 2<sup>310</sup>
- (2.) Zusammenschluß zu einem Planungsverband durch Entscheidung der Landesregierung - § 205, Absatz 2<sup>311</sup>
- (3.) Zusammenschluß zu einem Planungsverband durch besonderes Landesgesetz – § 205, Absatz 6<sup>312</sup>.

Eine im Jahr 1998 durchgeführte Rechtstatsachenuntersuchung über die Inanspruchnahme der

---

<sup>305</sup> § 204, Abs. 1, Sätze 1 bis 3 BauGB.

<sup>306</sup> Siehe oben in *Kapitel 2* dieser Arbeit.

<sup>307</sup> Bundesländer Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Sachsen.

<sup>308</sup> Verwaltungsgemeinschaften in Bayern und Thüringen, Ämter in Brandenburg und Schleswig-Holstein, Mehrzweckverbände in Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen.

<sup>309</sup> Zur Terminologie und Inhalt siehe Bunzel - DIfU 2002, S. 40-42.

<sup>310</sup> Verwaltungsgemeinschaften in Baden-Württemberg, Samtgemeinden in Niedersachsen, Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz, Verwaltungsverbände in Sachsen.

<sup>311</sup> Beispiel: Planungsverband Insel Sylt in Schleswig-Holstein. Siehe Schmidt-Eichstaedt 2000, S. 7.



insgesamt acht Planungsinstrumente der §§ 203 bis 205 BauGB konnte zeigen, dass die Kommunen in nennenswertem Umfang davon Gebrauch machen; besonders in Baden-Württemberg und in Rheinland-Pfalz sind interkommunale Flächennutzungspläne erstellt worden<sup>313</sup> (siehe Tabelle 5).

Die ermittelte Zahl von insgesamt 690 Gemeindegrenzen überwindenden interkommunalen Flächennutzungsplänen spricht auf den ersten Blick für die These, dass dieses Instrument in der Praxis nur eine untergeordnete Rolle spielt. „Berücksichtigt man aber, dass an den 690 Anwendungsfällen insgesamt 4.731 Gemeinden beteiligt sind, wird die praktische Bedeutung erkennbar, da damit von den interkommunalen Flächennutzungsplänen rund ein Drittel aller ... Gemeinden ... in der Bundesrepublik Deutschland erfasst wurden“<sup>314</sup>.

Allerdings darf aus dieser erstaunlich hohen Zahl teilnehmender Gemeinden *nicht* geschlossen werden, die Mehrzahl der Kommunen hätte sich aus eigener Einsicht und eigenem Antrieb *freiwillig* zu dieser Kooperation zusammengefunden. Im Gegenteil. „Im Ergebnis ... überwiegen die Formen einer *gesetzlich erzwungenen* [Hervorhebung von mir – Th.G.] Zusammenarbeit sowohl nach der Anwendungshäufigkeit als auch nach der Zahl der beteiligten Kommunen deutlich die Fälle einer freiwilligen Zusammenarbeit“<sup>315</sup>. Während 28 Prozent aller deutschen Kommunen an einer erzwungenen gemeinsamen Flächennutzungsplanung beteiligt waren, unternahmen nur 5 Prozent aller Gemeinden diesen Schritt freiwillig<sup>316</sup>.

Die Bedeutung der auf der Basis von Freiwilligkeit zustande gekommenen interkommunalen Bauleitplänen relativiert sich noch weiter, wenn berücksichtigt wird, dass die Aufstellung interkommunaler Flächennutzungspläne im Land Brandenburg intensive finanzielle Förderung erfahren hat. Die Dokumentation der *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (ARL) ergibt, dass auf diese Weise unter Einsatz des „goldenen Zügels“ bereits die  *Hälfte*  der in Deutschland erstellten gemeinsamen Flächennutzungspläne gemäß § 204, Absatz 1 BauGB allein im Bundesland Brandenburg zustande gekommen ist<sup>317</sup>.

---

<sup>312</sup> Beispiele: Nachbarschaftsverbände Baden-Württemberg, *Stadtverband Saarbrücken*, Zweckverband *Raum Kassel*, Planungsverband *Ballungsraum Frankfurt/Main-Rhein*.

<sup>313</sup> DIfU 2002, Abb. 2 - Seite 152, Abb. 3 - Seite 154, Abb. 4 - Seite 158. Der hohe Anteil auf freiwilliger Basis erstellter interkommunaler Flächennutzungspläne im Land Brandenburg ist im Wesentlichen auf die Tatsache zurückzuführen, dass diese Form der FNP-Aufstellung durch zusätzliche Ausreichung von Landesfördermitteln begünstigt wurde. Konsequenterweise nimmt Brandenburg bei der Zahl Gemeinsamer B-Pläne nur den achten Rang ein, während auch bei diesem Bauleitplanverfahren die Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz die ersten beiden Plätze belegen. Siehe DIfU 2002, Abb. 8 – Seite 170.

<sup>314</sup> Schmidt-Eichstaedt 2000, S. 8.

<sup>315</sup> Schmidt-Eichstaedt 2000, S. 9.

<sup>316</sup> Schmidt-Eichstaedt 2000, S. 9.

<sup>317</sup> ARL 2000, Tabelle 2 auf Seite 8, Praxisbeispiel auf Seite 9. Siehe weiterhin die Untersuchung von Birk 2003.

Tabelle 3: Interkommunale Flächennutzungspläne in Deutschland

<b>Interkommunale Flächennutzungspläne in Deutschland</b>	
<b>Rechtsform</b>	<b>Anzahl</b>
Freiwilliger oder zwangsweiser Zusammenschluß bei landesgesetzlicher Aufgabenübertragung – § 203 Abs. 2 BauGB	573
Zusammenschluß zu einem Planungsverband durch Entscheidung der Landesregierung – § 205 Abs. 2 BauGB	1
Zusammenschluß zu einem Planungsverband durch besonderes Landesgesetz – § 205 Abs. 6 BauGB	8
Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplans – § 204 Abs. 1 BauGB	55
Gründung eines individuellen Planungsverbands – § 205 Abs. 1 BauGB	15
Freiwilliger Zusammenschluß zum Zweckverband oder Abgabe der Aufgabe an einen sonstigen Zusammenschluß nach Landesrecht – § 205 Abs. 6 BauGB	38
<b>Gesamt:</b>	<b>690</b>
<b>Zahl der beteiligten Gemeinden</b>	<b>4.731</b>
Gesamtzahl der Kommunen in Deutschland	<b>14.308</b>

*Quelle: Reitzig, Interkommunale Flächennutzungsplanung im Praxisvergleich. Zitiert nach Akademie für Raumforschung und Landeskunde (ARL): Regionaler Flächennutzungsplan. Forschungs- und Sitzungsberichte Band 213. Hannover 2000, S. 8*

Nach dem Wortlaut des Gesetzes soll durch die interkommunale Zusammenarbeit als wichtigstes Ziel die Verbesserung oder gar Optimierung des notwendigen Ausgleiches zwischen den verschiedenen Interessen und Belangen der beteiligten Nachbargemeinden erreicht werden<sup>318</sup>. Insbesondere soll interkommunale Bauleit- und Flächennutzungsplanung dann eingesetzt werden, wenn damit die Ziele der Raumordnung effektiv(er) zu verwirklichen sind oder Anlagen des öffentlichen Verkehrs, sonstige Erschließungsanlagen sowie Gemeindebedarfs- oder sonstige Folgeeinrichtungen eine gemeinsame Planung nahe legen<sup>319</sup>. Unter Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsprinzips kann außerdem in den Bereichen der koordinierenden Siedlungsflächenplanung, eines gemeindeübergreifenden naturschutzfachlichen Ausgleichskonzeptes und der planerischen Steuerung privilegierter Außenbereichsvorhaben mittels Planvorbehalt eine Zusammenarbeit sinnvoll und geboten sein<sup>320</sup>.

Eine *koordinierende Siedlungsflächenausweisung* kann den Flächenverbrauch begrenzen und neue Flächeninanspruchnahme in der Summe reduzieren. Damit wird dem Gebot des § 1a, Absatz 1 BauGB Rechnung getragen. Doppelplanungen in den beteiligten Kommunen können vermieden werden. Das *Deutsche Institut für Urbanistik* nennt in seiner Studie über interkommunale Kooperation Beispiele:

- „den Schwerpunkt der Siedlungstätigkeit auf die Einzugsbereiche von Haltestellen des schienengebundenen ÖPNV zu konzentrieren und zu verdichten;
- das vorhandene Potenzial an Infrastruktureinrichtungen auszuschöpfen und für eine möglichst enge räumliche Nachbarschaft von Infrastruktur und Siedlungsflächen zu sorgen;
- in ländlichen Räumen bestehende Siedlungseinheiten durch sinnvolle Arrondierung zu ergänzen, isoliert liegende Siedlungsformen zu vermeiden und auf die schnelle Erreichbarkeit von publikumsintensiven Infrastruktureinrichtungen zu achten;
- zwischen den Siedlungsbereichen möglichst große Freiflächen zu erhalten und die Freiräume untereinander zu vernetzen sowie die Einzugsgebiete und Transportwege für Kaltluft-/Frischluftröme, die Siedlungsbereiche berühren, nicht zu verbauen“<sup>321</sup>.

Durch die Weiterentwicklung der *naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung* in der Bauleitplanung, die systematisch den räumlichen Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich entkoppelt<sup>322</sup>, können gemeindegebietsübergreifende Konzepte zur Regelung erforderlicher Ausgleichsmaßnahmen entwickelt und die danach vorgesehenen Flächen durch entsprechende Darstellungen gemäß § 5, Absatz 2 BauGB gesichert werden. Dem Erarbeitungsprozeß bei der Aufstellung gemeinsamer FNP's kann damit die Funktion erwachsen, „Flächen zum Ausgleich an geeigneten

<sup>318</sup> Siehe das Abstimmungsgebot in § 2, Absatz 2 und 4 BauGB und Wortlaut von § 20, Absatz 1, Satz 1 und § 205, Absatz 1 BauGB.

<sup>319</sup> Wortlaut von § 204, Absatz 1, Satz 2 BauGB.

<sup>320</sup> Reitzig - DIfU 2002, S. 144.

<sup>321</sup> Reitzig - DIfU 2002, S. 145.

<sup>322</sup> §§ 135a ff. BauGB.

Standorten ... [zu bündeln – Th.G.] ... oder solche Flächen für eine Aufwertung ... [vorzusehen – Th.G.] ..., die an bestehende Natur- oder Landschaftsschutzgebiete angrenzen und damit einen Puffer schaffen zwischen den Schutzgebieten und den benachbarten Nutzungen<sup>323</sup>.

Die durch den Gesetzgeber erweiterte Möglichkeit einer planerischen Steuerung von Eignungsfläche für *privilegierte* Vorhaben im *Außenbereich* mittels Planvorbehalt erweitert in Fällen gemeinsamer Flächennutzungsplanung den Raumumgriff und gestattet es den planenden Kommunen, große Flächen ihres Gemeindegebietes von der Zulässigkeit bestimmter privilegierter Vorhaben im Außenbereich auszuschließen<sup>324</sup>. Die sog. Abrundungssatzungen des BauGB, denen zufolge bebaute oder baulich nutzbare Bereiche im Außenbereich durch Satzung als Bauflächen ausgewiesen werden dürfen (§ 34, Abs. 4, Satz 1, Nr. 2 und 3 BauGB), fallen volumenmäßig dabei kaum ins Gewicht<sup>325</sup>.

Obwohl die Rechtstatsachenuntersuchungen der *Akademie für Raumforschung und Landesplanung*<sup>326</sup> und des *Deutschen Instituts für Urbanistik*<sup>327</sup> unser Wissen über den tatsächlichen Gebrauch des Planungsinstrumentes *Gemeinsamer Flächennutzungsplan* vermehrt haben, und obwohl das *DIfU* in seiner Untersuchung auch Empfehlungen zur Ausgestaltung dieses Planungstypes unterbreitet hat<sup>328</sup>, bleibt dennoch die zentrale Frage offen, welchen *qualitativen* Beitrag zum angestrebten Ziel reduzierter Flächeninanspruchnahme die verschiedenen Formen interkommunaler Bauleitplanung leisten können.

Gleichwohl: die genannte Untersuchung der *ARL* hat zumindest in einigen Teilbereichen Licht in das Dunkel gebracht. Rechtstatsächlich ist es etwa in einem Sechstel der untersuchten Planungsfälle zu einer echten Reduzierung der Flächeninanspruchnahme gekommen. 45 Prozent der antwortenden Kommunen gaben an, dass die Aufstellung der Flächennutzungspläne tatsächlich zu einem koordinierten Planungsverhalten geführt habe (50 Prozent verneinten dieses). Von den Städten und Gemeinden, bei denen es zu einer echten Planungscoordination gekommen war, gaben rund ein Drittel an, im Ergebnis hätten die gemeinsamen Planungen zu einer Verringerung der Flächeninanspruchnahme geführt<sup>329</sup>:

<sup>323</sup> Reitzig - DIfU 2002, S. 146.

<sup>324</sup> Reitzig - DIfU 2002, S. 147.

<sup>325</sup> Vortrag Schmidt-Eichstaedt am 25.10.2004.

<sup>326</sup> ARL 2000.

<sup>327</sup> Im Folgenden abgekürzt als *DIfU*. Siehe DIfU 2002.

