

Interkommunale Zusammenarbeit bei der Bauleitplanung

Dr. Christoph Brandenburg, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, München und Dr. Tanja Brunner, Rechtsanwältin, München¹

Die überörtliche Zusammenarbeit von Städten und Gemeinden bei der städtebaulichen Entwicklung ist zwar kein neues Phänomen. Rechtliche Instrumentarien sind hierfür bereits vorhanden. Ihre Anwendung gewinnt angesichts der aktuellen Entwicklungen in Städten und Gemeinden erheblich an Bedeutung.

Hintergrund

Vor dem Hintergrund immer größer werdender Bevölkerungszahlen in großen Städten („Urbanisierung“) und dem Flächenbedarf für Anlagen erneuerbarer Energien steht auch die kommunale Bauleitplanung vor immensen Herausforderungen. Flächen werden sowohl für die Ansiedelung von Wirtschaft, die Schaffung von Wohnraum, große Wind- und Solarparks als auch für den erforderlichen naturschutzrechtlichen Ausgleich immer knapper; das gemeindliche Flächenmanagement gestaltet sich daher zunehmend schwierig. Für München verdeutlichen Studien² der Landeshauptstadt München die dargestellte Problematik. Bis 2025 werden demnach in der Landeshauptstadt 850 ha neue Flächen für Wohnnutzungen benötigt, bis 2030 sogar 1.220 ha. Demgegenüber ermittelte die Landeshauptstadt München jedoch, dass bereits im Jahr 2025 nur noch 250 ha an Freiflächen im Stadtgebiet zur Verfügung stehen. Dies spiegelt sich auch in München sowie in anderen Großstädten in der Entwicklung der Wohnpreise wieder. So ist in München seit 2003 der durchschnittliche Kaufpreis für eine Bestandswohnung mit hohem Wohnwert um 64 % gestiegen, während die Wohnungsmieten um etwa 26 % teurer geworden sind.³ Ein

	bis 2025	bis 2030
Einwohnerzuwachs	85.000	150.000
Wohnungsbedarf	94.000 WE	116.000 WE
Wohnungsbau § 34 BauGB	57.500 WE	57.000 WE
Fehlende Wohnungen	36.500 WE	59.000 WE
Flächenbedarf	850 ha	1220 ha

Quelle: Stadtratsbeschlüsse der LHM „Perspektive München“ vom 1.7.2009 und 18.1.2012

„Wachstumsstopp“⁴ dürfte angesichts dieser Entwicklung keine Lösung sein. Eine Abstimmung mit den Nachbargemeinden im Hinblick auf die Ausweisung neuer Baugebiete, einen vernünftig gesteuerten Flächenverbrauch, die Etablierung von Anlagen erneuerbarer Energien, die Schaffung naturschutzrechtlichen Ausgleichs und überörtlicher Naherholungsgebiete gewinnt daher für die nahe Zukunft immer mehr an Bedeutung. Dieser Bedarf an einer überörtlichen Bauleitplanung auf kommunaler Ebene wird durch die kommunale Planungshoheit zunächst konterkariert. Als Instrumentarien stehen den Gemeinden die Aufstellung von Flächennutzungsplänen sowie Bebauungsplänen zur Verfügung. In der Regel bezieht sich aber der Flächennutzungsplan nur auf das eigene Gemeindegebiet. Die Planungshoheit endet an der jeweiligen Stadt- bzw. Gemeindegrenze. Derzeit findet überregionale Planung in Bayern insbesondere durch die Zusammenschlüsse zu regionalen Planungsverbänden im Rahmen der Regionalplanung statt. Diese Art der Zu-

sammenarbeit löst aber nicht die oben geschilderten Probleme. Eine städtebauliche Planung über die Gemeindegrenzen hinweg könnte zur Lösung der oben geschilderten Probleme zumindest einen Beitrag leisten.

Interkommunale Zusammenarbeit auf der Ebene der Bauleitplanung

Interkommunale Abstimmung kann auf verschiedenen Wegen durch tatsächliche Kooperation oder rechtliche Vereinbarungen und Zusammenschlüsse erfolgen. Neben der Möglichkeit vertraglicher Vereinbarungen sieht auch das Baugesetzbuch diverse Formen zur interkommunalen Zusammenarbeit vor.

¹ Die Autoren sind Rechtsanwälte der Kanzlei Taylor Wessing in München.

