

Arno Bunzel  
Frank Reitzig  
Robert Sander

# Interkommunale Kooperation im Städtebau

difu

*HLuHB Darmstadt*



15807636

Difu-Beiträge zur Stadtforschung **34**  
Deutsches Institut für Urbanistik

# Inhalt

|   |    |
|---|----|
| Vorwort .....   | 15 |
| Abstract .....  | 17 |
| I. Einführung .....   | 19 |
| 1. Das Handlungsfeld „Interkommunale Kooperation“ .....   | 19 |
| 2. Der Untersuchungsgegenstand .....  | 21 |
| 3. Methodischer Ansatz .....  | 24 |
| 4. Gang der Untersuchung .....  | 25 |
| 4.1 Umfrage bei den höheren Verwaltungsbehörden im Sinne<br>von § 6 Abs. 1 und § 10 Abs. 2 BauGB zur Zusammen-<br>arbeit benachbarter Gemeinden bei der Bauleitplanung .....                | 25 |
| 4.2 Befragung der Städte und Gemeinden zu gemeinsamen<br>Bebauungsplänen und zu sonstigen interkommunalen<br>Kooperationen im Zusammenhang mit der Aufstellung<br>von Bebauungsplänen ..... | 27 |
| 4.3 Befragung der Städten und Gemeinden zu inter-<br>kommunalen Flächennutzungsplänen .....   | 29 |
| II. Formen interkommunaler Zusammenarbeit nach<br>dem BauGB und dem BauROG .....  | 31 |
| 1. Interkommunale Abstimmungspflicht nach dem BauGB .....   | 32 |
| 2. Planungsverbände nach dem BauGB .....  | 35 |
| 2.1. Aufgaben des Planungsverbandes .....   | 35 |
| 2.2. Organisationsstruktur .....  | 36 |
| 2.3. Befugnisse des Planungsverbandes .....   | 38 |
| 2.4. Zwangsplanungsverband .....  | 39 |
| 3. Additive Bebauungspläne .....  | 40 |
| 4. Gemeinsame Flächennutzungspläne nach § 204 Abs. 1 BauGB ...  | 42 |

|      |   |    |
|------|---|----|
| 4.1  | Die materiellen Voraussetzungen des § 204 Abs. 1 Satz 1 BauGB .....   | 42 |
| 4.2  | Die Pflicht zur Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplans und ihre Ausnahmen .....   | 44 |
| 4.3  | Wesen und Wirkungen: der Gesamtplan als Beschlussgegenstand und die Vollbindung der Gemeinden .....   | 45 |
| 4.4  | Die „bindende Vereinbarung“ als Grundlage für den gemeinsamen Plan .....  | 47 |
| 4.5  | Ausnahmen von der Vollbindung .....   | 49 |
| 4.6  | Durchsetzung der Aufstellungspflicht durch die höheren Verwaltungs- und die Kommunalaufsichtsbehörden .....   | 52 |
| 4.7  | Inhalt und Reichweite des Anspruchs benachbarter Gemeinden auf Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplans und seine gerichtliche Durchsetzung ..... | 53 |
| 4.8  | Planaufstellungsverfahren beim gemeinsamen Flächennutzungsplan .....  | 56 |
| 4.9  | Koordination einer freiwilligen Zusammenarbeit außerhalb von Verbandsstrukturen .....   | 62 |
| 5.   | Vereinbarung über Darstellungen in einzelgemeindlichen Flächennutzungsplänen .....  | 68 |
| 6.   | Additiver Flächennutzungsplan .....   | 72 |
| 6.1  | Gegenstand der Planung und der einzelgemeindlichen Planaufstellungsverfahren .....  | 73 |
| 6.2  | Bedeutung der materiellen Abstimmungspflicht .....  | 74 |
| 6.3  | Sonderfall: Kann aus einem additiven Flächennutzungsplan nachträglich ein gemeinsamer Flächennutzungsplan werden? .....                                     | 75 |
| 7.   | Regionaler Flächennutzungsplan .....  | 77 |
| 7.1  | Voraussetzungen nach § 9 Abs. 6 ROG .....   | 78 |
| 7.2  | Vor- und Nachteile regionaler Flächennutzungspläne .....  | 82 |
| III. | Sonstige Formen interkommunaler Zusammenarbeit und ihre Bedeutung für die Bauleitplanung .....  | 87 |
| 1.   | Gemeinsame Verwaltung kreisangehöriger Gemeinden .....  | 88 |
| 1.1  | Überblick über die Organisationsformen .....  | 88 |
| 1.2  | Übertragung von gemeindlichen Aufgaben nach dem Baugesetzbuch .....   | 89 |
| 1.3  | Gebietskörperschaftlich organisierte Zusammenschlüsse im Einzelnen .....  | 91 |
| 1.4  | Verbandskörperschaftlich organisierte Zusammenschlüsse ..   | 93 |
| 1.5  | Ämter als interkommunale Zusammenschlüsse .....   | 99 |

