
Interkommunale Zusammenarbeit im Gewährleistungsstaat

Vergleichende Analyse in Deutschland, Österreich und Schweiz

Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades Doctor rerum politicarum

Vorgelegt von
Dipl.-Ing. Andreas Stefansky

Interkommunale Zusammenarbeit im Gewährleistungsstaat

Vergleichende Analyse in Deutschland, Österreich und Schweiz

Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades Doctor rerum politicarum

**Vorgelegt von
Dipl.-Ing. Andreas Stefansky**

Interkommunale Zusammenarbeit im Gewährleistungsstaat

Vergleichende Analyse in Deutschland, Österreich und Schweiz

Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades Doctor rerum politicarum

Technische Universität Dortmund
Fakultät Raumplanung

Gutachten:

Prof. Dr.-Ing. Sabine Baumgart

Prof. Dr. iur. Klaus Joachim Grigoleit

Prüferin:

Prof. Dr. phil. Susanne Frank

Verfasser:

Dipl.-Ing. Andreas Stefansky

Ich versichere, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel genutzt habe.

Hannover, Oktober 2011

Vorwort

Ich möchte mich bei all denen bedanken, die durch ihre Unterstützung und Hilfestellung zum Gelingen der vorliegenden Arbeit beigetragen haben.

Zunächst gilt mein besonderer Dank meiner „Doktormutter“ Prof. Dr.-Ing. Sabine Baumgart, die mir nicht nur zu dieser Dissertation riet, sondern mir auch den Zugang zu den empirischen Daten für die Kooperationsuntersuchung in Deutschland ermöglichte. Sie ließ mir den notwendigen Spielraum, diese Arbeit in meinem Sinne anzufertigen und hatte die gesamte Zeit, die ich für die Erstellung benötigte, stets ein offenes Ohr für mich.

Meine Betreuung wurde durch Prof. Dr. iur. Klaus Joachim Grigoleit ergänzt, der spontan die Rolle des zweiten Gutachters übernahm. Danken möchte ich ihm nicht nur dafür, sondern vor allem für die wertvollen Hinweise, die letztendlich die Richtung dieser Arbeit mitbestimmten. Die gewählte Ausrichtung dieser Arbeit wäre ohne seine Unterstützung nicht möglich gewesen.

Mein Dank gebührt auch Prof. Dr. phil. Susanne Frank, die so freundlich war, die Funktion der Prüferin zu übernehmen.

Dafür, dass sie die erste Durchsicht dieser Arbeit übernahmen und insbesondere beurteilten, ob der Text auch für Personen, die keine große Nähe zum gewählten Thema aufweisen, lesbar ist, gilt mein Dank Anja Hufnagel und Ramona Schwartpaul. Nicole Braun und Sven Rannow möchte ich dafür danken, dass sie mir insbesondere für die Überarbeitung der Grafiken wertvolle Hinweise gaben.

An Heike Wegner geht mein Dank dafür, dass sie das professionelle Lektorat dieser Arbeit übernommen hat.

Inhaltsübersicht

Vorwort.....	I
Inhaltsübersicht.....	III
Kurzfassung.....	V
Inhaltsverzeichnis	VII
Abbildungsverzeichnis.....	XI
Abkürzungsverzeichnis.....	XIV
1 Einleitung.....	1
2 Die Gemeinden im Gewährleistungsstaat	11
3 Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben	41
4 Empirische Untersuchung von IKZ in Deutschland, Österreich und Schweiz	81
5 Untersuchung ausgewählter Rechtsmaterien	113
6 Abschließende Thesen.....	233
Quellenverzeichnis	251
Rechtsquellen und -material.....	267
Entscheidungssammlung.....	285

Kurzfassung

Interkommunale Zusammenarbeit ist für Gemeinden ein Instrument, um die kommunale Leistung zu verbessern oder sich gemeinsam Herausforderungen – denen die Kommunen gegenüber stehen – zu stellen. Daher stellt sich interkommunale Zusammenarbeit nicht als wissenschaftliches Modethema dar oder ist erst in den letzten Jahren in der kommunalpolitischen Agenda aufgekommen, sondern ist ein kommunales Dauerthema. Der Ausgangspunkt für die Untersuchung ist der MORO-Wettbewerb „kommKOOP – Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperation“, dessen Beiträge als Quelldaten in die empirische Untersuchung dieser Arbeit eingingen. Zugleich lagen zwei Studien aus Österreich und Schweiz vor, die auf Grund ähnlicher kommunalrechtlicher Hintergründe in den beiden Staaten Anlass für eine internationale Vergleichsstudie boten.

Unter interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ) wird hier die *Kooperation von mindestens zwei Gemeinden* verstanden, *an der auch weitere – übergemeindliche wie auch nicht-kommunale Dritte – beteiligt sein können. Diese Kooperation kann auf freiwillige, oder nicht-freiwillige Weise zustande gekommen sein. Sie kann rechtsförmlich auf öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Basis sowie auch informellrechtlich organisiert sein.*

Das erkenntnisleitende Forschungsinteresse dieser Arbeit liegt darin, den *Möglichkeiten des Erhaltes der gemeindlichen Autonomie durch die Bildung interkommunaler Kooperationen vor dem Hintergrund verminderter Leistungsfähigkeit und den daraus drohenden Sanktionen* aus dem Blickwinkel des Gewährleistungsstaates nachzugehen.

Die wesentlichen Befunde sind:

1. *Gemeindliche Kooperationen in Deutschland sind häufig raumentwicklungsorientiert, wohingegen Kooperationen von Gemeinden in der Schweiz und Oberösterreich häufig eine allgemeine Effizienzsteigerung der Aufgabenerledigung verfolgen.*
2. *Die Autonomie der Gemeinden kann durch die Bildung von IKZ weitgehend erhalten werden.*
3. *Die Art einer Aufgabe sowie ihre Erledigung entscheiden über die territoriale Reichweite der gemeindlichen Handlungsmöglichkeiten.*
4. *In Deutschland weisen Aufgabenbereiche, die durch einen Mix von hoheitlichem und nicht-hoheitlichem Handeln geprägt sind, eine größere Vielfalt an Kooperationsformen auf als Aufgabenbereiche mit einer starken hoheitlichen bzw. nicht-hoheitlichen Ausrichtung.*
5. *Im internationalen Vergleich lässt sich ein Zusammenhang zwischen dem Ausmaß der Anreiz- bzw. Zwangselemente in den Raumplanungsgesetzen und der Kooperationshäufigkeit im Aufgabenbereich der „Räumlichen Planung und Entwicklung“ erkennen.*
6. *Für den Aufgabenbereich der „Räumlichen Planung und Entwicklung“ korrespondiert das Ausmaß der kooperationsgestaltenden Elemente in den entsprechenden Rechtsmaterien mit dem Ausmaß der Organisationsmöglichkeiten des jeweiligen Staates.*
7. *Die vorliegende Arbeit liefert ein Modell der Positionierung der Gemeinden im Gewährleistungsstaat vor dem Hintergrund ihres Verhältnisses zum Staat und der Erhaltung ihrer Autonomie.*

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	I
Inhaltsübersicht.....	III
Kurzfassung.....	V
Inhaltsverzeichnis	VII
Abbildungsverzeichnis.....	XI
Abkürzungsverzeichnis.....	XIV
1 Einleitung.....	1
1.1 Problemstellung und Abgrenzung der Arbeit	2
1.2 Erkenntnisleitendes Interesse	4
1.3 Forschungsansatz und methodisches Vorgehen.....	5
1.4 Aufbau der Untersuchung.....	8
2 Die Gemeinden im Gewährleistungsstaat	11
2.1 Über Aufgaben.....	11
2.2 Autonomie der Gemeinden	13
2.2.1 Gemeindeautonomie in Deutschland	14
2.2.2 Gemeindeautonomie in Österreich.....	21
2.2.3 Gemeindeautonomie in der Schweiz	23
2.3 Wandel des Staates.....	24
2.3.1 Neues Steuerungsmodell.....	25
2.3.2 Governance.....	28
2.3.3 Gewährleistungsstaat	30
2.4 Zusammenfassendes Zwischenfazit	36
3 Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben	41
3.1 Das Handeln öffentlicher Verwaltungen	41
3.1.1 Verwaltungshandeln in Deutschland	42
3.1.1.1 Öffentlich-rechtliches Verwaltungshandeln.....	42

3.1.1.2	Privatrechtliches Verwaltungshandeln	44
3.1.2	Verwaltungshandeln in Österreich	45
3.1.2.1	Öffentlich-rechtliches Verwaltungshandeln	45
3.1.2.2	Privatrechtliches Verwaltungshandeln	47
3.1.3	Verwaltungshandeln in der Schweiz	48
3.1.3.1	Öffentlich-rechtliches Verwaltungshandeln	48
3.1.3.2	Privatrechtliches Verwaltungshandeln	49
3.2	Kooperative Aufgabenwahrnehmung	50
3.2.1	Grundlegende Modelltypen der Aufgabenübertragung	50
3.2.2	Allgemeines Kooperationsrecht in Deutschland	52
3.2.2.1	Öffentlich-rechtliche Kooperationsformen	53
3.2.2.2	Landkreise und Gesamtgemeinden als IKZ?	57
3.2.2.3	Privatrechtliche Kooperationsformen	64
3.2.3	Allgemeines Kooperationsrecht in Österreich	66
3.2.3.1	Öffentlich-rechtliche Kooperationsformen	67
3.2.3.2	Privatrechtliche Kooperationsformen	69
3.2.4	Allgemeines Kooperationsrecht in der Schweiz	70
3.2.4.1	Öffentlich-rechtliche Kooperationsformen	70
3.2.4.2	Privatrechtliche Kooperationsformen	73
3.2.5	Informelle Kooperationsformen	74
3.3	Zusammenfassendes Zwischenfazit	75
4	Empirische Untersuchung von IKZ in Deutschland, Österreich und Schweiz	81
4.1	Interkommunale Kooperation in Deutschland	81
4.1.1	Der MORO-Wettbewerb „kommKOOP“	81
4.1.2	Methodische Vorgehensweise	83
4.1.3	Aufgabenbereiche	87
4.1.4	Kooperationsformen	92
4.1.5	Kooperationsformen und Aufgabenbereiche	93
4.2	Interkommunale Kooperation in Österreich	95
4.2.1	Methodische Vorgehensweise der IKZ-Studie	96

4.2.2	Aufgabenbereiche	97
4.2.3	Kooperationsformen	99
4.3	Interkommunale Kooperation in der Schweiz	101
4.3.1	Methodische Vorgehensweise der IKZ-Studie	101
4.3.2	Aufgabenbereiche	102
4.3.3	Aufgaben und Kooperationsformen der IKZ.....	104
4.4	Zusammenfassendes Zwischenfazit	107
5	Untersuchung ausgewählter Rechtsmaterien	113
5.1	Planungsrecht	114
5.1.1	Deutschland	115
5.1.1.1	Überörtliche Raumplanung des Bundes	116
5.1.1.2	Überörtliche Raumplanung der Länder	119
5.1.1.3	Örtliche Raumplanung	136
5.1.2	Österreich.....	144
5.1.2.1	Überörtliche Raumplanung.....	145
5.1.2.2	Örtliche Raumplanung	149
5.1.3	Schweiz	153
5.1.3.1	Überörtliche Raumplanung des Bundes	154
5.1.3.2	Überörtliche Raumplanung der Kantone	158
5.1.3.3	Örtliche Raumplanung	165
5.1.4	Zusammenfassendes Zwischenfazit.....	169
5.1.4.1	Überörtliche Raumplanung in D – A – CH.....	169
5.1.4.2	Örtliche Raumplanung in D – A – CH.....	175
5.2	Bauordnungsrecht.....	181
5.2.1	Deutschland	182
5.2.2	Österreich.....	187
5.2.3	Schweiz	192
5.2.4	Zusammenfassendes Zwischenfazit.....	196
5.3	Naturschutzrecht	200
5.3.1	Deutschland	201

5.3.1.1	Naturschutzrecht des Bundes.....	202
5.3.1.2	Naturschutzrecht der Länder für die überörtliche Landschaftsplanung	203
5.3.1.3	Naturschutzrecht der Länder für die örtliche Landschaftsplanung	206
5.3.2	Österreich.....	211
5.3.3	Schweiz	218
5.3.4	Zusammenfassendes Zwischenfazit.....	226
6	Abschließende Thesen.....	233
	Quellenverzeichnis	251
	Rechtsquellen und -material.....	267
	Entscheidungssammlung.....	285

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Gründe der gemeindlichen Kooperation.....	2
Abbildung 2: Hypothesenprüfung und Hypothesenerkundung.....	6
Abbildung 3: Aufbau der Untersuchung.....	9
Abbildung 4: Parameter gemeindlicher Leistungsfähigkeit: Beispiel Bauaufsicht	16
Abbildung 5: Gemeindliche Aufgaben.....	19
Abbildung 6: Regional Governance-Modell.....	30
Abbildung 7: Modell des Gewährleistungsstaates	33
Abbildung 8: Regulierung und Selbstregelung	34
Abbildung 9: Die Gemeinde im Modell des Gewährleistungsstaates	39
Abbildung 10: Modelle der Aufgabenerbringung durch IKZ	52
Abbildung 11: Übersicht der öffentlich-rechtlichen Kooperationsformen in Deutschland.....	57
Abbildung 12: Eigenschaften der Gesamtgemeinden.....	62
Abbildung 13: Übersicht der öffentlich-rechtlichen Kooperationsformen in der Schweiz.....	73
Abbildung 14: Handlungsformen der öffentlichen Verwaltung im Vergleich.....	76
Abbildung 15: Öffentlich-rechtliche Kooperationsformen im Vergleich	78
Abbildung 16: Überarbeitetes Modell der Gemeinden im Gewährleistungsstaat	79
Abbildung 17: Fragen für die Wettbewerbsbeiträge	82
Abbildung 18: Aufgabenbereiche für die „kommKOOP“-Auswertung.....	83
Abbildung 19: Produktbereich Räumliche Planung und Entwicklung	86
Abbildung 20: Aufgabenbereiche der IKZ in Deutschland.....	88
Abbildung 21: Wahrnehmung mehrerer Aufgabenbereiche: Wirtschaft und Tourismus und andere Aufgabenfelder.....	89
Abbildung 22: Wahrnehmung mehrerer Aufgabenbereiche: Räumliche Planung und Entwicklung und andere Aufgabenfelder.....	90
Abbildung 23: Wahrnehmung mehrerer Aufgabenbereiche: Innere Verwaltung und andere Aufgabenfelder.....	91
Abbildung 24: Kooperationsformen der IKZ in Deutschland	93
Abbildung 25: Kooperationsformen und Aufgabenbereiche der IKZ in Deutschland.....	95

Abbildung 26: Ziele der Erhebung von IKZ in Oberösterreich.....	96
Abbildung 27: Aufgabenbereiche der IKZ in Oberösterreich	98
Abbildung 28: Kooperationsformen der IKZ in Oberösterreich.....	100
Abbildung 29: Ziele der Erhebung von IKZ in der Schweiz	102
Abbildung 30: Aufgabenbereiche der IKZ in der Schweiz.....	103
Abbildung 31: Kooperationsformen in der Schweiz	105
Abbildung 32: Aufgabenbereiche und Kooperationsformen der IKZ in der Schweiz (in Prozent).....	106
Abbildung 33: Vergleich der häufigsten Aufgabenfelder (Angaben in relativer Bedeutung)	107
Abbildung 34: Verantwortungsteilung der Aufgabe „Überörtliche Raumplanung des Bundes“ (Deutschland).....	119
Abbildung 35: Instrumente der überörtlichen Raumplanung in den Ländern Deutschlands	120
Abbildung 36: Verantwortungsteilung der Aufgabe „Überörtliche (regionale) Raumplanung der Länder“ (Deutschland)	133
Abbildung 37: Verantwortungsteilung der Aufgabe „Örtliche Raumplanung“ (Deutschland)	143
Abbildung 38: Verantwortungsteilung der Aufgabe „Überörtliche (regionale) Raumplanung“ (Österreich).....	148
Abbildung 39: Verantwortungsteilung der Aufgabe „Örtliche Raumplanung“ (Österreich)	153
Abbildung 40: Verantwortungsteilung der Aufgabe „Überörtliche Raumplanung des Bundes“ (Schweiz).....	157
Abbildung 41: Verantwortungsteilung der Aufgabe „Überörtliche Raumplanung der Kantone“ (Schweiz).....	165
Abbildung 42: Verantwortungsteilung der Aufgabe „Örtliche Raumplanung“ (Schweiz)	169
Abbildung 43: Synopse der überörtlichen Raumplanung des Bundes in D – A – CH	171
Abbildung 44: Synopse der überörtlichen Raumplanung von Ländern/Kantonen in D – A – CH.....	175
Abbildung 45: Synopse der örtlichen Raumplanung in D – A – CH.....	180
Abbildung 46: Verantwortungsteilung der Aufgabe „Bauordnung (Dualismus)“ (Deutschland)	186
Abbildung 47: Verantwortungsteilung der Aufgabe „Bauordnung (Monismus)“ (Deutschland)	187
Abbildung 48: Verantwortungsteilung der Aufgaben „Baugenehmigung“ (Österreich).....	191
Abbildung 49: Verantwortungsteilung der Aufgaben „Örtliche Bauvorschriften“ (Österreich)	192
Abbildung 50: Verantwortungsteilung der Aufgabe „Bauordnungsrecht“ (Schweiz)	196
Abbildung 51: Synopse des Bauordnungsrechts in D – A – CH.....	200

Abbildung 52: Verantwortungsteilung der Aufgabe „Landschaftsplanung auf Bundesebene“ (Deutschland)	203
Abbildung 53: Verantwortungsteilung der Aufgabe „Überörtliche Landschaftsplanung“ (Deutschland – regionale Ebene)	206
Abbildung 54: Verantwortungsteilung der Aufgabe „Örtliche Landschaftsplanung“ (Deutschland)...	210
Abbildung 55: Verantwortungsteilung der Aufgabe „Landschaftsplanung“ (Österreich)	216
Abbildung 56: Verantwortungsteilung der Aufgabe „Landschaftsplanung“ (Schweiz)	224
Abbildung 57: Synopse des Rechts der Naturschutz- und Landschaftspflege in D – A – CH.....	230

Abkürzungsverzeichnis

In dieser Arbeit wurden zahlreiche Gesetze, Verordnungen und Gerichtsentscheidungen in abgekürzter Schreibweise verwendet, die an dieser Stelle nicht erläutert werden. In einigen Quellenangaben (z.B.: Maunz in: *M/D, GG*, Art. 28, Rn 28) sind Abkürzungen enthalten, die an dieser Stelle ebenfalls nicht erläutert werden. Diese Abkürzungen werden entweder im Quellenverzeichnis, dem Verzeichnis von Rechtsquellen und -material oder der Entscheidungssammlung erläutert.

A	Austria (Österreich)
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
BBauG	Bundesbaugesetz
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
bzw.	beziehungsweise
CH	Confoederatio Helvetica (Schweiz)
D	Deutschland
d.h.	das heißt
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
ebd.	ebenda
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
et al.	et alia (und andere)
EuGH	Europäischer Gerichtshof
f.	für
f./ff.	folgende
Fn	Fußnote
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HARA	Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen
ieS	im engeren Sinn
i.V.m.	in Verbindung mit
IHK	Industrie und Handelskammer
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
IMK	Innenministerkonferenz
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung

MORO	Modellvorhaben der Raumordnung
NHS	Natur- und Heimatschutz
NPM/NSM	New Public Management/Neues Steuerungsmodell
Nr.	Nummer
NSch	Naturschutz
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o.J.	ohne Jahr
ORA	Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PPP	Public-Private-Partnership
REK	Regionales Entwicklungskonzept
RFNP	Regionaler Flächennutzungsplan
Rn	Randnummer
RP	Raumplanung
s.a.	siehe auch
tir Landes- Feuerwehrgesetz	Kundmachung der Landesregierung vom 2. Oktober 2001 über die Wiederverlautbarung des Landes-Feuerwehrgesetzes 1970
tlw.	teilweise
u.a.	und andere/unter anderem
USG	Umweltschutzgesetz
VfGH	Verfassungsgerichtshof Österreich
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel
zit. n.	zitiert nach

1 Einleitung

„Aus raumordnerischer Sicht bietet die interkommunale Kooperation beachtliche Chancen [...]“ (Schmitz 1991: 9).

„Interkommunale Zusammenarbeit‘ ist seit einigen Jahren einer der am meisten diskutierten Begriffe in der Praxis der Raumplanung als auch in den raumplanungsbezogenen Wissenschaften“ (Kind 1999: 1).

„Die Zusammenarbeit benachbarter Städte und Gemeinden zählt – insbesondere in Ballungsräumen – zu den kommunalpolitischen Themen mit zyklisch wiederkehrender Bedeutung“ (Heinz (Hrsg.) 2000: 7).

