

## **Gesetzliche Regelungen zur Einrichtung eines Stadt-Umland-Verbandes Trier-Trier-Saarburg**

### **A - Auftrag**

Landtagspräsident Christoph Grimm hat den Wissenschaftlichen Dienst um Prüfung gebeten, welche gesetzlichen Regelungen für die Einrichtung eines Stadt-Umland-Verbandes Trier-Trier-Saarburg erforderlich sind.

Ergänzend dazu hat Herr Abgeordneter Dr. Josef Peter Mertes (SPD) darum gebeten, in der Stellungnahme auch darzustellen, welche einem Stadt-Umland-Verband vergleichbaren Modelle der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Umland in anderen Ländern existierten.

### **B - Gutachtliche Stellungnahme**

#### **I. Vorbemerkung**

Unter Stadt-Umland-Verbänden sind verwaltungsorganisatorische Einheiten zu verstehen, die in großstädtischen Verdichtungsräumen öffentliche Planungs- und teilweise auch Verwaltungsaufgaben erfüllen. Gemeinsames Merkmal dieser Aufgaben ist, daß sie über das kommunale Zuständigkeitsgebiet der Zentralstadt hinaus

**Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.**

gehen, ohne bereits staatliche Aufgabe zu sein<sup>1</sup>. Im wesentlichen stellt sich die Situation im Bereich großer Städte und eines eher ländlich strukturierten Umlandes wie folgt dar:

- Ausuferung der Baugebiete über die Grenzen der kreisfreien Städte und Tendenz zur Zersiedlung der Großstadtrandgebiete, Entblößung der Innenstädte von Wohnungen;
- Verlagerung von Arbeitsplätzen aus der Stadt in das Umland bei Einkaufszentren und Industriebetrieben mit hohem Flächenbedarf;
- Wunsch nach dem Einfamilienhaus im Grünen;
- steigende Zahlen von Individual-Pendlern aus den Umlandgebieten zur Innenstadt mit zunehmenden Verkehrsschwierigkeiten;
- Mitbenutzung öffentlicher Dienstleistungen mit Zuschußbedarf (Personenahverkehr, Theater, Museen, Krankenhäuser, Sportstätten) durch die Bevölkerung des Umlandes in den Großstädten;
- Bereitstellung größerer Flächen für Naherholung, Wassergewinnung, Abwasserbeseitigung, Abfallbeseitigung, Industrieansiedlung, Kraftwerke, Einkaufszentren, Verkehrswegebau, Häfen und Flughäfen im Gebiet des Umlandes zum überwiegenden Gebrauch durch die Großstadt<sup>2</sup>.

Aus dieser Situation ergeben sich nahezu zwangsläufig Forderungen der Kernstädte an das Umland und des Umlandes an die Städte. Man erwartet zum einen finanzielle Ausgleichsleistungen, zum anderen wird die jeweilige Beteiligung an den entwicklungsbedeutsamen Entscheidungen oder die Einrichtung von Stadt und Umland überwölbenden Planungs- und Verwaltungseinheiten angestrebt. Dazu sind in einzelnen Flächenländern Deutschlands in den vergangenen Jahren unterschiedliche Modelle von Stadt-Umland-Verbänden entwickelt worden. Im wesentlichen stehen sich dabei Formen interkommunaler Zusammenarbeit (Verbandsmodelle) und gebietskörperschaftliche Lösungen gegenüber. Zu den Formen interkommunaler Zu-

---

<sup>1</sup> Wagener, Stadt-Umland-Verbände in Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 2, 2. Aufl., 1982, S. 414

<sup>2</sup> Vgl. zum Ganzen Wagener, a.a.O., S. 414 f.; Münzenrieder, Stadt-Umland-Verbände als kommunale Regelinstitutionen?, BayVBl. 1995, 42 f.; Hoppe, Der Anspruch der Kommunen auf aufgabengerechte Finanzausstattung, DVBl. 1992, 117 ff.; Seewald, Kommunalrecht, in Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 5. Aufl., 1995, S. 167 f.; Seele, Besondere Verwaltungsinstitutionen für den Verflechtungsbereich großer Städte?, in von Mutius (Hrsg.), Festschrift für Christoph von Unruh, S. 404, 411 ff.

sammenarbeit zählen etwa die kommunalen Arbeitsgemeinschaften, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, kommunale Zweckverbände sowie privatrechtliche Zusammenschlüsse. Dagegen werden die sogenannten Eingemeindungsmodelle zu den gebietskörperschaftlichen Formen gerechnet<sup>3</sup>.

Umfang und Inhalt gesetzlicher Regelungen hängen daher sowohl vom bestehenden Rechtszustand in einem Land als auch von der Wahl des organisatorischen Modells des Stadt-Umland-Verbandes ab. Nachfolgend wird daher zunächst ein kurzer Überblick über die derzeitigen Rechtsgrundlagen interkommunaler Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz gegeben (II). Sodann folgt die Darstellung bereits praktizierter Modelle der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Umland in den einzelnen Ländern, wobei die jeweiligen gesetzlichen Grundlagen mit einbezogen werden (III).

## II. Rechtsgrundlagen interkommunaler Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz

Nach § 8 der Gemeindeordnung (GemO) gilt für die Zusammenarbeit der Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben das Zweckverbandsgesetz (ZwVG)<sup>4</sup>. Daraus folgt, daß die interkommunale Zusammenarbeit nur in den Formen und nur unter den Voraussetzungen möglich ist, die das Zweckverbandsgesetz zuläßt<sup>5</sup>.

Die öffentlich-rechtlichen Formen der Zusammenarbeit, die das Zweckverbandsgesetz zuläßt, sind die Bildung eines Zweckverbandes, der Abschluß einer Zweckvereinbarung und die Einrichtung einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft. Während der Zweckverband eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ist<sup>6</sup>, ist die kommunale Arbeitsgemeinschaft nicht rechtsfähig<sup>7</sup> und ist der Abschluß einer Zweckvereinbarung nur für einzelne konkrete oder mehrere sachlich verbundene Aufgaben zulässig<sup>8</sup>. Zudem dürfen die kommunalen Gebietskörperschaften Zweckverbände nur einrichten, wenn das Ziel der gemeinsamen Aufgabenerfüllung nicht besser und wirtschaft-

<sup>3</sup> Vgl. dazu im einzelnen Stürer, Der verfassungsrechtliche Stellenwert der Stadt-Umland-Verbände, Städte- und Gemeindebund 2/1980, S. 41; Wagener, a.a.O., S. 419 ff.; Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht II, 5. Aufl., 1987, S. 147

<sup>4</sup> Gesetz vom 22. Dezember 1992, GVBl. 476, BS 2020-20

<sup>5</sup> Gabler u.a., Kommunalverfassung Rheinland-Pfalz, Kommentar, Loseblattsammlung, Stand Januar 1996, Erläuterungen zu § 8 GemO

<sup>6</sup> Vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 ZwVG

<sup>7</sup> Vgl. § 14 Abs. 1 Satz 1 ZwVG

licher durch eine kommunale Arbeitsgemeinschaft oder eine Zweckvereinbarung erreicht werden kann<sup>9</sup>. Daneben enthält das Zweckverbandsgesetz eine Reihe weiterer Bestimmungen über die Ausgestaltung der kommunalen Zusammenarbeit in öffentlich-rechtlicher Form.