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| 2.  | Stadt-Umland-Verbände .....   | 102 |
| 2.1 | Nachbarschaftsverbände in Baden-Württemberg .....   | 106 |
| 2.2 | Verband Region Stuttgart .....  | 108 |
| 2.3 | Region Rhein-Main .....   | 109 |
| 2.4 | Stadtverband Saarbrücken .....  | 112 |
| 2.5 | Großraumverband Hannover/Region Hannover .....  | 113 |
| 2.6 | Großraumverband Braunschweig .....  | 115 |
| 2.7 | Kommunalverband Ruhrgebiet .....  | 116 |
| 2.8 | Zweckverband „Raum Kassel“ .....  | 118 |
| 2.9 | Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München .....   | 118 |
| 3.  | Zweckverbände .....   | 120 |
| 4.  | Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen – Zweckvereinbarungen ....                                 | 122 |
| 5.  | Kommunale Arbeitsgemeinschaften (z.B. Städtenetze) .....  | 125 |
| 6.  | Privatrechtliche Organisationsformen .....  | 128 |
| 6.1 | Verein, Genossenschaft und Stiftung .....   | 129 |
| 6.2 | Gesellschaft mit beschränkter Haftung und<br>Aktiengesellschaft .....                           | 131 |
| 6.3 | Kommunale Einflussmöglichkeiten .....   | 134 |
| 7.  | Steuerliche Gesichtspunkte .....  | 136 |
| IV. | Praxis der interkommunale Zusammenarbeit bei der<br>Aufstellung von Flächennutzungsplänen ..... | 139 |
| 1.  | Typisierung .....   | 139 |
| 2.  | Klarstellung der Begrifflichkeiten .....  | 141 |
| 3.  | Ziele und Grundsätze einer Zusammenarbeit .....   | 143 |
| 3.1 | Koordinierte Siedlungsflächenplanung .....  | 145 |
| 3.2 | Gemeindeübergreifendes naturschutzfachliches<br>Ausgleichskonzept .....                         | 146 |
| 3.3 | Planerische Steuerung von Eignungsflächen für<br>privilegierte Außenbereichsvorhaben .....      | 147 |
| 4.  | Kriterien für die Auswahl zwischen den unterschiedlichen<br>Typen der Zusammenarbeit .....      | 147 |
| 5.  | Empirischer Befund .....  | 150 |
| 5.1 | Überblick .....   | 152 |
| 5.2 | Gesetzliche Aufgabenübertragung nach<br>§ 203 Abs. 2 BauGB .....                                | 153 |
| 5.3 | Zwangweise Zusammenschlüsse nach<br>§ 205 Abs. 6 und 2 BauGB .....                              | 155 |