„Das Verhältnis von Stadt und Umland hat sich im Laufe der Jahre gewandelt: An die Stelle eines hierarchischen, von der Kernstadt dominierten ‚Abhängigkeitsverhältnisses‘ ist ein Netzwerk getreten, das durch mannigfaltige Austauschbeziehungen gekennzeichnet ist“ (Beier, Matern 2007: 1).

Anders als die aufgeführten Zitate vermuten lassen, ist die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Phänomen der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) deutlich älter: 1952 veröffentlichte Seydel seine Dissertation mit dem Thema „Das Erscheinungsbild der kommunalen Zweckverbände“. Mit Schweizer Zweckverbänden befasste sich Ruebel in seiner Veröffentlichung „Der kommunale Zweckverband nach zürcherischem Recht mit bes. Berücks. d. Verbandes d. stadt-zürcherischen reform. Kirchgemeinden“ aus dem Jahr 1935. Und auch das „Handwörterbuch der Kommunalwissenschaft“ behandelte bereits 1924 in Band 4 die Zweckverbände (vgl. Brix 1924). Aus dem Jahr 1913 stammt die Dissertation von Bertram mit dem Titel „Der Zweckverband nach preußischem Recht“. Noch älter sind die ersten gesetzlichen Regelungen über die Zusammenarbeit von Gemeinden, wie ein „Königliches Gesetz betreffend die Volksschulen vom 29.9.1836“ (Schmidt 2005: 634) zeigt.

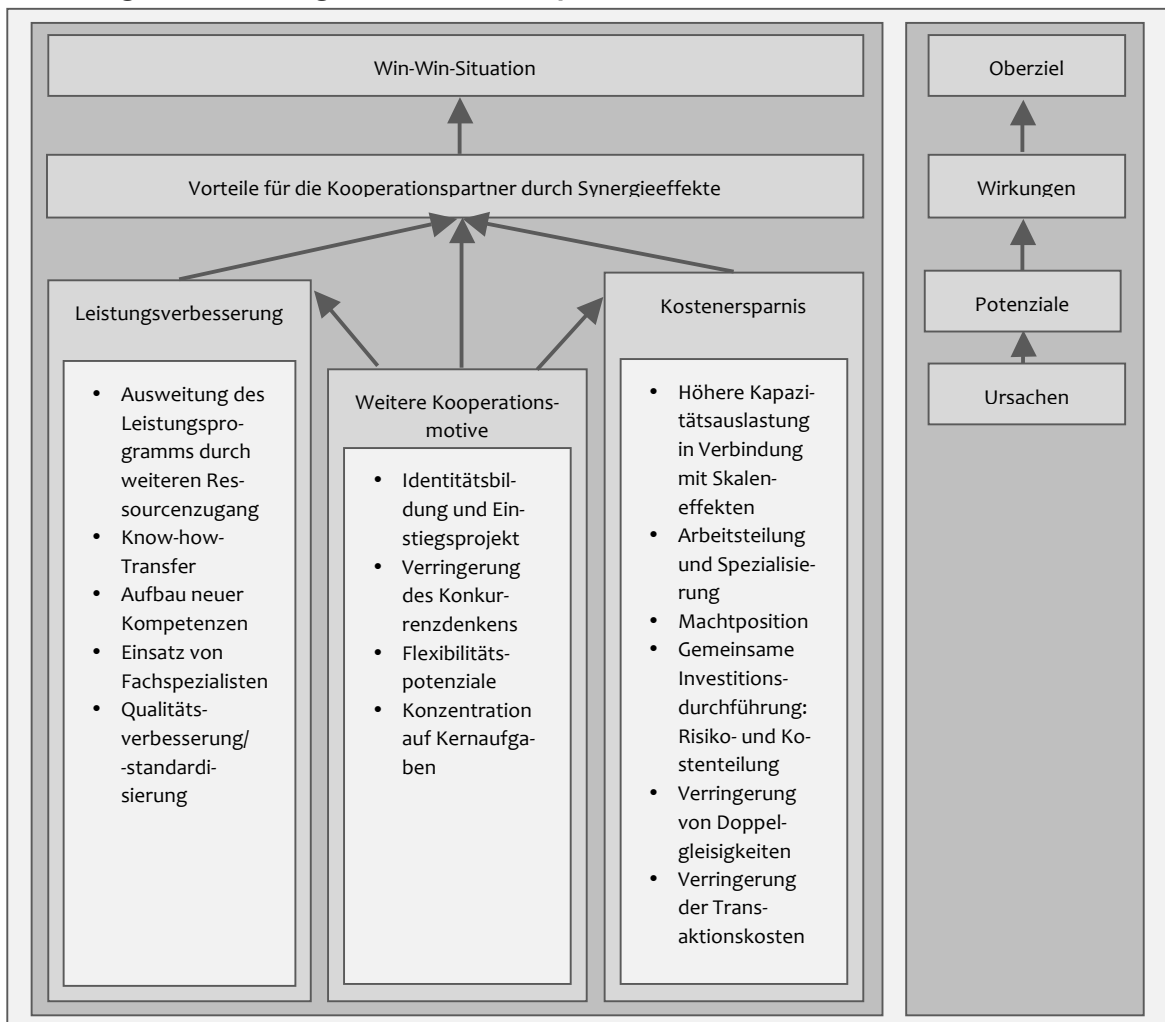
Das Phänomen der IKZ ist somit keineswegs ein wissenschaftliches Modethema und ist auch nicht erst in den letzten Jahren in der kommunalpolitischen Agenda aufgekommen. Vielmehr ist es ein Dauerthema für die Gemeinden und kann wissenschaftlich nicht als abgeschlossen gelten – auch sicherlich nicht durch diese Arbeit.

Im Folgenden wird ein kurzer Einstieg in das Thema dieser Arbeit gegeben und eine inhaltliche Abgrenzung vorgenommen (Kapitel 1.1). Anschließend wird das erkenntnisleitende Interesse erläutert (Kapitel 1.2), der Forschungsansatz und das methodische Vorgehen beschrieben (Kapitel 1.3) und abschließend der Aufbau dieser Arbeit dargestellt (Kapitel 1.4).

1.1 Problemstellung und Abgrenzung der Arbeit

Die Beweggründe für die Zusammenarbeit von Kommunen sind vielfältig und liegen u.a. in dem Wunsch nach Verbesserung der kommunalen Leistung und der Kostenersparnis (vgl. Lummerstorfer 2006: 68; s.a. Abbildung 1). Die interkommunale Zusammenarbeit gilt zudem als ein Instrument, mit dem die Kommunen Probleme und Aufgaben angehen können „die sie allein nicht mehr bewältigen können“ (Spannowsky, Borchert 2003: 9), denn „die kommunalen Aufgaben nehmen zu, werden komplexer und reichen über die administrativen Grenzen hinaus“ (Klemme 2002: 17). Die resultierende Stadt-Umland-Problematik kann aber auch anders gelöst werden: durch die Fusion von Gemeinden, wodurch diese jedoch ihre ursprüngliche Eigenständigkeit verlieren (vgl. Spannowsky, Borchert 2003: 41 f.; Steiner 2002: 2, 113 ff.). Wie sich im Weiteren zeigen wird, sind Kooperationen jedoch geeignet, die Gemeindeautonomie (weitgehend) zu erhalten (vgl. auch Falk 2006: 134 f.).

Abbildung 1: Gründe der gemeindlichen Kooperation



(Quelle: Lummerstorfer 2006: 68; graphisch überarbeitet)

Wie in jeder wissenschaftlichen Arbeit bedarf der zentrale Gegenstand der Betrachtung einer spezifischen Definition. Dieser kann sich wie folgt angenähert werden:

„In der weitesten denkbaren Bedeutung kann unter Kooperation jedes Zusammenwirken in außerrechtlicher, informellrechtlicher oder rechtsförmlicher Gestalt verstanden werden“ (Schmidt 2005: 2).

„Eine Kooperation ist ein Zusammenwirken Mehrerer auf freiwilliger Basis zur Erreichung eines bestimmten Zieles“ (Spannowsky, Borchert 2003: 67).

„Interkommunale und regionale Kooperation grenzen sich von anderen Formen der Kooperation dadurch ab, dass primär lokale Gebietskörperschaften zusammenarbeiten“ (Fürst, Knieling 2005: 531).

„Mit Blick auf bestehende Definitionsansätze wird in dieser Arbeit unter regionaler Kooperation ‚die Zusammenarbeit von mindestens zwei in engem räumlichen Bezug stehenden Kommunen (Landkreis, Städte und/oder Gemeinden) und ggf. weiteren nicht-kommunalen Partnern aus dem öffentlichen und privaten Bereich‘ verstanden“ (Hilligardt 2005: 3).

Aufbauend auf diesen Beschreibungen und diese ergänzend bzw. abändernd wird in dieser Arbeit unter interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ) primär die *Kooperation von mindestens zwei Gemeinden* verstanden, *an der auch weitere – übergemeindliche wie auch nicht-kommunale Dritte – beteiligt sein können. Diese Kooperation kann auf freiwillige, oder nicht-freiwillige Weise zustande gekommen sein. Sie kann rechtsförmlich auf öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Basis sowie auch informellrechtlich organisiert sein.*

Diese Definition beinhaltet keine (eingrenzende) räumliche Komponente und erfasst damit auch weit auseinanderliegende Kooperationsvorhaben. Sie umfasst auch (Zwangs-)Kooperationen, die zudem nicht nur der Erreichung eines (gemeinsamen) Zieles dienen.

Der Ausgangspunkt für die Beschäftigung mit dem Dissertationsthema „interkommunale Kooperation“ war der MORO-Wettbewerb „kommKOOP – Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperation“.¹ Für die Teilnahme an diesem Wettbewerb wurden zahlreiche Beiträge eingereicht, die den Grundstock für eine wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Thema aus Sicht von gemeindlichen Kooperationen in Deutschland boten. Die Wettbewerbsbeiträge flossen als Quelldaten in die empirische Untersuchung dieser Arbeit ein. Zugleich lagen mit der Kooperationsstudie von Lummerstorfer (2006) aus Österreich (mit der räumlichen Beschränkung der empirischen Untersuchung auf Oberösterreich) und der Kooperationsstudie von Steiner (2002) über die Schweiz (hier wurde eine gesamtschweizer Studie erstellt) zwei Untersuchungen aus dem deutschsprachigen Raum vor, die auf Grund ähnlicher kommunalrechtlicher Hintergründe in den beiden Staaten Anlass für eine internationale Vergleichsstudie boten. Für eine solche Studie müssen jedoch nicht nur die zu Grunde liegenden Daten auf einen vergleichbaren Untersuchungskern reduziert und ggf. angeglichen werden, sondern auch das eigentliche erkenntnisleitende Forschungsinteresse muss auf Grund raumstruktureller und kulturhisto-

¹ MORO-Wettbewerbe sind Initiativen, die durch das Forschungsprogramm „Modellvorhaben der Raumordnung“ unterstützt werden (vgl. Website BBSR a). Ausführlichere Informationen über den Wettbewerb „kommKOOP“ finden sich in Kapitel 4.

rischer Unterschiede auf einen Wesenskern beschränkt werden. Dieser Kern wird für die vorliegende Arbeit von den Gemeinden selbst gebildet, wobei ihr verfassungsrechtlicher Charakter, ihr eigenständiges und insbesondere kooperatives Handeln, die Möglichkeiten der Wahl kooperativer Organisationsformen und vor allem die gemeindliche Autonomie im Fokus steht.

Da diese Arbeit keine allumfassende Analyse leisten kann, muss der Untersuchungsrahmen eingegrenzt werden. Thematisch erfolgt eine Beschränkung auf ausgewählte Rechtsmaterien (zur eingehenden Begründung der Auswahl siehe die weiteren Ausführungen sowie die Einleitung zu Kapitel 5). Für Deutschland erfolgt eine Beschränkung der Untersuchung auf die Rechtsmaterien der Flächenländer (allerdings mit der Besonderheit, dass im Fall des Landes Brandenburg eine gemeinsame Regelung zwischen Berlin und Brandenburg herangezogen werden muss). Für Österreich erfolgt eine Beschränkung auf einige wenige Länder mit einer hohen Gemeindedichte; dies sind die Länder Burgenland, Oberösterreich, Steiermark und Vorarlberg. Diese Einschränkung gilt ebenso für die Schweiz mit der ergänzenden Beschränkung auf deutschsprachige Kantone; diese sind die Kantone Aargau, Basellandschaft, Solothurn und Zürich.

1.2 Erkenntnisleitendes Interesse

Diese Arbeit soll mehrere disziplinäre Ansätze vereinen bzw. an der Schnittstelle mehrerer Disziplinen liegen. Für das weitere Vorgehen wurde die Schnittstelle von Raumwissenschaft (die selbst interdisziplinär ist) und Rechtswissenschaft gewählt. Zugleich soll die Arbeit anschlussfähig an die vorhandene Kooperationsforschung sein und helfen, bestehende Forschungslücken zu schließen.

Laut Hilligardt „gewinnen interdisziplinäre Herangehensweisen zunehmend an Bedeutung; bis dato lassen sich jedoch einige disziplinenbezogene Tendenzen feststellen“ (Hilligardt 2005: 4). Die „rechtlich-gestaltenden regionalen Kooperationen“ (ebd.) sind im Fokus von „Politik-, Rechts- und Verwaltungswissenschaften“ (ebd.). In der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Forschung hat er einen „Zusammenhang mit dem Netzwerkbegriff“ (ebd.: 5) identifiziert und in den Raumwissenschaften werden „Grenzen und Möglichkeiten regionaler Zusammenarbeit zur Umsetzung raumordnungspolitischer bzw. raumplanerischer Zielvorstellungen [...] untersucht“ (ebd.). Insbesondere an diese verschiedenen raumwissenschaftlichen Forschungsinteressen soll auch die vorliegende Arbeit anschließen. Steiner (2002) stellt in seiner sehr umfassenden und umfangreichen Studie die Befunde verschiedener disziplinärer Untersuchungen dar. So handele es sich bei den betriebswirtschaftlichen Untersuchungen „um Arbeiten, die konkret Bezug nehmen auf die öffentliche Verwaltung sowie solche mit einer rein privatwirtschaftlichen Ausrichtung“ (Steiner 2002: 5). Insbesondere werde die optimale Gebietskörperschaftsgröße in den volkswirtschaftlichen Arbeiten untersucht, wohingegen politikwissenschaftliche Arbeiten sich mit der Aufgabenerfüllung befassen. Auch Fragen der gemeindlichen Leistungsgrenze werden in Politologie und Soziologie diskutiert (vgl. ebd.: 6 ff.). An diese beiden letzteren Aspekte (*Aufgabenerfüllung und Leistungsfähigkeit*) will diese Arbeit ebenso anknüpfen wie an den Aspekt der *Gemeindeautonomie*, mit der sich die Rechtswissenschaft befasst (vgl. ebd.: 8).

Die weitere Recherche über interkommunale Kooperationen – insbesondere in den raumplanungs- bzw. raumwissenschaftlichen sowie verwaltungsrechtlichen Zeitschriften – bestätigte weitgehend die

von den erwähnten Autoren erarbeiteten Befunde. Juristische Erörterungen über Kooperationen erfolgten oftmals mittels ausgewählter Schwerpunkte, wobei die Befassung mit dem Vergaberecht unter kooperativem Blickwinkel eines der Schwerpunktthemen war (so z.B. Kersting, Siems 2005: „Ausreibungspflicht für staatliche Kooperationen“; Bleicher, Recker 2005: „Auswirkungen der Rechtsprechung des EuGH auf die Vergaberechtpflichtigkeit interkommunaler gemischtwirtschaftlicher Zusammenarbeit“). Auch die Ebene der Kooperationsinstrumente wurde betrachtet (so z.B. Greiving 2003: „Der raumordnerische Vertrag als Instrument zur Absicherung von Kooperationen im zentralörtlichen System“) oder auch organisatorische Belange (so z.B. Wickel 2001: „Zur rechtlichen Organisation von Regionen“). Aber nicht nur formalrechtliche Aspekte, sondern auch informelle Kooperationsmöglichkeiten wurden untersucht (so z.B. Spangenberg 2004: „Möglichkeiten von informellen regionalen Kooperationen für die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der Regional- und der Bauleitplanung“). Sehr häufig wurden auch konkrete Projekterfahrungen geschildert (so z.B. Kolkau 2006: „Bergische Expo 06 – Das Bergische Städtedreieck präsentiert sich“; Ringler 2003: „Karlsruhe und die Region“; Ferber 2002: „Stadt 2030 Gießen-Wetzlar. Regionalisierung planen?“). Auch die zuvor erwähnten Arbeiten Steiners (2002) und Hilligardts (2005) weisen Bezüge zum Organisationsrecht auf. Hilligardt untersucht darüber hinaus auch die „Raumplanung als Handlungsfeld regionaler Kooperation“ (Hilligardt 2005: II) und bietet somit einen Ausgangspunkt, an dem diese Arbeit ebenfalls anknüpfen kann.

Aus diesen Betrachtungen abgeleitet, liegt das erkenntnisleitende Forschungsinteresse dieser Arbeit darin, *den Möglichkeiten des Erhaltes der gemeindlichen Autonomie durch die Bildung interkommunaler Kooperationen vor dem Hintergrund verminderter Leistungsfähigkeit und den daraus drohenden Sanktionen nachzugehen*. Wie sich im Weiteren zeigen wird, wird das Spannungsfeld der Sanktionen gebildet durch eine dauerhafte Aufgabenhochzoning, eine gemeindliche Fusion sowie das Eingreifen des Staates mittels Vollziehung einer Ersatzvornahme. Die theoretische Einbettung soll dabei vor dem Hintergrund des verwaltungspolitischen Leitbildes des aktivierenden Staates (und hier insbesondere unter Fokussierung auf das Schlagwort des Gewährleistungsstaates) erfolgen. Das Vorliegen empirischen Materials aus Deutschland sowie den Studien aus Österreich und der Schweiz ermöglicht es, dem Forschungsinteresse mit einer vergleichenden – und dadurch das Thema schärfenden – Sichtweise gegenüberzutreten. Die bisherigen Arbeiten bieten zudem noch nicht diesen international vergleichenden, systematischen Blick auf kooperationsgestaltende Elemente in ausgewählten Rechtsmaterien – womit diese Arbeit helfen kann, diese Forschungslücke zu schließen.

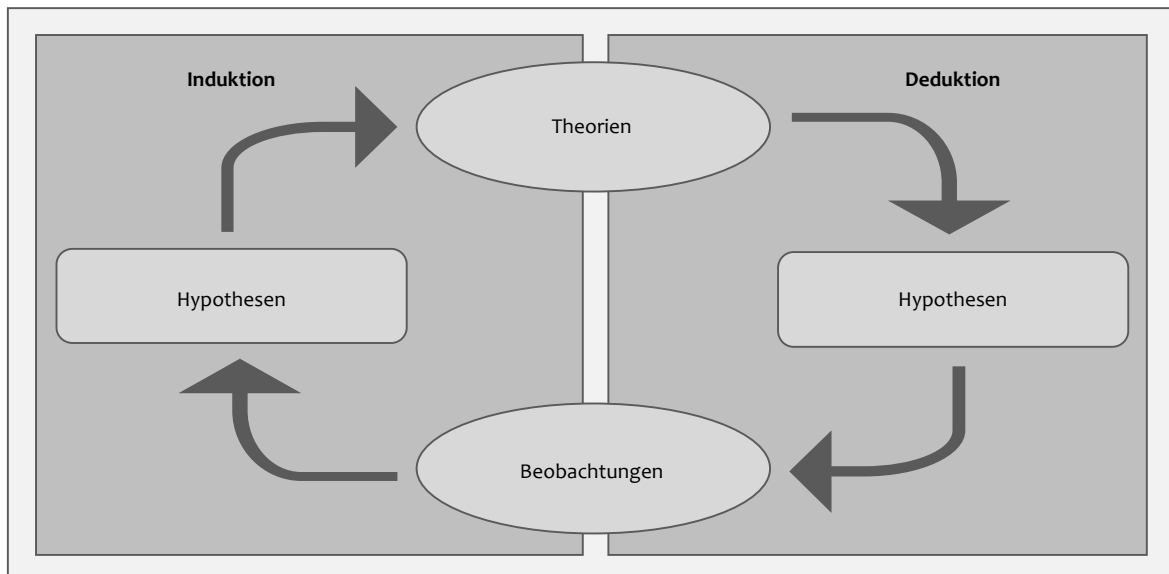
1.3 Forschungsansatz und methodisches Vorgehen

Die vorliegende Arbeit liegt hinsichtlich ihrer disziplinären Einordnung an der Schnittstelle von Raumplanungs- und Rechtswissenschaft. Es wird weder der Versuch unternommen, das zu untersuchende Objekt – die interkommunalen Kooperationen – unter raumordnerischen bzw. geographischen Gesichtspunkten zu analysieren, noch wird eine ausschließlich rechtswissenschaftliche Betrachtung angestrebt. Nichtsdestotrotz bedient sich diese Arbeit verschiedener Methoden, die in diesen beiden Disziplinen angewendet werden, wobei der Schwerpunkt hierbei auf Methoden der empirischen Sozialforschung sowie der funktionellen Rechtsvergleichung liegt.