Unabhängig von der Ausgestaltung eines Stadt-Umland-Verbandes für den Raum Trier-Trier-Saarburg im einzelnen, müßte daher in jedem Fall § 8 GemO geändert und neben den im Zweckverbandsgesetz vorgesehenen Formen auch die Bildung eines Stadt-Umland-Verbandes als weitere Möglichkeit interkommunaler Zusammenarbeit aufgenommen oder auf die Ausschließlichkeit zweckverbandsrechtlicher Formen der Zusammenarbeit ganz verzichtet werden. Darüber hinaus bedürfen Stadt-Umland Reformen in der Regel einer gesetzlichen Grundlage, weil sie die Aufgaben der Gemeinden und Landkreise verändern. Derartige Eingriffe dürfen nur im Wege eines Gesetzes vorgenommen werden<sup>10</sup>.

Von § 8 GemO und den Bestimmungen des Zweckverbandsgesetzes unberührt sind dagegen die Möglichkeiten kommunaler Zusammenarbeit durch die Bildung privatrechtlicher Vereinigungen mit anderen Gemeinden, wie sie etwa bei den kommunalen Spitzenverbänden, dem kommunalen Arbeitgeberverband oder beim Verband kommunaler Unternehmer zu finden sind. Gleiches gilt für die Mitgliedschaft in Fachverbänden für kommunale Aufgaben wie etwa im Verband der Volkshochschulen oder im Fremdenverkehrs- und Bäderverband<sup>11</sup>.

Unbeschadet dessen greift der Gesetzesvorbehalt auch dann, wenn in diesem Zusammenhang privatrechtlichen kommunalen Vereinigungen Hoheitsbefugnisse übertragen werden<sup>12</sup>.

Im übrigen dürfte es von Verfassungs wegen eine Einschränkung für den Gesetzgeber im Sinne eines „*numerus clausus*“ kommunaler Verwaltungsträger und öffentlich-

---

<sup>8</sup> Vgl. § 12 Abs. 1 ZwVG

<sup>9</sup> Vgl. § 3 Satz 2 Nr. 1 ZwVG

<sup>10</sup> Schröder, Zwischenbilanz zur Stadt-Umland Reform in der Bundesrepublik Deutschland, Die Verwaltung 1979, S. 1, 2; Stern, Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland 1969, S. 21 f.

<sup>11</sup> Gabler u.a., a.a.O.

<sup>12</sup> Vgl. als Beispiel zur Beleihung juristischer Personen des Privatrechts mit Hoheitsbefugnissen den in der vergangenen Wahlperiode vorgelegten Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften, Drs. 12/7458, § 85 Abs. 5 GemO-E

rechtlicher Organisationsformen nicht geben. Verfassungsrechtlicher Maßstab ist allerdings das in Artikel 28 Abs. 2 GG garantierte Recht kommunaler Selbstverwaltung. Ein Stadt-Umland-Verband darf nicht im Wege einer umfassenden Kompetenzausstattung die institutionell und kompetenziell geschützten Gemeinden und - mit Einschränkungen - auch Kreise verdrängen<sup>13</sup>. Der Gesetzgeber muß daher bei der Schaffung neuer Verwaltungsformen und -gliederungen beachten, daß auch diese grundsätzlich auf dem Prinzip der Konzentration der örtlichen Verwaltungsaufgaben in der Gemeinde aufbauen müssen. Der Gesetzgeber muß die kommunale Selbständigkeit achten und darf diese nicht durch „regionalen Dirigismus“ ausschalten oder durch Zwangskooperation ausfüllen. Allerdings umfaßt die Selbstverwaltung in Gebieten enger Verflechtung naturgemäß die Pflicht, sich der zum Wohle der Bürger erforderlichen Kooperation nicht zu verschließen, denn Selbstverwaltung kann nicht ohne weiteres im Sinne von kommunaler Abkapselung oder Blickverengung verstanden werden. Wo es die Sache erfordert, gebietet gerade auch das Selbstverwaltungsprinzip die Kooperation<sup>14</sup>.

### **III. Modelle der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Umland<sup>15</sup>**

Die Frage nach einer effektiven Zusammenarbeit zwischen Stadt und Umland stellt sich in erster Linie in den Flächenländern<sup>16</sup>. Daher wird auch hier ein Schwerpunkt der nachfolgenden Darstellung liegen (2). Allerdings haben auch die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg - zumeist auf staatsvertraglicher Grundlage - mit den sie umgebenden, kommunalen Gebietskörperschaften der benachbarten Flächenländer Modelle der Zusammenarbeit entwickelt. Auch sie sollen daher in ihren wesentlichen Grundzügen kurz dargestellt werden (1).

#### **1. Modelle der Zusammenarbeit zwischen Stadtstaaten und Umland**

<sup>13</sup> BVerfG, NVwZ 1989, 347, 348 ff.; VGH Rheinland-Pfalz, NVwZ 1993, 159, 160; Stern, a.a.O., S. 22 f.; Schröder, a.a.O., S. 21; Stürer, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 1980, S. 124 ff.

<sup>14</sup> Stern, a.a.O., S. 22

<sup>15</sup> Grundlage der Zusammenstellung sind die Ergebnisse einer Umfrage, die die Landtagsverwaltung unter den einzelnen Ländern vorgenommen hat.

<sup>16</sup> Einen kurzen Überblick über Organisationstypen im Verflechtungsbereich großer Städte gibt Seele, a.a.O., S. 407 ff.

## a) Berlin

Nach Artikel 96 Satz 3 der Verfassung von Berlin können mit dem Land Brandenburg oder einzelnen seiner Gebietskörperschaften gemeinsame Behörden und Gremien mit der Aufgabe der Landesplanung und Flächennutzungsplanung geschaffen werden. Berlin und Brandenburg haben auf dieser verfassungsgesetzlichen Grundlage zum Zwecke der Kooperation am 6. April 1995 einen Staatsvertrag (Landesplanungsvertrag) über die Aufgaben und Trägerschaft sowie Grundlagen und Verfahren der gemeinsamen Landesplanung geschlossen (Anlage 1)<sup>17</sup>.

Artikel 6 Abs. 1 dieses Vertrages sieht als Gremium der landesplanerischen Abstimmung und Zusammenarbeit eine gemeinsame Landesplanungskonferenz vor. Daneben wurde eine Verordnung über die einheitliche Durchführung von Raumordnungsverfahren im gemeinsamen Planungsraum Berlin/Brandenburg erlassen (Anlage 2)<sup>18</sup>.