² Perspektive München, Beschlüsse der Vollversammlung des Stadtrates der Landeshauptstadt München vom 28.10.2009 und des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 18.1.2012.

³ Süddeutsche Zeitung vom 12.7.2013.

⁴ Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 26.8.2011.

Über das interkommunale Abstimmungsgebot nach § 2 Abs. 2 BauGB, das der jeweiligen Kommune ein Interventionsrecht in die kommunale Planung der Nachbargemeinde ermöglicht, gibt das Baugesetzbuch auch Instrumente effektiver Kooperation:

- Die Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes nach § 204 BauGB,
- der Erlass eines regionalen Flächennutzungsplanes nach § 8 Abs. 4 ROG sowie
- die Gründung gemeinsamer Gebietskörperschaften, Verbände oder Verwaltungsgemeinschaften, sei es freiwillig oder durch Landesgesetz angeordnet, vgl. §§ 205, 203 BauGB.

Diese Instrumente ermöglichen eine Zusammenarbeit auf unterschiedlichen Konkretisierungsstufen gemeindlicher Planung. Wohingegen die jeweilige Einzelkommune bei der Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes keine eigene Planungskompetenz verliert, nimmt diese bei einer Bildung von Verbänden oder neuer Verwaltungsorganisationen zunehmend ab.

1. Gemeinsamer und regionaler Flächennutzungsplan

Nach § 204 BauGB sind benachbarte Gemeinden angehalten, einen gemeinsamen Flächennutzungsplan aufzustellen, wenn ihre städtebauliche Entwicklung wesentlich durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse bestimmt wird oder ein gemeinsamer Flächennutzungsplan einen gerechten Ausgleich der verschiedenen Belange ermöglicht. Insbesondere soll ein gemeinsamer Flächennutzungsplan aufgestellt werden, wenn Ziele der Raumordnung oder Einrichtungen und Anlagen des öffentlichen Verkehrs, sonstige Erschließungs- und Gemeinschaftsanlagen eine gemeinsame Planung erfordern. Der Gesetzgeber erläutert damit selbst, was er vor allem als „gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse“ ansieht. Neben Erschließungs- und Gemeinbedarfsanlagen, wie beispielsweise der örtliche Personennahverkehr, erfüllen auch Anlagen der Infrastruktur und kommunale Einrichtungen, wie Krankenhäuser, Schwimmbäder und Sportplätze die gesetzliche Vorgabe. Als gemeinsames Bedürfnis benachbarter Ge-

meinden dürfte jedoch auch die geordnete Siedlungsentwicklung gelten⁵ und damit als Rechtfertigung für die Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes herangezogen werden können. Für die dargestellte Problematik zunehmender Flächenknappheit bietet der gemeinsame Flächennutzungsplan daher, auch im Hinblick auf den erforderlichen naturschutzrechtlichen Ausgleich, ebenfalls eine Lösungsmöglichkeit. Das Verfahren zur Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes findet weitgehend parallel in den jeweiligen Einzelgemeinden für den in ihrem Gemeindegebiet geltenden Teil des Flächennutzungsplanes statt. Das jeweils in der Teilgemeinde zuständige Organ fasst sowohl den Beschluss über die Aufstellung des gemeinsamen Flächennutzungsplanes als auch über seine Verabschiedung als Gesamtplan. Die Planungshoheit der jeweiligen Einzelgemeinde bleibt dabei nahezu unangetastet.⁶

Der regionale Flächennutzungsplan nach § 8 Abs. 4 ROG stellt einen Spezialfall eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes i. S. d. § 204 BauGB dar. Sofern – wie in Bayern – der Regionalplan durch einen Zusammenschluss von Gemeinden aufgestellt wird, kann der Regionalplan zugleich die Funktion eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes erfüllen. Voraussetzung ist, dass die flächennutzungsplanerischen Darstellungen den Anforderungen des Baugesetzbuchs an die Aufstellung von Flächennutzungsplänen genügen.⁷

2. Gründung neuer Verbände bzw.

Verwaltungsträger

Weitreichender im Hinblick auf die Kooperation und den Kompetenzverlust der einzelnen Kommune sind die Zusammenschlüsse benachbarter Kommunen zu Planungsverbänden oder die Übertragung der Kompetenzen auf neu gegründete Körperschaften und Verwaltungsträger.