In ihrer wissenschaftstheoretischen Positionierung stellt sich diese Arbeit als ein Zwitterwesen dar. Sie ist zum einen der empirischen Wissenschaft zuzuordnen, da sie wie diese das Ziel verfolgt, „gesicherte Erkenntnisse über die ‚Wirklichkeit‘ zu gewinnen“ (Kromrey 2002: 23 f.). Sie „sucht nach Erkenntnissen durch systematische Auswertung von Erfahrungen“ (Bortz, Döring 2006: 2). Zum anderen sucht sie nach „der Bedeutung bestimmter Akte und ihrer Objektivationen“ (Larenz 1969: 6). Somit ist sie – wie die Rechtswissenschaft – den verstehenden Wissenschaften zuzuordnen (vgl. ebd.).

Die beiden Hauptaufgaben der empirischen Forschung sind „die Erkundung und Überprüfung von Hypothesen“ (Bortz, Döring 2006: 30). Mittels deduktiver Vorgehensweise wird „überprüft, inwieweit sich die aus Theorien, Voruntersuchungen oder persönlichen Überzeugungen abgeleiteten Hypothesen in der Realität bewähren“ (ebd.). Bei der Deduktion „wird vom Generellen auf das Spezielle geschlossen“ (Fürst, Scholles 2008 b: 201) und sie gilt als „logisch stringenter als das induktive Vorgehen“ (Bortz, Döring 2006: 300). Allerdings ist zu beachten, dass „Deduktion letztlich kein neues Wissen erzeugt, sondern nur redundantes Wissen“ (ebd.). Um neue Theorien entwickeln zu können, bedarf es eines induktiven Vorgehens (vgl. ebd.: 30 f.). Hierbei „wird vom Speziellen auf das Generelle“ (Fürst, Scholles 2008 b: 201) geschlossen und dadurch neues Wissen erzeugt. Allerdings handelt es sich bei den durch eine induktive Vorgehensweise erzeugten Schlüssen stets um „unsichere Schlüsse, weil sie die Basis des konkret Beobachteten und logisch Eindeutigen verlassen“ (Bortz, Döring 2006: 300).

Abbildung 2: Hypothesenprüfung und Hypothesenerkundung



(Quellen: Gehring, Weins 2004: 9, Bortz, Döring 2006: 30 ff.; graphisch überarbeitet)

In einer (sehr) generalisierenden Sichtweise können qualitative und quantitative Forschungsansätze dadurch unterschieden werden, dass erstere das zu verwendende Datenmaterial verbalisiert und letztere das zu verwertende Datenmaterial numerisch darstellen. Die Unterschiede qualitativer und quantitativer Ansätze können zudem mit weiteren Gegensatzpaaren wie induktiv/deduktiv oder verstehend/erklärend beschrieben werden (vgl. Bortz, Döring 2006: 296 ff.), wobei die Gegensatzpaare „nicht als Dichotomien, sondern allenfalls als bipolare Dimensionen aufzufassen“ (ebd.: 299) sind.

Das Vorgehen in dieser Arbeit ist hinsichtlich seiner generellen wissenschaftstheoretischen Einordnung qualitativ und induktiv ausgerichtet, weist jedoch auch quantitative und deduktive Elemente auf. Das zu Grunde liegende Forschungsinteresse ist nicht auf die Überprüfung von – aus Theorien abgeleiteten – Hypothesen angelegt, sondern auf die Produktion neuen Wissens. Ausgehend von den vorliegenden Datensätzen sowie den zu analysierenden Rechtsmaterien wird auf generelle, thesenartige Aussagen geschlossen und damit ein – kleiner – Beitrag zur (Weiter-)Entwicklung von Theorien geleistet.

Wegen der grundsätzlichen wissenschaftstheoretischen Ausrichtung dieser Arbeit wird zwar ein theoretischer Bezugsrahmen für IKZ gebildet, jedoch werden keine theoretischen Erklärungsansätze für die Bildung von IKZ dargestellt. Die hauptsächlichen Aufgaben des Bezugsrahmens ist es, ein grundlegendes Verständnis für das Wesen und das Handeln (allgemein und kooperativ) von Gemeinden in den drei Untersuchungsstaaten zu liefern und ein Kategorienschema für die empirische Untersuchung sowie der Rechtsvergleichung zu erstellen. Die Grundlage hierfür liefert die Betrachtung des veraltungspolitischen Leitbildes des aktivierenden Staates und insbesondere dabei das Modell des Gewährleistungsstaates und das Neue Steuerungsmodell.

Das Kategorienschema stellt zugleich ein Modell der Gemeinden im Gewährleistungsstaat dar und baut auf den Ergebnissen anderer Arbeiten auf. Es basiert zunächst auf den grundlegenden Ausführungen von Reichard zum Thema Gewährleistungsstaat (vgl. Reichard 2002) und orientiert sich an Hilligardts Systematisierungsansatz von Kooperationen (vgl. Hilligardt 2005: 34 ff.).

Es sind verschiedene Ansätze durchführbar, wenn eine Arbeit explorativ angelegt ist: die theoriebasierte Exploration, die methodenbasierte Exploration, die empirisch-quantitative sowie die empirisch-qualitative Exploration (vgl. Bortz, Döring 2006: 357 ff.). Für diese Arbeit werden u.a. die vorhandenen Daten, die aus dem Wettbewerb „kommKOOOP“ gewonnen werden konnten, zunächst qualitativ ausgewertet und anschließend in quantitative Daten umgewandelt. Die (quantitativen) Datensätze aus Oberösterreich und der Schweiz werden unverändert übernommen. Nicht nur durch die Betrachtung der einzelnen, nationenbezogenen Datensätze, sondern auch durch einen Vergleich miteinander soll ein Muster des Kooperationsgeschehens identifiziert werden.

Im Anschluss an die Analyse der Datensätze werden in einer vergleichenden Untersuchung die Rechtsmaterien betrachtet, die als Grundlage für die Erfüllung der zuvor als „auffällig“ identifizierten, raumplanungsbezogenen Aufgaben der Gemeinden dienen. Hierbei wird folgender primärer Frage nachgegangen: Wie stellt sich der kooperationsgestaltende Zustand ausgewählter Rechtsmaterien im internationalen Vergleich dar? Die hierzu angewandte Methode orientiert sich an der funktionellen Rechtsvergleichung. Diese zielt nicht auf den Vergleich einzelner Regelungen ab, sondern auf den Vergleich der Gesamtregelungen eines Bereiches (vgl. Larenz 1969: 447). Zur Beantwortung der aufgeworfenen Frage scheint die gewählte Methode gut geeignet, denn „die funktionelle Rechtsvergleichung knüpft an ein gesellschaftliches Problem an und vergleicht die verschiedenen Lösungen in den Ländern sowie deren Wirksamkeit miteinander“ (Rusch 2006: 1).

Den Abschluss dieser Arbeit bilden auf Grund des gewählten Forschungsansatzes generalisierende, thesenartige Aussagen. Die Generalisierung erfolgt hierbei durch eine „Typenbildung im Sinne von

Repräsentanz“ (Lamnek 2005: 187). Die „Generalisierung soll durch typische Fälle und nicht durch viele zufällige Fälle ermöglicht werden“ (ebd.).

1.4 Aufbau der Untersuchung

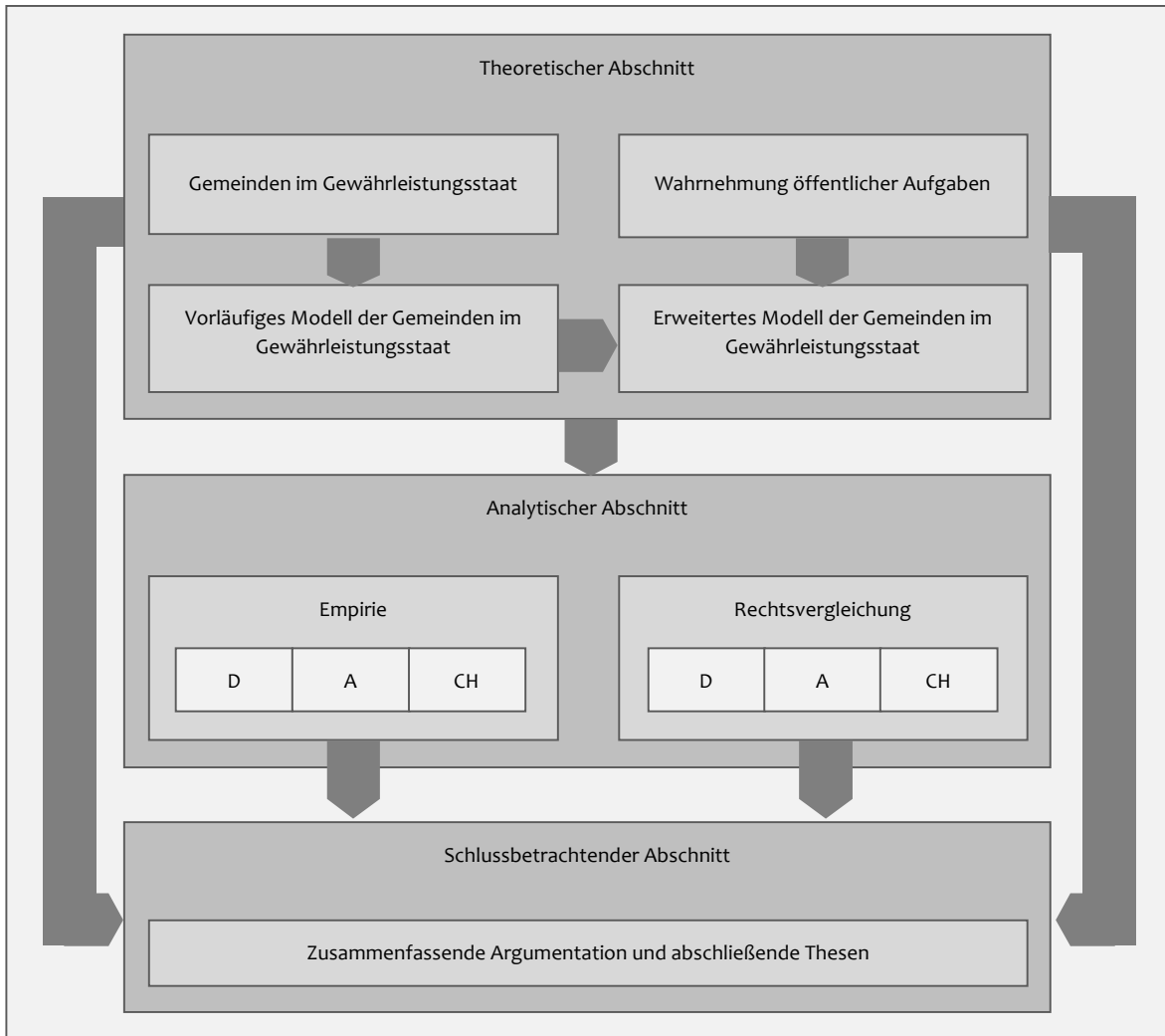
Diese Arbeit ist in einen theoretischen, einen empirischen und einen schlussbetrachtenden Abschnitt unterteilt.

Nach dieser Einleitung – in der die Problemstellung und Abgrenzung der Arbeit aufgezeigt, das erkenntnisleitende Forschungsinteresse beschrieben, der Forschungsansatz und das methodische Vorgehen (sowie der Aufbau der Untersuchung) dargestellt wurden – folgt der theoretische Abschnitt. In ihm soll in den Kapiteln 2 und 3 ein theoretischer Bezugsrahmen der Arbeit aufgespannt und insbesondere ein Untersuchungsmodell für den analytischen Abschnitt entwickelt werden.

Darauf aufbauend wird im analytischen Abschnitt, der ebenfalls in zwei Kapitel untergliedert ist, zunächst eine empirische Untersuchung vorgenommen (Kapitel 4). Hierbei wird die jeweilige Kooperationsituation in Deutschland (Kapitel 4.1), Oberösterreich (Kapitel 4.2) und der Schweiz (Kapitel 4.3) dargestellt. Ein Zwischenfazit (Kapitel 4.4) fasst die Befunde der vorangegangenen Kapitel zusammen und vergleicht Gemeinsamkeiten bzw. Unterschiede zwischen den drei Staaten. Anschließend werden in einem (vereinfachten) Rechtsvergleich ausgewählte Rechtsmaterien betrachtet (Kapitel 5). Hierzu gehören das Planungsrecht (Kapitel 5.1), das Bauordnungsrecht (Kapitel 5.2) sowie das Naturschutzrecht (Kapitel 5.3). Jedes Kapitel wird mit einem zusammenfassenden und vergleichenden Zwischenfazit abgeschlossen.

Den Abschluss des Untersuchungsganges bildet der schlussbetrachtende Abschnitt. In ihm werden die zentralen Erkenntnisse der Untersuchung zusammenfassend in generalisierten, thesenartigen Aussagen dargestellt. Dazu werden die Befunde aus der empirischen Untersuchung sowie der Rechtsvergleichung mit den Aussagen des theoretischen Abschnittes verbunden.

Abbildung 3: Aufbau der Untersuchung



(Quelle: Eigene Darstellung)

2 Die Gemeinden im Gewährleistungsstaat

In diesem Kapitel – dem ersten von zwei Grundlagenkapiteln – wird die Basis für die Entwicklung eines vorläufigen Modells der Gemeinden im Gewährleistungsstaat gelegt, das im nachfolgenden Kapitel 3 weiterentwickelt wird. Zusammen mit weiteren, geeignet erscheinenden verwaltungswissenschaftlichen Elementen dient dieses Modell als Grundlage für den folgenden analytischen Teil (Kapitel 4 und 5).

Da diese Arbeit eine aufgabenzentrierte Perspektive einnimmt, erfolgt zunächst eine grundlegende Betrachtung des Begriffes „Aufgaben“ (Kapitel 2.1). Dieser Begriff wird anschließend unter dem Blickwinkel der Gemeindeautonomie weiterentwickelt und das Aufgabenspektrum der Gemeinden wird strukturell dargestellt (Kapitel 2.2). Hierbei wird zudem der Entzug von gemeindlichen Aufgaben und deren Verlagerung auf einen anderen Aufgabenträger (Hochzonung) thematisiert, der einen Anknüpfungspunkt für die spätere Verantwortungsteilung bietet. Die Betrachtung des Wandels der Staatlichkeit und verwaltungspolitischer Leitbilder dient dazu, interkommunale Zusammenarbeit in einen allgemeinen steuerungstheoretischen Bezugsrahmen zu stellen und – insbesondere durch die Befassung mit dem Neuen Steuerungsmodell – weitere Elemente für die spätere analytische Arbeit zu gewinnen (Kapitel 2.3). Im abschließenden zusammenfassenden Zwischenfazit werden die wesentlichen Kernaussagen der einzelnen Kapitel zusammenfassend dargestellt und das vorläufige Modell der Gemeinden im Gewährleistungsstaat beschrieben. Zudem wird die Verortung von IKZ in diesem Modell aufgezeigt (Kapitel 2.4).

2.1 Über Aufgaben

Eine Aufgabe kann beschrieben werden als „die dauerhafte, generalisierte Aufforderung zum Tätigwerden im Interesse der Zielerreichung“ (Website Online-Verwaltungslexikon a) oder auch als „dauerhaft wirksame Aufforderung an Handlungsträger, festgelegte Handlungen wahrzunehmen“ (Schewe 2011). Sie ist somit durch drei Elemente gekennzeichnet: ihre Ausrichtung auf ein Ziel (Zielgerichtetheit), die Aufforderung ihrer Erfüllung (Handlungsverpflichtung) und ihre Zuordnung zu einem Träger (Handlungsträger) (vgl. Falk 2006: 23):

1. **Zielgerichtetheit:** Ein Ziel ist die „Beschreibung künftiger Ereignisse oder Zustände, die durch menschliches Handeln herbeigeführt werden sollen, ohne den Weg zur Zielerreichung vorzugeben“ (Website Online-Verwaltungslexikon b). Es ist „zentraler und unverzichtbarer Bestandteil jeder Planung“ (Scholles 2008: 279). „Die Ziel-/Zweckformulierung kann idealisiert sein. Das Ziel ist dann meist hoch abstrakt beschrieben und wird demzufolge nie vollständig erreichbar sein“ (Falk 2006: 24). Ein Oberziel wird „unhinterfragt als Selbstzweck verfolgt“ (Scholles, Putschky 2008: 285). Aus ihm werden Unterziele abgeleitet, die wiederum in Qualitätsziele münden (vgl. Scholles 2008: 282 ff.; Scholles, Putschky 2008: 285). Zwischen einzelnen Zielen können folgende Beziehungen bestehen (vgl. f. Folgendes Bechmann 1981: 149 zit. n. Scholles 2008: 283; Ramb 2011; Website Online-Verwaltungslexikon c):

- a. Zielidentität: Mehrere Ziele können inhaltlich nicht voneinander unterschieden werden.
 - b. Zielkonkordanz: Je höher der Realisierungsgrad eines Zieles ist, desto höher wird dadurch auch der Realisierungsgrad eines anderen Zieles.
 - c. Zielneutralität: Die Realisierung eines Zieles hat keine Auswirkungen auf die Realisierung eines anderen Zieles.
 - d. Zielkonflikt: Je höher der Realisierungsgrad eines Zieles ist, desto geringer wird dadurch der Realisierungsgrad eines anderen Zieles.
 - e. Zielunvereinbarkeit: Die Erreichung eines Ziels schließt die Erreichung anderer Ziele aus.
2. Handlungsverpflichtung: Ist ein Ziel bestimmt, wird es „als Sollens- oder Verwirklichungsauftrag an einen Akteur [...] zur freilich nie ganz zu verwirklichenden [...] Aufgabe“ (Falk 2006: 24). Bestimmt das Ziel den zu erreichenden Endpunkt und begründet das Handeln, so kommt dem Sollens- oder Verwirklichungsauftrag die Funktion der Verpflichtung zur Erreichung des Ziels zu. Damit besteht eine Bindung an die Erfüllung der Aufgabe, aber noch nicht die Form des Handelns (vgl. ebd.: 24 ff.). „Die Bandbreite reicht vom Dürfen über das Können bis zum Müssen“ (ebd.: 26).
 3. Aufgabenträger: Die Verpflichtung zum Handeln, die der Erreichung eines Zieles dient, muss sich an einen Adressaten richten – den Aufgabenträger. Adressaten von Aufgaben können entweder Personen bzw. Gruppen von Personen sein oder Institutionen (vgl. Falk 2006: 27).

Die Zuordnung der Trägerschaft von Aufgaben entweder durch den Staat oder die Gesellschaft kann aus historischer Sicht betrachtet werden. Dabei kann festgehalten werden, dass zum einen einstmals private Aufgaben verstaatlicht wurden (vgl. Benz 2008: 230 f.; Bogumil, Jann 2009: 66 ff.) und „die Staatstätigkeit [...] im Wohlfahrtsstaat des Absolutismus ein Ausmaß [erreichte], das scheinbar eine totale Erfassung aller Lebensbereiche ermöglichte“ (Benz 2008: 230 f.). Zum anderen wurden aber bestimmte Bereiche dem Staat im Laufe der Jahrhunderte entzogen (vgl. Daiber 2006: 63), so dass eine Kontinuität einer Gesamtheit von Staatsaufgaben nicht erkennbar ist. Obwohl bestimmte Aufgaben als staatlich angesehen werden, ist ein abschließender Katalog von Staatsaufgaben nicht praktikabel, da Aufgaben durch Dynamik geprägt sind und die Fähigkeit zur Selektion von Aufgaben eine Voraussetzung ist, um sich mit neuen Problemfelder zu beschäftigen (vgl. Reist 2004: 41 f.). Die staatliche Trägerschaft von Aufgaben muss im Übrigen regelmäßig überprüft werden hinsichtlich der Qualität der Erfüllung, die gegebenenfalls durch private Trägerschaft besser erbracht werden kann (vgl. Papier 2008).

Die Differenzierung von Aufgaben des Staates und Privater kann überdies an die hinlängliche Unterscheidung von öffentlichem und privatem Recht – im Wesentlichen durch drei Theorien² – angelehnt werden (vgl. Ehlers 1998: 37; Schmidt 2005: 137):

²Zwar existieren weit mehr als drei Theorien zur Abgrenzung von öffentlichem und privatem Recht – bereits 1904 waren 17 Theorien bekannt – wesentlich sind aber nur Interessen-, Subordinations- und Subjekttheorie (vgl. Ehlers 1998: 37).