Ferner ist zwischen den Regierungen der beiden Länder die Einrichtung eines gemeinsamen Koordinierungsrates abgesprochen worden. Dieser Koordinierungsrat wird u.a. die Aufgaben haben, zum gegenseitigen Vorteil Planungen, Maßnahmen und Rechtssetzungsvorhaben der Regierungen zu koordinieren sowie in Streitfällen auf einen Interessenausgleich hinzuwirken.

## b) Bremen

Eine länderübergreifende Zusammenarbeit für die gemeinsame Landesplanung wird zwischen Bremen und Niedersachsen praktiziert. Rechtsgrundlage ist hier allerdings kein Staatsvertrag, sondern sind gleichlautende Kabinettsbeschlüsse bereits aus dem Jahre 1963. Institutionalisierte Kooperationsstrukturen finden sich heute auf vier Ebenen: im Bereich der Fachressorts sowie auf der Landes-, Kreis- und Gemeindeebene. Im vorliegenden Zusammenhang interessieren in erster Linie die beiden zuletzt genannten Ebenen. Die Landkreise haben ihre Mitwirkung seit 1977 im Rahmen

---

<sup>17</sup> GVBl. S. 407

<sup>18</sup> Gemeinsame Raumordnungsverfahrensordnung - GROFerV - vom 24. Januar 1996 (GVBl. S. 90)

einer Regionalen Arbeitsgemeinschaft (RAG) organisiert. Die RAG ist in den Planungsrat der Gemeinsamen Landesplanung integriert, da ein Vertreter als ständiger Gast an den Sitzungen des Planungsrates teilnimmt. Die RAG kann zu den Beschlüssen der gemeinsamen Landesplanung Anstöße und Anregungen geben sowie Einwendungen erheben.

Auf kommunaler Ebene nimmt seit 1991 eine ähnliche Funktion der Kommunalverband Niedersachsen/Bremen e.V. für die Gemeinden wahr. Allerdings erfaßt der Verband nicht alle Gemeinden des Gebietes der gemeinsamen Landesplanung, sondern primär nur die Gemeinden im Süden und Osten Bremens. Ebenso wie bei der RAG ist ein Vertreter des Verbundes als ständiger Gast im Planungsrat zugelassen. Zwischen RAG und Kommunalverband gibt es insofern Verflechtungen, als Mitglieder der RAG im Verband mitwirken und dieser wiederum zwei Vertreter in die RAG entsendet.

Ferner wurde innerhalb der Region „Bremer Umland“ und innerhalb der gemeinsamen Landesplanung zum 1. Januar 1989 als Zweckverband die Verkehrsgemeinschaft Bremen/Niedersachsen (VBN) geschaffen (Anlage 3)<sup>19</sup>.

Außerhalb der gemeinsamen Landesplanung wurde mit der „Neue Hause Interregio“ eine überregionale Kooperationsform zwischen Bremen, Niedersachsen und holländischen Provinzen institutionalisiert. Von ihrer Zielsetzung will sie neben wirtschaftspolitischen Aufgaben auch Arbeitsmarktfragen sowie Themen aus den Bereichen Umwelt, Naturschutz, Forschung, Entwicklung, Kultur und Unterricht aufgreifen.

Schließlich ist für den Wirtschaftsraum Weser-Jade die Wirtschaftsförderungsgesellschaft Weser-Jade mbH gegründet worden, die von den Ländern Bremen und Niedersachsen, der Bremer Landesbank, der Landessparkasse zu Oldenburg, dem Kommunalverband Bremen/Niedersachsen e.V. und den Sparkassen der Region getragen wird.

---

<sup>19</sup> Zu den Inhalten und Aufgaben vgl. im einzelnen die Verbandssatzung, Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen, 1996, S. 527 ff.

### **c) Hamburg**

Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, die Landesregierung Schleswig-Holstein und die Niedersächsische Landesregierung haben im November 1991 vereinbart, ein landesübergreifendes regionales Entwicklungskonzept zu erarbeiten. Das Entwicklungskonzept soll insbesondere einen Zielrahmen mit grundsätzlichen räumlichen Eckwerten und Prognosedaten zur Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Wohnen, Verkehr (ÖPNV), Naturschutz und Umweltschutz enthalten. Ferner sollten Aspekte des technischen Umweltschutzes, der Energieversorgung von Freizeit, Bildung, Kultur und des Gesundheitswesens einbezogen werden<sup>20</sup>.

Im März 1994 wurde auf dieser Grundlage das Leitbild und der Ordnungsrahmen für ein „Regionales Entwicklungskonzept für die Metropolregion Hamburg“ (REK) vorgelegt (Anlage 4). Dem folgte im Februar 1996 der Entwurf eines Handlungsrahmens (Anlage 5).

Unter rechtlichen Gesichtspunkten ist zu beachten, daß das Entwicklungskonzept keine verbindlichen Vorgaben für die beteiligten Regionen enthalten kann. Denn eine zentrale Instanz oder institutionelle Dachorganisation, die demokratisch legitimiert für die sogenannte Metropolregion als Ganzes planen und entscheiden dürfte, könnte nur - von einem selbständigen Nordstaat abgesehen - ein auf staatsvertragsrechtlicher Grundlage geschaffener Regionalverbund sein. Der vorgelegte Handlungsrahmen umfaßt unterschiedliche Sachbereiche: Von der gemeinsamen Wohnbauförderung über Wirtschaft und Landwirtschaft bis hin zur Wasserversorgung und Abfallwirtschaft sowie zur Organisation einer gemeinsamen Landesplanung<sup>21</sup>.

## **2. Modelle der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Umland in den Flächenländern**

### **a) Baden-Württemberg**

---

<sup>20</sup> Vgl. REK, Leitbild und Orientierungsrahmen, 1994, S. 1

<sup>21</sup> Vgl. dazu im einzelnen REK, Entwurf eines Handlungsrahmens - Werkstattbericht der Lenkungsgruppe - 1996, S. 5 ff.



In Baden-Württemberg sind nach dem Landesplanungsgesetz (LplG)<sup>22</sup> der „Verband Region Stuttgart“ und die Regionalverbände Träger der Regionalplanung. Sie haben für ihre Gebiete Regionalpläne aufzustellen bzw. fortzuschreiben und hierbei berührte Gemeinden, Landkreise oder andere Planungsträger zu beteiligen (§§ 9, 22 LplG). In § 18 LplG ist außerdem eine Auskunfts- und Mitteilungspflicht öffentlicher oder sonstiger Planungsträger festgelegt.