<sup>328</sup> Reitzig - DIfU 2002, Kapitel IV 3 und 4.

<sup>329</sup> Vortrag Reitzig am 25. Oktober 2004.

„Ernüchternd ist festzustellen, dass es bei der Aufstellung interkommunaler Flächennutzungspläne nur in der Hälfte der Fälle überhaupt zu einer gemeinsamen Planung gekommen ist. Dabei konnten zwischen den Fallgruppen der erzwungenen und der freiwilligen Zusammenarbeit keine signifikanten Unterschiede festgestellt werden.

Auffallend ist weiter, dass nur in einem Drittel der Fälle einer gemeinsamen Planung eine *Verringerung* [Hervorhebung von mir – Th.G.] des Umfanges der in den interkommunalen Flächennutzungsplänen dargestellten Bauflächen erfolgte, insgesamt also nur in 17 v.H. der Fälle interkommunaler Flächennutzungspläne<sup>630</sup>.

Sicherlich gewährleisten die Planungsformen der §§ 203 bis 205 BauGB vom Ansatz her eine intensive Information, Abstimmung und Abwägung als etwa die Beteiligungspflichten des § 2, Abs. 2 und 4 BauGB. Einen Plan gemeinsam zu entwerfen, zu beraten und festzusetzen erfordert im Prinzip einen qualitativ anderen Umgang miteinander als die bloße Kenntnisnahme einer von der Nachbargemeinde letztlich „im Alleingang“ produzierten Planung. Insofern gilt, unterstützt durch die Ergebnisse der rechtstatsächlichen Untersuchung der ARL: Interkommunale Flächennutzungsplanung **kann** einen wirksamen Beitrag leisten, Flächeninanspruchnahme zu reduzieren. Allerdings läßt sich das Gegenteil nicht ausschließen: „Ob mit der Aufstellung ... immer ein 'echter' interkommunaler Aushandlungs- und Abstimmungsprozess verbunden ist oder lediglich eine Addition von Planungen erfolgt, sei dahingestellt“<sup>631</sup>.

### **Regionaler Flächennutzungsplan**

Mit der Einführung des Regionalen Flächennutzungsplanes<sup>632</sup> in die Planungssystematik des ROG ist im Jahr 1998 ein neuer Flächenplanungstyp geschaffen worden, der Elemente einer bereits geübten Planungspraxis gemeinsamer Bauleitplanung mehrerer benachbarter Gemeinden und der ebenfalls eingeführten Praxis der Erstellung Regionaler Raumordnungsprogramme (Regionalpläne) zusammenführt. „Dieser Planstyp soll zugleich die Funktionen eines Regionalplanes und eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes übernehmen und zwei verbindliche Planebenen durch eine ersetzen“<sup>633</sup>. § 9, Absatz 6 ROG fordert, dass der Planstyp RFP sowohl den Anforderungen der §§ 6-16 ROG als auch den Vorschriften des BauGB zu entsprechen habe. Damit wird für die verbindliche Bauleitplanung (B-Pläne) eine *doppelte Bindungswirkung* erreicht:

<sup>330</sup> Thesenpapier zum Vortrag Reitzig am 25. Oktober 2004, S. 3.

<sup>331</sup> Schmidt-Eichstaedt 2000, S. 8.

<sup>332</sup> Im Folgenden abgekürzt als *RFP*.

<sup>333</sup> Schmidt-Eichstaedt 2000, S. 21. In einem frühen Entwurfsstadium sollte den Ländern die Möglichkeit eingeräumt werden, zu bestimmen, dass ein gemeinsamer Flächennutzungsplan der Gemeinden eines Planungsraumes nach § 204 BauGB zugleich die Funktion eines Regionalplanes und umgekehrt ein Regionalplan zugleich die Funktion eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes nach § 204 BauGB über-

- Im Rahmen der Bauleitplanung konkretisiert § 1, Abs. 4 BauGB die Pflicht der Kommune, Ziele der Raumordnung im Sinne des § 4, Abs. 1, Satz 2, Nr. 1 ROG in ihrer Bauleitplanung zu beachten bzw. diese den Zielen anzupassen<sup>334</sup>.
- Im Verhältnis der vorbereitenden (FNP) und verbindlichen (B-Plan) Bauleitplanung der Kommune regelt § 8, Abs. 2, Satz 1 BauGB die „interne Anpassungspflicht“. Das an dieser Stelle normierte Entwicklungsgebot bringt den Grundsatz der Stufenfolge in der Planung zum Ausdruck, die sich vom jeweils größeren Raum *stufenweise* bis zur Nutzungsregelung für das einzelne Grundstück konkretisiert<sup>335</sup>.
- Im Falle der Kombination von Regionalplan und gemeinsamen FNP gewinnt die Anpassungspflicht des § 1, Abs. 4 BauGB bei Aufstellung eines B-Planes eine erhöhte Bedeutung für die verantwortlichen Träger der verbindlichen Bauleitplanung. Ein regionalplanerisch festgesetztes Ziel des RFP führt nämlich in diesen Fällen *immer* zu einer entsprechenden Anpassungspflicht des B-Planes<sup>336</sup>.

Die Anforderungen an Verfahren und Auszeichnung eines FNP sind bundeseinheitlich in BauGB und PlanZVO geregelt. Hingegen weichen die Verfahrensvorschriften und Regeln für Planzeichen bei der Produktion von Regionalplänen länderweise voneinander ab. Damit ergeben sich bestimmte Integrationsanforderungen bei der Aufstellung eines RFP<sup>337</sup>.

Aus planerischer Sichtweise stellt der RNP eine deutliche *Komplexitätssteigerung* dar. In Bezug auf die **Planinhalte** scheint eine gewisse Einigkeit darüber zu bestehen, regional- und bauleitplanerische Aussagen gleichermaßen als **Ziele** zu formulieren<sup>338</sup>. Aus Sicht der Regionalplanung dürfte sich vor allem als vorteilhaft erweisen, dass mit der unmittelbaren Integration der Flächennutzungsplanung eine Annäherung an die eigentliche Umsetzungsebene, nämlich den überplanten bzw. uberplanbaren Baugebieten des B-Planes gemäß §§ 5-7 BauGB i.V. § 1, Abs. 2-10 und §§ 2-14 BauNVO stattfindet<sup>339</sup>.

Während die herkömmliche regionalplanerische Festlegung von Siedlungsschwerpunkten oder regional bedeutsamen Siedlungsbereichen stets Spielräume für kommunale Entwicklungsrichtungen offen halten muss und damit Fehlentwicklungen fast schon vorprogrammiert sind, wird im

---

nehmen könnte. Siehe zur Gesetzgebungsentwicklung Schmidt-Eichstaedt 2000, S. 21f., und Koch 2000, S. 202f..

<sup>334</sup> Schmidt-Eichstaedt 2000, S. 23.

<sup>335</sup> Löhr in Battis/Krautzberger/Löhr, § 8, RdNr. 2.

<sup>336</sup> Schmidt-Eichstaedt 2000, S. 23.

<sup>337</sup> Siehe ARL 2000, Abschnitte D4 und D5, Seiten 39-46.

<sup>338</sup> Koch 2000, S. 206.

<sup>339</sup> Bunzel - DIfU 2002, S. 82.

Gutachten der *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* zum RFP<sup>340</sup> gerade an dieser Stelle die besondere Stärke des RFP hervorgehoben: Er ermöglicht Planung und Entwicklung von **innerregional und interkommunal abgestimmten** flächenbezogenen Siedlungskonzepten, die die konventionelle Flächennutzungsplanung im Sinne des BauGB durch adäquate Abgrenzung der Siedlungsflächen auch im regionalen Planungsmaßstab ermöglicht.

„Eine pauschale nutzungsneutrale Bestimmung von Siedlungsbereichen analog der konventionellen Regionalplanung würde dem flächenplanerischen Koordinations- und Steuerungsanspruch des RFP nicht gerecht“<sup>341</sup>. Aus Sicht vieler Kommunen wird vermutlich genau diese gesteigerte Einwirkungsmöglichkeit des RFP die Befürchtungen eines Verlustes an Eigenständigkeit zugunsten eines überkommunalen Planwerkes wecken. „Andererseits besteht hier die Chance, den Einfluss der Kommunen auf raumordnerische Vorgaben zu intensivieren. ... Dies könnte tatsächlich ein Anreiz sein, neue Kooperationen im Bereich der Flächennutzungsplanung zu initiieren“<sup>342</sup>.

Die Möglichkeit, einen RFP zu erstellen, haben bisher fünf Bundesländer gesetzlich vorgesehen<sup>343</sup>. Von diesen haben bis zum jetzigen Zeitpunkt nur zwei Länder Gebrauch gemacht: Hessen und Sachsen-Anhalt. Während das Vorhaben im zweitgenannten Bundesland abgebrochen worden ist, befindet sich im **Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main** der Plan im Aufstellungsverfahren<sup>344</sup>. Das Verfahren in Hessen ist durch die Umstrukturierung der Flächenplanung in dieser Region begünstigt worden. Mit Auflösung des *Umlandverbandes Frankfurt/Main*<sup>345</sup> zum 31.03.2001 ist an die Stelle des Mehrzweckverbandes ein reiner Planungsverband getreten<sup>346</sup>. Dessen Hauptaufgabe besteht in der Erarbeitung und Aufstellung des Regionalen Flächennutzungsplanes. In einem ersten Schritt sind der Flächennutzungsplan des *Umlandverbandes Frankfurt/Main*, der für die 43 Mitgliedsstädte und Gemeinden bis zum Auflösungsstage Gültigkeit besaß, und die übertragenen Inhalte der Flächennutzungspläne der am

---

<sup>340</sup> ARL 2000.

<sup>341</sup> ARL 2000, S. 54.

<sup>342</sup> Bunzel - DifU 2002, S. 83. Eine Stärkung der „bisher stiefmütterlich“ gehandhabten Flächennutzungsplanung sieht auch Koch 2000, S. 208.

<sup>343</sup> Es handelt sich dabei um die Länder Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. In Nordrhein-Westfalen gilt die Möglichkeit im Wege einer Experimentierklausel nur für das Gebiet des *Kommunalverbandes Ruhr* (KVR). Die Gesetzesvorschriften der beiden Freistaaten sind nicht vollzugsfähig, da es bisher zu keinem landesrechtlich geforderten Erlass entsprechender Rechtsverordnungen gekommen ist.

<sup>344</sup> Schmidt-Eichstaedt 2002.

<sup>345</sup> Zur Entwicklung des *Umlandverbandes Frankfurt/Main* siehe Pannitschka 2001.

01.04.2001 zum *Planungsverband* hinzugekommenen 32 Kommunen zu einer einheitlichen Karte zusammengeführt worden<sup>347</sup>. In einem zweiten Schritt ist eine *Planzeichen-Legende* für die Festsetzungen des *Regionalen Flächennutzungsplanes* erarbeitet und im Frühjahr 2004 genehmigt worden<sup>348</sup>. Zur Zeit werden die Darstellungen der zu überführenden Pläne in den neuen einheitlichen Maßstab 1 : 50.000 angepasst. Damit müssen Flächen unter 0,5 Hektar Größe einem größeren Darstellungsraster weichen bzw. in ihm aufgehen.

Üblicherweise beträgt der Darstellungsmaßstab in einem Kommunalen Flächennutzungsplan im Sinne des § 5 BauGB 1 : 10.000, maximal 1 : 25.000. Die im RFN geforderte Maßstabsgröße vergrößert die Flächendarstellung also um einiges. Der neue Maßstab entspricht dem von Regionalplänen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass der hessische Gesetzgeber eine digital erstellte Kartengrundlage für die Herstellung der in Papierform auszufertigenden Planurkunde vorschreibt und damit zugleich ein maßstabsloses Interpretationsinstrument für den Papierplan zur Verfügung stellt, mit dessen Hilfe auch der relativ große Maßstab von 1 : 50.000 noch als funktionsgerecht betrachtet werden kann<sup>349</sup>.

Der Planungsverband geht davon aus, dass bis zum Jahresende 2004 alle Datenebenen für den Entwurf des RFN zusammengefasst werden können und dass ab Frühjahr 2005 das Abstimmungsverfahren mit den insgesamt 75 Städten und Gemeinden beginnen kann<sup>350</sup>. Dieses erfordert für die zukünftige Flächeninanspruchnahme eine kompakte Bebauung für Wohnen, Gewerbe, Infrastruktur, Kultur und Einzelhandel<sup>351</sup> und verlangt, dass „Wachstumspotenziale für Wohnen, Gewerbe und Infrastruktur, die nicht im Verdichtungsraum realisiert werden können, ... entlang der Verkehrsachsen zu konzentrieren ... sind“<sup>352</sup>. Dem Nachhaltigkeitsgedanken wird Rechnung getragen, ohne dass jedoch quantifizierte Reduktionsvolumen genannt werden:

„Bei der Bebauung wollen wir sparsam und schonend mit Grund und Boden umgehen, die Ressourcen schützen. Daher soll eine sozial-, gesundheits- und umweltverträgliche Verdichtung von Bebauung sowie die Wiederverwertung ‚alter‘, bereits einmal bebauter Flächen Vorrang vor der Ausweisung neuer Gebiete haben“<sup>353</sup>.