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| 5.4 | Interkommunale Flächennutzungspläne auf freiwilliger Basis .....   | 155 |
| 5.5 | Anzahl der an interkommunalen Flächennutzungsplänen beteiligten Gemeinden .....  | 158 |
| 5.6 | Abbrüche und Aufhebungen .....   | 162 |
| V.  | Praxis der interkommunalen Zusammenarbeit bei der Aufstellung von Bebauungsplänen – Organisationsformen und Aufgabenstruktur ..... | 167 |
| 1.  | Begriffliche Eingrenzung der mit der Umfrage erfassten Planungsfälle .....   | 167 |
| 2.  | Charakterisierung der erfassten Fälle nach Art, Umfang und Anlass .....  | 168 |
| 2.1 | Anzahl der Kooperationsfälle .....   | 168 |
| 2.2 | Größe der Plangebiete und Anzahl und Größe der beteiligten Gemeinden .....   | 170 |
| 2.3 | Angestrebte Nutzung in den Kooperationsfällen .....  | 172 |
| 2.4 | Motive der Zusammenarbeit .....  | 175 |
| 3.  | Verfahrensdauer .....  | 178 |
| 4.  | Organisationsformen .....  | 182 |
| 4.1 | Geeignete Organisationsformen im Überblick .....   | 182 |
| 4.2 | Häufigkeit der Organisationsformen bei den erfassten Planungsfällen .....  | 184 |
| 4.3 | Aufgabenstruktur .....   | 186 |
| 4.4 | Organisation der Verwaltung und Personalausstattung .....  | 202 |
| 4.5 | Mitwirkungsrechte der beteiligten Gemeinden .....  | 206 |
| 4.6 | Deckung des Finanzbedarfs .....  | 216 |
| 4.7 | Vorteilsausgleich .....  | 223 |
| VI. | Vor- und Nachteile der Zusammenarbeit bei unterschiedlichen Nutzungszielen .....   | 231 |
| 1.  | Interkommunale Kooperation bei der Entwicklung von Gewerbe- und Industriegebieten .....  | 231 |
| 1.1 | Anlässe und Ziele der Zusammenarbeit .....   | 231 |
| 1.2 | Vor- und Nachteile der interkommunalen Zusammenarbeit bei der Entwicklung von Gewerbe- und Industriegebieten .....                 | 242 |
| 1.3 | Perspektiven interkommunaler Kooperation bei der Entwicklung von Gewerbe- und Industriegebieten .....                              | 250 |

|      |   |     |
|------|---|-----|
| 2.   | Interkommunale Kooperationen bei der Entwicklung von Wohngebieten .....   | 251 |
| 2.1  | Anlässe und Ziele der Zusammenarbeit .....  | 254 |
| 2.2  | Vor- und Nachteile einer interkommunalen Kooperation bei der Entwicklung von Wohngebieten .....   | 262 |
| 2.3  | Perspektiven der interkommunalen Kooperation bei der Entwicklung von Wohngebieten .....   | 266 |
| 3.   | Interkommunale Kooperation bei Sondernutzungen .....  | 267 |
| 3.1  | Anlässe und Ziele der Zusammenarbeit .....  | 268 |
| 3.2  | Vor- und Nachteile der Kooperation bei Sondernutzungen .....  | 269 |
| 4.   | Interkommunale Kooperation im Aufgabenfeld „Naturschutz und Landschaftspflege“ .....  | 274 |
| 4.1  | Anlass und Ziele der Zusammenarbeit .....   | 274 |
| 4.2  | Kooperation zwischen Gemeinden bei der Planung, Bereitstellung und Verwaltung von Flächen zum Ausgleich .....   | 278 |
| 4.3  | Kooperation zwischen Gemeinden zur Verfolgung anderer Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege .....   | 290 |
| 4.4  | Kooperation zwischen Kreisen ohne Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden zur Verfolgung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege ..... | 296 |
| 4.5  | Perspektiven der interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege .....  | 297 |
| VII. | Fazit und Perspektiven .....  | 303 |
| 1.   | Bedeutung der Bauleitplanung als Gegenstand interkommunaler Kooperation .....   | 303 |
| 1.1  | Vorbereitende Bauleitplanung .....  | 303 |
| 1.2  | Verbindliche Bauleitplanung .....   | 305 |
| 2.   | Rahmenbedingungen der interkommunalen Kooperation bei Bauleitplänen .....   | 307 |
| 2.1  | Städtebaurecht und Recht der kommunalen Zusammenarbeit .....  | 307 |
| 2.2  | Ökonomisch wirksame Instrumente .....   | 309 |
| 2.3  | Politische Aspekte .....  | 310 |
| 3.   | Neue Ansätze und Perspektiven für die interkommunale Kooperation in der städtebaulichen Planung .....   | 312 |
| 3.1  | Informelle Kooperationsstrategien .....   | 314 |
| 3.2  | Raumordnerische Verträge .....  | 319 |
| 3.3  | Regionaler Flächennutzungsplan .....  | 321 |