1. Interessentheorie: Dieser Theorie zufolge bestimmt sich die Zuordnung eines Rechtssatzes zum öffentlichen oder privaten Recht danach, welche Interessen dieser Rechtssatz zum Gegenstand hat. Dient der Rechtssatz dem Allgemeininteresse, ist er dem öffentlichen Recht zuzuordnen. Sollen Individualinteressen durch den Rechtssatz geschützt werden, so ist dieser dem privaten Recht zuzuordnen. Analog zu dieser Unterscheidung handelt es sich bei öffentlichen Aufgaben um solche, die der Förderung des Gemeinwohls dienen und bei privaten Aufgaben um diejenigen, die individuelle Belange unterstützen (vgl. Ehlers 1998: 37 f.; Schmidt 2005: 137; Zimmermann in: MKZ, GVG, § 13, Rn 6).
2. Subordinationstheorie: Hierbei wird auf die am Rechtsverhältnis Beteiligten abgestellt. Bedingt der zu Grunde liegende Rechtssatz ein Verhältnis, das von einer Über- und Unterordnung zueinander geprägt ist, handelt es sich um einen öffentlich-rechtlichen Rechtssatz (vgl. Ehlers 1998: 38; Papier in: MK zum BGB, § 839, Rn 147). Übertragen auf die Abgrenzung der Aufgabenarten voneinander „zählen zu den öffentlichen Aufgaben diejenigen, welche im Kollisionsfall gegenläufigen Interessen vorgehen, zu den privaten solche, welche im Konfliktfall zurückzutreten haben“ (Schmidt 2005: 137).³
3. Subjekttheorie: Richten sich Normen an den Staat, sind sie nach der Subjekts- bzw. Sonderrechtstheorie dem öffentlichen Recht zuzuordnen. Das private Recht enthält Normen, die für jedermann gelten (vgl. Papier in: MK zum BGB, § 839, Rn 146; Ehlers 1998: 38 f.). Um öffentliche Aufgaben handelt es sich in Anlehnung daran folglich, wenn Träger von Hoheitsgewalt sie wahrnehmen; Personen des Privatrechts nehmen dieser Logik zufolge private Aufgaben wahr (vgl. Schmidt 2005: 137).

Die Unterscheidung von Aufgaben in die des Staates und die der Privaten ermöglicht noch kein ausreichendes Verständnis des gemeindlichen Aufgabenspektrums – insbesondere nicht im Hinblick auf dessen verfassungsrechtliche Verankerung. Im folgenden Kapitel werden daher die gemeindlichen Aufgaben – untergliedert in die jeweilige Situation in Deutschland, Österreich und der Schweiz – weiter ausdifferenziert.

2.2 Autonomie der Gemeinden

Das Aufgabenspektrum der Gemeinden wird von der jeweiligen Verfassung bestimmt. Daher ist es zunächst erforderlich, die verfassungsrechtliche Positionierung – sowie mögliche Schutzgarantien – der Gemeinden selbst zu betrachten. Im Anschluss daran wird das bislang noch als ungeteilt dargestellte Aufgabenspektrum weiter ausdifferenziert. Hierbei wird sich zeigen, dass die sogenannte gemeindliche Selbstverwaltung auf dem Grundsatz der gesellschaftlichen Selbstregelung beruht und sich hier erste Anknüpfungen zum Governance-Ansatz zeigen⁴ (vgl. Hoffmann-Riem 2001: 21 f.). Darüber hinaus wird aufgezeigt, dass sich das gemeindliche Handeln auch auf privatwirtschaftliche Betätigungen

³ Diese Theorie erscheint wenig geeignet zur tauglichen Abgrenzung des öffentlichen Rechts vom privaten Recht, da u.a. der öffentlich-rechtliche Vertrag ein gleichberechtigtes Verhältnis der Vertragsparteien voraussetzt. Aber auch das private Recht kennt ein Über- und Unterordnungsverhältnis (vgl. Papier in: MK zum BGB, § 839, Rn 147; Ehlers 1998: 38).

⁴ Der seinerseits – als Element des Staatswandels auf dem Weg zum Gewährleistungsstaat – in Kapitel 2.3.2 dargestellt wird.

erstrecken kann und inwieweit dieses gegebenenfalls über die Grenzen der einzelnen Gemeinde hinausgehen kann. Ausführliche Aspekte des Verwaltungsprivatrechts werden hingegen in Kapitel 3 unter dem Blickwinkel des gemeindlichen Handelns dargestellt.

Im Folgenden werden die beschriebenen Elemente der verfassungsrechtlichen Betrachtungen getrennt nach den drei Staaten erörtert.

2.2.1 Gemeindeautonomie in Deutschland

Die Gemeinden in Deutschland sind zum einen „Teil der demokratisch verfassten Staatsgewalt“ (Hellermann in E/H, GG, Art. 28, Rn 20), die sich „vom Volk ableiten muß“ (Schmidt-Aßmann 1999: 14). Nach dem zweigliedrigen Schema des Grundgesetzes sind die Gemeinden der Landesstaatsgewalt zuzurechnen und gehören innerhalb dieser zur Exekutive (vgl. Hellermann in E/H, GG, Art. 28, Rn 20 ff.; Schmidt-Aßmann 1999: 14 f.). Zum anderen sind die Gemeinden eine „dezentralisiert-partizipative Verwaltung mit einem eigenen Legitimationssystem“ (Schmidt-Aßmann 1999: 14).

Die kommunale Selbstverwaltung wird in Deutschland verfassungsrechtlich durch den Art. 28 Abs. 2 GG garantiert. „Der Rechtsbegriff der Selbstverwaltung wird darin allerdings nicht präzisiert. Es wird vom Grundgesetz vorausgesetzt“ (Maunz in: M/D, GG, Art. 28, Rn 42). Aus Art. 28 Abs. 2 GG lassen sich verschiedene Garantien der kommunalen Selbstverwaltung ableiten (vgl. Schmidt-Aßmann 1999: 15 ff.):

1. Institutionelle Rechtssubjektsgarantie: Dies bedeutet nicht den Schutz einer einzelnen Gemeinde bzw. eines einzelnen Gemeindeverbandes. Durch diese Garantie wird der Schutz der Institution der Gemeinde sowie des Gemeindeverbandes gewährleistet. Eine einzelne Gemeinde kann durch den Staat entweder aufgelöst oder mit anderen Gemeinden vereinigt werden (vgl. Hellermann in E/H, GG, Art. 28, Rn 35 f.; Maunz in: M/D, GG, Art. 28, Rn 54; Tettinger 2007: 189 f.; Schmidt-Aßmann 1999: 15 ff.).
2. Objektive Rechtsinstitutionsgarantie: Sie wird auch „umschrieben als das Recht zur eigenverantwortlichen Regelung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ (Hellermann in E/H, GG, Art. 28, Rn 39). Auf dieser Ebene werden Probleme wie etwa der Entzug oder die Zuweisung von Aufgaben behandelt (vgl. Hellermann in E/H, GG, Art. 28, Rn 39, 40 ff., 43 ff.; Tettinger 2007: 189 f.; Schmidt-Aßmann 1999: 17 ff.). Diese Garantieebene kann in folgende Merkmale untergliedert werden (vgl. Schmidt-Aßmann 1999: 17 ff.):
 - a. Örtliche Angelegenheiten: Hierzu hat des Bundesverfassungsgericht ausgeführt: „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Sinne von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG sind diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindegewohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen; auf die Verwaltungskraft der Gemeinde kommt es hierfür nicht an“ (BVerfGE 79, 127). An diese Definition schließt sich allerdings die Frage der Abgrenzung von örtlichen und überörtlichen Angelegenheiten, z.B. für den Bereich der Raumplanung, an. Stellt die Planung von Vorhaben mit regionaler Bedeutung eine örtliche oder überörtliche Angelegenheit dar oder etwa eine Mi-

- sung aus beiden? Vor allem im Hinblick auf die Zulässigkeit der Aufgabenwahrnehmung durch interkommunale Zusammenarbeitsformen ist diese Frage von besonderer Bedeutung (vgl. Maunz in: M/D, GG, Art. 28, Rn 42 ff.; Schmidt-Aßmann 1999: 17 ff.; Schmidt-Aßmann, Röhl 2005: 19 ff.).
- b. Allzuständigkeit: Art. 28 Abs. 2 GG verankert das „Prinzip des universellen Wirkungskreises“ (Püttner 1983: 6) der Gemeinden. Die Folgerungen aus der Allzuständigkeit bzw. dem Universalitätsprinzip sind von herausragender Bedeutung bei der Betrachtung möglicher Aufgaben einer Gemeinde und der Frage nach einem potentiell abschließenden Katalog kommunaler Aufgaben (vgl. – auch f. Folgendes – Schmidt-Aßmann 1999: 19 f.; Püttner 1983: 6):
 - i. Verbot der Enumeration: Das Verbot der abschließenden Aufzählung öffentlicher Aufgaben.
 - ii. Recht der Spontanität: Das Recht der Gemeinden, neue Aufgaben auf- bzw. abzubauen.
 - iii. Breit gefächelter Wirkungskreis: Der Aufgabenkreis der Gemeinden und Gemeindeverbände darf nicht dahingehend eingeschränkt werden, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände zu Spezialverwaltungen werden.
 - c. Eigenverantwortlichkeit: Durch die Formulierung „in eigener Verantwortlichkeit“ in Art. 28 Abs. GG wird den Gemeinden die Wahrnehmung von Aufgaben ohne Weisung durch den Staat garantiert. Den Gemeinden kommt dadurch ein weitreichender Gestaltungsspielraum für deren Vorhaben zu (vgl. Hellermann in E/H, GG, Art. 28, Rn 40 ff.; Schmidt-Aßmann 1999: 20).
 - d. Gesetzesvorbehalt: Der Gestaltungsspielraum, der den Gemeinden im Zuge der Eigenverantwortlichkeit zukommt, wird ebenso wie die Allzuständigkeit durch die Formulierung „im Rahmen der Gesetze“ des Art. 28 Abs. GG eingeschränkt. Bund und Länder können den Spielraum der Gemeinden durch aufgabenentziehende, aber auch aufgabenübertragende Maßnahmen einengen (vgl. Hellermann in E/H, GG, Art. 28, Rn 43). Damit das Selbstverwaltungsrecht durch den Gesetzesvorbehalt nicht ausgehöhlt wird, müssen dem Vorbehalt Grenzen gezogen werden, die zur Kernbereichsgarantie und dem Aufgabenverteilungsprinzip führen (vgl. Schmidt-Aßmann 1999: 21 f.; Hellermann in E/H, GG, Art. 28, Rn 47 f.):
 - i. Kernbereichsgarantie: Der Kern des gemeindlichen Aufgabenbereiches muss durch den Gesetzgeber gewahrt werden; allerdings handelt es sich bei dem gemeindlichen Aufgabenkern um keinen eindeutig bestimmten Aufgabenkatalog (vgl. Schmidt-Aßmann 1999: 21; BVerfGE 79, 127). „Bei der Bestimmung des Kernbereiches ist in besonderer Weise der geschichtlichen Entwicklung und den verschiedenen Erscheinungsformen der Selbstverwaltung Rechnung zu tragen“ (BVerfGE 79, 127). Zudem umfasst der Kernbereich „kein ein für allemal feststehendes Aufgabenfeld“ (BVerwGE 67, 321).
 - ii. Aufgabenverteilungsprinzip: Das Bundesverfassungsgericht hat mit dem Aufgabenverteilungsprinzip einen zweiten Schutz entwickelt, der der Unsicherheit des Bestandes der gemeindlichen Aufgaben entgegenwirken soll (vgl. Falk 2006: 141). Hierbei hat das Gericht das Spannungsverhältnis zwischen Verwaltungseffizienz (die zur Hochkonzentration von Aufgaben führt) und Bürgernähe (die auf eine dezentrale Verteilung der Aufgaben abzielt) zu Grunde ge-

legt. Es hat in seinem Rastede-Entscheid auf die besondere Bedeutung der dezentralen Verwaltungsebene im Grundgesetz und in den Landesverfassungen hingewiesen.⁵ Einer Gemeinde darf eine Aufgabe mit örtlichem Bezug nur dann entzogen und auf einen anderen Träger übertragen werden wenn öffentliche Gründe dem Aufgabenverteilungsprinzip entgegenstehen. Die bloße Verwaltungsvereinfachung oder eine Konzentration von Zuständigkeiten scheiden als Begründungen für den Aufgabenentzug aus (vgl. Schmidt-Aßmann 1999: 22; BVerfGE 79, 127; Falk 2006: 141 f.). „Auch Gründe der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Verwaltung insgesamt rechtfertigen eine ‚Hochzonung‘ nicht schon aus sich heraus, sondern erst dann, wenn ein Belassen der Aufgabe bei den Gemeinden zu einem unverhältnismäßigen Kostenanstieg führen würde“ (BVerfGE 79, 127). Um zu bestimmen, ob eine Aufgabe eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft ist, reicht die „gemeindliche Leistungsfähigkeit“ (BVerwGE 67, 321) als Parameter nicht aus, vielmehr kommt es „auch ganz maßgeblich auf die geographische Lage der jeweiligen Gemeinde im Landkreis an; darüber hinaus müssen auch die sonstigen räumlichen Verhältnisse im Kreisgebiet einschließlich der dort vorhandenen Siedlungs- und Infrastruktur berücksichtigt werden“ (ebd.). „Auf die Verwaltungskraft der Gemeinde kommt es hierfür nicht an“ (BVerfGE 79, 127). Das BVerfG führt an, dass der allumfassende gemeindliche Aufgabenbereich grundsätzlich durch die „Leistungsfähigkeit der Gemeinden“ (BVerwGE 67, 321) begrenzt wird. Bezogen auf das Beispiel der Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörden bedeutet dies, dass eine Gemeinde leistungsfähig ist, „wenn gewährleistet ist, dass sie die Aufgaben der Bauaufsicht ordnungsgemäß erfüllen wird“ (Dirnberger in S/B, BayBO, Art. 53, Rn 60). Zur Bestimmung dieser aufgabenspezifischen Leistungsfähigkeit sind verschiedene Bestimmungsfaktoren heranzuziehen (s.a. Abbildung 4).

Abbildung 4: Parameter gemeindlicher Leistungsfähigkeit: Beispiel Bauaufsicht

- Größe der Gemeinde, die derzeitige Einwohnerzahl und die erwartete Bevölkerungsentwicklung
- Zahl der Bauanträge, die gegenwärtige Bautätigkeit und die erwartete künftige Entwicklung
- Derzeitige Rechtsgrundlagen dieser Bautätigkeit (Flächennutzungsplan, Bebauungspläne und deren Anteil an den bebauten Teilen des Gemeindegebiets)
- Schwierigkeit der bauaufsichtlichen Aufgaben in der Gemeinde, Sanierung, Denkmalschutz
- Zu erwartendes Gebührenaufkommen
- Vorhandene und künftige Personalausstattung
- Zu erwartende Personalkosten
- Allgemeine wirtschaftliche Lage der Gemeinde
- Finanzielle Leistungsfähigkeit
- Raumausstattung
- Ausstattung mit bauaufsichtstypischen Arbeitsmitteln, Katasterblätter, Luftbilder, systematische Unterlagen über frühere Baufälle
- Bisher und künftig beabsichtigte Organisation der Gemeindeverwaltung

(Quelle: Dirnberger in S/B, BayBO, Art. 53, Rn 60 f.)

⁵ „Mit dieser Stärkung der dezentralen Verwaltungsebene wollte der Verfassungsgeber auf die gegenläufigen zentralistischen Tendenzen während des nationalsozialistischen Regimes antworten“ (BVerfGE 79, 127).

Falk führt einen weiteren Parameter an, der unmittelbar auf eine geminderte Leistungsfähigkeit der Gemeinde reagiert: die Kooperationsfähigkeit. Die mangelnde Leistungsfähigkeit einer einzelnen Gemeinde führt nicht zwangsläufig zu einem Hochzonen von Aufgaben dieser Gemeinde. Sind mehrere Gemeinden gemeinsam in der Lage, die Aufgabenerfüllung sicherzustellen, würde damit einer Hochzonung vorgebeugt (vgl. Falk 2006: 134 f.). Es „ist die seit der Rastede-Entscheidung des BVerfG auch höchstrichterlich bestätigte prinzipielle gemeindliche Allzuständigkeit zu beachten, die es gestattet, jede Aufgabe der örtlichen Gemeinschaft an sich zu ziehen, ohne von vornherein durch mangelnde Leistungsfähigkeit daran gehindert zu sein. Vielmehr können kooperative Aufgabenerfüllung und Herstellung der Leistungsfähigkeit durch Verbandsbildung zusammenfallen“ (Schmidt 2005: 58).

- e. Gemeindehoheiten: Laut Schmidt-Abmann stellen die verschiedenen Gemeindehoheiten Begriffe dar, die „der Verdeutlichung der verfassungsgemäßen Aufgabenwahrnehmung dienen“ (Schmidt-Abmann 1999: 22). Beispielhaft können die Personalhoheit, Finanzhoheit und die Organisationshoheit angeführt werden, die für die Garantie der Selbstverwaltung unverzichtbar sind. Allerdings bestehen sie nicht ohne Einschränkung des Staates oder Rahmenvorgaben durch Gesetze (vgl. Schmidt-Abmann 1999: 22 ff.; Hellermann in E/H, GG, Art. 28, Rn 40 ff.).
3. Subjektive Rechtsstellungsgarantie: Den Gemeinden wird durch Art. 28 Abs. 2 GG kein Grundrecht eingeräumt. Dennoch gewährt Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeinden eine Garantie zum Schutz der übrigen Garantien. Den Gemeinden stehen zur Wahrung ihrer Rechte der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz sowie die Kommunalverfassungsbeschwerde zur Verfügung (vgl. Schmidt-Abmann 1999: 24 f.; Hellermann in E/H, GG, Art. 28, Rn 56 f.; Maunz in: M/D, GG, Art. 28, Rn 42 ff.; Tettinger 2007: 189 f.).

In Art. 28 GG werden explizit nur die örtlichen Angelegenheiten erwähnt, allerdings lässt dies auf die Existenz überörtlicher Angelegenheiten schließen, deren Erledigung den Gemeinden jedoch nicht gewährleistet wird. Obwohl dem Grundgesetz ein dualistisches Aufgabenverständnis zu Grunde liegt (vgl. Schmidt-Eichstaedt 1983: 19), bestehen in Deutschland zwei Modelle der Gliederung des gemeindlichen Aufgabenbestandes:

1. Dualismus: Das dualistische Aufgabengliederungsmodell folgt der Unterscheidung von eigenem und übertragenem Wirkungskreis, wie es von Dehmel beschrieben wurde (1970: 37 ff.). Dem Gliederungsmodell des Dualismus folgen die „Länder Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarbrücken, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Einige rechnen die Kommunalverfassung Brandenburgs der dualistischen Sichtweise zu“ (Falk 2006: 153 f.):
 - a. Eigener Wirkungskreis: „Zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinden zählen alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, sofern solche nicht ausnahmsweise durch Gesetz einem anderen Träger überwiesen sind“ (Schmidt-Abmann 1999: 31). Der eigene Wirkungskreis wird somit durch den Art. 28 GG bestimmt und durch solche Aufgaben ergänzt, die den Gemeinden durch Gesetz auferlegt sind. Die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises werden ferner unterschieden in diejenigen, bei denen die Gemeinden entscheiden können, ob sie diese wahr-

nehmen wollen (freie Selbstverwaltungsaufgaben) und solche, die den Gemeinden per Gesetz pflichtig zur Erledigung auferlegt sind (pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben) (vgl. ebd.).