Für den Großraum Stuttgart, bestehend aus dem Stadtkreis Stuttgart und fünf angrenzenden Landkreisen, wurde der „Verband Region Stuttgart“ errichtet (Anlage 6)<sup>23</sup>. Der Verband hat nach § 3 Abs. 1 GVRS folgende Pflichtaufgaben: Trägerschaft der Regionalplanung, Aufstellung und Fortschreibung des Landschaftsrahmenplans, Regionalverkehrsplanung, regional bedeutsamer öffentlicher Personennahverkehr, Abfallentsorgung, Trägerschaft und Koordinierung regional bedeutsamer Wirtschaftsförderung sowie Trägerschaft und Koordinierung des regionalen Tourismus-Marketing. Daneben kann er als freiwillige Aufgaben die Trägerschaft und Koordinierung regional bedeutsamer neuer Messen und Messebeteiligungen, sowie die Trägerschaft und Koordinierung regional bedeutsamer Kongresse, Kultur- und Sportveranstaltungen übernehmen (§ 3 Abs. 3 GVRS).

Der Verband besitzt das Recht, Beamte einzustellen (§ 1 Abs. 2 Satz 3 GVRS). Organ des Verbandes ist u.a. eine Regionalversammlung, deren Mitglieder von der Bevölkerung des Verbandsgebiets gewählt werden (§§ 6 ff. GVRS). Die Regionalversammlung kann durch Satzung beschließende und durch Beschluß beratende Ausschüsse bilden (§ 15 Abs. 1 Satz 1 GVRS). Ferner wählt sie aus ihrer Mitte einen Verbandsvorsitzenden und zwei Stellvertreter (§ 16 Abs. 1 GVRS). Schließlich wählt die Regionalversammlung den Regionaldirektor als Beamten auf Zeit (§ 17 Abs. 1 Satz 1 GVRS); dieser vertritt den Verband, leitet die Verbandsverwaltung und vollzieht die Beschlüsse der Regionalversammlung und der Ausschüsse (§ 17 Abs. 4 Satz 1 GVRS).

Der Verband erhält zur Erfüllung seiner Aufgaben als Träger der Landesplanung vom Land jährlich einen Zuschuß. Daneben kann er, soweit sein Finanzbedarf nicht

---

<sup>22</sup> Gbl. 1992, S. 229

<sup>23</sup> Gesetz über die Einrichtung des Verbands Region Stuttgart (GVRS). Vom 7. Februar 1994 Gbl. S. 92

über Gebühren und Zweckzuweisungen gedeckt wird, von den Gemeinden des Verbandsgebiets eine Umlage erheben (§ 22 Abs. 1 Satz 1 GVRS). Dagegen werden die Umlagen zur Deckung des Finanzbedarfs für den regional bedeutsamen öffentlichen Personennahverkehr von der Stadt Stuttgart und den Landkreisen erhoben (§ 22 Abs. 2 GVRS).

Für fünf größere Räume Baden-Württembergs sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts Nachbarschaftsverbände errichtet worden (Anlage 7)<sup>24</sup>. Diesen Verbänden obliegt in erster Linie die vorbereitende Bauleitplanung, also die Aufstellung der Flächennutzungspläne (§ 4 Abs. 2 NVerbG). Auf die Nachbarschaftsverbände können nach den Vorschriften des Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit weitere Gemeindeaufgaben übertragen werden. Organe des Verbandes sind die Verbandsversammlung und der Verbandsvorsitzende; darüber hinaus kann die Verbandssatzung als weiteres Organ einen Verwaltungsrat vorsehen (§ 5 Abs. 1 NVerbG). Die Verbandsversammlung besteht aus mindestens zwei Vertretern eines jeden Verbandsmitglieds (§ 6 Abs. 1 Satz 1 NVerbG). Im übrigen richtet sich die Anzahl der entsandten Mitglieder nach den Einwohnerzahlen der einzelnen Kommunen. Die Verbandssatzung kann ferner bestimmen, daß sich der Nachbarschaftsverband bei der Erfüllung seiner Aufgaben Bediensteter und sächlicher Verwaltungsmittel eines Verbandsmitglieds oder eines Regionalverbandes bedient (§ 10 Abs. 1 Satz 1 NVerbG). Die Finanzierung erfolgt auch hier über eine Verbandsumlage (§ 11 NVerbG).

## **b) Hessen**

In Hessen wurde 1974 auf der Grundlage eines Landesgesetzes (Anlage 8)<sup>25</sup> der „Umlandverband Frankfurt“ als Körperschaft des öffentlichen Rechts gebildet<sup>26</sup>. Ziel war es, eine möglichst abgestimmte Entwicklung der Großstadt Frankfurt (ca. 600.000 Einwohner) und der sonst eher kleineren Umlandgemeinden zu erreichen<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Vgl. § 1 des Nachbarschaftsverbandsgesetzes - NVerbG - vom 9. Juli 1974, Gbl. S. 261

<sup>25</sup> Gesetz über den Umlandverband Frankfurt - künftig Umlandgesetz - vom 11. September 1974 (GVBl. I, S. 427)

<sup>26</sup> Zur Entstehungsgeschichte des Verbandes siehe Borchmann, Der Umlandverband Frankfurt, Archiv für Kommunalwissenschaften, 1977, S. 23, 24 ff.

<sup>27</sup> Zur Bilanz nach zehn Jahren vgl. Simon, Zehn Jahre Umlandverband Frankfurt, DÖV 1985, 345 ff.

Der Verband hat das Recht, seine Angelegenheiten unter eigener Verantwortung durch Satzung zu regeln (§ 1 Abs. 2 Satz 2 Umlandgesetz) und darf Beamte ernennen (§ 1 Abs. 2 Satz 3 Umlandgesetz). Im wesentlichen hat der Verband folgende Aufgaben:

- die Aufstellung, Änderung und Aufhebung des Flächennutzungsplanes,
- Bodenbevorratung, insbesondere die Vorhaltung und Sicherung von Grundstücken,
- die Aufstellung eines Generalverkehrsplans und die Mitwirkung bei der Gesamtverkehrsplanung, soweit sie das Verbandsgebiet betrifft,
- die Mitwirkung bei der Planung des öffentlichen Personennahverkehrs und die Abstimmung der Interessen der Verkehrsträger,
- die Abstimmung der energiewirtschaftlichen Interessen der Verbandsmitglieder,
- die Beschaffung von Trink- und Brauchwasser für die Verbandsmitglieder,
- die überörtliche Abwasserbeseitigung sowie die Errichtung, Unterhaltung und der Betrieb von Abfallbeseitigungsanlagen,
- die Standortberatung und die Standortwerbung auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung,
- die Errichtung, der Betrieb und die Unterhaltung überörtlicher Sportanlagen, Freizeit- und Erholungszentren,
- die Abstimmung der Interessen der kommunalen Krankenträger zur Sicherung und Verbesserung der Krankenhausversorgung<sup>28</sup>.

Dem Verband können nach Maßgabe von § 3 Abs. 2 Umlandgesetz weitere Aufgaben übertragen werden, „soweit sie für die Verwirklichung des Verbandszwecks förderlich sind“. § 4 Abs. 2 des Umlandgesetzes begründet eine gegenseitige Unterrichtungspflicht aller Verbandsmitglieder über die Vorhaben und Maßnahmen in ihrem Gebiet, die auch die Aufgaben des Verbandes berühren.