|  |     |
|--|-----|
| Abkürzungen .....  | 11  |
| Verzeichnis der ausgewerteten Satzungen und Verträge ..... | 323 |
| Literatur .....  | 329 |

## Verzeichnis der Regelungsbeispiele

|    |  |     |
|----|--|-----|
| 1  | Regelung zum Grunderwerb und Eigentumsübergang .....   | 189 |
| 2  | Regelung zur Ver- und Entsorgung, Straßenbaulast .....   | 191 |
| 3  | Abwasserbeseitigung durch ein Verbandsmitglied.....  | 192 |
| 4  | Bestimmungen zur Vergabe .....   | 193 |
| 5  | Regelung zur Plankonkretisierung .....   | 195 |
| 6  | Rücktrittsrecht, Ersatzansprüche .....   | 201 |
| 7  | Kostenerstattung bei Zugriff auf Bedienstete der<br>Verbandsmitglieder .....   | 204 |
| 8  | Kaufmännische und betriebliche Geschäftsführung durch<br>einzelne Verbandsmitglieder .....                               | 205 |
| 9  | Regelung zur Beschlussfähigkeit der Verbandsversammlung .....  | 209 |
| 10 | Aufgaben des Verwaltungsrates .....  | 212 |
| 11 | Einspruchsmöglichkeit gegen Entscheidungen der Verbands-<br>versammlung .....  | 213 |
| 12 | Regelung zur Konstituierung eines gemeinsamen<br>Planungsausschusses .....   | 214 |
| 13 | Schlichtungsverfahren .....  | 216 |
| 14 | Regelung zur Kapital- sowie zur Verwaltungs- und Betriebs-<br>kostenumlage nach dem Verhältnis der Einwohnerzahlen ..... | 218 |
| 15 | Kostenverteilung nach fixem Anteil entsprechend<br>Überschussverteilung .....  | 219 |
| 16 | Ausgleich hinsichtlich der Aufwendungen einzelner<br>Verbandsmitglieder .....  | 222 |
| 17 | Ausgleich hinsichtlich der Grundstücksbereitstellung durch<br>einzelne Verbandsmitglieder .....                          | 222 |
| 18 | Ausgleich bei unerwarteten Folgekosten .....   | 223 |
| 19 | Regelung zum Vorteilsausgleich .....   | 226 |
| 20 | Ausgleich der Mehr- und Mindereinnahmen der Verbandsmitglieder<br>hinsichtlich der Grund- und Gewerbesteuer .....        | 228 |
| 21 | Vorteilsausgleich unter Berücksichtigung der Schlüssel-<br>zuweisung im kommunalen Finanzausgleich .....                 | 230 |