- b. Übertragener Wirkungskreis: In diesen Bereich fallen diejenigen Aufgaben, die in der Aufgabensubstanz des Staates verbleiben und den Gemeinden lediglich zur Erledigung übertragen wurden (vgl. Schmidt-Aßmann 1999: 31). Dehmel (1970: 58) bezeichnet die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises auch als „Auftragsangelegenheiten“. Die Übertragung von überörtlichen Angelegenheiten an die Gemeinde obliegt den Ländern, denn „die Verwaltungsgrundsätze für die übrigen Aufgaben sind zunächst der Kompetenz der Landesgesetzgeber überlassen“ (Schmidt-Eichstaedt 1983: 19). Bis zur Föderalismusreform konnte auch der Bund per Gesetz den Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben zuweisen. Nach der Föderalismusreform schließen die Art. 84 Abs. 1 Satz 7 und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG eine Übertragung von Aufgaben per Gesetz durch den Bund an die Gemeinden und Gemeindeverbände nach dem sogenannten Durchgriffsverbot aus. Damit werden zuvor erlassene Gesetze jedoch nicht unwirksam; Art. 125a Abs. 1 Satz 2 GG regelt diesbezüglich den Fortbestand und räumt den Ländern die Möglichkeit ein, die entsprechenden Bundesgesetze durch Landesrecht zu ersetzen (vgl. Suerbaum in: E/H, GG, Art. 84, Rn 26 ff.).
2. Monismus: Die dualistische Trennung der Aufgaben – wie sie sich aus dem Grundgesetz ergibt – wurde nicht von allen Ländern in die jeweilige Gemeindeordnung übernommen. Anlass dafür war der Bezug dieser Länder auf den Weinheimer Entwurf, der vor Erarbeitung des Grundgesetzes den noch auszuarbeitenden Gemeindeordnungen als Muster dienen sollte. Der Weinheimer Entwurf sah die Gemeinden als eigenverantwortliche Träger aller öffentlichen Aufgaben vor. Der Aufgabendualismus aus der Weimarer Republik sollte durch ein monistisches Modell ersetzt werden (vgl. Schmidt-Eichstaedt 1983: 11 ff.). Dem monistischen Modell der Aufgabengliederung folgen die „Länder Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein“ (Falk 2006: 159). Aber auch das monistische Modell beinhaltet eine Gliederung der gemeindlichen Aufgaben (vgl. ebd.):
 - a. Freie Aufgaben: Hierbei handelt es sich um Aufgaben, die analog zu den freien Selbstverwaltungsaufgaben des dualistischen Gliederungsmodells verstanden werden können und demzufolge örtliche Angelegenheiten sind (vgl. Falk 2006: 161; Schmidt-Aßmann 1999: 32).
 - b. Pflichtige Aufgaben ohne Weisung: Auch dieser Aufgabenbereich kann dem eigenen Wirkungskreis des dualistischen Modells zugeordnet werden (vgl. Schmidt-Aßmann, Röhl 2005: 36). Allerdings ist „in den Gemeindeordnungen nach dem monistischen Modell [...] nicht ohne weiteres ersichtlich, ob die einzelne Pflichtaufgabe nun zu den örtlichen Aufgaben zählt [...] oder ob sie als überörtlich-übertragene Aufgabe“ (Falk 2006: 161) zu verstehen ist.
 - c. Pflichtige Aufgaben nach Weisung: Die Aufgaben dieses Bereiches „sind prinzipiell überörtlicher Natur“ (Falk 2006: 162) und haben im monistischen Modell die Auftragsangelegenheiten ersetzt (vgl. ebd.).

Abbildung 5: Gemeindliche Aufgaben

(Quelle: Eigene Darstellung nach Falk 2006: 157, 166)

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben können sich die Gemeinden Deutschlands auch wirtschaftlich betätigen (vgl. beispielhaft § 107 GO NRW). „Als wirtschaftliche Betätigungen lassen sich nach einer Faustregel alle diejenigen Tätigkeiten einer Gemeinde kennzeichnen, die auch von einem Privatunternehmer mit der Absicht der Gewinnerzielung betrieben werden könnten“ (Schmidt-Aßmann 1999: 80). Zwischen der „gemeinwohlorientierten Leistungsverwaltung“ (Badura 1999: 299) und der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden besteht eine unscharfe Grenze, denn oftmals werden öffentliche Einrichtungen von kommunalen Wirtschaftsunternehmen betrieben (vgl. Schmidt-Aßmann 1999: 80 f.). Am ehesten wird ein Unterschied deutlich, wenn auf die Sichtweisen von Leistungs- und Gemeinewirtschaftsrecht auf das gemeindliche Handeln abgezielt wird: „Dem ersten geht es um die Sicherung der öffentlichen Nutzung, dem anderen um Rahmenvorgaben gegenüber ungehindertem Wirtschaften der Gemeinden“ (ebd.: 81). Die Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung werden den Gemeinden durch die Gemeindeordnungen der Länder gezogen. Hierbei wird zunächst der Betrieb einiger Einrichtungen aus dem Kreis der wirtschaftlichen Betätigung ausgeklammert.⁶ Die übrigen potentiellen wirtschaftlichen Unternehmen der Gemeinden sind den Gemeindeordnungen zufolge einer Schrankentrias unterworfen (vgl. ebd.: 81 f.):

⁶ Beispielhaft hierzu § 121 Abs. 2 HGO:

„Als wirtschaftliche Betätigung gelten nicht Tätigkeiten

1. zu denen die Gemeinde gesetzlich verpflichtet ist,

2. auf den Gebieten des Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesens, der Kultur, des Sports, der Erholung, der Abfall- und Abwasserbeseitigung sowie

3. zur Deckung des Eigenbedarfs.“

1. Öffentlicher Zweck: Ein wirtschaftliches Unternehmen ist nur dann zulässig, wenn es durch einen öffentlichen Zweck gerechtfertigt ist (vgl. Schmidt-Aßmann 1999: 82).
2. Leistungsfähigkeit: Das wirtschaftliche Handeln muss „in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf“ (§ 121 HGO) stehen (vgl. Schmidt-Aßmann 1999: 82).⁷
3. Subsidiarität: Nur „wenn der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch einen anderen erfüllt werden kann“ (Schmidt-Aßmann 1999: 82 f.) ist den Gemeinden eine wirtschaftliche Betätigung möglich (vgl. § 102 GemO BW; Art. 87 BayGO; § 91 BbgKVerf; § 121 HGO; § 68 KV M-V; § 108 NGO; § 107 GO NRW; § 85 GemO RP; § 108 KSVG; § 97 SächsGemO; § 116 GO LSA; § 101 GO SH; § 71 ThürKO).

In der Mehrheit der Länder ermöglicht die jeweilige Gemeindeordnung den Gemeinden ein Tätigwerden, das ihre territorialen Grenzen überschreitet. Da die Wirtschaftstätigkeit der Gemeinden durch Art. 28 GG geschützt ist, bedürfen wirtschaftliche Tätigkeiten auf fremdem Gemeindegebiet des Nachweises eines öffentlichen Zwecks, ferner müssen die Interessen der betroffenen Gemeinde gewahrt bleiben (vgl. Schmidt-Aßmann 1999: 82; § 102 GemO BW; Art. 87 BayGO; § 91 BbgKVerf; § 121 HGO; § 107 GO NRW; § 85 GemO RP; § 108 KSVG; § 116 GO LSA; § 101 GO SH; § 71 ThürKO). Lediglich in den Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen enthalten die Gemeindeordnungen keine Bestimmungen, die eine gemeindegebietsüberschreitende wirtschaftliche Betätigung explizit ermöglichen.

Die Gemeinden können zur Ausübung ihrer zulässigen wirtschaftlichen Betätigung zwischen folgenden öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Organisationsformen wählen:

1. Eigenbetriebe: In allen Ländern können die Gemeinden ihre wirtschaftlichen Unternehmen in der öffentlich-rechtlichen Form eines Eigenbetriebes – der über keine eigene Rechtspersönlichkeit verfügt – führen (vgl. EigBG BW; Art. 88 BayGO; § 93 BbgKVerf; § 127 HGO; § 68 KV M-V; § 108 NGO; § 114 GO NRW; § 86 GemO RP; § 109 KSVG; § 95 SächsGemO; § 116 GO LSA; § 106 GO SH; § 76 ThürKO).
2. Anstalten des öffentlichen Rechts: Zahlreiche Gemeindeordnungen der Länder sehen die Anstalt des öffentlichen Rechts – als selbständiges Kommunalunternehmen – als eine weitere öffentlich-rechtliche Organisationsform der wirtschaftlichen Betätigung vor (vgl. Art. 89 BayGO; § 94 BbgKVerf; § 108 NGO; § 114a GO NRW; § 86a GemO RP; § 116 GO LSA; § 106a GO SH).⁸
3. Privatrechtsformen: In allen Ländern ermöglichen die Gemeindeordnungen den Gemeinden eine wirtschaftliche Betätigung auch in privatrechtlicher Organisationsform (vgl. § 103 GemO BW; Art. 92 BayGO; § 96 BbgKVerf; § 122 HGO; § 69 KV M-V; § 109 NGO; § 108 GO

⁷ Dieser Punkt verdeutlicht erneut die Bedeutung der Leistungsfähigkeit einer Gemeinde für das Maß ihrer Aufgabenwahrnehmung.

⁸ In der hessischen Gemeindeordnung werden Anstalten öffentlichen Rechts nur im Zusammenhang mit den Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes erwähnt (vgl. § 131 HGO). Auch im Saarland werden Anstalten des öffentlichen Rechts nur im Zusammenhang mit den Beigeordneten erwähnt (vgl. § 65 KSVG).

NRW; § 87 GemO RP; § 110 KSVG; § 96 SächsGemO; § 117 GO LSA; § 102 GO SH; § 73 ThürKO).

2.2.2 Gemeindeautonomie in Österreich

Die bundesverfassungsrechtliche Stellung der Gemeinden Österreichs wird in den Art. 115 – 120 B-VG geregelt – wobei unter Gemeinden gem. Art. 115 B-VG die Ortsgemeinden⁹ zu verstehen sind. Der Art. 116 B-VG bestimmt darüber hinaus, dass jedes Land in Gemeinden gegliedert sein muss und kein Grundstück Österreichs gemeindefrei sein darf.

Ein Bestandsrecht der einzelnen Gemeinden lässt sich nicht aus den die Gemeinden betreffenden Artikeln des Bundesverfassungsgesetzes ableiten. Art. 116 B-VG beinhaltet einen institutionellen Schutz der kommunalen Selbstverwaltung (vgl. Oberndorfer 2008: 12; Neuhofer 2008: 25). Nach Art. 116 B-VG sind die Gemeinden zwar Gebietskörperschaften und somit juristische Personen (vgl. Oberndorfer 2008: 6), eine verfassungsrechtliche Existenzgarantie erstreckt sich jedoch lediglich auf individuell in Verfassungsnormen bezeichnete juristische Personen (vgl. Neuhofer 2008: 25). Eine Ausnahme hiervon stellen die sog. „Statuargemeinden“¹⁰ dar. Obwohl sie nicht namentlich in der B-VG-Novelle aufgelistet werden, kommt ihnen nach § 4 B-VG-Novelle ein verfassungsrechtliches Existenzrecht zu¹¹ (vgl. Oberndorfer 2008: 13; Neuhofer 2008: 25).

Das Gemeinderecht fällt in die Kompetenz der Landesgesetzgeber (vgl. Art. 115 B-VG).

Die Aufgaben der Gemeinden werden durch die Bundesverfassung nach dem eigenen und dem übertragenen Wirkungsbereich unterschieden (vgl. Art. 118 B-VG):

1. Eigener Wirkungsbereich: Der eigene Wirkungsbereich lässt sich seinerseits unterteilen in örtliche Angelegenheiten (Art. 118 Abs. 3 B-VG), gewährleistete behördliche Aufgaben (Art. 118 Abs. 3 B-VG), dem Verordnungsrecht (Art. 118 Abs. 6 B-VG) sowie der Privatwirtschaftsverwaltung (Art. 116 Abs. 2 B-VG) (vgl. Neuhofer 1998: 225):
 - a. Örtliche Angelegenheiten: Den Gemeinden kommt die „Allzuständigkeit in der Hoheitsverwaltung“ (Oberndorfer 2008: 8) zu. Allerdings müssen die Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches durch den zuständigen Materiengesetzgeber konkret bezeichnet werden (vgl. Neuhofer 1998: 228 f.; Oberndorfer 2008: 8, 23; Art. 118 Abs. 2 B-VG). Unter die Bezeichnungspflicht fällt der gesamte eigene Wirkungsbereich der Gemeinden, zu dem auch die in Art. 118 Abs. 3 B-VG aufgeführten gewährleisteten behördlichen Angelegenheiten (siehe auch nachfolgende Ausführungen) zählen (vgl. Neuhofer 1998: 228 ff.). Angelegenheiten, die dem nicht-hoheitlichen Bereich zuzurechnen sind, fallen nicht unter die Bezeichnungspflicht (vgl. Neuhofer 1998: 230 f.; Oberndorfer 2008: 17 f.). Es obliegt dem jeweiligen Materiengesetzgeber,

⁹ „Das provisorische Gemeindegesetz vom 17. März 1849 verstand unter Ortsgemeinde ‚die als selbständiges Ganzes vermessene Katastralgemeinde‘ (§ 1 Gemeindegesetz)“ (Oberndorfer 2008: 7).

¹⁰ Statuarstädte sind Städte, die die Aufgaben einer Gemeinde und Bezirksverwaltung übernehmen (vgl. Neuhofer 1998: 1).

¹¹ Die Stadt Wels stellt eine Ausnahme von der Ausnahme dar: Obwohl sie Statuargemeinde ist, kann sie keinen Bestandschutz beanspruchen, da sie erst nach Inkrafttreten der B-VG-Novelle den Status einer Statuargemeinde erlangte (vgl. Oberndorfer 2008: 13; Neuhofer 2008: 26).

die zu bezeichnenden Aufgaben als Pflichtaufgaben oder als freiwillige Aufgaben zu kennzeichnen (vgl. Oberndorfer 2008: 18). Die Allzuständigkeit der Gemeinden relativiert sich daher, denn die Ausübung der Selbstverwaltung ist nur in den zuvor als dem eigenen Wirkungsbereich zugehörig gekennzeichneten Aufgabenfeldern möglich (vgl. ebd.: 24). Die Durchführung der Aufgaben geschieht weisungsfrei, wie aus Art. 118 Abs. 4 B-VG unmittelbar zu entnehmen ist.

- b. Gewährleistete behördliche Angelegenheiten: Durch den Art. 118 Abs. 3 B-VG wird den Gemeinden eine Reihe demonstrativ aufgezählter Aufgaben gewährleistet (vgl. Neuhofer 1998: 238). „Sie bilden das Schwergewicht der Hoheitsaufgaben im Rahmen des eigenen Wirkungsbereiches“ (Oberndorfer 2008: 32). Die Aufzählung in Art. 118 Abs. 3 B-VG bildet zusammen mit Art. 118 Abs. 2 B-VG ein Ganzes, so dass die wechselseitigen Beziehungen zwischen ihnen bei inhaltlichen Interpretationen zu berücksichtigen sind (vgl. ebd.: 26 f.). Die in der Auflistung häufig verwendete Bezeichnung „örtlich“ ist durch Art. 118 Abs. 2 B-VG näher bestimmt und ist nicht nur räumlich, sondern ebenfalls auch in Bezug auf die konkrete gemeindliche Leistungsfähigkeit zu verstehen (vgl. Neuhofer 1998: 239; Oberndorfer 2008: 27).
 - c. Verordnungsrecht: Ein weiteres Element des eigenen Wirkungsbereiches stellt das Verordnungsrecht dar, das ein Recht auf Rechtssetzung bedeutet und den Gemeinden durch Art. 118 Abs. 6 B-VG zugesichert wird (vgl. Steiner 2008: 21).
 - d. Privatwirtschaftsverwaltung: Als Bestandteil des eigenen Wirkungskreises bedarf die Privatwirtschaftsverwaltung keiner Bezeichnungspflicht durch den einfachen Materiengesetzgeber, da den Gemeinden das Recht der Privatwirtschaftsverwaltung aus der Verfassung selbst zukommt (vgl. Neuhofer 1998: 230; Art. 116 B-VG). In Abhängigkeit von der Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinde unterscheidet sich der Umfang der Angelegenheiten, die privatwirtschaftlich wahrgenommen werden (vgl. Oberndorfer 2008: 22). Im Gegensatz zu den Aufgaben, die in Hoheitsverwaltung wahrgenommen werden, müssen die Privatwirtschaftsaufgaben nicht auf das jeweilige Gemeindegebiet beschränkt sein (vgl. ebd.: 11 f.). Als Beispiel für die Privatwirtschaftsverwaltung gilt der Bau von Straßen (vgl. Raschauer 2009: 247 f.).
2. Übertragener Wirkungsbereich: Die Gemeinden Österreichs sind nicht nur Selbstverwaltungskörperschaften, sondern auch Verwaltungssprengel, wodurch ihnen ein zweiter Aufgabenbereich zukommt (vgl. Art. 116 B-VG). Eindeutig bestimmt wird dies durch Art. 118 Abs. 1 B-VG: „Der Wirkungsbereich der Gemeinde ist ein eigener und ein vom Bund oder vom Land übertragener.“ Die staatliche Verwaltung obliegt nach den Art. 10-15 B-VG dem Bund und den Ländern. Sie kann entweder durch die Bundes- oder Landesbehörden oder aber auch durch die gemeindlichen Selbstverwaltungskörper vollzogen werden, wobei den Gemeinden die Verpflichtung zur Mitwirkung am Aufgabenvollzug durch Art. 119 B-VG festgeschrieben wird. Diese Mitwirkungsverpflichtung beschränkt sich allerdings auf den Bereich der Hoheitsverwaltung von Bund bzw. Land und erstreckt sich nicht auf deren Tätigkeit im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung (vgl. Neuhofer 1998: 312 ff.). Wie aus dem Wortlaut des Art. 119 B-VG zu entnehmen ist, sind die Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises im Gegensatz zu denen des eigenen Wirkungskreises weisungsgebunden durchzuführen. Inhalt und

Umfang der übertragenen Aufgaben müssen durch Bundes- bzw. Landesgesetzgeber bestimmt werden (vgl. ebd.: 316 ff.).

2.2.3 Gemeindeautonomie in der Schweiz

Die bundesverfassungsrechtliche Situation der Gemeinden in der Schweiz stellt sich anders dar als in Deutschland oder Österreich. Zwar verpflichtet Art. 50 BV den Bund zur Rücksichtnahme auf die Gemeinden in seinem Handeln, jedoch gewährleistet er die Gemeindeautonomie nach „Massgabe des kantonalen Rechts“ (Art. 50 BV). Eine Existenzgarantie der Gemeindeebene lässt sich aus der Bundesverfassung somit nicht ableiten. „Eine Anlehnung an den Wortlaut des Art. 28 II des deutschen Grundgesetzes“ (Karr 2003: 35) wurde im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung auf Grund des Einwandes der Kantone verworfen (vgl. ebd.: 34 ff.). Trotz der hervorgehobenen Stellung der Schweizer Gemeinden als „Identifikationspunkt für die Schweizer Bevölkerung“ (Steiner 2002: 27) fällt ihre bundesverfassungsrechtliche Absicherung somit deutlich schwächer aus als in Deutschland. Die Gemeindeautonomie wird allerdings durch die Mehrheit der kantonalen Verfassungen ausdrücklich garantiert, und selbst wenn diese Garantie nicht erwähnt wird, erkennt sie das Bundesgericht als ungeschriebenes Recht an (vgl. Karr 2003: 36; Häfelin et al. 2006: 295).

Zusätzlich muss berücksichtigt werden, dass die Gemeindearten in der Schweiz stark differenziert werden, was Auswirkungen auf ihre Tätigkeiten und ihren territorialen Anspruch bedingt (vgl. f. Folgendes Häfelin et al. 2006: 293):

1. Allgemeine Gemeinden sind für die Erledigung aller gemeindlichen Aufgaben zuständig, die nicht den Spezialgemeinden übertragen wurden.
2. Spezialgemeinden sind in ihrem Aufgabenspektrum wiederum auf einen Sachbereich (z.B. schulische Angelegenheiten) beschränkt.

Neben dieser aufgabenorientierten Gliederung können die Gemeinden auch nach dem Aspekt der Mitgliedschaft unterschieden werden (vgl. f. Folgendes Häfelin et al. 2006: 293 f.):

1. Einwohnergemeinden setzen sich aus den Einwohnern einer Gemeinde zusammen.
2. Andere Gemeinden wie etwa die Kirchengemeinden, die sich lediglich aus den jeweiligen Konfessionsangehörigen zusammensetzen.

Eine Unterscheidung kommunaler Aufgaben in den eigenen und den übertragenen Wirkungsbereich, wie in den anderen beiden Staaten, findet sich zum Teil auch in der Schweizer Literatur (z.B. Germann 1998: 67), allerdings ist diese Unterscheidung „1963 vom Bundesgericht aufgegeben worden“ (Ruch 2008: 37). Stattdessen wird in der Schweiz zwischen dem autonomen und dem nicht-autonomen Tätigkeitsfeld der Gemeinden differenziert (vgl. Häfelin et al. 2006: 296). Nachfolgend werden die autonomen und nicht-autonomen Aufgabenbereiche und – ergänzend dazu – die privatwirtschaftlichen Tätigkeiten der Gemeinden dargestellt:

1. Autonomer Aufgabenbereich: Das Bundesgericht definiert die Gemeindeautonomie wie folgt: „Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen Bereich

nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt“ (BGE 118 Ia 218). Dies bedeutet, dass die Gemeinden über „das Recht zur Selbstgesetzgebung und zur Selbstverwaltung“ (Karr 2003: 36) verfügen, sowie eingeschränkt auch über die Rechtsprechung (vgl. Häfelin et al. 2006: 296). Auf Grund der kantonalen Verfassungen kommt den Gemeinden eine Allzuständigkeit für den Bereich der eigenen Angelegenheiten zu (vgl. Martínez Soria 2007: 1036). Da es sich bei den Schweizer Gemeinden – wie auch bei den Gemeinden Deutschlands und Österreichs – um öffentlich-rechtliche Körperschaften handelt, beschränkt sich die Autonomie des hoheitlichen gemeindlichen Handelns auf das jeweilige Gebiet der Gemeinde (vgl. Häfelin et al. 2006: 291 f.).