Die Entscheidungen über die flächennutzungsplanbezogenen Darstellungen trifft allein die kommunalverfasste Verbandskammer des Planungsverbandes. Über die regionalplanerischen Inhalte des RFN entscheidet wie bisher die Regionalversammlung der Planungsregion Südhessen. Über-

---

<sup>346</sup> Der Gebietszuschnitt reicht über den bisherigen des Umlandverbandes hinaus. Siehe Kapitel 4 dieser Arbeit.

<sup>347</sup> Planungsverband *Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main* 2003, S. 7.

<sup>348</sup> Siehe *Newsletter* des Planungsverbandes *Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main* Nr. 7/2004 und den Hinweis in Kapitel 4 dieser Arbeit.

<sup>349</sup> Schmidt-Eichstaedt/Reitzig 2002, S. 29; Albert 2000, S. 146.

<sup>350</sup> *Newsletter* des Planungsverbandes *Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main* Nr. 8/2004.

<sup>351</sup> Planungsverband a.a.O., S. 10.

<sup>352</sup> Planungsverband a.a.O., S. 11.

<sup>353</sup> Planungsverband, a.a.O., S. 16.



einstimmende Beschlüsse beider Gremien sind erforderlich<sup>354</sup>.

Tabelle 4: *Zentrale Planelemente des Regionalen Flächennutzungsplanes (RFP) und ihre Herkunft*

<b>Bereiche</b>	<b>Herkunft Flächennutzungsplanung</b>	<b>Herkunft Regionalplanung</b>
<b>Siedlungsstruktur</b>	Innerstädtische Zentren	Zentrale Orte Regional bedeutsame Siedlungsbereiche Regionale Siedlungsachsen
<b>Siedlungsflächen</b>	Gemischte Bauflächen Gewerbl. Bauflächen Wohnbauflächen Sonderbauflächen Flächen für Gemeindebedarfs- und Infrastruktureinrichtungen Grünflächen Innerörtliche Entwicklungsflächen	Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung
<b>Freiraumfunktionen</b>	Hochwasserschutzflächen	Vorrang-/Vorbehaltsgebiete für Natur und Landschaft Schutz-, Pflege- und Entwicklungsflächen Vorrang-/Vorbehaltsgebiete für Grundwassersicherung Vorrang-/Vorbehaltsgebiete für Rohstoffsicherung Vorbehaltsgebiete für Naherholung Vorrang-/Vorbehaltsgebiete für Klimaschutz Regionaler Grünzug
<b>Technische Infrastrukturen</b>	Verkehrsflächen Flächen für Ver- und Entsorgung	Verkehrsflächen Flächen für Ver- und Entsorgung

Quelle: *ARL: Regionaler Flächennutzungsplan. FuS-Band 213. Hannover 2000, S. 52*

<sup>354</sup> Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main und §§ 17-19 des Hessischen Landesplanungsgesetzes.



## 7. Für und Wider einer Stärkung der regionalen Ebene

Die im Durchgang dieses Berichtes gemusterten Beispiele interkommunaler Kooperation haben – ebenso wie die parallel zu der hier vorgenommenen Arbeit dokumentierten Fallbeispiele einer Studie von Egbert Dransfeld – einen Befund bestätigt, der sich bereits in der Internet-Präsentation des *Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung*<sup>355</sup> und den Veröffentlichungen von Klaus Einig<sup>356</sup>, Axel Bergmann u.a.<sup>357</sup>, Werner Heinz<sup>358</sup>, Petra Jähnke und Thomas Gawron<sup>359</sup> sowie dem Team des *Deutschen Instituts für Urbanistik*<sup>360</sup> abgezeichnet hat: Es existiert eine große Zahl interkommunaler Kooperationen, die aus dem Blickwinkel der in ihnen gestellten Untersuchungsfragen nach Effizienzsteigerung und Wirtschaftlichkeit durchaus als gelungen bezeichnet werden können<sup>361</sup>. So ermutigend Vielzahl und Vielfalt interkommunaler Kooperationen auch sind, so vorsichtig muss ein Urteil über die Frage ausfallen, *welche* Kooperations-typen denn nun besonders geeignet seien, einen wichtigen Beitrag zur Verwirklichung des Zieles, Flächeninanspruchnahme zu reduzieren, leisten können. Die Vorsicht ist dem avisierten Ziel selbst geschuldet: Weder Thema noch Praxis haben die bisher vorgelegten Veröffentlichungen in nennenswertem Umfang beschäftigt, da das „harte“ Ziel der Flächenreduktion bislang nicht oder nur an wenig prominenter Stelle auf der Agenda von Regionen, Kreisen, Städten und Gemeinden gestanden hat. Wenn überhaupt, lassen sich Aussagen zu „weichen“ Themen der räumlichen Planung finden.

Die Materiallage erforderte eine andere Vorgehensweise: Die angeführten Beispiele interkommunaler Kooperation mussten auf mögliche implizit mitgeführte Informationen in Bezug auf die hier untersuchte Fragestellung „durchleuchtet“ werden. Diese Vorgehensweise, Veröffentlichungen und schriftlich dokumentierte Kooperationsbeispiele „gegen den Strich“ zu lesen, erlaubt es beispielsweise, wichtige Erkenntnisse über Beweggründe und *Motive* interkommunaler Kooperation zu erlangen. Als solche können diese ihrerseits in einem weiteren Untersuchungsschritt befragt werden, ob sie denn dem angestrebten Ziel verringerter Flächeninanspruchnahme eher förderlich oder eher hinderlich sind.

---

<sup>355</sup> BBR: [www.bbr.bund.de/raumordnung/moro/fallbeispiele](http://www.bbr.bund.de/raumordnung/moro/fallbeispiele).

<sup>356</sup> Einig 2000.

<sup>357</sup> Bergmann et al. 1999.

<sup>358</sup> Heinz 2000.

<sup>359</sup> Jähnke/Gawron 2001.

<sup>360</sup> DIFU 2002 – Arno Bunzel, Frank Reitzig, Robert Sander.

<sup>361</sup> Leider ist über *bad practics* wenig bekannt, obwohl sich aus dem *Scheitern* gemeindeübergreifender Zusammenarbeit viel lernen ließe.

Zu dieser Vorgehensweise ein Beispiel: Viele interkommunale Kooperationen im Bereich Wirtschaft(s-förderung) und Gewerbeansiedlungspolitik werden initiiert, um Standortqualität, Wettbewerbsfähigkeit und Einnahmesituation von Kommunen zu sichern oder zu verbessern. Unter den Bedingungen mangelnder Ressourcen stellt das Knappheitsparadigma als Triebfeder ökologischen Handelns dar, mittels derer eine sinnvolle Strategie zugleich ökonomisch/fiskalische und ökologisch/nachhaltige Vorteile erwirtschaftet werden können.

Die fiskalischen Zwänge sind freilich auch der größte Feind des angestrebten Flächenreduktionszieles. Solange die Kommunen aus wohlverstandener Eigeninteresse – denn der finanzverfassungsrechtliche Verteilungsrahmen von Steuereinkünften lässt ihnen kaum eine andere Wahl – jedem zusätzlichen Einwohner oder neuem Investor „hinterherlaufen“ müssen, besteht wenig Grund für die Annahme, die Kommunen würden sich im klassischen Konflikt zwischen „Ökonomie“ und „Ökologie“ zugunsten des ersten entscheiden.

Die Schlussfolgerung liegt auf der Hand: Ohne Umbau insbesondere des kommunal-relevanten Steuersystems werden alle „weichen“ Ziele reduzierter Flächeninanspruchnahme buchstäblich „im Sande“ verlaufen. Es muss sich für die Kommunen tatsächlich „rechnen“ lassen, dieses Ziel in der lokalen Politik zu realisieren. Aus dieser – hier nur umrisshaft vorgenommenen – Motivbestimmung lässt sich die verallgemeinernde Aussage herleiten, dass Flächenreduktionsziele mit *ökonomischen* Anreizen und Lasten (Steuern) *kombiniert* werden müssen.

Die Durchsicht der Literatur lässt neben fiskalischen und kommunalwirtschaftlichen Zwängen aber auch andere Motive deutlich werden, die eine interkommunale Zusammenarbeit behindern. Eines von ihnen ist der „kommunale Eigensinn“, das sprichwörtliche „Kirchturm“-Denken, bzw. die Vorstellung, „Herr im eigenen Hause“ sein zu müssen. Das letzte Motiv, elegant formuliert, führt zu einer Überbetonung, ja Hypostasierung des Prinzips der *Kommunalen Planungshoheit*. Dass die Städte und Gemeinden in der Verwaltung ihrer örtlichen Angelegenheit einen besonderen verfassungsrechtlichen Schutz genießen, steht außer Frage<sup>362</sup>. Was jedoch immer wieder aufs Neue befragt werden muss, ist: Wie werden die Gewichte und Balancen zwischen Gesetzesvorbehalt und Eigenrecht der Kommune austariert? Dies gilt in besonderem Maße für die Flächenausweisung und Flächennutzung des Kommunalgebietes. Nicht jede Einflussnahme „von oben“ stellt eine Verletzung der kommunalen Planungshoheit dar.

Einige der untersuchten Beispiele interkommunaler Kooperation stechen hervor, weil sie bereits Ansätze einer flächensparenden Flächennutzung und Flächennutzungsplanung erkennen lassen. Wie erwartet, gilt das zunächst für die beiden vielbeachteten Regionalverbände *Region Stuttgart* und *Region Hannover*. Auch wenn sie „nur“ Träger der Regionalplanung sind, gestattet es die zu beplanende *Gebietsgröße*, in *Kombination* mit regionalplanerischen *Festsetzungen* zu schärfer wirkenden Flächenschutzaussagen zu gelangen als gemeinhin in der Regionalplanung üb-

---

<sup>362</sup> Siehe Art. 28, Abs. 2 GG.

lich. Das gemeindegebietsbezogene „Heranrücken“ an den Raumumgriff der Regionalplanung scheint ein erfolgversprechender Weg in Richtung reduzierter Flächeninanspruchnahme zu sein. Die Gründe liegen zum einen in der Konstruktion dieser beiden Regionen als mehrdimensionale (Zweck- bzw. Regional-) Verbände, zum anderen in der Kombination von Trägerschaftsaufgaben, die gemeinhin *nicht* zum Aufgabenkreis der „kommunalisierten“ Regionalplanung zählen<sup>363</sup>.

Ähnliche Wirkungen lässt eine interkommunal betriebene *gemeinsame Flächennutzungsplanung* erwarten. Diese Form der Zusammenarbeit soll der Verbesserung oder gar Optimierung des notwendigen Ausgleichs zwischen den verschiedenen (und widersprüchlichen) Interessen und Belangen der beteiligten Kommunen dienen<sup>364</sup>. Besonders die Raumordnungsklausel des § 204, Abs. 1, Satz 2 BauGB eignet sich, klaren und eindeutig formulierten Zielen der Raumordnung in diesen Plangebieten zur Durchsetzung zu verhelfen. Darüber hinaus kann die Einigung über umstrittene Standorte etwa für großflächige Einzelhandelsbetriebe, Bauflächenpotentiale für die Deckung von Wohn- und Arbeitsstättenbedarfe, Schwerpunktbildung der Siedlungstätigkeit oder Arrondierung von in ländlichen Räumen bestehenden Siedlungseinheiten erleichtert werden<sup>365</sup>. Voraussetzung einer flächensparenden Flächennutzungsplanung mehrerer Kommunen ist allerdings, dass im interkommunalen Planungsprozeß nicht eine bloße Aufaddierung sämtlicher in den teilnehmenden Kommunen jeweils vorhandenen Flächennutzungswünschen stattfindet, sondern der gesetzlich geforderte Abwägungsprozeß sich auf jede Gebietsausweisung des gesamten überplanten Territoriums bezieht.

An dieser Stelle wird daher für einen Ausbau landesplanerisch angeordneter Kooperationen und eine Stärkung regulativer Instrumente plädiert, die gleichwohl dezentral, vorrangig auf einer faktischen Kreisebene – wie der *Regionen* Stuttgart und Hannover – oder – ebenfalls Gemeindegrenzen überschreitend – durch interkommunal verpflichtende Flächennutzungsplanung und Flächenhaushaltspolitik anzusetzen haben.

Zur Realisierung diesen „dritten“ Weges existieren in der Bundesrepublik neben den eben genannten beiden (Kreis-) Regionen sowie den Stadt-Umland-Verbänden<sup>366</sup> bereits verschiedene

---

<sup>363</sup> Knieling/Fürst/Danielzyk 2003; Danielzyk 2003.

<sup>364</sup> Abstimmungsgebot des § 2, Abs. 2 und 4 BauGB in Verbindung mit § 204, Abs. 1, Satz 2 BauGB und § 205, Abs. 1 BauGB.

<sup>365</sup> Siehe zu diesem und weiteren Beispielen Reitzig - DIfU 2002, S. 145.

<sup>366</sup> Siehe die Zusammenstellung in Kapitel 4 dieser Arbeit.

interkommunal wirkende Hebel zum Ansetzen: die Samtgemeinden in Niedersachsen, die Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz, die Verwaltungsgemeinschaften in Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie die Ämter in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein<sup>367</sup>.