a) Gründung eines Planungsverbandes

Zunächst sieht § 205 Abs. 1 BauGB vor, dass sich Gemeinden zur gemeinsamen Bauleitplanung zu sogenannten Planungsverbänden zusammenschließen können. Nach Maßgabe einer Satzung tritt der gegründete Verband an die Stel-

le der einzelnen Mitgliedsgemeinde. Anders als bei der Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes finden die Aufstellung und Erlass von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen nicht mehr in den Einzelgemeinden sondern durch das zuständige Organ des Verbandes statt. Die jeweiligen Einzelgemeinden entsenden lediglich entsprechend der Satzung Mitglieder in den Verband. Die gemeindliche Zuständigkeit wird daher eingeschränkt.

Die Aufgaben des Planungsverbandes ergeben sich grundsätzlich aus der Satzung; insbesondere beinhalten sie jedoch die gemeinsame zusammengefasste Bauleitplanung, deren Sicherung und Durchführung sowie die gemeindlichen Mitwirkungsrechte im Baugenehmigungsverfahren nach § 36 BauGB. Gemeinsam zusammengefasste Bauleitplanung meint die sachlich zusammengefasste Betrachtung und gemeinsame Entscheidung über bauleitplanerische Absichten und Belange der Einzelgemeinden. Das Erfordernis einer Planung nach § 1 Abs. 3 BauGB und Aspekte der Abwägung ergeben sich nicht nur aus dem jeweiligen Gemeindegebiet heraus sondern auch in Bezug auf das gesamte Verbandsgebiet.⁸ Ebenso wie den Gemeinden stehen dem Verband die Instrumente zur Sicherung der Bauleitplanung, nämlich insbesondere der Erlass einer Veränderungssperre nach § 14 BauGB und die Forderung des Zurückstellens von Baugesuchen nach § 15 BauGB zur Verfügung.⁹

Eine Besonderheit hinsichtlich der Gründung eines Planungsverbandes sieht § 205 Abs. 2 BauGB vor. Danach kann die Landesregierung den Zusammenschluss, sofern dieser nicht freiwillig erfolgt, durch Hoheitsakt zwangsweise anordnen. Voraussetzung ist, dass ein Planungsträger einen entsprechenden Antrag stellt und der Zusammenschluss zum Wohl der Allge-

⁵ Vgl. auch Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, Kommentar, Stand: 1. Juni 2012, § 204 Rn. 25.

⁶ Siehe hierzu auch: Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, a.a.O., § 204 Rn. 45 ff.

⁷ Ebenso Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, a.a.O., § 204 Rn. 69.

⁸ Vgl. auch Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, a.a.O., § 205 Rn. 20 ff.

⁹ Siehe auch Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, a.a.O., § 205 Rn. 27 ff.

meinheit dringend geboten ist. Im Hinblick auf die starke Einschränkung der gemeindlichen Planungshoheit sind an einen solchen Hoheitsakt jedoch hohe Anforderungen zu stellen.

b) Gesetzliche Anordnung der interkommunalen Zusammenarbeit

§ 203 BauGB sieht zudem vor, dass die jeweilige Landesregierung durch Gesetz oder Verordnung gemeindliche Aufgaben auf andere bzw. neu zu gründende Gebietskörperschaften, Verbände oder Verbandsgemeinden bzw. Verwaltungsgemeinschaften übertragen kann. Nach § 203 Abs. 1 BauGB kann die Landesregierung im Einvernehmen mit der jeweiligen Gemeinde durch Rechtsverordnung bestimmen, dass deren gemeindliche Aufgaben nach dem Baugesetzbuch auf eine andere Gebietskörperschaft oder einen Verband, an dessen Willensbildung die Gemeinde mitwirkt, übertragen werden. Praktische Relevanz wird dieses Instrument insbesondere bei kleinen finanzschwachen Gemeinden, die zu einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung nicht in der Lage sind, haben¹⁰.

§ 203 Abs. 2 BauGB sieht ebenfalls die Übertragung der gemeindlichen Aufgaben durch Landesgesetz vor; allerdings erfordert diese Übertragung nicht das Einvernehmen der betroffenen Kommune¹¹. Die Übertragung kann auf Verbandsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften oder vergleichbare gesetzliche Zusammenschlüsse von Gemeinden, denen nach Landesrecht örtliche Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden obliegen, erfolgen. Zu den bayerischen Zusammenschlüssen nach Art. 4 Abs. 1 Satz 1 VGemO, die freiwillig oder von Amts wegen gegründet werden, besteht insoweit jedoch keine Vergleichbarkeit, da es sich dabei insbesondere um eine Aufgabenübertragung des übertragenen Wirkungskreises handelt.