2. Nicht-autonomer Aufgabenbereich: Neben dem – zwar nicht umfassend, aber doch zumindest weitgehend – eigenverantwortlich wahrgenommenen Bereich der Aufgabenerledigung besteht der nicht-autonome Tätigkeitsbereich der Gemeinden. Hierbei werden sie lediglich in ihrer Funktion als Vollzugsorgane des Staates tätig, wobei sie nur über wenig oder keine Freiheit im Handeln verfügen (vgl. Häfelin et al. 2006: 296). Beim Vollzug kantonalen Rechts sind die Gemeinden weisungsgebunden (vgl. ebd.: 305).
3. Privatwirtschaftliche Verwaltung: Die Schweizer Gemeinden können nicht nur im hoheitlichen Aufgabenbereich tätig werden, sondern – zumindest eingeschränkt – auch als Privatrechtssubjekt handeln: „Privatwirtschaftliche Staatstätigkeit bedeutet Teilnahme des Gemeinwesens am Wirtschaftsleben in Konkurrenz mit der Privatwirtschaft“ (Häfelin et al. 2006: 57). Auch wenn sich die Gemeinden hierbei des Privatrechts bedienen, sind sie dennoch an das Grundrecht gebunden (vgl. ebd.: 56 ff.). Zwar besteht gemäß der Schweizer Bundesverfassung die Wirtschaftsfreiheit (vgl. Art. 27 BV), die eine „freie Konkurrenz im Wirtschaftsleben [...] und Freiheit der Berufswahl im privatwirtschaftlichen Bereich“ (Häfelin et al. 2008: 187) bedeutet. Allerdings können sich juristische Personen öffentlichen Rechts bei ihrem Handeln nicht auf diese Freiheit berufen (vgl. ebd.: 187 ff.).

Eine Zuordnung der Aufteilung von autonomen/nicht-autonomen Aufgaben der Schweizer Gemeinden zu den zuvor beschriebenen eigenen/übertragenen Wirkungskreisen der deutschen und österreichischen Gemeindeaufgaben lässt sich nicht herstellen, denn die Zuordnung der Aufgaben zum autonomen oder nicht-autonomen Bereich ergibt sich ausschließlich anhand der jeweiligen kantonalen Rechtsmaterie (vgl. Häfelin et al. 2006: 296). „Unerheblich ist dagegen, ob dieser Bereich zum originären oder übertragenen Wirkungsbereich der Gemeinde gehört“ (ebd.: 297).

2.3 Wandel des Staates

Die Vorstellung über den Staat wird durch Umfang und Art der von ihm zu erfüllenden Aufgaben sowie den ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der gesellschaftlichen Steuerung geprägt. Auf Grund vielfältiger gesellschaftlicher Entwicklungen verändern sich sowohl die Staatsaufgaben als auch die staatlichen Steuerungsmöglichkeiten und führen dabei zu einem Wandel des Bildes über den Staat. In der Literatur werden zahlreiche gesellschaftliche Prozesse angeführt, die den modernen Staat vor

Herausforderungen stellen und zu Folgen bei der Entwicklung von Aufgaben und Steuerungsmöglichkeiten des Staates führen (vgl. exemplarisch Benz 2008: 246 f.; Jessop 1996: 43 ff.).¹²

Der Wandel der Staatlichkeit lässt sich anhand von veränderten verwaltungspolitischen Leitbildern nachvollziehen (vgl. Schuppert 2008: 189; Jann 2006: 35 ff.). Sie bündeln die aus den gesellschaftlichen Veränderungen resultierenden „Anforderungen und Erwartungen an Verwaltung und Staat“ (Jann, Wegrich 2004: 195). Verwaltungspolitische Leitbilder erfüllen zum einen eine Analysefunktion und zum anderen eine Politikfunktion. In ihrer Eigenschaft als Analysefunktion tragen sie „zum Verständnis gewandelter Staatlichkeit“ (Schuppert 2005: 13) bei. In ihrer Eigenschaft als Politikfunktion kommt ihnen eine normative Wirkung zu (vgl. ebd.: 12 ff.).

Seit Beginn der Nachkriegszeit lassen sich für Deutschland nach Auffassung von Jann vier Leitbilder beschreiben: der demokratische Rechtsstaat, der aktive Staat, der schlanke Staat und der aktivierende Staat (vgl. Jann 2006: 39 ff.). Im Folgenden werden einige prägende Elemente der zwei letztgenannten verwaltungspolitischen Leitbilder näher beschrieben, die wesentlichen Einfluss auf die Bildung des Modells der Gemeinden im Gewährleistungsstaat haben und Hilfestellung bei der Analyse der vorliegenden Daten der Kooperationen in Deutschland liefern: das Neue Steuerungsmodell (Kapitel 2.3.1), das noch aus der Phase des schlanken Staates stammt, aber in die nächste Phase verwaltungspolitischer Leitbilder hineinreicht, sowie Governance (Kapitel 2.3.2) und Gewährleistungsstaat (Kapitel 2.3.3), die Elemente des aktivierenden Staates darstellen.

2.3.1 Neues Steuerungsmodell

Der zentrale Begriff, „der die Verwaltungsreformbestrebungen der 90er-Jahre umschreibt und idealtypisch zuspitzt“ (Jann 2005: 74), ist der des Neuen Steuerungsmodells. Bereits „seit Ende der achtziger Jahre wird ein weltweiter Diskurs über neue Formen der Verwaltungssteuerung geführt“ (Schedler 2006: 95), so dass dieses Element in die Phase des verwaltungspolitischen Leitbildes des schlanken Staates fällt (vgl. Jann 2006: 42 f.). Unter anderem durch die Einführung von Managementmethoden der Privatwirtschaft in der öffentlichen Verwaltung sollten die öffentlichen Aufgaben effizienter und effektiver wahrgenommen werden. Dies führte zum Reformmodell des New Public Management (NPM) (vgl. Schröter, Wollmann 2005: 63). Eine „Dominanz der betriebswirtschaftlichen Betrachtungsweise“ (Schedler 2006: 97) findet sich allerdings „im deutschsprachigen Raum“ (ebd.) und entspricht „nicht dem internationalen Standard“ (ebd.). Das Modell wird in Deutschland als Neues Steuerungsmodell (NSM)¹³ (vgl. Jann 2005: 74 ff.), in Österreich und in der Schweiz als Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (vgl. Schedler, Proeller 2003: 5) bezeichnet.

Wie auch der Begriff Governance (siehe hierzu das nachfolgende Kapitel 2.3.2) wird der Begriff des NPM/NSM in der Literatur entweder deskriptiv-analytisch oder normativ verwendet. Während „deskriptiv-analytische Beiträge [...] das Erkennen von Zusammenhängen und Kausalitäten“ (Schedler

¹² Einen Überblick über verschiedene Diskussionsstränge, die sich mit dem Niedergang oder Wandel des Staates befassen, gibt Benz (2008: 259 ff.) oder Grimm (1996) zum Thema Veränderung von Staatsaufgaben.

¹³ Ein weiterer Unterschied liegt in der Verbreitung des Modells der Verwaltungsmodernisierung: Vor allem in den angelsächsischen Ländern hat New Public Management seinen Ursprung in den Zentralregierungen während es in Deutschland von der kommunalen Ebene propagiert wurde (vgl. Jann 2005: 76).

2006: 96) zum Ziel haben, können die normativen Beiträge als eine Anleitung zum besseren Verwaltungshandeln verstanden werden (vgl. ebd.).

Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung durch das Neue Steuerungsmodell wurde in Deutschland entscheidend durch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) geprägt (vgl. Jann 2005: 77). 1993 hielt die KGSt fest, dass die Gemeinden – bedingt durch „das Ende der Wachstumsära“ (KGSt 1993: 7), und die „finanziellen Lasten der Wiedervereinigung“ (ebd.) – „zunehmende gesellschaftliche Leistungsansprüche mit schrumpfenden Ressourcen befriedigen“ (ebd.) sollen. Die Lösung könne nur darin liegen, dass sich die Gemeinden „von der Behörde zum politisch gesteuerten Dienstleistungsunternehmen weiterentwickeln“ (ebd.). Hierzu hat die KGSt ein Konzept entwickelt, das sich wie folgt beschreiben lässt (vgl. KGSt 1993; Jann 2005: 77 ff.):

1. Dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur: Das NPM/NSM versucht die Strukturen der öffentlichen Verwaltung auf eine outputorientierte Sichtweise auszurichten. Dabei soll durch verschiedene Einzelemente die Verantwortlichkeit der Verwaltungen vergrößert werden (vgl. Jann 2005: 74 ff.; Schedler, Proeller 2003: 79 ff.):
 - a. Kontraktmanagement: Mit diesem Instrument werden „zwischen der Leitung einer Organisationseinheit und der Leitung einer niedrigeren hierarchischen Ebene verbindliche Absprachen über die zu erbringenden Leistungen [...] getroffen“ (Jann 2005: 77).
 - b. Dezentrale Gesamtverantwortung: Dieses Element kann als „die hervorstechendste strukturelle Veränderung“ (Schedler, Proeller 2003: 83) bezeichnet werden. Die einzelnen Verwaltungseinheiten haben – im Rahmen zuvor definierter Regeln – Verantwortung und Verfügungsgewalt über den Einsatz der Ressourcen, die zur Erbringung der vereinbarten Leistungen erforderlich sind. Diese Verantwortungsstärkung führt gleichfalls zu einer Verantwortungsdezentralisierung (vgl. Jann 2005: 74 ff.; Schedler, Proeller 2003: 79 ff.).
 - c. Zentraler Steuerungsbereich: Um der Gefahr einer „Verselbständigung der Verwaltungseinheiten und damit suboptimaler Aufgabenerfüllung“ (Schedler, Proeller 2003: 86) – bedingt durch die Dezentralisierung der Gesamtverantwortung – zu begegnen, bedarf es im NPM/NSM eines zentralen Steuerungsbereiches (vgl. Jann 2005: 74 ff.; Schedler, Proeller 2003: 79 ff.). Er dient der „Koordination der Fachplanungen, Analyse und Überprüfung der Leistungen der Fachbereiche“ (Jann 2005: 78).
2. Outputsteuerung: Üblicherweise wird versucht, über „die Dosierung der Ressourcen das Verwaltungshandeln zu steuern“ (Schedler, Proeller 2003: 62). Statt dieser Inputorientierung wird durch das NPM/NSM eine outputorientierte Steuerung über die erbrachte Leistung versucht (vgl. Jann 2005: 78; Schedler, Proeller 2003: 62 f.):
 - a. Produkte: Die verschiedenen einzelnen Aktivitäten einer Verwaltungseinheit werden zu Produkten zusammengefasst (vgl. Jann 2005: 78). Diese werden wiederum zu Produktgruppen gebündelt und anschließend einzelnen Produktbereichen zugewiesen (vgl. IM BW 2006: 20). Produkte lassen sich durch folgende Merkmale beschreiben (vgl. f. Folgendes Schedler, Proeller 2003: 127):

- i. Produkte werden in einem dafür verantwortlichen Leistungszentrum erbracht.
 - ii. Produkte decken den Kundenbedarf und dienen nicht dem Selbstzweck der erbringenden Verwaltungseinheit.
 - iii. Ein Produkt wird für Dritte erbracht.
 - iv. Produkte können „als Hilfsgröße für die Steuerung im politisch-administrativen System eingesetzt“ (Schedler, Proeller 2003: 127) werden.
- b. Rechnungswesen: Die Steuerung des Verwaltungshandelns, basierend „auf der künstlich geschaffenen Plattform Produkt“ (Schedler, Proeller 2003: 129), bedingt „eine Umgestaltung des Haushaltsplanes, der in Zukunft flächendeckend in Produkte gegliedert werden soll“ (Jann 2005: 78). In Produktbudgets – in denen den Produkten deren notwendigen Erstellungskosten zugeordnet werden – soll die Verknüpfung von Verwaltungsressourcen und erwünschter Verwaltungsleistung erfolgen (vgl. ebd.).
 - c. Qualitätsmanagement: Um die Effizienz und Effektivität der öffentlichen Verwaltungen zu steigern, bedarf das NPM/NSM – in Verbindung mit seiner grundsätzlich kundenorientierten¹⁴ Ausrichtung – eines Qualitätsmanagements (vgl. Jann 2005: 78; Schedler, Proeller 2003: 68 ff.).
3. Wettbewerb: Zur Aktivierung der bisherigen Elemente des NPM/NSM-Konzeptes dienen zwei wettbewerbliche Instrumente (vgl. Jann 2005: 78):
 - a. Leistungsvergleiche: Sie zählen zu den nicht-marktlichen Instrumenten des Wettbewerbs und dienen dem Vergleich zwischen ähnlichen Einheiten – z.B. zwischen mehreren Kommunen (interkommunale Leistungsvergleiche). Notwendig sind Leistungsvergleiche, da viele kommunale Leistungen – wegen ihres Monopolcharakters – keinem marktlichen Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind. Durch den Leistungsvergleich wird jedoch ein Vergleichsdruck erzeugt (vgl. Jann 2005: 78; Schedler, Proeller 2003: 168 f.).
 - b. Ausschreibungen: Dort, wo die öffentlichen Verwaltungen einem marktlichen Wettbewerb ausgesetzt werden können (vgl. Jann 2005: 78), „sollen mittels öffentlicher Ausschreibungen kompetente Geschäftspartner gefunden werden, die die Leistung direkt an die Kundinnen und Kunden erbringen“ (Schedler, Proeller 2003: 172).

Das Modell des NPM/NSM beinhaltet „eine klarere Verantwortungstrennung zwischen Rat und Verwaltung“ (Kegelman 2007: 80). Hierbei übernimmt der Rat/die Politik die Entscheidung darüber, „was“ gemacht werden soll. Die Verwaltung entscheidet anschließend darüber, „wie“ dieses „Was“ umgesetzt wird (vgl. Kegelman 2007: 80 f.; Jann 2005: 81). Das Grundprinzip der unterschiedlichen Verantwortlichkeiten – das unter dem Schlagwort des Gewährleistungsstaates in Kapitel 2.3.3 ausführlich erläutert wird – findet sich somit nicht nur zwischen Staat und Wirtschaft/Zivilgesellschaft, sondern auch innerhalb des politisch-administrativen Systems.

¹⁴ Die Abnehmer öffentlicher Leistungen werden im NPM/NSM zum Anspruch stellenden Kunden der Verwaltung (vgl. Schedler, Proeller 2003: 69).

Ein Paradigmenwechsel – vom Bürokratiemodell zum NSM – kann in Deutschland trotz der Verwaltungsmodernisierung nicht festgestellt werden; der Stärkung der Bürger- und Kundenorientierung (vgl. Bogumil et al. 2008: 318) steht ein „Trend zur Re-Zentralisierung und Re-Hierarchisierung“ (Bogumil, Jann 2009: 249) entgegen. Auch die Definition von Produkten zur Leistungsbeschreibung und Erhöhung der Kostentransparenz muss kritisch gesehen werden. Wie auch andere Instrumente des NSM sollen sie zur Steigerung der Produktivität dienen, jedoch wird nicht hinterfragt, ob die Gesellschaft diese Leistung überhaupt einfordert (vgl. Bandemer, Hilbert 2005: 27). Da der „kritischen Analyse des öffentlichen Aufgabenbestandes“ (Röber 2005: 88) eine geringere Aufmerksamkeit zuteil wurde als dem Kosten- und Organisationsmanagement, wurden in Deutschland durch das NSM die bestehenden Aufgaben eher verfestigt (vgl. ebd.).¹⁵

Das Modell des NPM/NSM bietet aber gerade für die empirische Untersuchung von IKZ eine nützliche Grundlage. Die Idee der Gliederung der Haushaltspläne in Produkte wird hier aufgegriffen und als Ausgangspunkt für die Ordnung der empirischen Daten verwendet. Hierzu wird der Kommunale Produktplan Baden-Württemberg zu Grunde gelegt. Er wurde bereits 1996 erstellt und im Rahmen eines interkommunalen Projektes durch eine Arbeitsgemeinschaft aus 17 Städten, Gemeinden und Landkreisen überarbeitet. Der Kommunale Produktplan Baden-Württemberg beinhaltet 481 Produkte, die zu 100 Produktgruppen und diese wiederum zu 21 Produktbereichen zusammengefasst sind (vgl. IM BW 2006: 20). In die Überarbeitung floss der Beschluss der Innenministerkonferenz (IMK) vom 21.11.2003 ein: Unter anderem sollte der Kommunale Produktplan Baden-Württemberg an das Gliederungssystem des Produktrahmens der IMK angepasst werden (vgl. ebd.: 10 f., 16 ff.).

2.3.2 Governance

Eins der beiden Schlagworte, die unter dem Titel des „aktivierenden Staates“ hier weiter ausgeführt werden sollen, lautet Governance. „Als wissenschaftlicher Begriff wurde Governance allerdings nicht in der Politikwissenschaft, sondern in der Ökonomie geprägt“ (Benz 2004: 15). Coase beschrieb 1937, dass nicht nur der Markt, sondern auch die Organisation von Unternehmen für die Effizienz von Transaktionen bedeutend ist; Williamson baute auf diesen Befunden auf und definiert Governance als Unternehmensregeln, die die Transaktionskosten verringern (vgl. ebd.).

Der Begriff der Governance wird heute u.a. in der Politikwissenschaft, Soziologie und Rechtswissenschaft verwendet (vgl. Schneider 2004: 174). Eine allgemeine Definition für Governance stammt von der Commission on Global Governance (1995: 4):

„Ordnungspolitik bzw. Governance ist die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozeß, durch den kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann. Der Begriff umfaßt sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Men-

¹⁵ Für eine Übersicht über weitere Kritiklinien am NPM/NSM siehe Jann 2005: 82 f.

schen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse liegend angesehen werden.“

Dieser Definition liegt ein deskriptives Verständnis des Governance-Begriffes zu Grunde. Daneben wird er jedoch auch in normativer Hinsicht verwendet (vgl. Benz 2004: 18). In der Form der „Good Governance“ (Mayntz 2004: 66) kennzeichnet er „die Rahmenbedingungen für ein wirksames Regieren und Verwalten“ (Reichard 2002: 3). Neben dieser – von der Weltbank¹⁶ erarbeiteten – ersten normativen Begriffsbestimmung existiert eine zweite normative Bedeutung des Begriffes: Auch das Neue Steuerungsmodell, das im vorhergehenden Kapitel 2.3.1 behandelt wurde, lässt sich hierunter einordnen (vgl. Benz 2004: 18).¹⁷

Die Neuartigkeit der Governance-Idee liegt in der Kombination der verschiedenen Steuerungsformen (vgl. Jann, Wegrich 2004: 205 f.): in der Mischung von „Hierarchie, Markt und Netzwerke/Zivilgesellschaft“ (Nischwitz et al. 2001: 3).

Governance kann – bezogen auf eine übergeordnete Regelungsinstanz – in drei Modi unterschieden werden (vgl. Zürn 1998: 169 f.), die unterschiedliche Bezüge zur interkommunalen Kooperation aufweisen:

1. Governance without Government: Die Beteiligten organisieren ihr Miteinander „ohne Rückgriff auf übergeordnete Zentralinstanzen“ (Zürn 1998: 170); Regelinstanz und sozialer Handlungszusammenhang sind identisch (vgl. ebd.: 169 f.). Informelle IKZ lassen sich weitgehend nach diesem Modus beschreiben. Der Staat bestimmt das gemeindliche kooperative Miteinander nicht.
2. Governance with Government: Beteiligung der Regelinstanz, jedoch werden im Sinne eines kooperativen Regierens mit den anderen Akteuren gemeinsam verbindliche Regeln des Handelns entwickelt, anstatt sie per Dekret zu erlassen (vgl. Zürn 1998: 170). Hierunter können die IKZ eingeordnet werden, die freiwillig entstanden sind und denen der Staat Kooperationsanreize gegeben hat.
3. Governance by Government: „In diesem Fall wird die Regelung von einer übergeordneten Zentralinstanz hierarchisch festgelegt und umgesetzt“ (Zürn 1998: 169). Die Kommunen werden durch verschiedene Regelmechanismen – z.B. durch Rechtsetzung – der übergeordneten Instanz beeinflusst. Unter diesen Modus lassen sich IKZ einordnen, die durch Zwang zustande kommen.