Auch der Regionale Flächennutzungsplan gemäß § 9, Abs. 6 ROG ist verwaltungsmäßig auf kreislicher bzw. mehrkreislicher Ebene anzusiedeln. Bisher existiert allerdings nur ein derartiges Planungsverfahren in Deutschland<sup>368</sup>. Eine flächensparende Nutzungsausweisung von Siedlungs- und Gewerbegebieten sowie Standorten für großflächigen Einzelhandel und Freizeit kann durch diesen neuen Plantyp vom Ansatz her effektiv gestaltet werden. Voraussetzungen sind präzise, klare und eindeutige Ziele der Raumordnung in Landes- und Regionalen Raumordnungsplänen, die – ebenfalls in diesen Plänen oder Programmen verankerte – Anpassungspflichten der zur kommunalen Bauleitplanung berechtigten Akteure sowie die strikte Anwendung der soeben verschärften Bodenschutzklausel des § 1a BauGB<sup>369</sup>.

M.a.W.: Auch ohne gravierende Änderungen der überkommunalen und regionalen/bezirksregierungs-orientierten Verwaltungsstrukturen der Länder ist es möglich, eine konsequentere Flächenhaushaltspolitik zu betreiben, wenn das Zusammenspiel „von oben“ (Landesplanungsgesetze, Landesentwicklungspläne/-programme) und „von unten“ (Abstimmungspflicht, Anpassungspflicht, interkommunale Flächennutzungs- bzw. Bauleitplanung) neu justiert wird. Dabei ist es jedoch zwingend erforderlich, die **landes- bzw. regionalplanerischen Ziele** zu *schärfen*. In einigen Ländern ist es bereits heute möglich, Flächenzuwachs durch Orientierungswerte, Richtwerte, Gebot der Eigenentwicklung u.ä. zu dämpfen<sup>370</sup>. Der *Rat der Sachverständigen für Umweltfragen*<sup>371</sup> hat zum wiederholten Male eine **Präzisierung** qualifizierter und quantitativer Zielsetzungen für Naturschutz und Wirtschaftspflege angemahnt<sup>372</sup>. Im Rahmen der *Regionalplanung* wird eine konsequente Ausweisung und Ausgestaltung von **Vorrangge-**

---

<sup>367</sup> Siehe die Übersicht in Kapitel 2 dieser Arbeit.

<sup>368</sup> Siehe ARL 1999b; Spannowsky 1999a; ARL 2000; Koch 2000; BBR 2002; Difu 2002. Siehe Kapitel 6 dieser Arbeit. Da der Regionale Flächennutzungsplan des Planungsverbandes *Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main* frühestens in zwei Jahren in Kraft treten wird, können über Effizienz und Einsparungspotenziale noch keine erfahrungswissenschaftlich abgesicherten Aussagen getroffen werden; in der Literatur wird der neue Plantyp unterschiedlich beurteilt.

<sup>369</sup> Gesetz zur Anpassung des BauGB an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau).

<sup>370</sup> Siehe Th. Gawron *Reduktion der Flächeninanspruchnahme durch regionalplanerische Instrumente* (in Vorbereitung). Siehe weiterhin die von der *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* erstellte Übersicht *Beispiele für die Umsetzung von Prinzipien nachhaltiger Raumentwicklung in aktuellen Regionalplänen* – ARL 2003, S. 5.

<sup>371</sup> Im Folgenden abgekürzt als *SRU*.

**bieten** gemäß § 7, Abs. 4, Nummer 1 ROG gefordert<sup>373</sup>. Ebenfalls auf dieser Planungsebene ist es denkbar, **Flächenverbrauchskontingente** anzusiedeln<sup>374</sup>.

Um eine „Gängelung“ der Städte und Gemeinden zu vermeiden, sollten derartige regulative Vorschriften zwar in die entsprechenden Planwerke mit rechtlicher Verbindlichkeit aufgenommen werden; die konkret-örtliche Festlegung sollte jedoch weiterhin den interkommunalen Planungsträgern überlassen bleiben. Vorbildlich scheint das Problem in der Region Hannover gelöst worden zu sein: Landesgesetzlich zwingend wird vorgeschrieben, *dass* die Kommunen der Region Hannover ein Regionales Einzelhandelskonzept zu erarbeiten haben, das nach Erstellung als verbindliches Ziel des regionalen Raumordnungsprogramms zu formulieren ist<sup>375</sup>. *Welche* konkret-räumlichen Entscheidungen getroffen werden, bleibt dem Ergebnis der interkommunalen bzw. regionalen Abwägungs- und Aushandlungsprozesse vorbehalten. Erst nach erfolgter Einigung kann die Festsetzung als Ziel im Regionalen Raumordnungsprogramm vorgenommen werden.

---

<sup>372</sup> SRU 1996, Tz 72f.; SRU 2002, Tz. 259f.

<sup>373</sup> SRU 2002, Tz. 262; Dressler et al. 2000, S. 98 ff.

<sup>374</sup> Köck 2002; Köck 2003.

<sup>375</sup> In Niedersachsen sind die Kreise zugleich Träger der Regionalplanung, während eine interkommunale Flächennutzungsplanung nicht existiert. In der Regel sind die Ebenen der Bezirksregierungen bzw. der Regionen *nicht* identisch mit der Kreisebene oder einer ähnlich gefassten räumlichen Bezugsebene interkommunaler Flächennutzungsplanung.





## Anhang 1: Vor- und Nachteile des Regionalen Flächennutzungsplanes

Kriterium	positive Auffassung	neutrale bzw. negative Auffassung
Neuerungen im Planungssystem	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Vereinfachung, insbesondere bei Verknüpfung mit einer Funktionalreform</li> <li>+ Vereinfachung durch Zusammenfassung gleicher fachlicher Bereiche unterschiedlicher Ebenen, z.B. Landschaftsrahmen- und Landschaftsplanung.</li> <li>+ Vermeidung der Parallelarbeit von Nachbarschafts- bzw. Umlandverband und der Regionalplanung angesichts einer ähnlichen Körnigkeit von Regional- und nachbarschaftsverbandlicher Flächennutzungsplanung.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bisher kam bei jeder Reform zur Verschlankung die gleiche Anzahl der Planebenen heraus.</li> <li>- Kein Vorteil, da Flächennutzungsplan durch Regionalplanung aufstellbar und somit Bildung einer neuen Organisation erforderlich.</li> </ul>
Plangenaugigkeit und Planinhalte	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Neuer Plan ermöglicht die Beschränkung auf Kernelemente, die tatsächlich wirksam sind.</li> <li>+ Genauere flächenhafte Definition von Grünzügen und der darin zulässigen Nutzungsarten.</li> <li>+ Bessere Überplanbarkeit und somit Steuerung von Randbereichen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Flächennutzungsplan müsste abstrakter werden, was eine weitere kommunale Planungsebene erforderlich macht.</li> <li>- Bei zunehmender Anzahl von Gemeinden inhaltliche Entfernung von den einzelnen Kommunen und damit sinkende Akzeptanz und weiterhin interkommunale Konkurrenz.</li> <li>- Flächennutzungsplan entspricht heute nicht mehr den Gegebenheiten und dem Anspruch eines Instruments zur Steuerung der Siedlungsstruktur, ist im Zweifelsfall bei einem nicht plankonformen Vorhaben nicht ausschlaggebend, daher nur Funktion als Nutzungskataster.</li> <li>- Bei hohem Detaillierungsgrad evtl. häufige Änderungen des Flächennutzungsplan nötig.</li> <li>- Problem der unterschiedlichen Aussageschärfe je nach raumstrukturellen Gelegenheiten, schwierige Überplanbarkeit ländlichen Raums.</li> </ul>

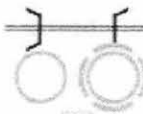





















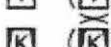



Kriterium	positive Auffassung	neutrale bzw. negative Auffassung
Mitwirkung der Gemeinden	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Gemeinden wirken aktiv an der Regionalplanung mit, dies steigert die Akzeptanz des neuen Plans.</li> <li>+ Verstärkter Druck zu interkommunaler/m Abstimmung und Ausgleich, damit auch größerer Argumentationsaufwand der Gemeinden (mehr Objektivität, gegen den Anschein der Verhinderungsplanung).</li> <li>+ Selbstbindung der Kommunen, die sich anhand der regionalen Restriktionen der Grenzen ihrer Entwicklung bewusst werden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eventuell sind Gemeinden damit überfordert.</li> <li>- Bei vollkommunalisierter Regionalplan besteht die Gefahr, dass die Kommunen die selbst gesetzten Restriktionen bezüglich der Siedlungsentwicklung disponibel handhaben, daher Bevorzugung einer staatlichen Regionalplanung, die wenige, aber durchsetzbare Ziele vorgibt.</li> <li>- Es wirken Gemeinden mit, die von den Belangen bestimmter Planungen nicht berührt sind.</li> </ul>
Gremien- und Personalaufwand	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Gremienaufwand auch bisher schon hoch, lässt sich durch eine Verschlinkung bisheriger Organe und eine teilträumliche Organisation verringern bzw. in Grenzen halten.</li> <li>+ Rationeller Personaleinsatz.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keine Verringerung des Abstimmungs- und Gremienaufwands erkennbar, da beide Ebenen inhaltlich weiterhin vorhanden sind.</li> <li>- Schwierige Bildung eines beschlussfassenden Gremiums erwartet.</li> </ul>
Planungsergebnis	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Konsensuale Planung und daher Umsetzung raumstruktureller Belange unter Berücksichtigung regionaler Zusammenhänge.</li> <li>+ Nachhaltige Siedlungs- und Grünflächenverteilung nur im regionalen Rahmen möglich.</li> <li>+ Kompetente Planung für kleine Gemeinden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Minimalkonsens („die wollen sich nicht untereinander weh tun“) vorherzusehen bzw. nicht auszuschließen, evtl. bleiben dabei wichtige raumstrukturelle Fragen auf der Strecke.</li> </ul>
Flexibilität	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Kann durch schlanke Gremien gewährleistet werden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zu schwerfällig bei Änderung des Flächennutzungsplans, da es zu viele Beteiligte gibt.</li> <li>- Insgesamt auch schwerer Interessensausgleich und immenser Abstimmungsaufwand.</li> </ul>

Kriterium	positive Auffassung	neutrale bzw. negative Auffassung
Außenwirkung	+ Gestärktes Auftreten nach außen gegenüber der Landesplanung und Fachbehörden.	/.
Politische und finanzielle Voraussetzungen bzw. Folgen gegenüber dem bisherigen Planungssystem	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Bereits heute wird ein interkommunaler Finanzausgleich im Schulwesen praktiziert.</li> <li>+ Anlass für gerechtere Verteilung von Steuer- und Fördermitteln, evtl. über Regionalfonds.</li> <li>+ Entlastung kleiner Gemeinden von der Flächennutzungsplanung.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bisher wurde kein Kosten-Nutzen-Ausgleich durchgeführt, obwohl dies im BauGB vorgesehen ist.</li> <li>- Gemeinden verzichten auf Planungshoheit.</li> <li>- Machtverlust der Landräte, wenn Kreise durch Abgrenzung des Planungsraums zerschnitten würden.</li> <li>- Dominanz der größeren Städte nicht auszuschließen.</li> </ul>




















*Quelle: Robert Koch, Der Regionale Flächennutzungsplan: Ein neuer Planungstyp für Verdichtungsräume und seine Einschätzung bei Kommunen und Regionalplanung, Diplomarbeit an der TU Dresden. Fakultät Forst-, Geo- und Hydrowissenschaften, Freiburg i.Br. 1998 (unveröffentlicht), S. 112 f.*

**Anhang 2: Planzeichen-Legende Regionaler Flächennutzungsplan des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main**

Genehmigter Entwurf		Seite 1/4
<b>Siedlungsstruktur</b>		
	Wohnbaufläche, Bestand/geplant	§ 8 Abs. 4 Nr. 2 H.LPG
	Gemischte Baufläche, Bestand/geplant	§ 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB
	Gewerbliche Baufläche, Bestand/geplant	§ 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB
	Sonderbaufläche, Bestand/geplant	§ 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB
	Sport und Erholung (inschl. Campingplätze, Wohnwandhaus-/Ferienhausgebiet)	50.
	Großflächiger Einzelhandel	50.
	Sonstige Sonderbaufläche (KWZ, Mezz, Schloß, Kaserne, Hotel, Kurgebiet u.ä.)	§ 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB
	Fläche für den Gemeinbedarf, Bestand/geplant (soweit nicht durch Symbol weitergehend bestimmt)	§ 5 Abs. 2 Nr. 2 BauGB
	Einrichtung der Feuerwehr, Betriebshof, Bauhof	50.
	Schule und sonstige Ausbildungsstelle, Sporthalle, Hallenbad, kombiniertes Hallen- und Freibad, Mehrzweckhalle, größere zentrale Kindereinrichtung, Krankenhaus	50.
	Siedlungsbeschränkungsbereich	§ 9 Abs. 4 Nr. 2 i.V.m. § 5 Abs. 3 Satz 2 H.LPG
	Vorranggebiet Bund	§ 6 Abs. 3 Nr. 1 H.LPG
	Grünfläche (ohne Symbol: Verkehrsgrün)	§ 5 Abs. 2 Nr. 5 BauGB
	Sportanlage, Freibad, Festplatz, Grillplatz, Jugendzeitplatz, großer Spielplatz, Kleintierzucht, Hundedeckungs-, Tiergehege	50.
	Parkanlage	50.
	Wohnungsferne Gärten	50.
	Friedhof	50.
<b>Verkehr</b>		
	Fläche für den Straßenverkehr	§ 9 Abs. 4 Nr. 3 H.LPG; § 3 Abs. 2 Nr. 3 BauGB
	Bundesfernstraße mindestens vierstreifig, Bestand/geplant	50.
	Bundesfernstraße zwei- oder dreistreifig, Bestand/geplant	50.
	Sonstige regional bedeutsame Straße oder örtliche Hauptverkehrsstraße, mindestens vierstreifig, Bestand/geplant	50.
	Sonstige regional bedeutsame Straße oder örtliche Hauptverkehrsstraße, zwei- oder dreistreifig, Bestand/geplant	50.
	Ausbaustrecke	50.