---

<sup>28</sup> Vgl. dazu auch Meyer/Stolleis, Staats- und Verwaltungsrecht für Hessen, 3. Auflage, 1994, S. 240 f. ; Wolf/Bachof/Stober, a.a.O., S. 150

Organe des Verbandes sind der Verbandstag, der Verbandsausschuß und die Gemeindekammer (§ 5 Umlandgesetz). Die 105 Mitglieder des Verbandstages werden unmittelbar von den Bürgern gewählt (§ 6 Abs. 1 Satz 1 Umlandgesetz). Der Verbandstag wiederum wählt den Verbandsausschuß, der als Verwaltungsbehörde des Verbandes dessen laufende Verwaltung besorgt. An seiner Spitze steht der hauptamtliche Verbandsdirektor als Vorsitzender sowie ein Erster und weitere ehrenamtliche Beigeordnete (§§ 9, 10 Umlandgesetz).

Die Einrichtung einer neben dem Verbandstag bestehenden Gemeindekammer, in die die verbandsangehörigen Städte und Gemeinden je einen Vertreter entsenden (§ 12 Abs. 2 Umlandgesetz), hat verfassungsrechtliche Gründe. Wie bereits dargelegt, gehört zu den Aufgaben des Verbandes auch die Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Flächennutzungsplänen. Diese Befugnis kann nach § 205 Baugesetzbuch neben der Gemeinde selbst jedoch nur mitgliedschaftlich organisierten Verbänden eingeräumt werden. Dabei müssen die Gemeinden selbst über ihre Vertreter den entsprechenden Beschlußgremien angehören<sup>29</sup>, was beim direkt gewählten Verbandstag nicht der Fall ist. Aufgabe der Gemeindekammer, deren Mitglieder daher von den Vertretungskörperschaften der verbandsangehörigen Gemeinden gewählt werden (§ 12 Abs. 3 Umlandgesetz), ist mithin auch allein, die Entscheidungen nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 Umlandgesetz zu treffen<sup>30</sup>.

Der Verband hat die Befugnis, nach Maßgabe des Hessischen Gesetzes über kommunale Abgaben, Gebühren und Beiträge zu erheben (§ 14 Umlandgesetz). Ferner darf er eine Umlage erheben, falls seine sonstigen Einnahmen zur Deckung seines Finanzbedarfs nicht ausreichen (§ 15 Umlandgesetz). Die Aufsicht über den Verband führt der Innenminister nach den für die Kommunalaufsicht geltenden Bestimmungen der Gemeindeordnung, deren Regelungen ohnehin ergänzend Anwendung finden (§§ 18, 19 Umlandgesetz).

Die Konstruktion des Umlandverbandes ist in Deutschland bisher einzigartig geblieben. Die Besonderheiten der Konstruktion ergeben sich aus dem Kompromiß zwi-

---

<sup>29</sup> Grundlegend BVerfGE 77, 288, 302; Simon, a.a.O., S. 348; Gaentzsch in Schlichter u.a., Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch, 1995, § 205, Rdnr. 29 f.

<sup>30</sup> Vgl. dazu auch Borchmann, Breithaupt, Viola, Kommunalrecht in Hessen, 1996, S. 31 f.; Schröder, a.a.O., S. 13 f.

schen gebietskörperschaftlichen Strukturen im Sinne eines Regionalstadtmodells und Zweckverbandsstrukturen. Während die Flächennutzungsplanung über die Gemeindekammer zwecksverbandsartig organisiert ist, werden alle anderen Aufgaben des Verbandes auf eine gebietskörperschaftliche Struktur projiziert: den direkt gewählten Verbandstag, der von Parteien (und nicht kommunalen Vertretern) beherrscht wird, und den Verbandsausschuß.

### c) Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern gibt es keine speziellen Modelle der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Umland. Die gemeindliche Zusammenarbeit vollzieht sich im wesentlichen in Zweckverbänden, die aufgabenbezogen eingerichtet werden.

### d) Niedersachsen

In Niedersachsen werden derzeit drei Modelle der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Umland praktiziert. Es handelt sich dabei um die bereits 1964 durch Gesetz geregelte Neugliederung des Landkreises und der Stadt Göttingen. Danach wurde die Stadt Göttingen unter Beibehaltung wesentlicher Rechte einer kreisfreien Stadt in den Landkreis Göttingen eingegliedert (aa). Ferner wurde 1992 der Zweckverband „Großraum Braunschweig“ (bb) und ebenfalls 1992 der Kommunalverband Großraum Hannover (cc) gebildet.

#### aa)

Mit dem Gesetz über die Neugliederung des Landkreises und der Stadt Göttingen (Göttingen-Gesetz - Anlage 9)<sup>31</sup> hatte das Land Niedersachsen einen besonderen Weg beschritten, um der engen Verflechtung zwischen der Stadt Göttingen und den Umlandgemeinden Rechnung zu tragen<sup>32</sup> und eine Instanz mit umfassender Verantwortung für das gesamte Gebiet zu schaffen<sup>33</sup>.

Die bis dahin kreisfreie Stadt Göttingen wurde in den Landkreis Göttingen eingegliedert, auf sie finden allerdings nach wie vor die Vorschriften über kreisfreie Städte grundsätzlich Anwendung (§ 1 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Göttingen-Gesetz). Allerdings gilt dies nicht für die Bestimmungen des Finanzausgleiches über

- die Schlüsselzuweisungen für Landkreise,
- die Zuschüsse für Aufgaben des übertragenden Wirkungskreises,

<sup>31</sup> Gesetz vom 1. Juli 1964 (Niedersächsisches GVBl. S. 134)

<sup>32</sup> Vgl. zu der Situation im einzelnen die Begründung des Gesetzentwurfs, Fünfte Wahlperiode, Drs. 151, S. 4 ff.

<sup>33</sup> Gesetzesbegründung a.a.O., S. 6; siehe dazu auch Schröder, a.a.O., S. 11 f.

- die Landesumlage,
- die Beiträge zu den persönlichen Kosten der öffentlichen Schulen und
- die Kreisumlage.

Insoweit wird die Stadt Göttingen als kreisangehörige Stadt behandelt (§ 2 Satz 1 Göttingen-Gesetz).