In die Betrachtung von Governance gehört auch die Region. In ihrer landläufigen Bezeichnung als Heimat bietet sie den Menschen einen Raum (vgl. Sturm 2001: 23 f.), der – ebenso wie der lokale

¹⁶ Die Definition der Weltbank von Governance lautet: „We define governance as the traditions and institutions by which authority in a country is exercised for the common good. This includes (i) the process by which those in authority are selected, monitored and replaced, (ii) the capacity of the government to effectively manage its resources and implement sound policies, and (iii) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them“ (Website Worldbank).

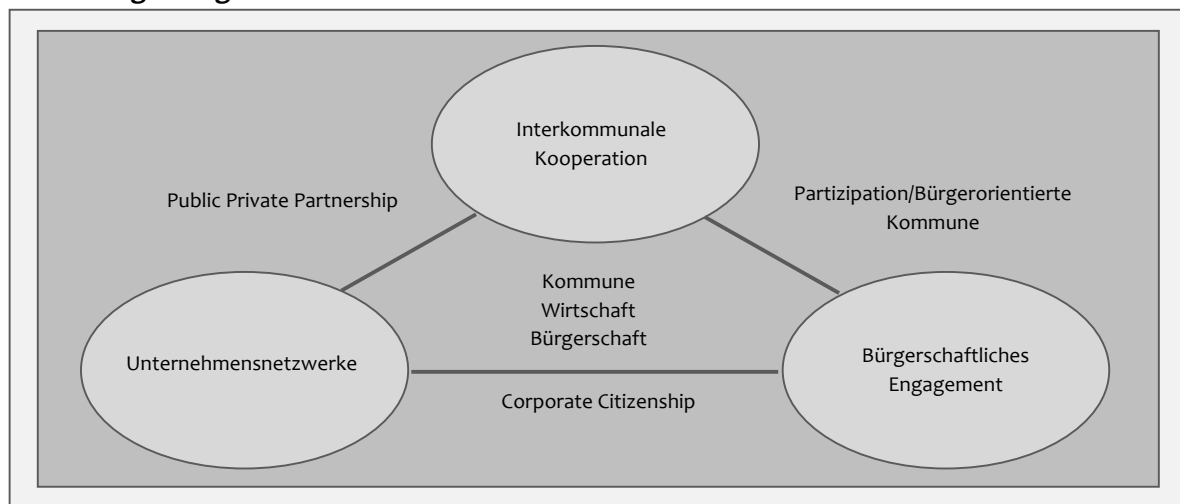
¹⁷ Diesem Verständnis von Governance und der Verbindung zum New Public Management folgt auch Wirth, wenn er „Interkommunale Zusammenarbeit aus dem Blickwinkel des Good Governance“ (Wirth 2005: 10) betrachtet. Insbesondere Lummerstorfer – aber auch Wirth – sieht IKZ insbesondere unter den Vorzeichen der „Effektivitäts- und Effizienzsteigerung“ (Lummerstorfer 2006; vgl. Wirth 2005: 10 ff.).

Raum – auf Grund der großen gemeinschaftlichen Kooperationszusammenhänge mit starker Identifikation verbunden ist (vgl. Goetz 2001: 49). Durch die Globalisierung auf der einen Seite – die zur „Suche nach kleinräumigen Identifikationsräumen“ (Benz, Fürst 2003: 19) steigert – und einer „Auflösung lokaler Gemeinschaften“ (ebd.) auf der anderen Seite, nimmt die Bedeutung der Region als Identifikationsraum zu. Die Bedeutung der Region ergibt sich für Governance in besonderer Weise, denn (Nischwitz et al. 2001: 30):

„gerade auf der lokal-regionalen Ebene haben sich sowohl modifizierte als auch neue Formen politisch-institutioneller Steuerung, kooperativer Regulationsstrukturen und zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation entwickelt. Eine Ursache dafür sind bottom-up Ansätze und Aktivitäten im Rahmen von Agenda 21-Prozessen, Netzworkebildungen und neuen Kooperationsformen von Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft.“

Exemplarisch für die Region Braunschweig haben Bieker et al. (2004) ein differenziertes Modell von Regional Governance entwickelt, das die verschiedenen Interaktionsbeziehungen der Triade Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft abbildet. Dieses Modell unterscheidet nach Kooperationsbeziehungen zwischen verschiedenen Akteursgruppen sowie den Kooperationsbeziehungen innerhalb der jeweiligen Gruppe, so dass ein multiples Beziehungsnetz entsteht (vgl. Bieker et al. 2004: 40 f.).

Abbildung 6: Regional Governance-Modell



(Quelle: Bieker et al. 2004: 41; graphisch überarbeitet)

Nach diesem Modell ist die interkommunale Zusammenarbeit eine der drei binnerorientierten Kooperationsformen von Regional Governance. Dieser enge inhaltliche Zusammenhang verdeutlicht sich auch im Wandel eines Begriffsgebrauchs, denn über interkommunale Zusammenarbeit „wird seit Ende der 1990er Jahre unter dem Begriff der ‚Regional Governance‘“ (Beier, Matern 2007: 61) diskutiert.

2.3.3 Gewährleistungsstaat

Ein weiterer Begriff, der im Zusammenhang mit dem Wandel veraltungspolitischer Leitbilder bzw. dem Wandel der Staatlichkeit unter dem Oberbegriff des „aktivierenden Staates“ diskutiert wird, ist der des Gewährleistungsstaates. Hoffmann-Riem sieht ihn als „eine Chance für den überforderten Staat“

(Hoffmann-Riem 2001: 15). Der öffentliche Sektor scheint dazu zu tendieren, „bestehende Aufgaben nicht auf ihre Notwendigkeit zu hinterfragen und bei jeder sich neu ergebenden gesellschaftlichen Problemlage mit der Einrichtung einer öffentlichen Aufgabe (einschließlich der dazu gehörenden personellen und finanziellen Ressourcen) zu reagieren“ (Röber 2005: 85). „Der moderne Staat [...] hat im Laufe seiner Entwicklung mehr Aufgaben übernommen, als er mit den ihm verfügbaren Ressourcen angemessen erfüllen kann“ (Hoffmann-Riem 2001: 15). Daher ist eine Neubestimmung des staatlichen Aufgabenbestandes, die Teil der Diskussion über das Beziehungsgeflecht von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft ist, erforderlich (vgl. ebd.: 15 f.). Wenn die Handlungsfähigkeit des Staates erhalten bleiben soll, „bedarf es einer Aufgabenentlastung des Staates durch Differenzierung verschiedener Verantwortlichkeiten“ (Lamping et al. 2002: 28).

Zum Lösungsportfolio der Kohlschen Bundesregierung gehörte noch das Leitbild des „schlanken Staates“ mit den ihm zugehörigen Forderungen wie Verwaltungsmodernisierung und Privatisierung (vgl. Lamping et al. 2002: 12 ff.; Hoffmann-Riem 2001: 17 f.). Der „aktivierende Staat“ wiederum fällt in die Zeit der Schröderschen Bundesregierung (vgl. Schuppert 2008: 190) und behandelt die „programmatische Neubestimmung des Verhältnisses von Staat, Markt und Zivilgesellschaft“ (Jann 2006: 44). Bei dem „aktivierenden Staat“ handelt es sich um einen Staat, „der zwar an einer umfassenden öffentlichen Verantwortung für gesellschaftliche Aufgaben festhält, jedoch nicht alle Leistungen selbst erbringen muss“ (Bandemer, Hilbert 2005: 30). Dieses verwaltungspolitische Leitbild geht von der Prämisse aus, dass nicht nur der Staat allein für die Lösung gesellschaftlicher Probleme zuständig ist. Vielmehr soll die Zivilgesellschaft als Problemlöser aktiviert werden (vgl. Jann, Wegrich 2004: 199; Bandemer, Hilbert 2005: 30). Als Fortentwicklung des konservativ-liberalen Leitbildes des schlanken Staates (vgl. Reichard 2003: 3) hat die Bundesregierung 1999 einen Kabinettsbeschluss gefasst, der die Modernisierung der Verwaltung zum Ziel hat und durch das Leitbild des aktivierenden Staates mit Hilfe der Gesellschaft einen Mittelweg zwischen Verschlankung und Überregulierung beschreiten soll (vgl. Bundesregierung 1999: 1). Zu den vier Prinzipien des Leitbildes gehören (vgl. – auch f. Folgendes – ebd.: 2 ff.):

1. Neue Verantwortungsteilung: Neben einem weiterhin vom Staat alleinig wahrzunehmenden Kernbereich an Aufgaben besteht ein Bereich, in dem der Staat eine Erfüllung gewährleisten, jedoch nicht unbedingt die Durchführung sicherstellen muss.
2. Mehr Bürgerorientierung: Staat und gesellschaftliche Akteure nehmen Gemeinwohlaufgaben als gleichberechtigte Partner wahr. Die Transparenz des Verwaltungshandelns soll verbessert werden.
3. Staatliche Vielfalt: Mehr Kooperation zwischen dem Bund, den Ländern und den Kommunen, Verantwortungsteilung als bundesstaatliches Prinzip und Stärkung der Eigenverantwortung.
4. Effiziente Verwaltung: Die Bevölkerung hat einen Anspruch auf eine verantwortungsbewusste Verwendung der Steuern, daher muss das Verwaltungshandeln effizient und effektiv erfolgen.

Wie bereits dargestellt, steht der Begriff des Gewährleistungsstaates in engem Zusammenhang mit dem Leitbild des „aktivierenden Staates“, dessen Kernidee die Verantwortungsteilung (und damit im Zu-

sammenhang stehend: die Verantwortungsstufung) ist (vgl. Lamping et al. 2002: 29). Die Verantwortungsstufung „fungiert als Chiffre für die Intensität staatlicher Aufgabenwahrnehmung in Bezug auf die Eigenständigkeit der staatlichen Zielverwirklichung“ (Schuppert 2005: 25). Der Staat baut also die eigene Verantwortung für die Erbringung von Aufgaben ab und versucht diese zusammen mit Privaten zu erfüllen (vgl. Hoffmann-Riem 2001: 25). Durch die Stellschraube der Verantwortungsstufung kann die Leistungstiefe der staatlichen Aufgabenwahrnehmung bestimmt werden (vgl. Schuppert 2005: 25). Insgesamt können vier Typen der Verantwortung unterschieden werden:

1. Gewährleistungsverantwortung: Sie bedeutet, dass der Staat „darauf hinwirkt, daß öffentliche Aufgaben von Privaten gemeinwohlförderlich wahrgenommen werden“ (Schmidt-Aßmann 2006: 172). Der Staat übernimmt somit zwar die Verantwortung für die Gewährleistung von öffentlichen Aufgaben (vgl. Lamping et al. 2002: 29), die „zu politisch bestimmten Standards erbracht werden“ (Reichard 2003: 2). Die Vollzugsverantwortung und ggf. Finanzierungsverantwortung liegen dabei jedoch nicht unbedingt beim Staat (vgl. Reichard 2003: 2; Lamping et al. 2002: 29).
2. Vollzugsverantwortung: Sie wird von einigen Autoren auch als Erfüllungsverantwortung bezeichnet. Bei dieser Verantwortungsart nimmt der Staat die Verantwortung für die Erfüllung der Aufgaben selbst wahr, ohne sie an Dritte zu delegieren (vgl. Schmidt-Aßmann 2006: 171; Schuppert 2005: 25; Hoffmann-Riem 2001: 26 f.; Lamping et al. 2002: 30). Diese Verantwortungsart findet sich „vor allem in der klassischen Ressortgliederung“ (Schuppert 2005: 25) wie etwa Verteidigung oder Finanzverwaltung (vgl. Schuppert 2005: 25; Schmidt-Aßmann 2006: 171; Lamping et al. 2002: 30). Insbesondere vor dem Hintergrund verschiedener Aufgabenarten bzw. Wirkungskreise der Gemeinden erscheint es erforderlich, diese Verantwortungsart für diese Arbeit weiter zu differenzieren. Daher wird die Vollzugsverantwortung in eine Verantwortung über die Entscheidung über den Vollzug sowie die Verantwortung über die tatsächliche Erarbeitung unterschieden.
3. Finanzierungsverantwortung: Dieser Verantwortungstyp zeigt an, wer die Verantwortung für die Finanzierung der Aufgabenwahrnehmung trägt (vgl. Röber 2005: 89; Reichard 2003: 2). Die Finanzierungsverantwortung sollte vom Staat übernommen werden „wenn entweder keine marktgerechten Erlöse zu erzielen sind oder aber die staatliche Finanzierung ausdrücklich der politischen Zielsetzung entspricht“ (Lamping et al. 2002: 30).
4. Auffangverantwortung: Schuppert hat zur Erklärung der Auffangverantwortung ein prägnantes Beispiel gewählt. „Die Auffangverantwortung sitzt [...] auf der Reservebank, solange das Spiel gut läuft, wird aber in dem Moment aktualisiert, in dem ein gemeinwohrelevantes Steuerungsdefizit zu konstatieren ist“ (Schuppert 2005: 25). Sie ist der Gegenpol zur Vollzugsverantwortung (vgl. Schmidt-Aßmann 2006: 171) „und hält die Verwaltung an, im Wege der ‚Ersatzvornahme‘ selbst entsprechende Leistungen anzubieten oder für ihre Beschaffung konkret Sorge zu tragen“ (ebd.).

Die Verantwortungsteilung wiederum rückt „die akteursspezifische Perspektive in den Vordergrund“ (Schuppert 2005: 26). Die Verwendung des Begriffes der „shared responsibility“ (Lamping et al. 2002: 29) zeigt, dass es bei der Verantwortungsteilung um eine gemeinsame Verantwortung und um die Ar-

beitsteilung zwischen Staat und Dritten sowie deren Kooperation miteinander geht (vgl. Schuppert 2005: 26 f.; Lamping et al. 2002: 29). Beispielhaft für diese „gemischte Wohlfahrtproduktion“ (Lamping et al. 2002: 29) kann die Suchtberatung angeführt werden (vgl. Schuppert 2005: 26 f.).

Die im Leistungsstaat noch undifferenziert diskutierte staatliche Verantwortung wird im Gewährleistungsstaat nunmehr deutlich ausdifferenziert betrachtet (vgl. Reichard 2003: 1 ff.). Die Verantwortungsteilung und die Verantwortungsstufung müssen für ein Konzept des Gewährleistungsstaates noch miteinander verbunden werden. Eine Verbindung von Verantwortungsstufung und Verantwortungsteilung – als „Drehbücher für die Rollenverteilung unter den beteiligten Gemeinwohlakteuren“ (Schuppert 2005: 24) – hat Reichard vorgenommen, indem er der Gewährleistungs-, der Vollzugs- sowie der Finanzierungsverantwortung verschiedene Aufgabenarten zugeordnet hat (vgl. Reichard 2003: 1 ff.). Er geht mit seiner Darstellung von Aufgaben- und Verantwortungsarten über das engere Feld von Gewährleistungsaufgaben bzw. -verantwortung hinaus (s.a. Abbildung 7).

Abbildung 7: Modell des Gewährleistungsstaates

	Gewährleistungs- verantwortung	Vollzugsverantwortung	Finanzierungsverantwortung
Staatliche Kernaufgabe	Staat		
Staatliche Gewährleistungsaufgabe	Staat	Staat oder Private	
Private Kernaufgabe	Private		

(Quelle: Reichard 2002: 6; graphisch überarbeitet, leicht verändert)

Die verschiedenen Aufgabenarten lassen sich wie folgt beschreiben:

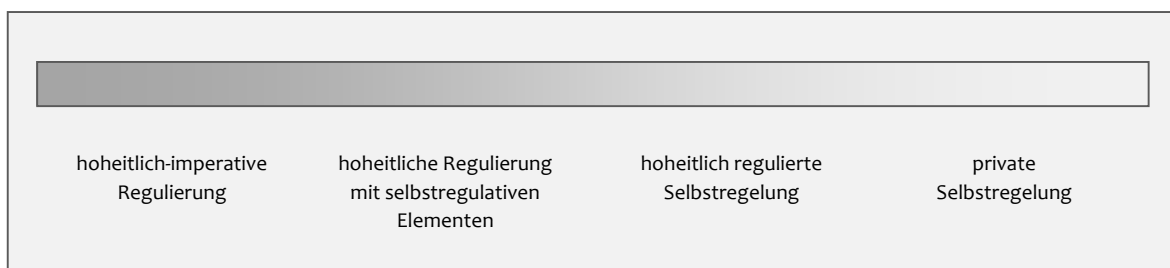
1. Staatliche Kernaufgaben: Dieser Aufgabentyp „ergibt sich aus der Überlegung, dass bestimmte Aufgaben für das Überleben eines Gemeinwesens eine solche strategische Relevanz besitzen, dass sie durch den Staat selbst zu erfüllen sind, da der Staat nicht das Risiko einer Mißerfüllung eingehen kann. Bei den staatlichen Kernaufgaben verbleiben demzufolge Gewährleistungs-, Vollzugs- und Finanzierungsverantwortung beim Staat“ (Reichard 2003: 2).
2. Gewährleistungsaufgaben: Dieser Aufgabentyp befindet zwischen den staatlichen und privaten Kernaufgaben und stellt den interessanten Typ im Gewährleistungsstaat dar. Bei diesem Aufgabentyp verteilen sich die verschiedenen Verantwortungsarten zwischen dem Staat und den Privaten (vgl. Reichard 2003: 2 f.).
3. Private Kernaufgaben: Sie sind der Gegenpol zu den staatlichen Kernaufgaben und stellen das Gros der erbrachten gesellschaftlichen Leistungen dar. Analog zu den staatlichen Kernaufgaben liegen die verschiedenen Verantwortungsstufungen ausschließlich bei den Privaten (vgl. Reichard 2003: 2).

Die von Schuppert (2005: 25 ff.) und Schmidt-Aßmann (2006: 171) beschriebene Auffangverantwortung, die den Gegenpol zur Vollzugs- bzw. Erfüllungsverantwortung darstellt, ist in der Verbindung von Reichard (2003) noch nicht enthalten. Sie gilt es – im Hinblick auf die Gemeinden im Gewährleistungsstaat – noch einzubinden.

Wie sich bislang gezeigt hat, setzt der Gewährleistungsstaat zwar auf die „Aktivierung privater Kräfte“ (Franzius o.J.: 7), es ist damit aber „keine Rückkehr zur Privatrechtsgesellschaft“ (ebd.) gemeint. Wenn durch das Leitbild des Gewährleistungsstaates eine Veränderung von Aufgabenverständnis und Verantwortungsstufung mit dem Rückgang klassischer Steuerungsinstrumente (z.B. Sanktion, Zwang) einhergeht, bedarf es zielführender anderer Steuerungsmöglichkeiten (vgl. Hoffmann-Riem 2001: 28). „Risiken des Machtmißbrauchs und der Abbildung von gesellschaftlichen Machtasymmetrien in Selbstregelungsmechanismen [bedürfen der] [...] Rahmen- und Struktursetzung durch den Staat“ (ebd.). Der „Prozeß arbeitsteiliger Gemeinwohlverwirklichung“ (Schuppert 2005: 33) muss koordiniert werden, wenn „er nicht der Beliebigkeit der Akteure und ihrer unterschiedlichen Durchsetzungskraft überlassen werden“ (ebd.) soll. Schuppert merkt an, dass der hoheitliche Staat auf die „hierarchische Koordination“ (ebd.) setzt und der kooperative Staat die „konsensualen Arrangements“ (ebd.) als Mittel wählt, um die Beiträge der Akteure zu koordinieren. Der Gewährleistungsstaat hingegen versucht eine „Koordination durch Struktursteuerung“ (ebd.), indem die „Bereitstellungsfunktion des Rechts“ (ebd.: 34) genutzt wird. Werden die traditionelle „hoheitlich-imperative Regulierung“ (Hoffmann-Riem 2001: 29) sowie die „private Selbstregelung“ (ebd.) als die Pole „unterschiedlicher Regulierungstypen“ (ebd.) aufgefasst, ergeben sich vier mögliche Regulierungstypen (vgl. f. Folgendes ebd.: 21 f., 29 f.):

1. Hoheitlich-imperative Regulierung: Diese Form der Steuerung fußt auf den traditionellen Instrumenten der Regulierung durch den Staat.
2. Hoheitliche Regulierung mit selbstregulativen Elementen: Auf einer Skala der verschiedenen Regulierungstypen stellt sich dieser Typ der Regulierung als eine der Zwischenformen dar. Die Vollzugsverantwortung bleibt teilweise beim Staat, jedoch schafft er die Möglichkeiten für rechtlich selbstständige Akteure, ihren Sachverstand als Steuerungsressource einzusetzen. Diese Akteure können entweder teilautonome Einheiten des Staates sein oder aber auch Akteure, die ausgegliederte Aufgaben wahrnehmen.
3. Hoheitlich regulierte Selbstregelung: Bei dieser zweiten Zwischenform der Regulierung setzt der Staat zunächst auf die Selbstregelung der Akteure. Dabei gibt er ihnen allerdings einen regulierenden Rahmen vor. Dieser Typ der Regulierung ist auch aus dem Bereich der kommunalen Selbstverwaltung bekannt.
4. Private Selbstregelung: Sie stellt den Gegenpol zur hoheitlich-imperativen Regulierung durch den Staat dar.