Legende Regionaler Flächennutzungspläne mit Beikarte		Seite 2/4
	Straßentunnel	§ 6
	Anschlussstelle an Bundesfernstraße mindestens vierstreifig, Bestand/geplant	§ 6
	Parkhaus, Tiefgarage, Parkplatz (jewe. ab ca. 200 Stellplätzen), P+R-Platz (ab ca. 50 Stellplätzen)	§ 6
	Überörtliche Fahrradroute, Bestand/geplant	§ 5 Abs. 2 Nr. 3 BauGB
	Fläche für den Schienenverkehr	§ 8 Abs. 4 Nr. 3 HLFG; § 5 Abs. 2 Nr. 3 BauGB
	Fernverkehrsstrecke, Bestand/geplant	§ 6
	Regional bedeutsame Nahverkehrsstrecke oder örtliche Hauptverkehrsstrecke, Bestand/geplant	§ 6
	Ausbaustrecke	§ 6
	Trassensicherung stillgelegter Strecke	§ 6
	Bahntunnel	§ 6
	Haltepunkt im Fernverkehr, Bestand/geplant	§ 6
	Haltepunkt im Regionalverkehr, Bestand/geplant	§ 6
	Haltepunkt im S-Bahn-Verkehr, Bestand/geplant	§ 6
	Haltepunkt im U-, Stadt- oder Straßenbahnverkehr, Bestand/geplant	§ 6
	Fläche für den Luftverkehr, Bestand/geplant	§ 6
	Flughafen, Bestand	§ 6
	Sonstiger Landeplatz (Verkehrslandeplatz, Hubschrauberlandeplatz, Sonderlandeplatz, Segelfluggelände u.ä.), Bestand/geplant	§ 6
<b>Versorgungsanlagen, Abfallentsorgung und Abwasserbeseitigung</b>		
	Fläche für Versorgungsanlagen, für die Abfallentsorgung und Abwasserbeseitigung, Bestand/geplant	§ 8 Abs. 4 Nr. 3 iVm. § 6 Abs. 3 Nr. 1 HLFG; § 5 Abs. 2 Nr. 4 BauGB
	Einrichtung der Elektrizitätsversorgung - Kraftwerk, Bestand/geplant	§ 6
	Einrichtung der Elektrizitätsversorgung - Umspannung, Bestand/geplant	§ 6
	Einrichtung zur Wasserversorgung, Bestand/geplant	§ 6
	Einrichtung zur Abfallentsorgung - Deponierung, Bestand/geplant	§ 6
	Einrichtung zur Abfallentsorgung - Verbrennung, Bestand/geplant	§ 6
	Einrichtung zur Abfallentsorgung - Kompostierung, Bestand/geplant	§ 6
	Einrichtung zur Abfallentsorgung - Sortierung, Umladung, Bestand/geplant	§ 6
	Einrichtung zur Abwasserbeseitigung, Bestand/geplant	§ 6

Legende Regionaler Flächennutzungsplan mit Beikarte		Seite 3/4
	Hochspannungsfreileitung (bei Bündelung mehrerer Leitungen mit jew. KV-Angabe), Bestand/geplant	60
	Leitungsabbau (bei Bündelung mehrerer Leitungen mit jew. KV-Angabe)	60
	Fernwasserleitung, Bestand/geplant	60
	Sonstige Produkteleitung (i.d.R. Gas), Bestand/geplant	60
	Einrichtung zur Windenergienutzung, Bestand/geplant	60
<b>Land- und Forstwirtschaft</b>		
	Vorranggebiet für Landwirtschaft	§ 8 Abs. 4 Nr. 6 (V/m), § 6 Abs. 3 Nr. 1 HLPd; § 5 Abs. 2 Nr. 2a BauGB
	Vorbehaltsgebiet für Landbewirtschaftung	§ 8 Abs. 4 Nr. 6 (V/m), § 6 Abs. 3 Nr. 2 HLPd; § 5 Abs. 2 Nr. 2a BauGB
	Wald, Bestand/Zuwachs	§ 9 Abs. 4 Nr. 5 (V/m), § 6 Abs. 3 Nr. 1 und 2 HLPd; § 5 Abs. 2 Nr. 2b BauGB
<b>Natur und Landschaft</b>		
	Vorranggebiet für die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege	§ 9 Abs. 4 Nr. 4 (V/m), § 6 Abs. 3 Nr. 1 HLPd
	Ökologisch bedeutsame Flächennutzung mit Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege, und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft	§ 5 Abs. 2 Nr. 10 und § 5 Abs. 2a BauGB
	Vorranggebiet für Regionalparkkorridor	§ 8 Abs. 3 Nr. 1 HLPd
	Vorranggebiet Regionaler Grünzug	§ 8 Abs. 3 Nr. 1 HLPd; § 5 Abs. 4 Nr. 7 HLPd
	Vorbehaltsgebiet für besondere Klimafunktionen (außerhalb Regionaler Grünzüge)	§ 8 Abs. 3 Nr. 2 HLPd; § 9 Abs. 4 Nr. 7 HLPd
	Still- und Fließgewässer	§ 5 Abs. 2 Nr. 7 BauGB
	Vorranggebiet für vorbeugenden Hochwasserschutz	§ 9 Abs. 4 Nr. 7 (V/m), § 6 Abs. 3 Nr. 1 HLPd; § 5 Abs. 3 Nr. 7 BauGB
	Vorbehaltsgebiet für vorbeugenden Hochwasserschutz	§ 9 Abs. 4 Nr. 7 (V/m), § 6 Abs. 3 Nr. 2 HLPd; § 5 Abs. 2 Nr. 7 BauGB
	Rückhaltebecken, Bestand/geplant	60
<b>Rohstoffsicherung</b>		
	Vorbehaltsgebiet oberflächennaher Lagerstätten	§ 9 Abs. 4 Nr. 8 (V/m), § 6 Abs. 3 Nr. 2 HLPd
	Fläche für den Abbau oberflächennaher Lagerstätten, Bestand/geplant	§ 9 Abs. 4 Nr. 8 (V/m), § 6 Abs. 3 Nr. 1 HLPd; § 5 Abs. 2 Nr. 8 BauGB
	Abgrenzung unterschiedlicher Nutzungen (z.B. Grünflächen)	Nr. 15/4 PlanV
<b>Beikarte: Vermerke, nachr. Übernahmen, Kennzeichnungen</b>		
	Straße (allg.), räumlich bestimmt, regionalplanerisch nicht abgestimmt	§ 9 Abs. 4 Nr. 3 HLPd; § 5 Abs. 4 BauGB
	Fernverkehrsstrecke, räumlich bestimmt, regionalplanerisch nicht abgestimmt	60
	Regional bedeutsame Nahverkehrsstrecke oder örtliche Hauptverkehrsstrecke, räumlich bestimmt, regionalplanerisch nicht abgestimmt	60

Legende Regionaler Flächennutzungsplan mit Beikarte		Seite 4/4
	Lage von Flächen für bauliche Nutzung, deren Böden erheblich mit umweltgefährdenden Stoffen belastet sind	Rechtsgrundlage § 5 Abs. 3 Nr. 3 BauGB
	Denkmalschutz	§ 5 Abs. 4 BauGB
Nachr. Übern. / Vermerk		
	Naturschutzgebiet	§ 60
	Naturschutzdenkmal	§ 60
	Gebiet nach der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie der EU	§ 60
	Gebiet nach der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie der EU, mit prioritären Lebensraumtypen und Arten	§ 60
	Europäisches Vogelschutzgebiet	§ 60
	Landschaftsschutzgebiet	§ 60
	Geschützter Landschaftsbestandteil	§ 60
	Naturpark	§ 60
	Bann- und Schutzwald	§ 60
	Erholungswald	§ 60
	Trinkwasser- und Heilquellenschutzgebiet (Schutzzone I oder II)	§ 60
	Trinkwasser- und Heilquellenschutzgebiet (Schutzzone III, IIIA, IIIB, IV)	§ 60
	Überschwemmungsgebiet	§ 60
	Hochwasserrückhaltebecken	§ 60
	Flächen kleiner 5 Hektar sowie punktuelle oder linienhafte Einzelobjekte sind nur als Symbol dargestellt	
	Stadt-, Gemeindegrenze	
	Grenze des rechtlichen Geltungsbereiches des Regionalen Flächennutzungsplanes	Befehlsraumgesetz

Quelle: Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main Newsletter Ausgabe 7/2004, Frankfurt am Main, S. 15-18





## **Verzeichnis der Tabellen**

1. Interkommunale Kooperationstypen und Beispiele
2. Region Hannover – veränderte Aufgaben nach der Regionalreform
3. Interkommunale Flächennutzungspläne in Deutschland
4. Zentrale Planelemente des Regionalen Flächennutzungsplanes (RFP) und ihre Herkunft
5. Vor- und Nachteile des Regionalen Flächennutzungsplanes
6. Planzeichen-Legende Regionaler Flächennutzungsplan des Planungsverbandes *Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main*



## Literaturverzeichnis

- Accocella, Donato (2004): Einzelhandelskonzepte im Praxistest. Erfahrungen mit dem Märkte- und Zentrenkonzept Freiburg im Breisgau. Dortmund
- Adrian, Luise/Bunzel, Arno/Eberling, Matthias (2000): Studie über die spezifischen wirtschaftlichen Nutzungszeiten von städtebaulichen Funktionen und Einrichtungstypen. Vervielfältigtes Manuskript. Berlin
- Aigner, Birgit/Miosga, Manfred (1984): Stadtregionale Kooperationsstrategien. Kallmünz/Regensburg
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.) (ARL) (1982): Grundriß der Raumordnung. Hannover
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hg.) (1995): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (1998a): Interkommunale und regionale Kooperation. Variablen ihrer Funktionsfähigkeit. *Arbeitsmaterialien der ARL* Nr. 244. Hannover
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (1998b): Modelle eines neuen Planotyps für Verdichtungsräume. *Arbeitsmaterialien der ARL* Nr. 222. Hannover
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (1998c): Regionale Verwaltungs- und Planungsstrukturen in Großstadtregionen. *Forschungs- und Sitzungsberichte* Nr. 204. Hannover
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hg.) (1998d): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (1999a): Flächenhaushaltspolitik. Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung. *Forschungs- und Sitzungsberichte* Nr. 208. Hannover
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (1999b): Die Region ist die Stadt. Gemeinsame Jahrestagung 1998 von ARL und Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DSL). *Forschungs- und Sitzungsberichte* Nr. 206. Hannover
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hg.) (1999c): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Hannover
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2000): Regionaler Flächennutzungsplan. *Forschungs- und Sitzungsberichte* Nr. 213 Hannover
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2003): Nachrichten Nr. 4/2003. Hannover

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2004): Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels. Jahrestagung. Magdeburg
- Anderle, W. (1981): Vom Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk zum Kommunalverband Ruhrgebiet. In: Mitteilung des Informationskreises für Raumplanung (IfR) Nr. 15, Seiten 13-14
- Angst, Dieter/Kröner, Karl-Heinz/Traulsen, Hans-Dietrich (1985): Landesplanungsrecht für Baden-Württemberg. Stuttgart. Zweite Auflage
- Apel, Dieter/Böhme, Christa/Meyer, Ulrike/Preisler-Holl, Luise (2000): Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung. Bericht 1/00 des Umweltbundesamtes (UBA). Berlin
- Aring, Jürgen (1999): Suburbia – Postsuburbia – Zwischenstadt. Die jüngere Wohnsiedlungsentwicklung im Umland der großen Städte Westdeutschlands und Folgerungen für die regionale Planung und Steuerung. *Arbeitsmaterialien* Nr. 262 der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). Hannover
- Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, Planungsverband (o.J.): Der Planungsverband *Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main*. Aufgaben und Ziele. Frankfurt am Main
- Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, Planungsverband (2004a): Handeln beim Handel? Zentren- und Einzelhandelsentwicklung in der Region Frankfurt/Rhein-Main. Fachtagung am 15. Juni. Frankfurt am Main
- Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, Planungsverband (2004b): Newsletter. Ausgabe 7/2004 (Mai). Frankfurt am Main
- Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, Planungsverband (2004c): Newsletter. Ausgabe 8/2004 (September). Frankfurt am Main
- Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, Planungsverband (2004d): Frankfurt/Rhein-Main 2020 – Die europäische Metropolregion. Leitbild für den Regionalen Flächennutzungsplan und den Regionalplan Südhessen. Frankfurt am Main/Darmstadt (September)
- Battis, Ulrich/Krautzberger, Michael/Löhr, Hans-Peter (2002): Baugesetzbuch. Kommentar. München, achte Auflage
- Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hg.) (2002a): Stadt-Umland-Management. Partnerschaft statt Konkurrenz. Dokumentation des ersten Rosenheimer Stadt-Umland-Gespräches. München und Rosenheim
- Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (2002b): Kommunales Flächenressourcenmanagement. Beispiele aus der städtebaulichen Praxis. München
- Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (2003a): Kommunales Flächenressourcenmanagement . Arbeitshilfe. München

- Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (2003b): Flächensparen – Möglichkeiten der Verankerung in den Regionalplänen. Reihe: Kommunales Flächenressourcen-Management. München
- Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hg.) (2003c): Stadt-Umland-Management. Zur Zukunft von Einzelhandel und Flächennutzung. Dokumentation des zweiten Rosenheimer Stadt-Umland-Gespräches. München und Rosenheim
- Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hg.) (2004): Stadt-Umland-Management. Demografischer Wandel am Beispiel Südost-Oberbayern. Dokumentation des dritten Rosenheimer Stadt-Umland-Gespräches. München und Rosenheim
- Bergmann, Axel et al. (1999): Siedlungspolitik auf neuen Wegen. Berlin
- Bicakoglu-Murzik, Nejl/Imorde, Jens (2000): *Ab in die Mitte!* – Die City-Offensive NRW. In: Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) Stadtentwicklung. Neue Kooperationsformen und Partnerschaften. Düsseldorf, Seiten 55 ff.
- Bielefeld, Stadt (2004): Entwicklung des Wohnungsmarktes im Raum Bielefeld-Gütersloh-Herford-Lippe. Fachkonferenz am 16. Juli. Bielefeld
- Birk, Matthias (2003): Interkommunale Kooperation bei der Flächennutzungsplanung nach § 204 BauGB (Gemeinsamer Flächennutzungsplan) – untersucht am Beispiel brandenburgischer Gemeinden. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): Kommunale Kooperation in der Region. Seminarunterlagen. Vervielfältigtes Manuskript
- Birkmann, Jörn (2003): Vom Monitoring zum Controlling. In: Raumforschung und Raumordnung (Vol. 61), Seiten 357-370
- Blotevogel, Hans H. (Hg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) *Forschungs- und Sitzungsberichte* Nr. 217. Hannover
- Borchmann, Michael (1979): Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen und Datenverarbeitung. Ein verfassungsrechtlich gebotener Sieg der Selbstverwaltung. In: Der Städtetag, Seiten 394 ff.
- Bovenschule, A. (2000): Gemeindeverbände als Organisationsformen kommunaler Selbstverwaltung, Baden-Baden
- Bovet, Jana/Köck, Wolfgang (2004): Anforderungen an gebietsscharfe Ausweisungen von Infrastrukturvorhaben in der Raumordnung. Urteilsanmerkung zu BVerwG vom 15.05.2003. In: Zeitschrift für Umweltrecht, Seiten 96-97
- Brandenburg, Landesumweltamt (Hg.) (2002): Großflächiger Einzelhandel in den neuen Bundesländern. Fachbeiträge des Landesumweltamtes Nr. 69. Potsdam

- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2004): Wohnungsmärkte in Deutschland. In: BBR-Bericht Nr. 18/04. Bonn
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2002): Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan. Reihe *Forschungen* Heft 108. Bonn
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2004): Fachkongress „Stadt und Wirtschaft – Strategische Allianzen“. 18. und 12. März. Berlin
- Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin
- Bunzel, Arno (1999): Rechtsformen interkommunaler Zusammenarbeit von Städten und kleinen Gemeinden – Empfehlungen für Kommunen im Land Brandenburg. In: Institut für Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Brandenburg (ISW) (Hg.): *Stadt und Nachbarn*. Auswertung des zweiten Erfahrungsaustausches der Regionalen Entwicklungszentren des Städtekranses um Berlin (ARGEREZ). In: *Schriftenreihe* Nr. 2, Seiten 51-88
- Bunzel, Arno/Henkel, Dietrich (2003): Verkürzung von Nutzungszyklen bei Gewerbeimmobilien – ein Problem für die Stadtplanung? In: *Raumforschung und Raumordnung* (Vol. 61), Seiten 423-435
- Cholewa, Werner/Dahlhammer, Wolf-Dieter/Dyong, Hartmut/Heide, Hans-Jürgen von der/Arenz, Willi (1998 ff.): *Raumordnung in Bund und Ländern*. Stuttgart et al.
- Coenen, Reinhard/Grunwald, Armin (Hg.) (2003): *Nachhaltigkeitsprobleme in Deutschland. Analyse und Lösungsstrategien*. Berlin
- Danielzyk, Rainer (1999): Regionale Kooperationsformen. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, Seiten 557-586
- Danielzyk, Rainer (2002): Interkommunale Zusammenarbeit und Regionalentwicklung – politische Schnittstelle der Regionalplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hg.): *Neue Wege in der Regionalplanung. Arbeitsmaterial* Nr. 297. Hannover, Seiten 35-43
- Davy, Benjamin (1998): „Nachhaltige städtebauliche Entwicklung“. Zur Neuorientierung der deutschen Planungs- und Bodenpolitik. In: Arbeitskreis Stadterneuerung (Hg.): *Jahrbuch Stadterneuerung 1988*. Berlin, Seiten 91-107
- Deutsches Institut für Urbanistik (2002): *Interkommunale Kooperation im Städtebau. Beiträge zur Stadtforschung* Nr. 34. Berlin
- Deutsches Institut für Urbanistik (DIfU) (2004a): *Zwischen Flächenboom und Geschäftsleerstand. Einzelhandel in der Stadt*. Seminar vom 22. bis 24. März. Berlin
- Deutsches Institut für Urbanistik (DIfU) (2004b): *Seminarbegleitende Bibliographie zum Seminar Einzelhandel in der Stadt. Zwischen Flächenboom und Geschäftsleerstand*. Berlin

- Dierksmeier, H.H. (1966): Nicht-rechtsfähige kommunale Zusammenschlüsse des öffentlichen Rechts zur Förderung der kommunalen Gemeinschaftsarbeit. Münster: Dissertation
- Diller, Christian (2002): Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. Opladen
- Dortmund, Stadt (2004): Masterplan Wohnen. Dortmund
- Dransfeld, Egbert (2004): Möglichkeiten zur Verbesserung der Interkommunalen Kooperation: Beispiele aus der Praxis, Erfahrungen, Handlungsbedarf. Gutachten im Auftrag des Deutschen Bundestages über das Büro für Technikfolgenabschätzung (TAB) beim Deutschen Bundestag. Unveröffentlichtes Manuskript. Dortmund
- Ehlers, Dirk (1986): Die Entscheidung der Kommunen für eine öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Organisation ihrer Einrichtungen und Unternehmen. In: Die öffentliche Verwaltung (Vol. 39), Seiten 897-908
- Ehlers, Dirk (1997): Interkommunale Zusammenarbeit in Gesellschaftsformen. In: Deutsches Verwaltungsblatt (Vol. 112), Seiten 137-145
- Eichener, Volker (2004): Zukunft der Wohnungswirtschaft – demografische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen ohne politische Schlussfolgerungen. Referat auf der Fachtagung des Deutschen Instituts für Städtebau und Wohnen (ISW) „Wohnungsmärkte im Wandel“. 14. September. Dortmund
- Einig, Klaus (Hg.) (2000): Regionale Koordination der Baulandausweisung. Berlin
- Empirica AG (2004): Quantitative und qualitative Entwicklung der Wohnungsnachfrage. Referat von Marie-Therese Krings-Heckemeier auf der Fachtagung des Deutschen Instituts für Städtebau und Wohnen (ISW) „Wohnungsmärkte im Wandel“. 14. September. Dortmund
- Erbguth, Wilfried (1999): Rechtliche Grundlagen der Regionalplanung. In: Erbguth, Wilfried/Müller, Bernhard/Koch, Robert: Regionalplanung in den ostdeutschen Ländern. *Arbeitsmaterialien* Nr. 255 der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). Hannover
- Erbguth, Wilfried/Schoeneberg, Jörg (1992): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht. Köln et al.
- Flasnoecker, J. (1974): Typische Rechtsformen der interkommunalen Zusammenarbeit nach BayKommZG und EStärkG. Mainz: Dissertation
- Franken, Kommunalverband (2002): Einzelhandel in der Region. Regionales Märktekonzept. Heilbronn
- Friauf, K.-H./Wendt, R. (1980): Rechtsfragen der Kreisumlage.

- Froriep, S. (1970): Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk – sein Werden und Wirken. In: *Raumforschung und Raumordnung*, Vol. 28, Seiten 51-61
- Fürst, Dietrich/Klinger, Werner/Knieling, Jörg/Mönecke, Margit/Zeck, Hildegard (1990): *Regionalverbände im Vergleich: Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen*. Baden-Baden
- Fürst, Dieter/Ritter, Ernst-Hasso (1993): *Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung. Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriß*. Düsseldorf
- Fürst, Dieter (1999): Paradigmatische Ansätze zur regionalen Entwicklungssteuerung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hg.): *Die Region ist die Stadt*. Gemeinsame Jahrestagung ARL und DASL 1998. Hannover, Seiten 77-85
- Fürst, Dieter (2001): *Stadt-Umland-Kooperation als Kommunikation*. Frankfurt am Main
- Gathen, H.-G. (1965): *Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung als Rechtsform übergemeindlicher Zusammenarbeit*. Münster: Dissertation
- Gawron, Thomas (2001): Die Internationale Bauausstellung Emscher Park – Planung durch Projekte. In: Petra Jähnke/Thomas Gawron (Hg.): *Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung Kommunalen Politik*. GRAUE REIHE Nr. 21 des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS). Erkner vor Berlin, Seiten 123-138
- Gawron, Thomas (2004): *Möglichkeiten zur Verbesserung der Interkommunalen Kooperation: Beispiele aus der Praxis, Erfahrungen, Handlungsbedarf*. Gutachten im Auftrag des Deutschen Bundestages über das Büro für Technikfolgenabschätzung (TAB) beim Deutschen Bundestag. Unveröffentlichtes Manuskript. Leipzig
- Gawron, Thomas/Jähnke, Petra (2001): *Kooperation in der Region – Thematische Einleitung*. In: Jähnke, Petra./Gawron, Thomas (Hg.): *Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik*. GRAUE REIHE Nr. 21 des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS). Erkner vor Berlin, Seiten 11-34
- Gern, Alfons (1997): *Deutsches Kommunalrecht*. Zweite Auflage. Baden-Baden
- Gern, Alfons (2003): *Deutsches Kommunalrecht*. Dritte Auflage. Baden-Baden
- Gluck, Erich (2004): *Stabilisierung der Nachfrage nach Wohnungen auf niedrigem Niveau*. In: *ifo-Schnelldienst* Nr. 4 (Vol. 57), Seiten 11-32
- Gorsler, Daniela (2002): *Informelle räumliche Planung*. Hannover
- Grotefels, Susan/Lorenz, Jana (2001): *Der landesplanerische Vertrag nach § 13, Satz 5 ROG*. In: *Umwelt- und Planungsrecht*, Seiten 328 ff.
- Hegele, Dorothea/Ewert, Klaus-Peter (1997): *Kommunalrecht im Freistaat Sachsen*. Zweite Auflage. Stuttgart et al.



- Heinz, Werner (1997): Ansätze interkommunaler Kooperation – Frankfurt und die Rhein-Main-Region. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, Seiten 73-97
- Heinz, Werner (Hg.) (2000a): Stadt und Region – Kooperation oder Koordination? Stuttgart et al.
- Heinz, Werner (2000b): Interkommunale Kooperation in Stadtregionen: Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. In: Ders. (Hg.): Stadt und Region – Kooperation oder Koordination? Stuttgart et al., Seiten 169-274
- Heinz, Werner/Kodolitsch, Paul von/Langel, Nicole/Reidenbach, Michael (2004): Interkommunale Kooperation in baden-württembergischen Stadtregionen. Stuttgart et al.
- Heinze, Rolf G./Voelzkow, Heinz (1991): Die Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. In: Blanke, Bernhard (Hg.): Stadt und Staat. Sonderheft Nr. 22 der Politischen Vierteljahresschrift. Opladen, Seiten 461-476
- Hennecke, Hans-Günter (1992): Aufgabenzuständigkeit im Kreisangehörigen Raum.
- Hennecke, Hans-Günter/Maurer, Hartmut/Schoch, Friedrich (Hg.) (1994): Die Kreise im Bundesstaat. Baden-Baden
- Herfert, Günter (1996): Wohnsuburbanisierung in Verdichtungsräumen der neuen Bundesländer. In: Europa Regional (Vol. 4), Seiten 32-49
- Heyde, Hans-Jürgen von der (1982): Kreisentwicklungsplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Grundrisse der Raumordnung. Hannover, Seiten 382-385
- Holl, Stefan (2004): Wie die Lücken füllen? Strategien und Maßnahmen zur Leerstandsbekämpfung. Vortrag auf dem Seminar des Deutschen Instituts für Urbanistik (DIfU) „Zwischen Flächenboom und Geschäftsleerstand. Einzelhandel in der Stadt“. 23. März. Berlin
- Hübler, Karl-Hermann (2002): Erfolgskontrollen und Wirkungsanalysen in der Raumplanung – weshalb Erkenntnisse dazu in Deutschland dringlich sind. In: Regionale Entwicklungskonzepte. Strategien und Steuerungswirkungen. *Arbeitsmaterialien der ARL* Nr. 287. Hannover, Seiten 10-23
- Hutter, G. (2000): Steuerung von Baulandausweisungen durch einen reformierten Kommunalen Finanzausgleich. In: Einig, Klaus (Hg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung. Berlin, 258-273
- Informationen zur Raumentwicklung (1996): Stadt-Umland-Beziehungen: Konfliktpotentiale und Konfliktlösungsansätze. Themenheft (Heft 4/5). Bonn
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (2000): Landesplanerischer Vertrag. Sonderveröffentlichung. Dortmund

- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (2002): Aktuelle Entwicklungen beim Gewerbeflächenbedarf. Schriftenreihe Heft 181. Dortmund
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (2002): Interkommunale Gewerbegebiete Nordrhein-Westfalen. Schriftenreihe Heft 182. Dortmund
- Internationale Bauausstellung Emscher Park (IBA) (1994): *Bauplatz Zukunft*. Ausstellungskatalog zur IBA – Zwischenpräsentation. Gelsenkirchen
- Internationale Bauausstellung Emscher Park (IBA) (1996): *Werkstatt für die Zukunft von Industrieregionen*. Memorandum 1996-1999. IBA-Memorandum II. Gelsenkirchen
- Jähnke, Petra (1998): Kooperation im Städtenetz – Regionale Entwicklungszentren in Brandenburg. In: Kühn, Manfred/Moss, Timothy (Hg.): *Planungskultur und Nachhaltigkeit*. Berlin, Seiten 185-211
- Jähnke, Petra/Gawron, Thomas. (Hg.) (2001): Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik. GRAUE REIHE Nr. 21 des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS). Erkner vor Berlin, zweite Auflage
- Junker, Rolf (2004): Zwischen Handelsflächenboom und Geschäftsleerstand – Was tun? Thesen zur Abschlussdiskussion des Seminars des Deutschen Instituts für Urbanistik (DifU) Zwischen Flächenboom und Geschäftsleerstand. *Einzelhandel in der Stadt*. 24. März. Berlin
- Kabisch, Sigrun/Bernt, Matthias/Peter, Andreas (2004): *Stadtumbau unter Schrumpfungsbedingungen*. Wiesbaden
- Kahnert, Rainer/Rudowsky, Kathrin (1997): *Interkommunale Gewerbegebiete, nachhaltige Entwicklung im Handlungsfeld „Bauen und Wohnen“*. Dokumentation von Fallbeispielen. Stuttgart
- Karenberg, Hanns/Münstermann, Engelbert (1999): *Kommunale Finanzen*. In: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hg.) *Kommunalpolitik*. Opladen, Seiten 437-460
- Kestermann, Rainer (1997): *Neue kooperative Verfahren in der Raumplanung – Phänomenologische Betrachtungen als Ersatz für die Darstellung theoretischer Grundlagen*. In: Adam, B. (Hg.): *Neue Verfahren und Kooperative Ansätze in der Raumplanung. Sonderheft Raumplanung Heft 2*, Seiten 50-78
- Kiepe, Folkert (1996): *Stadtregionen*. In: *Informationen zur Raumentwicklung (IzR)*, Heft Nr. 4/5, Seiten 307-316
- Kilian, Reinhard/Müllers, Ernst (Hg.) (2003): *Möglichkeiten zur Bewältigung von Stadt-Umland-Problemen in großstädtischen Verdichtungsräumen*. In: *Verwaltungsarchiv (Vol. 89)*, Seiten 25-69

- Kleine, Klaus/Offermanns, Thomas (2000): In Deutschland geplante Factory Outlet Center. In: Raumforschung und Raumordnung (Vol. 58), Seiten 35-46
- Klemme, Marion (2002): Interkommunale Kooperation und nachhaltige Entwicklung. Dortmund
- Knemeyer, Franz-Ludwig (1983): Die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden und Landkreise. In: Festschrift für Georg Christoph von Unruh. Seiten 209 ff.
- Knemeyer, Franz-Ludwig/Hofmann, J. (Hg.) (1984): Gemeinden und Kreise.
- Knieling, Jörg (2002): Regionale Entwicklungskonzepte – Instrument zur Verwirklichung der Raumordnungsplanung. In: *Arbeitsmaterialien* Nr. 290 der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). Regionalplanung in Baden-Württemberg. Hannover, Seiten 2-18
- Knieling, Jörg/Dietrich Fürst/Rainer Danielzyk (2003): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. Dortmund
- Koch, Robert (2000): Der regionale Flächennutzungsplan: Einschätzung eines neuen Plantyps aus Sicht der Stadt- und Regionalplanung. In: Klaus Einig (Hg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung. Berlin, Seiten 203-215
- Köck, Wolfgang (Hg.) (2002): Flächenhaushaltspolitik: Bodenschutz durch Flächenverbrauchsbeschränkung. Sonderheft 2002 der Zeitschrift für Umweltrecht
- Köck, Wolfgang (2003): Eingriffsregelung und Kompensationsflächenmanagement. Neue Konzepte und rechtliche Erfordernisse der Flächen- und Maßnahmenbevorzugung zur Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft. Tagungsdokumentation. *discussion paper*. Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle (UFZ). Leipzig
- Köck, Wolfgang (2004): Reduzierung des Flächenverbrauchs Bodenschutz. Stellungnahme zur Landtags-Drs. 3/6500 vor dem Ausschuss für Umwelt- und Landesentwicklung des Sächsischen Landtages am 26. Januar 2004 im Rahmen der Sachverständigenanhörung. Vervielfältigtes Manuskript
- Kommunalverband Großraum Hannover (KGH) (2000): Regionales Einzelhandelskonzept für den Großraum Hannover. Gutachten. Beiträge zur Regionalen Entwicklung, Heft Nr. 82. Hannover
- Kommunalverband Großraum Hannover (KGH) (2001): *Regionales Raumordnungsprogramm* Großraum Hannover 1996. Vierte Änderung: Einzelhandelskonzept für den Großraum Hannover – Verbindliche Festlegung. Beiträge zur regionalen Entwicklung, Heft Nr. 95. Hannover
- Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR) (1991): Aufgaben, Organisation, Profile. Essen

- Konze, Heinz/Münch, Uwe/Schneiders, Friedhelm (2000): Steuerung der Baulandausweisung durch Gebietsentwicklungsplanung: Erfahrungen aus dem Regierungsbezirk Düsseldorf. In: Klaus Einig (Hg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung. Berlin, Seiten 106-115
- Kopf, Hannes (2002): Rechtsfragen bei der Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten unter besonderer Berücksichtigung von Factory Outlet-Centern. Berlin
- Krieger, Fritz (2001): Interkommunale Kooperation am Beispiel gemeinsamer Industrie- und Gewerbegebiete. In: Petra Jähnke/Thomas Gawron (Hg.): Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik. GRAUE REIHE Nr. 21 des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS). Erkner vor Berlin, Seiten 223-234
- Kronisch, Achim (1993): Aufgabenverlagerung und gemeindliche Aufgabengarantie. Baden-Baden
- Kruse, Stefan (2001): Chancen und Grenzen Kommunalen Abstimmung bei der Ansiedlung von großflächigem Einzelhandel. In: Jähnke, Petra/Gawron, Thomas (Hg.): Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung Kommunalen Politik. GRAUE REIHE Nr. 21 des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS). Erkner vor Berlin, Seiten 235-245
- Kujath, Hans-Joachim (2001): Editorial zu Petra Jähnke/Thomas Gawron (Hg.): Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik. GRAUE REIHE Nr. 21 des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS). Erkner vor Berlin, Seiten 5-6
- Kuschnerus, Ulrich (2003): Das interkommunale Abstimmungsgebot in der Rechtsprechung. Thesenpapier zur Konferenz des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster. „Interkommunale Abstimmung in der Bauleitplanung“. Münster: 26. September
- Laux, Eberhard (1999): Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktionalreform. In: Wollmann, Helmut/Roth, Roland (Hg.): *Kommunalpolitik*. Opladen, Seiten 168-185
- Lehmann-Grube, Hinrich/Seele, Günter (1983): Die Verwaltung von Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Lehmann-Grube, Hinrich/Seele, Günter (Hg.): Die Verwaltung von Verdichtungsräumen. Baden-Baden, Seiten 9-67
- Löwer, Wolfgang (2001): Kommentierung Art. 28 GG. In: Philipp Kunig (Hg.): Grundgesetz-Kommentar. Berlin, vierte/fünfte Auflage
- Lüthje, Kurt (1998): Ansätze einer interkommunalen Zusammenarbeit im Einzelhandel am Beispiel des Raumes Koblenz/Neuwied. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, Seiten 173 ff.
- Lusche, U. (1998): Die Selbstverwaltungsaufgaben der Landkreise.

- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz (Hg.) (1995): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. Frankfurt am Main/New York, Seiten 39-75
- Merk, Beate (2002): Interkommunale Zusammenarbeit – eine Standortbestimmung. In: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hg.): Stadt-Umland-Management. Partnerschaft statt Konkurrenz. München und Rosenheim, Seiten 33-34
- Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MSWKS) (2001): Business Improvement Districts. Düsseldorf
- Müller, Bernhard/Trute, Hans-Heinrich (1996): Stadt-Umland-Probleme und Gebietsreform in Sachsen. Dresden
- Nadelski, Sabine (2000): Förderung des Wohnungsbaus am schienenengebundenen Nahverkehr: Erfahrungen aus Nordrhein-Westfalen. In: Klaus Einig (Hg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung. Berlin, Seiten 282-301
- Niemeier, Hans-Gerhart (1965): Rechtsfragen der Raumordnung und Landesplanung. In: Juristenjahrbuch (Vol. 6), Seiten 116 ff.
- Nuissl, Henning/Rink, Dieter (2003): Urban Sprawl. *discussion paper*. Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle (UFZ). Leipzig
- Overwien, Petra (2002): Kooperation statt Konkurrenz? Neue Ansätze interkommunaler Abstimmung bei großflächigen Einzelhandelsvorhaben in Nordrhein-Westfalen. Herausgegeben vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS), Forschungsbereich „Raumordnung und Landesentwicklung“. Dortmund
- Pagenkopf, Hans (1975): Kommunalrecht. Band 1: Verfassungsrecht. Köln et al., zweite Auflage
- Pannitschka, Wolf (2001): Kommunalhoheit und Mehrzweckverband – Umlandverband Frankfurt/Main. In: Jähne, Petra/Gawron, Thomas (Hg.): Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik. GRAUE REIHE Nr. 21 des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS). Erkner vor Berlin, Seiten 61-68
- Petz, Ursula von (1986): Planung im Revier – Entstehungsbedingungen der Landesplanung im Ruhrgebiet nach 1900. In: Raum Planung, Heft Nr. 33, Seiten 82-87
- Poeschel, Jürgen (1977): Verband Großraum Braunschweig: Bestandsaufnahme. Zugleich eine Auseinandersetzung mit Tendenzen der Verwaltungs- und Gebietsreform. In: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) (Vol. 30), Seiten 231-240
- Postlep, Rolf-Dieter (2002): Das Anreiz- und Ausgleichsproblem bei zentralörtlichen Leistungen und Möglichkeiten zu seiner Lösung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes. *Forschungs- und Sitzungsbericht* Nr. 217. Hannover, Seiten 37-42

- Powell, Walter W. (1996): Weder Markt noch Hierarchie: Netzwerkartige Organisationsformen. In: Kenis, Patrick:/Schneider, Volker. (Hg.): Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. Frankfurt am Main/New York, Seiten 213-271
- Priebs, Axel (2000): Festlegung von Vorranggebieten für die Siedlungsentwicklung. Erfahrungen aus der Region Hannover. In: Klaus Einig (Hg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung. Berlin, Seiten 79-90
- Priebs, Axel (2002): Regionales Einzelhandelskonzept für den Großraum Hannover – Ein Werkstattbericht. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL): Regionalplanung in Baden-Württemberg. *Arbeitsmaterial* Nr. 290. Hannover, Seiten 150-158
- Priebs, Axel (2003): Regionale Konsensstrategien am Beispiel des Einzelhandelskonzeptes des Großraumes Hannover. In: Barbara Zibell (Hg.): Zur Zukunft des Raumes. Frankfurt am Main et al., Seiten 163-172
- Püttner, Günter (Hg.) (1982): Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis. 6 Bände. Zweite Auflage. Berlin et al.
- Reitzig, Frank (2000): Interkommunale Flächennutzungsplanung im Praxisvergleich. Unveröffentlichtes Manuskript. Berlin
- Reitzig, Frank (2004): Interkommunale Bauleitplanung. Vortrag auf der Fachtagung des Umweltforschungszentrums Leipzig-Halle (UFZ) *Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch lokale und regionale Flächenressourcenbewirtschaftung*. Leipzig, 25. Oktober
- Reitzig, Frank (2004): Interkommunale Flächennutzungsplanung – Möglichkeiten, Ziele, Rechtstatsachen. Begleitendes Papier zum Vortrag auf der Fachtagung des Umweltforschungszentrums Leipzig-Halle (UFZ) *Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch lokale und regionale Flächenressourcenbewirtschaftung*. Leipzig, 25. Oktober
- Rehsöft, Fritz (1999): Organisation und Ablauf interkommunaler Zusammenarbeit. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (Hg.): Überörtliche Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen. Schriften Nr. 148. Dortmund, Seiten 23-33
- Rengeling, Hans-Werner (1982): Formen interkommunaler Zusammenarbeit. In: Gunter Püttner (Hg.): Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band II, § 38. Berlin et al.
- Ring, Irene (2004): Ökologische Aufgaben und ihre Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich. Sonderheft der *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung* (ZAU). Im Erscheinen
- Rothe, K.-H. (1965): Das Recht der interkommunalen Zusammenarbeit in der Bundesrepublik Deutschland. Göttingen