## Verzeichnis der Abbildungen

|    |   |     |
|----|---|-----|
| 1  | Zahl interkommunaler Flächennutzungsplanungen in der Bundesrepublik Deutschland, nach Typen.....                                | 151 |
| 2  | An den interkommunalen Flächennutzungsplanungen beteiligte Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland, nach Bundesländern .... | 152 |
| 3  | Gesetzliche Aufgabenübertragung nach § 203 Abs. 2 BauGB in den Ländern .....  | 154 |
| 4  | Interkommunale Flächennutzungsplanung auf freiwilliger Basis in den Ländern .....   | 156 |
| 5  | Additive Flächennutzungspläne (§ 2 Abs. 2 BauGB) und Vereinbarungen nach § 204 Abs. 1 Satz 4 BauGB, nach Bundesländern .....    | 157 |
| 6  | Durchschnittliche Zahl beteiligter Gemeinden an den acht verschiedenen Typen interkommunaler Flächennutzungsplanung .....       | 159 |
| 7  | Abbrüche von Aufstellungsverfahren und Aufhebungen interkommunaler Flächennutzungspläne, nach Bundesländern .....               | 164 |
| 8  | Gemeinsame Bebauungspläne in den Jahren 1989-1998, Verteilung nach Bundesländern .....  | 170 |
| 9  | Größe der erfassten Plangebiete .....   | 171 |
| 10 | Zahl der beteiligten Gemeinden .....  | 171 |
| 11 | Vorrangige Nutzungsart gemeinsamer Bebauungspläne .....   | 172 |
| 12 | Festgesetzte Baugebiete in den erfassten Bebauungsplänen .....  | 173 |
| 13 | Motive für die Zusammenarbeit bei der Aufstellung von Bebauungsplänen .....   | 175 |
| 14 | Vorteile der Zusammenarbeit bei der Aufstellung von Bebauungsplänen .....   | 176 |
| 15 | Nachteile der Zusammenarbeit bei der Aufstellung von Bebauungsplänen .....  | 177 |
| 16 | Fälle mit bereits vorhandener Kooperationsstruktur .....  | 178 |
| 17 | Dauer der Vorarbeiten bis zur rechtlichen Kodifizierung .....   | 179 |
| 18 | Ursachen für die Verzögerung des Verfahrens .....   | 181 |
| 19 | Organisationsformen der erfassten Planungsfälle .....   | 184 |
| 20 | Aufgabenstruktur der Planungs- und Zweckverbände .....  | 188 |
| 21 | Verflechtung der Organisationsstruktur beim Industrie- und Gewerbegebiet „Halle-Ost/Queis“ – Stand 1998 .....                   | 199 |
| 22 | Verteilungsschlüssel hinsichtlich der Kosten des Vorhabens .....  | 217 |



|    |   |     |
|----|---|-----|
| 23 | Kooperationsanlässe bei interkommunalen Bebauungsplänen mit Industrie- oder Gewerbegebieten ..... | 232 |
| 24 | Kooperationsanlässe bei Sondernutzungsvorhaben .....  | 268 |
| 25 | Gemeindeübergreifende Ausgleichskonzepte .....  | 279 |
| 26 | Zahl der gemeindeübergreifenden Ausgleichskonzepte nach Bundesländern .....                       | 279 |
| 27 | Anteil der Nutzung an der Gesamtfläche .....  | 281 |
| 28 | Bebauungspläne Oberschleißheim und Garching – Flächenbilanz .....                                 | 292 |

## Verzeichnis der Übersichten

|    |  |     |
|----|--|-----|
| 1  | Verfahrenstabelle zur Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplans .....                               | 66  |
| 2  | Vor- und Nachteile einer zusammengefassten Regional- und Flächennutzungsplanung aus kommunaler Sicht .....   | 84  |
| 3  | Vorteile/Nachteile des Zweckverbandes .....  | 122 |
| 4  | Vorteile/Nachteile der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung .....   | 124 |
| 5  | Vorteile/Nachteile der kommunalen Arbeitsgemeinschaft .....  | 126 |
| 6  | Vorteile/Nachteile einer GmbH .....  | 135 |
| 7  | Formen der interkommunalen Zusammenarbeit bei der Flächennutzungsplanung .....                               | 140 |
| 8  | Verfahrensstand der erfassten Kooperationsvorhaben .....   | 180 |
| 9  | Vergabe der Grundstücke differenziert nach Nutzungen .....   | 180 |
| 10 | Beispiel für die Verteilung der Entscheidungsbefugnisse von Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat ..... | 200 |
| 11 | Personalausstattung bei interkommunalen Planungs- und Entwicklungsvorhaben .....                             | 203 |
| 12 | Art der Ausgleichskonzepte .....   | 280 |