### **bb)**

Mit Gesetz vom 27. November 1991<sup>34</sup> wurde 1992 der Zweckverband „Großraum Braunschweig“ gebildet (Anlage 10). Der Verband ist ein gesetzlich gebildeter Zweckverband, für den allerdings - insbesondere im Hinblick auf die Verbandsorgane<sup>35</sup> - besondere Vorschriften gelten. Organe des Zweckverbandes sind die Verbandsversammlung, der Verbandsausschuß und der Verbandsdirektor (§ 3 des Gesetzes). Die Verbandsversammlung besteht aus 51 Mitgliedern, die von den kommunalen Vertretungen der Verbandsmitglieder gewählt werden (§ 4 Abs. 1 des Gesetzes). Die Verteilung der Sitze erfolgt auf der Grundlage der bei der jeweiligen Kommunalwahl erzielten Stimmen in einem zweistufigen Verfahren. Zunächst wird eine Verteilung auf die politischen Parteien und Wählergruppen und sodann auf die Verbandsmitglieder vorgenommen<sup>36</sup>.

Für den Verbandsbereich ist der Zweckverband Träger der Regionalplanung (§ 2 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes). Allerdings nimmt anstelle des Zweckverbandes ein Verbandsmitglied die Aufgaben der unteren Landesplanungsbehörde wahr, wenn die Auswirkungen einer Planung oder Maßnahme nur seinen Bereich berühren (§ 2 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes). Der Zweckverband ist ferner für den Verbandsbereich Träger des öffentlichen Personennahverkehrs (§ 2 Abs. 3 des Gesetzes). Mit Zustimmung aller Verbandsmitglieder können dem Verband schließlich weitere Aufgaben übertragen werden (§ 2 Abs. 4 des Gesetzes).

### **cc)**

<sup>34</sup> Niedersächsisches GVBl. S. 305

<sup>35</sup> Vgl. im einzelnen § 4 bis 7 des Gesetzes über die Bildung des Zweckverbandes „Großraum Braunschweig“ - künftig zitiert Gesetz

<sup>36</sup> Vgl. im einzelnen § 4 Abs. 4 bis 7 des Gesetzes

Der ebenfalls seit 1992 bestehende Kommunalverband „Großraum Hannover“ ist die Nachfolgeeinrichtung eines 1963 gebildeten Verbandes, der allerdings nach der kommunalen Neugliederung in Niedersachsen 1980 in einen Zweckverband des Landkreises und der Stadt Hannover umgewandelt worden war<sup>37</sup>. Der Zweckverband erhielt mit dem Gesetz über den Kommunalverband Großraum Hannover vom 20. Mai 1992<sup>38</sup> - künftig zitiert: Gesetz -die Bezeichnung „Kommunalverband Großraum Hannover“ (Anlage 11). Wie der frühere Zweckverband besteht auch er aus der Landeshauptstadt Hannover und dem Landkreis Hannover. Der Verband ist Träger des öffentlichen Personennahverkehrs und der Regionalplanung für den Verbandsbereich (§ 2 Abs. 1 und 2 des Gesetzes). Außerdem können mit der Zustimmung jedes Verbandsmitglieds dem Kommunalverband weitere Aufgaben übertragen werden (§ 2 Abs. 3 des Gesetzes)<sup>39</sup>. Die Verbandsversammlung besteht aus 28 Mitgliedern, von denen die Vertretungen der beteiligten Verbandsmitglieder jeweils 14 Mitglieder wählen. Nach § 9 des Gesetzes erhebt der Kommunalverband von den Mitgliedern eine Umlage, soweit die sonstigen Einnahmen seinen Finanzbedarf nicht decken.

### **e) Nordrhein-Westfalen**

In Nordrhein-Westfalen besteht lediglich für den Ballungsraum Ruhrgebiet mit seinen insgesamt etwa 5,5 Millionen Einwohnern mit dem Kommunalverband Ruhrgebiet ein sondergesetzlicher Verband mit überörtlichen Infrastrukturaufgaben (Anlage 12)<sup>40</sup>. Nach § 1 des Gesetzes über den Kommunalverband Ruhrgebiet (KVRG)<sup>41</sup> gehören dem Kommunalverband mehrere kreisfreie Städte sowie Landkreise des Ruhrgebietes an<sup>42</sup>. Der Verband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit

---

<sup>37</sup> Vgl. Gesetz über die Auflösung des Verbandes Großraum Hannover vom 24. März 1980 (Niedersächsisches GVBl. S. 82)

<sup>38</sup> Niedersächsisches GVBl. S. 153

<sup>39</sup> Mit Zustimmung der Verbandsmitglieder nimmt der Verband inzwischen Aufgaben von regionaler Bedeutung in den Bereichen Wirtschaftsförderung und Naherholung wahr.

<sup>40</sup> Im übrigen sind nach Angaben des nordrhein-westfälischen Innenministeriums durch die kommunale Gebietsreform die Gemeinden erheblich vergrößert worden, so daß die Auswirkungen von Problemen der Stadt-Umland Beziehungen teilweise aufgefangen werden konnten.

<sup>41</sup> Gesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GVNW S. 640)

<sup>42</sup> Im einzelnen sind dies die kreisfreien Städte Bochum, Bottrop, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Herne, Mülheim a.d.Ruhr und Oberhausen sowie die Kreise Ennepe-Ruhr-Kreis, Recklinghausen, Unna und Wesel.



dem Recht der Selbstverwaltung durch seine gewählten Organe (§ 2 Abs. 1 Satz 1 KVRG). Nach § 4 Abs. 1 KVRG hat der Verband u.a. folgende Aufgaben:

- Sicherung von Grün-, Wasser-, Wald- und sonstigen von der Bebauung freizuhaltenden Flächen mit überörtlicher Bedeutung für die Erholung und zur Erhaltung eines ausgewogenen Naturhaushalts,
- Beteiligung an der Errichtung und dem Betrieb von öffentlichen Freizeitanlagen mit überörtlicher Bedeutung,
- Öffentlichkeitsarbeit für das Verbandsgebiet,
- Durchführung von vermessungstechnischen und kartografischen Arbeiten für das Verbandsgebiet.

Der Verband kann darüber hinaus durch Satzung weitere kommunale Aufgaben mit überörtlicher Bedeutung übernehmen (§ 4 Abs. 2 Satz 1 KVRG). Die Satzung bedarf allerdings der Zustimmung aller Mitgliedskörperschaften. Ferner kann der Verband nach Maßgabe von § 4 Abs. 3 bis 5 KVRG für eine Mitgliedskörperschaft oder eine kreisangehörige Gemeinde im Verbandsgebiet auf deren Antrag weitere Aufgaben wahrnehmen. Organe des Kommunalverbandes sind die Verbandsversammlungen, der Verbandsausschuß und der Verbandsdirektor (§ 7 KVRG). Die Mitglieder der Verbandsversammlung werden von den Vertretungen der Mitgliedskörperschaften gewählt (§ 9 Abs. 1 Satz 1 KVRG). Zur Vorbereitung ihrer Beschlüsse und zur Überwachung bestimmter Verwaltungsangelegenheiten kann die Verbandsversammlung Ausschüsse bilden (§ 17 Abs. 1 Satz 1 KVRG). Soweit die sonstigen Einnahmen zum Ausgleich des Haushaltsplans des Verbandes nicht ausreichen, hat er das Recht, von den Mitgliedskörperschaften eine Umlage zu erheben, die für jedes Haushaltsjahr neu festzusetzen ist (§ 26 Abs. 1 und 2 KVRG). Die Aufsicht über den Verband führt unmittelbar das Innenministerium (§ 28 Abs. 1 Satz 1 KVRG).