- Sachverständigenrat für Umweltfragen (1996): Umweltgutachten 1996. Zu Umsetzung einer dauerhaften – umweltgerechten Entwicklung. Stuttgart
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (2000): Umweltgutachten 2000. Schritte ins nächste Jahrtausend. Stuttgart
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (2002): Für die Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Sondergutachten. Bundestags-Drucksache 14/9852. Bonn
- Scharpf, Fritz (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Hérier, A. (Hg.): Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung. Opladen, Seiten 57-83 (Politische Vierteljahresschrift – Sonderheft 24)
- Schimanke, Dieter (1983): Die Verwaltung von Verdichtungsräumen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Die öffentliche Verwaltung (Vol. 36), Seiten 704-716
- Schink, Alexander (1997): Die Stadt und ihr Umland. In: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Vol. 11), Seiten 81-91
- Schmidt-Aßmann, Eberhard (1991): Kommunale Selbstverwaltung „nach Rastede“ – Funktion und Dogmatik des Art. 28, Abs. 2 GG in der neueren Rechtsprechung. In: Festschrift für W. Sandler. Seiten 121 ff.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard (1999): Kommunalrecht. In: Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hg.): Besonderes Verwaltungsrecht, Kapitel 1. Berlin/New York, Seiten 1-103
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd (1990): Das Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der Deutschen Demokratischen Republik vom 17.05.1990. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Seiten 848-855
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2000): Regionaler Flächennutzungsplan. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL): Regionaler Flächennutzungsplan. Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung. *Forschungs- und Sitzungsberichte* Band 213. Hannover
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2004): Der städtebauliche Handlungsrahmen für eine Flächenhaushaltspolitik. Vortrag auf der Fachtagung des Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle (UFZ) *Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch lokale und regionale Flächenressourcenbewirtschaftung*. Leipzig, 25. Oktober
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd/Reitzig, Frank (2002): Anwendungsstudie zum Regionalen Flächennutzungsplan. *Forschungsbericht* Heft 108 des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. Bonn
- Schmidt-Jortzing, Edzard/Schink, Alexander (1982): Subsidiaritätsprinzip und Kommunalordnung. Köln et al.
- Schmitz, Gottfried/Hesler, Alexander von/Groß, Thomas (1997): Modelle eines neuen Planungstyps für Verdichtungsräume. Bad Homburg

- Schmitz, Gottfried (1997): Entwicklungssteuerung in den großen Verdichtungsräumen der Bundesrepublik Deutschland. In: Umlandverband Frankfurt (Hg.): Ansichten zur Region – Verwaltungsreform. Modelle zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Region Frankfurt/Main. Frankfurt am Main
- Schneider, Johann (2003): Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Factory Outlet Centern. Dissertation. Kiel
- Schoch, Friedrich (1994): Die Kreise zwischen örtlicher Verwaltung und Regionalisierungstendenzen. In: Hennecke/Maurer/Schoch: Die Kreise im Bundesstaat, Baden-Baden, Seiten 9-60
- Schön, Ulrich (2000): Lenkung der Bauleitplanung durch Regionalplanung – Erfahrungen aus der Region Stuttgart. In: Klaus Einig (Hg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung. Berlin, Seiten 91-105
- Schwarze-Rodrian, Martin (1988): Das Regionale Freiraumsystem Ruhrgebiet (RFR) – Neue Wege der Freiraumpolitik. In: Geographische Rundschau (Vol. 40), Seiten 63-68
- Schwarze-Rodrian, Martin (1999): Der Emscher Landschaftspark – Von der Vision zur Umsetzung. In: Kurth, Detlev/Scheuven, Rudolf/Zlonicky, Peter (Hg.): Laboratorium Emscher Park. Dortmund, Seiten 65-70
- Seele, Günter (1983): Verwaltungsorganisation in Großstadtreionen. In: Lehmann-Grube, Hinrich/Seele, Günter (Hg.): Die Verwaltung von Verdichtungsräumen. Baden-Baden, Seiten 69-230
- Selle, Klaus (1994): Was ist bloß mit der Planung los? Dortmund
- Seewald, O. (1999): Abschnitt Kommunalrecht. In: Steiner, Udo (Hg.): Besonderes Kommunalrecht. Heidelberg, Seiten 1-171
- Sinz, Roswitha (2004): Koordinierte Entwicklungskonzepte für Standorte zum Wohnleben. Referat auf der Fachtagung des Deutschen Instituts für Städtebau und Wohnen (ISW) „Wohnungsmärkte im Wandel“. 14. September. Dortmund
- Spannowsky, Willi (1999a): Der „Regionale Flächennutzungsplan“ als neues Instrument der räumlichen Ordnung des örtlichen und überörtlichen Raumes. In: Umwelt- und Planungsrecht (UPR) (Vol. 19), Seiten 409-417
- Spannowsky, Willi (1999b): Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe und raumordnerischer Vertrag. In Umwelt- und Planungsrecht (Vol. 19), Seiten 241 ff.
- Steinacher, Bernd (2001): Kooperation im Verband Region Stuttgart – Bilanz nach vier Jahren. In: Petra Jähnke/Thomas Gawron (Hg.): Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik. GRAUE REIHE Nr: 21 des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS). Erkner vor Berlin, Seiten 89-104



- Steinberg, Hans-Günther (1971): Die Geschichte des SVR und seine Bedeutung für die Entwicklung der Landesplanung in Deutschland. *Forschungs- und Sitzungsberichte* Nr. 63. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). Hannover
- Stich, Rudolf (1999): Die Bedeutung der Landes- und Regionalplanung für die gemeindliche Bauleitplanung nach dem ROG 1998. In: *Baurecht* (Vol. 30), Seiten 957-964
- Stiens, Gerd (1994): Veränderte Entwicklungskonzeption für den Raum außerhalb der großen Agglomerationsräume. In: *Informationen zur Raumentwicklung* (Heft Nr. 7/8) Seiten 427-443
- Stober, Rolf (1996): *Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart et al., dritte Auflage
- Stuer, Bernhard/Landgraf, B. (1998): Gebietsreform in den neuen Bundesländern – Bilanz und Ausblick. In: *Landes- und Kommunalverwaltung*, Seiten 209-216
- Stuttgart, Verband Region (Hg.) (2002): Das Ende der Nahversorgung? Schriftenreihe *Verband Region Stuttgart* Nr. 17. Stuttgart
- Sundermann, Welf/Miltkau, Thomas (1995): *Kommunalrecht Brandenburg*. Hamburg
- Thiel, Fabian (2004): Städtebauliche Instrumente zur Reduzierung des Flächenverbrauches unter besonderer Berücksichtigung der Problematik des Stadtumbaus. *Bericht Nr. 14/2004* des Umweltforschungszentrums Leipzig-Halle (UFZ). Leipzig
- Thiel, Fabian (2004): Strategisches Flächenmanagement und Eigentumspolitik. Bodenrechtliche Hemmnisse und Herausforderungen für die Etablierung einer lokalen Flächenkreislaufwirtschaft. *Bericht Nr. 24/2004* des Umweltforschungszentrums Leipzig-Halle (UFZ). Leipzig
- Thieme, Werner (1967): *Verwaltungslehre*. Köln et al. Erste Auflage
- Thieme, Werner (1977) *Verwaltungslehre*. Köln et al.. Dritte völlig neu bearbeitete Auflage
- Thieme, W./Prillwitz, G. (1981): *Durchführung und Ergebnisse der Kommunalen Gebietsreform*. Baden-Baden
- Tönnies, Gerd (2002): Entwicklungstendenzen der Siedlungsstruktur – Konzentrations- und -dispensionsprozesse. In: ARL (Hg.): *Fortentwicklung der Zentrale-Orte-Konzeption*. Hannover, Seiten 63-77
- Trümper, Andreas (1982): *Raumbezogene Planung im Großstadt-Umland-Bereich*. Bonn
- Unruh, Georg Christoph von (1978): *Gemeinderecht*. In: Ingo von Münch (Hg.): *Besonderes Verwaltungsrecht*. Berlin, Seiten 85-162
- Vogels, Paul-Heinz/Holl, Stefan/Birk, Hans-Jörg (1998): *Auswirkungen großflächiger Einzelhandelsbetriebe*. Stadtforschung aktuell, Band 69. Basel et al.

- Vogels, Paul-Heinz/Will, Joachim (1999): Raumordnerische und städtebauliche Auswirkungen von Factory-Outlet-Center. Stadtforschung aktuell, Band 70. Basel et al.
- Waechter, Kay (1997): Kommunalrecht. Köln et al. Dritte Auflage
- Wagener, Frido (1974): Modelle der Stadt-Umland-Verwaltung. In: Schneider, H./Götz, V. (Hg.): Im Dienst an Land und Stadt. Festschrift für Werner Weber. Berlin, Seiten 957-977
- Wagener, Frido (1982): Stadt-Umland-Verbände. In: Günter Püttner (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 2: Kommunalverfassung § 39. Berlin, zweite Auflage
- Wagner, Volkmar (1999): Die Pflicht benachbarter Gemeinden zur Abstimmung ihrer Bauleitpläne (§ 2, Abs. 2 BauGB). In: BWGZ 1999
- Wagner, Volkmar (2000): Das interkommunale Abstimmungsgebot im Licht der neuen Rechtsprechung (insbesondere zu Factory Outlet Center). In: *Zeitschrift für Baurecht (ZfBR)*
- Weck, Sabine (1996): Neue Kooperationsformen in Stadtregionen. In: Raumforschung und Raumordnung (Vol. 54), Seiten 248-256
- Weizäcker, Ernst Ullrich von/Lovins, Amory B./Lovins, L. Hunter (1997): Faktor Vier. München
- Wetzlar, Magistrat/Gießen, Magistrat (Hg.) (2003): Gießen-Wetzlar 2030. Von Konkurrenz durch Kooperation zu Konsens. Strategie kooperativen Handelns für die Stadtregion Stadtinitiative 2010. Gießen
- Weyl, Heinz (1991): Zur Geschichte der Landes- und Regionalplanung in Niedersachsen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung. Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. *Forschungs- und Sitzungsberichte* Nr. 182. Hannover, Seiten 197-251
- Wiechmann, Thorsten (1998): Vom Plan zum Diskurs? Baden-Baden
- Winkel, Rainer (1997): Studie zur Umsetzung Regionaler Entwicklungskonzeptionen im Freistaat Thüringen durch Interkommunale Kooperation. Dresden
- Winkel, Rainer (1998): Ansätze zum Vorteils- und Nachteilsausgleich in Stadtregionen. In: Jähnke, Petra (Hg.): *Komplementarität statt Konkurrenz – Regionale Entwicklungszentren und ihr Umland in Brandenburg. Auswertung des ersten Erfahrungsaustausches zu Regionalen Entwicklungszentren des Städtekränzes um Berlin (ARGEREZ)*. Erkner vor Berlin: Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung
- Winkel, Rainer (1999): Das Instrument des Leistungs- und Lastenausgleiches zwischen Städten und kleineren Gemeinden – Ansätze für neue Wege. In: Institut für Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Brandenburg (ISW) (Hg.): Stadt und Nachbarn. Auswertung des zweiten Erfahrungsaustausches des Städtekränzes um Berlin (ARGEREZ). In: *Schriftenreihe* Nr. 2, Seiten 41-49

- Wolff, Hans/Bachof, Otto/Stober, Rolf (1987): Verwaltungsrecht II. München. Fünfte Auflage
- Wolfgang, Hans-Michael (1987): Interkommunales Zusammenwirken durch Einbeziehung Kreisangehöriger Gemeinden in den Vollzug von Kreisaufgaben. Frankfurt am Main
- Wolters, Udo (2001): Kooperation in der Stadtregion – Stadtverband Saarbrücken. In: Jähne, Petra/Gawron, Thomas (Hg.): Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung Kommunalen Politik. GRAUE REIHE Nr. 21 des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS). Erkner vor Berlin, Seiten 69-76
- Wuschansky, Bernd (1998): Ziele der Raumordnung und Landesplanung – Ihre Festlegung in der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung – Ihre Umsetzung in die Kommunale Bauleitplanung. Dissertation. Dortmund
- Zielke, Beate (1993): Zwischengemeindliche Zusammenarbeit. Rechtliche, organisatorische und finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten. Berlin

## **Thomas Gawron**

Jurist und Soziologe. *Senior Fellow* am Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH (UFZ), Department Umwelt- und Planungsrecht (TZ), und Hochschuldozent in Berlin. Vormalig Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Urbanistik (DIfU), am Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) und am Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e.V. (IRS). Fünfzehnjährige Lehrtätigkeit im Städtebau-, Planungs- und Umweltrecht, zuletzt Gastprofessor am Fachbereich Architektur, Stadtplanung, Landschaftsplanung der Universität Kassel. Seit 1996 Veröffentlichungen zur Stadt- und Regionalforschung und zu Wirkungsanalysen räumlicher Politik.