3. Praxisbeispiele interkommunaler Zusammenarbeit

Interkommunale Zusammenarbeit findet auch auf Planungsebene bereits in verschiedenen größeren Städten und Ballungsräumen Deutschlands statt. Zu nennen sind insbesondere die Region Hannover als neue gesetzlich gegründete Gebietskörperschaft, der Verband Region Stuttgart oder der Regionalverband Frankfurt-Rhein-Main.

Die Region Hannover ist im Jahr 2001 aus den Gemeinden des Landkreises Hannover und der Landeshauptstadt Hannover gegründet worden. Sie stellt einen neuen Gemeindeverband dar und ordnet sich als neue Verwaltungsebene in den Verwaltungsaufbau des Landes Niedersachsen ein. Die Region Hannover ist u.a. Trägerin der Regionalplanung, untere Landesplanungsbehörde und zuständig für die Genehmigung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen, vgl. §§ 8 Abs. 2, 9 Gesetz über die Region Hannover.

Der Verband Region Stuttgart ist ein gesetzlicher Zusammenschluss zur Förderung und Sicherung einer geordneten Entwicklung und der Stärkung der regionalen Zusammenarbeit aus dem Jahr 1994. Das Verbandsgebiet erstreckt sich auf den Stadtkreis Stuttgart sowie das Gebiet der Landkreise Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg und Rems-Murr-Kreis. Der Verband ist Träger der Regionalplanung, stellt den Landschaftsrahmenplan auf und plant den Landschaftspark Region Stuttgart, vgl. § 3 Abs. 1 Verbandsgesetz.

Der Regionalverband Frankfurt-Rhein-Main basiert ebenfalls auf einem 2011 in Kraft getretenen Landesgesetz. In planungsrechtlicher Hinsicht ist der Verband insbesondere für Regional-, Flächennutzungs- und Landschaftsplanung zuständig. 2011 trat auf dieser Basis der erste regionale Flächennutzungsplan in Kraft.

Interkommunale Zusammenarbeit auch in Bayern?

Entgegen allgemeiner Auffassung existiert bereits ein rechtlicher Rahmen, innerhalb dessen eine interkommunale Bauleitplanung möglich wäre. An einer Umsetzung in der Praxis fehlt es derzeit aber noch. Zwar bestehen praktische Beispiele einer Zusammenarbeit. Es fällt jedoch auf, dass diese über den Erlass eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes nicht hinaus zu reichen scheinen. In Bayern beschränkt sich die rechtlich verbindliche Zusammenarbeit¹² auf die regionalen Planungsverbände im Rahmen der Regionalplanung. Auch wenn es erste Ansätze einer interkommunalen Bauleitplanung gibt¹³ sind die grundsätzlichen Probleme derzeit schwer lösbar und die diesbezüglichen Interessenkonflikte scheinbar nicht zu überbrücken. Lassen sich die Städten und Gemeinden nicht auf eine interkommunale Zusammenarbeit bei der Bauleitplanung aus kommunalpolitischen Gründen ein, könnte theoretisch auch der Freistaat Bayern intervenieren. Ob auf der Ebene des Landes allerdings die Bereitschaft besteht, in die kommunale Planungshoheit so weit einzugreifen, dürfte äußerst fraglich sein. Die anstehenden Probleme können jedoch nur gelöst werden, wenn Städte und Gemeinden ggf. auch das Land von den rechtlichen Möglichkeiten bei der interkommunalen Bauleitplanung Gebrauch machen.

¹⁰ So auch Kalb/Külpmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, a.a.O., § 203 Rn. 13.

¹¹ So auch Kalb/Külpmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, a.a.O., § 203 Rn. 32.

¹² Freiwillige Absprachen zwischen Kommunen und eine formlose Zusammenarbeit bei der städtebaulichen Entwicklung müssen hier naturgemäß außen vor bleiben.

¹³ So will die Gemeinde Pfaffenhofen mit der Gemeinde Odelshausen ein gemeinsames Gewerbegebiet ausweisen, vgl. Süddeutsche Zeitung vom 9.8.2012.