## **f) Saarland**

Im Saarland wurde bei der Gebietsreform 1974 der Stadtverband Saarbrücken geschaffen. Nach § 194 des Kommunal selbstverwaltungsgesetzes (KSVG)<sup>43</sup> ist er ein

---

<sup>43</sup> In der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Juni 1994 (Amtsblatt S. 1077)

der „funktionsgerechten Ordnung des Stadtumlandbereichs dienender Verband“ der benachbarten Gemeinden des Großraumes Saarbrücken (Anlage 13). Er ist Gemeindeverband und Gebietskörperschaft (§ 194 Abs. 3 KSVG)<sup>44</sup>. Der Stadtverband erfüllt in seinem Gebiet alle Selbstverwaltungsaufgaben, die durch Gesetz den Landkreisen übertragen sind. Durch Gesetz kann ihm außerdem die Erfüllung weiterer Selbstverwaltungsaufgaben zur Pflicht gemacht werden (§ 197 Abs. 2 KSVG). Mit Zustimmung der betroffenen Gemeinden kann er ferner gemeindliche Selbstverwaltungsangelegenheiten übernehmen (§ 197 Abs. 4 KSVG).

Nach § 197 Abs. 3 KSVG fördert und koordiniert der Stadtverband die geordnete Entwicklung des Verbandsgebiets. Er hat die Befugnisse eines Planungsverbandes nach § 205 Abs. 6 Baugesetzbuch und nimmt die überörtlichen Interessen seines Gebietes gegenüber anderen Planungsträgern wahr. Die Neufassung des § 197 Abs. 3 KSVG und die Einrichtung eines sogenannten Planungsrates (§ 211 KSVG) geht auf eine Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts zurück. Das Gericht hatte entschieden, daß die frühere Regelung, wonach der Stadtverband befugt war, anstelle der stadtverbandsangehörigen Gemeinden in eigener Verantwortung einen Flächennutzungsplan aufzustellen, verfassungswidrig sei. Der Stadtverband sei kein Zusammenschluß von Gemeinden nach dem Zweckverbandsrecht, da die Gemeinden nicht selbst Mitglieder seien oder die Rechte wie in einem mitgliedschaftlich organisierten Verband hätten. Ferner sei der Stadtverband auch keine Verbandsgemeinde oder Verwaltungsgemeinschaft. Nach dem Baugesetzbuch könne jedoch nur solchen Zusammenschlüssen Aufgaben der verbindlichen Bauleitplanung übertragen werden<sup>45</sup>.

In Anlehnung an die Kommunalkammer beim Modell des Umlandverbandes Frankfurt wurde daraufhin dem Planungsrat die Befugnis über die Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Flächennutzungsplänen übertragen (§ 211 Abs. 1 KSVG). Damit war den verfassungsrechtlichen Anforderungen Rechnung getragen, denn im Planungsrat sind die Gemeinden durch ihre Bürgermeister vertreten (§ 211 Abs. 2 Satz 1 KSVG). Neben den Selbstverwaltungsangelegenheiten erfüllt der Stadtverband die Aufgaben der Landräte als untere staatliche Verwaltungsbehörde sowie die den

---

<sup>44</sup> Vgl. dazu Wolff/Bachof/Stober, a.a.O., S. 149

<sup>45</sup> BVerfGE 77, 288, 304 ff.; Gaentzsch, a.a.O., Rdnr. 30; Schröder, a.a.O., S. 13 f.

Landkreisen übertragenen staatlichen Aufgaben nach Weisung der zuständigen Behörden (§ 198 Abs. 1 KSVG).

Der Stadtverband kann als solcher zur gemeinsamen Erfüllung bestimmter Aufgaben Zweckverbänden oder Arbeitsgemeinschaften beitreten sowie öffentlich-rechtliche Vereinbarungen abschließen (§ 199 Satz 1 KSVG). Er hat ferner die Befugnis, seine Finanzwirtschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Dazu hat er das Recht, Steuern und sonstige Abgaben sowie Umlagen zu erheben (§ 200 Abs. 1 KSVG). Soweit diese Einnahmen nicht ausreichen, hat das Land ihm außerdem die für die Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen Mittel im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu sichern (§ 200 Abs. 2 KSVG).

Organe des Stadtverbandes sind der Stadtverbandstag, der Stadtverbandsausschuß, der Planungsrat und der Stadtverbandspräsident (§ 204 KSVG). Der Stadtverbandsrat hat 45 Mitglieder, die unmittelbar von den Bürgern der verbandsangehörigen Gemeinden gewählt werden (§ 205 Abs. 1 KSVG). Der Stadtverbandstag beschließt grundsätzlich über alle Selbstverwaltungsangelegenheiten des Stadtverbandes (§ 208 KSVG); insoweit hat der aus 15 Mitgliedern bestehende Stadtverbandsausschuß lediglich eine subsidiäre Zuständigkeit (§ 210 Abs. 2 KSVG). Der Stadtverbandspräsident wird wie der Stadtverbandstag unmittelbar von den Bürgern für die Dauer von acht Jahren gewählt (§ 212 Abs. 1 KSVG). Er ist der gesetzliche Vertreter des Stadtverbandes und leitet dessen Verwaltung (§ 213 Abs. 1, 2 KSVG). Daneben können für den Stadtverband bis zu fünf Beigeordnete ehrenamtlich tätig sein. Allerdings kann der Stadtverbandstag bis zu zwei Stadtverbandsbeigeordnete hauptamtlich berufen (§ 124 Abs. 2 KSVG). Kommunale Aufsichtsbehörde des Stadtverbandes ist der Innenminister (§ 218 Abs. 1 KSVG).

## **g) Sachsen**

In Sachsen sollen die Stadt-Umland-Probleme kreisfreier Städte im Zuge der Gemeindegebietsreform gelöst werden. Der hierbei verfolgte Lösungsansatz ist die Eingemeindung. Andere gebietskörperschaftliche Lösungsansätze zur Regelung der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Umland wie z.B. die Einkreisung der Kernstädte, Städteverbands-, Verbandsstadt- und Regionalkreismodelle existieren dagegen in

Sachsen nicht und es ist auch nicht deren Einführung beabsichtigt. Im sächsischen Gesetz über kommunale Zusammenarbeit vom 19. August 1993 sind als Formen kommunaler Zusammenarbeit die Bildung von Verwaltungsverbänden und Verwaltungsgemeinschaften sowie von Zweckverbänden vorgesehen. Die Regionalplanung vollzieht sich in Sachsen nach dem Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen. Träger der Regionalplanung sind insgesamt fünf regionale Planungsverbände. Allerdings ist die derzeitige Ausformung der Regionalplanung in Sachsen nicht in erster Linie an der Lösung der Stadt-Umland-Problematik orientiert.

#### **h) Sachsen-Anhalt**

Die Beziehungen einer Stadt zu ihrem Umland sind in Sachsen-Anhalt nicht in Form eines Umlandverbandes institutionalisiert. Allerdings ist zwischen dem Freistaat Sachsen und dem Land Sachsen-Anhalt über die Zusammenarbeit speziell bei der Raumordnung und Landesplanung im Raum Halle-Leipzig am 27. August 1993 ein Staatsvertrag abgeschlossen worden (Anlage 14)<sup>46</sup>. Beide Länder vereinbaren darin, daß im Raum Halle-Leipzig alle Aufgaben der Raumordnung und Landesplanung einschließlich der Regionalplanung, die über das Gebiet eines der vertragschließenden Länder unmittelbar oder mittelbar auf das Gebiet des anderen Partners hinaus wirken, in ständiger Zusammenarbeit wahrgenommen werden (Artikel 1 Abs. 1 Staatsvertrag). Ferner bilden sie eine sogenannte Raumordnungskommission

(Artikel 2 Abs. 2 Staatsvertrag), deren Aufgabe es ist, die Ziele und die weiteren von den obersten Landesplanungsbehörden angegebenen Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung für den Raum Halle-Leipzig aufeinander abzustimmen und daraus Empfehlungen und Entscheidungsgrundlagen für die beiden Länder zu erarbeiten (Artikel 3 Staatsvertrag). Schließlich verpflichten sich beide Länder, Regionalpläne und regionale Entwicklungsprogramme im Raum Halle-Leipzig nur nach gegenseitiger Abstimmung unter Beachtung der Stellungnahme der Raumordnungskommission für verbindlich zu erklären oder zu genehmigen (Artikel 4 Staatsvertrag). Außerdem sollen die für den Raum Halle-Leipzig zuständigen Träger der Regional-

---

<sup>46</sup> GVBl. LSA 1994, S. 40

planung zusammenarbeiten (Artikel 5 Staatsvertrag) und zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eine Arbeitsgemeinschaft bilden (Artikel 6 Staatsvertrag).

### **i) Schleswig-Holstein**

In Schleswig-Holstein sind keine besonderen Modelle der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Umland entwickelt worden. Die institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, Ämtern und Landkreisen vollzieht sich im wesentlichen in zwecksverbandsrechtlichen Formen. Daneben existieren kleinere Planungsverbände im Sinne der §§ 204, 205 Baugesetzbuch etwa zur Entwicklung eines gemeinsamen Gewerbegebietes.

Eine Ausnahme stellt der (privatrechtliche) „Verein zur Förderung der technologischen, wirtschaftlichen und kulturellen Zusammenarbeit in der Technologie-Region K.E.R.N. e.V.“ dar (Anlage 15). Zweck des Vereins ist die Förderung der Allgemeinheit, „in dem er über die Unterstützung der technologischen, wirtschaftlichen und kulturellen Zusammenarbeit in den Regionen Kiel, Eckernförde, Rensburg und Neumünster, die Modernisierung und Entwicklung der Wirtschaft fördernd begleitet ...“ (§ 2 Abs. 2 Satz 1 der Satzung). Dieser Satzungszweck soll insbesondere dadurch verwirklicht werden, daß der Verein

- die Kooperation kommunaler und regionaler Planungen auf technologischem und wirtschaftlichem Gebiet fördert,
- insbesondere die Organisationen der Wirtschaft, die Gewerkschaften, das Land Schleswig-Holstein, die Kommunen, Forschungs- und Ausbildungsstätten sowie Unternehmen zu gemeinsamem Handeln anregt,
- neue Ideen in die technologie- und wirtschaftspolitische Diskussion einbringt und
- die Technologie-Region nach innen und außen wirksam darstellt.

### **j) Thüringen**

Besondere Stadt-Umland-Verbände mit sondergesetzlich ausgestalteter Verfassung - vergleichbar etwa dem Umlandverband Frankfurt oder dem Verband Region Stuttgart - existieren in Thüringen nicht. Dies ist im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß die beim Thüringischen Innenministerium gebildete Sachverständigenkommission „Funktionalreform“ Möglichkeiten der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit und der Bildung von Planungs- und Umlandverbänden nicht als hinreichend effiziente Ersatzinstrumente für maßvolle Eingemeindungen angesehen hat<sup>47</sup>. Auch in Thüringen vollzieht sich daher die Zusammenarbeit zwischen Stadt und Umland weitgehend in den Rechtsformen des Zweckverbandswesens.

#### **IV. Zusammenfassung**

Die vorstehende Darstellung hat gezeigt, daß die einzelnen Länder unterschiedliche Modelle der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Umland entwickelt haben. Sofern dabei neue Formen der Zusammenarbeit gewählt wurden, die über die Möglichkeiten hinaus gehen, die das Zweckverbandsrecht einräumt, geschah dies regelmäßig auf gesetzlicher Grundlage. Beispielhaft sei auf den Stadt-Umland-Verband Frankfurt, auf den Stadtverband Saarbrücken und den Verband Region Stuttgart verwiesen. Zum Teil werden die Vertretungsorgane dieser Verbände wie der Verbandstag (Umlandverband Frankfurt) oder der Stadtverbandstag (Stadtverband Saarbrücken) nicht mit Vertretern der Kommune beschickt, sondern unmittelbar von der Bevölkerung im Verbandsgebiet gewählt. In diesem Fall darf diesen Organen im Bereich der verbindlichen Bauleitplanung allerdings keine Entscheidungskompetenz eingeräumt werden.

Einer gesetzlichen Grundlage bedürfen ferner Verbandsformen, die sich zwar dem Grunde nach - wie etwa der Zweckverband „Großraum Braunschweig“ - an die Formen des Zweckverbandsrechts anlehnen, zum Teil aber dazu abweichende Regelungen treffen.

Unbeschadet dessen ist nach rheinland-pfälzischem Recht - wie eingangs bereits dargelegt - in jedem Fall eine gesetzliche Regelung erforderlich, wenn neben den

---

<sup>47</sup> Vgl. zu den entsprechenden Empfehlungen im einzelnen, Sonderheft der Thüringer Verwaltungsblätter 1993 (A3)

Möglichkeiten kommunaler Zusammenarbeit in den öffentlich-rechtlichen Formen, wie sie das Zweckverbandsgesetz vorsieht, die Einführung neuer Modelle beabsichtigt ist. Dabei mußte insbesondere § 8 GemO, der für die Formen interkommunaler Zusammenarbeit abschließend auf die Bestimmungen des Zweckverbandsrechts verweist, in eine gesetzliche Änderung mit einbezogen werden.

Wissenschaftlicher Dienst