Abbildung 8: Regulierung und Selbstregelung



(Quelle: Hoffmann-Riem 2001: 29; graphisch überarbeitet)

Das Konzept des Gewährleistungsstaates wurde in diesem Kapitel zwar auf die Ebene des Staates bezogen beschrieben, allerdings lassen sich die Ideen dieses verwaltungspolitischen Leitbildes auch auf die kommunale Ebene übertragen. Darüber hinaus lässt sich ein Gewährleistungsmodell skizzieren, das eine Verantwortungsteilung zwischen den Verwaltungsebenen beinhaltet.¹⁸

In der Literatur über das Gewährleistungsmodell wird – so Libbe et al. (2004: 117 f.) – bei der theoretischen Befassung mit diesem Leitbild mit dem Begriff des Staates gearbeitet, praktische Beispiele hingegen entstammen der kommunalen Ebene. Dennoch kann der Begriff des Gewährleistungsstaates nicht ohne weiteres durch den der Gewährleistungskommune ersetzt werden bzw. die Ideen des Gewährleistungsmodells können nicht von der staatlichen auf die kommunale Ebene übertragen werden. Zuvor sind einige entscheidende Unterschiede zwischen der staatlichen und kommunalen Verwaltungsebene zu verdeutlichen (vgl. – auch f. Folgendes – ebd.: 118 f.):

1. Finanzielle Ressourcen: Die Kommunen verfügen über „sehr beschränkte finanzielle Mittel“ (Libbe et al. 2004: 118).
2. Wissensverarbeitungskapazität: Trotz der – von der Größe der Kommune abhängigen – qualifizierten Verwaltung erreichen sie dennoch nicht die gleiche „Größe und damit Wissensverarbeitungskapazität staatlicher Verwaltung“ (Libbe et al. 2004: 118).
3. Drohpotenzial: Der Staat verfügt gegenüber den von ihm beauftragten Aufgabenträgern über eine andere Verhandlungsmacht als eine Kommune.
4. Gesetzgebungskompetenz: Im Gegensatz zum Staat verfügen die Kommunen über keine Gesetzgebungskompetenz.

Zwar wäre es aufschlussreich, der Frage nachzugehen, „in welcher Form eine Kommune ihrer Aufnahmeverantwortung gerecht werden kann“ (Trapp 2004: 11). Jedoch ist für diese Arbeit vielmehr die Frage relevant, *inwiefern sich eine Verantwortungsteilung zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen unter den Vorzeichen des Gewährleistungsmodells darstellen lässt und welche Rolle den IKZ hierbei zukommt*. Bei der Betrachtung von „Verantwortung ‚in‘ der Mehrebenenverwaltung, ist die Struktur der Verwaltung angesprochen, wie sie sich im Bundesstaat [...] findet“ (Röhl 2006: 1070).

Ableitend von den bisherigen Darstellungen über die Autonomie der Gemeinden und ihrer Aufgaben sowie des Wandels der Staatlichkeit (insbesondere unter Berücksichtigung der hier beschriebenen – für diese Arbeit wesentlich erscheinenden – Kernaspekte) wird im folgenden zusammenfassenden Zwischenfazit ein Modell der Kommunen im Gewährleistungsstaat entwickelt. Dieses soll insbesondere die mögliche Rolle der IKZ zur Vermeidung einer Aufgabenhochkonzentration beinhalten und gleichfalls als Analysegrundlage für die spätere empirische Untersuchung dienen.

¹⁸ Das abschließende Modell der Verantwortungsteilung auf verschiedenen Verwaltungsebenen – das als Grundlage für die Analyse der kooperationsrechtlichen Rahmenbedingungen dient – wird im zusammenfassenden Zwischenfazit (Kapitel 2.4) dargestellt.

2.4 Zusammenfassendes Zwischenfazit

In diesem ersten Grundlagenkapitel wurde ein vorläufiges Modell der Gemeinden im Gewährleistungsstaat entworfen. Dieses Modell wird im nächsten Kapitel weiterentwickelt und dient mit Elementen der verwaltungspolitischen Leitbilder als Ausgangspunkt für den analytischen Teil dieser Arbeit. Die vorläufige Modellentwicklung basiert auf einer grundlegenden Betrachtung des Begriffes Aufgaben (Kapitel 2.1), der – unter den Vorzeichen der Gemeindeautonomie – zum Begriff des Aufgabenspektrums der Gemeinden weiterentwickelt wurde (Kapitel 2.2). Hierbei galt es insbesondere – als Vorgriff auf den Wandel der verwaltungspolitischen Leitbilder (Kapitel 2.3) – die Risiken der Verlagerung Gemeindeaufgaben auf eine nächsthöhere administrative Einheit darzustellen. Im Folgenden werden die wesentlichen Aspekte der einzelnen Kapitel zusammengefasst und zum Abschluss dieses zusammenfassenden Zwischenfazits das daraus resultierende vorläufige Modell der Gemeinden im Gewährleistungsstaat beschrieben.

Allgemein betrachtet können Aufgaben durch drei Elemente gekennzeichnet werden: Durch ihre Ausrichtung auf ein Ziel, die Aufforderung zur Erfüllung der Aufgabe und die Zuordnung einer Aufgabe zu einem Träger. Bei der Ausrichtung einer Aufgabe auf ein Ziel lassen sich verschiedene Beziehungen der Ziele zueinander darstellen. Die Aufforderung zur Erfüllung einer Aufgabe führt im Kontext des Aufgabenspektrums der Gemeinden zu einer Ausdifferenzierung der gemeindlichen Aufgaben. Die Zuordnung einer Aufgabe zu einem Träger ist für die Unterscheidung von öffentlichen und privaten Aufgaben wichtig,¹⁹ da dies gerade unter den Vorzeichen des Wandels verwaltungspolitischer Leitbilder eine besondere Bedeutung gewinnt. Die Unterscheidung von Aufgaben des Staates und Aufgaben Privater kann (wie Schmidt 2005 aufgezeigt hat) in Anlehnung an die Unterscheidung von öffentlichem und privatem Recht – im Wesentlichen – durch drei verschiedene Theorien beschrieben werden: die Interessentheorie, die Subordinationstheorie und die Subjekttheorie.

Den Gemeinden Deutschlands und Österreichs wird auf der Ebene der jeweiligen Bundesverfassung eine Garantie ihrer Existenz gewährleistet. Diese Garantie erstreckt sich nicht auf eine Existenzgarantie einzelner Gemeinden, sondern auf die Gemeinde als Institution. Eine Ausnahme von der Beschränkung auf eine institutionelle Garantie gilt für die Statuargemeinden in Österreich: Ihnen kommt eine verfassungsrechtliche Existenzgarantie zu. Die Gemeinden der Schweiz werden zwar in der BV erwähnt, eine Existenzgarantie lässt sich aus Art. 50 BV jedoch nicht ableiten. Das Maß der Gemeindeautonomie richtet sich nach den jeweiligen kantonalen verfassungsrechtlichen Bestimmungen.

In allen drei Staaten verfügen die Gemeinden über eine Allzuständigkeit für den Bereich der eigenen Angelegenheiten.

Auch wenn die verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland ein dualistisches Aufgabenverständnis erkennen lässt, bestehen in Deutschland dennoch zwei unterschiedliche Modelle der Gliederung des gemeindlichen Aufgabenverständnisses: das monistische und das dualistische Modell. Während das dualistische Modell zwischen dem eigenen und dem übertragenen Wirkungskreis der Gemeinden unterscheidet, sind die Gemeinden, die dem monistischen Modell un-

¹⁹ Diese Unterscheidung ist gleichfalls als Ausgangspunkt für die spätere Unterscheidung von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Handlungsformen bedeutsam.

terworfen sind, alleinige Träger der öffentlichen Aufgaben. Aber auch das monistische Modell beinhaltet eine Gliederung der Gemeindeaufgaben und lässt eine Unterscheidung zwischen örtlichen und überörtlichen Aufgaben erkennen, so dass im weiteren Verlauf dieser Arbeit auf eine dualistische Unterscheidung der gemeindlichen Aufgaben in Deutschland abgestellt wird. In Österreich ist die Unterteilung in den eigenen und den übertragenen Wirkungsbereich der Gemeinden explizit Bestandteil des B-VG. In beiden Staaten ist das Element der Örtlichkeit von Aufgaben ein wichtiger Teil des Aufgabenbestandes des eigenen Wirkungskreises. Gerade der Aspekt der Örtlichkeit von Aufgaben ist für die kooperative Aufgabenwahrnehmung von herausragender Bedeutung. Hier stellt sich die Frage, inwiefern Gemeinden zu einer Wahrnehmung von Gemeindegebietsgrenzen überschreitenden Aufgaben berechtigt sind. In der deutschen verwaltungsrechtlichen Literatur wird der eigene Wirkungskreis der Gemeinden weiter ausdifferenziert, indem zwischen den freien Aufgaben (bei denen die Gemeinden darüber entscheiden können, ob sie diese Aufgaben wahrnehmen) und den pflichtigen Aufgaben (die den Gemeinden zur Erledigung auferlegt werden) unterschieden wird. In der verwaltungsrechtlichen Literatur der Schweiz wird zwischen einem autonomen und einem nicht-autonomen Aufgabenbereich unterschieden. Die gemeindliche Autonomie weist Bezüge zum eigenen Wirkungskreis des deutschen und österreichischen Kommunalrechts auf, denn „eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen Bereich nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt“ (BGE 118 Ia 218).

In allen drei Staaten sind die Gemeinden nicht nur Selbstverwaltungsträger, sondern üben zudem Aufgaben aus, die in die Aufgabensubstanz des Staates fallen. Im Bereich des übertragenen Wirkungskreises (Deutschland, Österreich) bzw. der nicht-autonomen Aufgaben (Schweiz) werden die Gemeinden als Vollzugsorgane des Staates tätig.

Die Gemeinden der drei Untersuchungsstaaten sind überdies nicht nur im Bereich der Hoheitsverwaltung tätig, sondern auch berechtigt, privatwirtschaftlich zu handeln. Inwiefern die Gemeinden bei privatwirtschaftlichem Handeln den Privaten gleichgestellt bzw. sie auch hierbei dem öffentlichen Recht unterworfen sind, wird in Kapitel 3 betrachtet.

Die objektive Rechtsinstitutionengarantie beinhaltet die Garantie, dass der Kern der gemeindlichen Aufgaben durch den Gesetzgeber gewahrt werden muss, wobei dieser Kern jedoch „kein ein für allemal feststehendes Aufgabenfeld“ (BVerwGE 67, 321) darstellt. Aufgaben können den Gemeinden durchaus – bei mangelnder Leistungsfähigkeit – entzogen und auf einen anderen Verwaltungsträger übertragen werden. Die Kooperationsfähigkeit der Gemeinden stellt Falk (2006: 134 f.) zufolge einen Parameter dar, der einer Hochzoning von Aufgaben vorbeugen könnte.

Veränderte verwaltungspolitische Leitbilder, die die aus den gesellschaftlichen Veränderungen resultierenden „Anforderungen und Erwartungen an Verwaltung und Staat“ (Jann, Wegrich 2004: 195) bündeln, bilden den Wandel der Staatlichkeit ab. Einige – für diese Arbeit wesentliche – Elemente der Leitbilder des schlanken Staates und des aktivierenden Staates wurden in Kapitel 2.3 dargestellt.

Das Neue Steuerungsmodell (als Element, das aus der Zeit des schlanken Staates stammt, aber noch in die zeitlich nachgelagerte Phase hineinreicht) führte Methoden des Managements der Privatwirtschaft in die öffentliche Verwaltung ein. Bei aller Kritik am NSM bietet es aber gerade für die empirische

Untersuchung von IKZ eine nützliche Grundlage, indem die Idee der Gliederung der Haushaltspläne in Produkte aufgegriffen wird. Auf Basis des Kommunalen Produktplans Baden-Württemberg und des Gliederungssystems des Produktrahmens der IMK werden im analytischen Teil dieser Arbeit ein Teil der Daten, die aus dem Wettbewerb „kommKOOP“ gewonnen werden können, kategorisiert.

Das Governance-Konzept wurde hier aufgegriffen, da es einen Mix von Steuerungsformen (Hierarchie, Markt, Netzwerke) beinhaltet, der für die Betrachtung von IKZ bedeutend ist. In seiner Ausprägung als Regional Governance bildet es eine Einordnungsmöglichkeit für IKZ: Diese können als ein Netzwerk innerhalb eines (von Bieker et al. 2004 entworfenen) Modells der Kooperationsbeziehungen der einzelnen Akteurfelder Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft verstanden werden. Diese Einordnung erscheint wichtig, denn über interkommunale Zusammenarbeit „wird seit Ende der 1990er Jahre unter dem Begriff der ‚Regional Governance‘“ (Beier, Matern 2007: 61) diskutiert.

Ein weiteres Element, das im Zusammenhang mit dem Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder bzw. dem Wandel der Staatlichkeit unter dem Oberbegriff des „aktivierenden Staates“ diskutiert wird, ist das des Gewährleistungsstaates. Die Prinzipien des aktivierenden Staates sind die Verantwortungsteilung, ein Mehr an Bürgerorientierung, mehr staatliche Vielfalt und eine effiziente Verwaltung. Während das letzte Prinzip mit dem NSM gekoppelt gesehen werden kann, nehmen die ersten drei Prinzipien Bezug auf die Begriffe Verantwortung und Kooperation. Unter dem Schlagwort des Gewährleistungsstaates lässt sich ein verwaltungspolitisches Leitbild beschreiben, das eine Verantwortungsteilung und -stufung von Aufgaben vorsieht. Verbunden mit den verschiedenen Arten von Aufgaben hat Reichard 2002 (mit Ausnahme der Auffangverantwortung) eine Matrix der Zuständigkeit – oder besser: Trägerschaft von Verantwortung – erstellt, die die Teilung der Verantwortungsarten zwischen Staat und Privaten verdeutlicht.

Abgeleitet von den bisherigen Darstellungen der Autonomie der Gemeinden und ihrer Aufgaben sowie des Wandels der Staatlichkeit wird im Folgenden ein vorläufiges Modell der Kommunen im Gewährleistungsstaat beschrieben und im nächsten Kapitel weiterentwickelt.

Nicht die Verantwortungsteilung zwischen Gemeinden und Privaten, sondern die Verantwortungsteilung zwischen Gemeinden und Staat, bezogen auf die verschiedenen Arten von Aufgaben, die Gemeinden zu erfüllen haben, steht bei dem Modell im Vordergrund. Sie stellt sich – differenziert nach den verschiedenen Verantwortungsarten – wie folgt dar:

1. Gewährleistungsverantwortung: Sie wird für die Staatsaufgaben vom Staat getragen und kann erst in einer der anderen Verantwortungsarten den Gemeinden zufallen. Handelt es sich um eine kommunale Aufgabe, muss nach den pflichtigen und den freiwilligen Aufgaben differenziert werden. Freiwillige Aufgaben fallen in die Gewährleistungsverantwortung der Gemeinden; pflichtige Aufgaben fallen in die Gewährleistungsverantwortung des Staates.
2. Vollzugsverantwortung: Es erscheint erforderlich, die Vollzugsverantwortung insbesondere vor dem Hintergrund verschiedener Aufgabenarten bzw. Wirkungskreise der Gemeinden zu differenzieren. Weniger für die abstrakte Modellbildung, sondern vielmehr für die spätere Analyse erscheint diese Unterscheidung hilfreich:

- a. Erarbeitung: Hiermit ist die Verantwortung über die tatsächliche Ausführung einer Aufgabe gemeint.
- b. Entscheidung: Die Verantwortung in diesem Bereich umfasst die Entscheidung über eine Aufgabe; die Erarbeitung kann ggf. von einem anderen Träger wahrgenommen werden. Auf Grund des Fokus dieser Arbeit wird im analytischen Teil zu untersuchen sein, inwiefern sich die Verantwortungsträgerschaft zwischen Gemeinen (bzw. IKZ) und Staat verteilt.
3. Auffangverantwortung: Sie tritt ein, um einem drohenden Autonomieverlust der Gemeinden durch Hochzoning von Aufgaben vorzubeugen. Durch die Bildung von IKZ könnte diesem Verlust vorgebeugt werden. Die unterschiedlichen Arten von Governance (insbesondere „Governance with Government“ und „Governance by Government“) lassen sich als das Setzen von Anreizen bzw. Zwang interpretieren und werden unter Berücksichtigung der Möglichkeiten des kooperativen Verwaltungshandelns in Kapitel 3 im überarbeiteten Modell der Gemeinden im Gewährleistungsstaat berücksichtigt.

Da der Fokus dieser Arbeit nicht auf finanzwirtschaftlichen Aspekten liegt, wurde die Finanzierungsverantwortung nicht in das gemeindespezifische Modell des Gewährleistungsstaates übernommen.

Abbildung 9: Die Gemeinde im Modell des Gewährleistungsstaates

		Gewährleistungs- verantwortung	Vollzugsverantwortung		Auffangverantwortung
			Erarbei- tung	Entschei- dung	
Staatsaufgaben		Staat	Gemeinde als Teil des Staates	Gemeinde als Teil des Staates und/oder Staat	IKZ zur Autonomiesiche- rung und Bewältigung von Aufgaben
Kommunale Aufgaben	Freiwillige Aufga- ben	Gemeinde	Gemeinde		
	Pflichtige Aufga- ben	Staat	Gemeinde bzw. IKZ	Gemeinde und/oder Staat	

(Quelle: Eigene Darstellung)

3 Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben

Wie das vorhergehende Kapitel zeigte, gewährleistet der Staat unter den Vorzeichen des Gewährleistungsstaats die Erfüllung politisch gewollter Leistungen, kann aber (vom staatlichen Aufgabenkern abgesehen) wählen, ob sie durch ihn selbst, von einem Dritten oder in Kooperation mit anderen erbracht werden (vgl. Reichard 2008: 61 f.).

In diesem Kapitel werden die Möglichkeiten, die dem Staat bei einer kooperativen Aufgabenwahrnehmung zur Verfügung stehen, bezogen auf die Situation des allgemeinen Kooperationsrechtes in Deutschland (Kapitel 3.2.2), Österreich (Kapitel 3.2.3) und der Schweiz (Kapitel 3.2.4) dargestellt und miteinander verglichen (Kapitel 3.3). Das Ziel dieser Darstellung ist die weitere Ausformulierung des im vorhergehenden Kapitel allgemein gebildeten Modells der Gemeinden im Gewährleistungsstaat.

Vor einem Vergleich der kooperativen Handlungsmöglichkeiten der kommunalen Verwaltungen in den drei Staaten und ihrer spezifischen Organisationsformen werden zunächst die grundlegenden – nach außen orientierten – Handlungsformen dargestellt.²⁰ Diese Gegenüberstellung dient auch dem Verständnis der in den drei Staaten verwendeten Begriffe. Der Vergleich basiert auf einer in allen drei Staaten gängige Kategorisierung des Verwaltungshandelns, die zudem eine Verknüpfung zu den verschiedenen Organisationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit ermöglicht.²¹

3.1 Das Handeln öffentlicher Verwaltungen

Betrachtet man die Möglichkeiten der öffentlichen Verwaltungen Aufgaben zu erfüllen, lässt sich zum einen eine Zweiteilung der Handlungsformen, nämlich in die des öffentlichen Rechts und die des privaten Rechts, vornehmen. Zum anderen können Handlungsform-Kombinationen durch die Grundtypen abstrakt/konkret und generell/individuell gebildet werden (vgl. Erichsen 1998: 226; Wolff, Brink in: B/R, VwVfG, § 35, Rn 160 ff.):

1. Generell-abstrakt: Handlungsformen dieses Typus richten sich an einen offenen Kreis von Adressaten und wirken für eine unbestimmte Zahl von Sachverhalten (vgl. Ruch 2008: 167; Wolff, Brink in: B/R, VwVfG, § 35, Rn 160 ff.).
2. Individuell-konkret: Die Handlung betrifft „einen einzigen (individuellen) Adressaten und einen einzigen (konkreten) Sachverhalt“ (Ruch 2008: 178).

²⁰ Auf die Darstellung der Leistungserbringung durch Private bzw. marktnahe Erbringungsformen von öffentlichen Leistungen wird an dieser Stelle verzichtet, da dies zur Herausstellung der nationenspezifischen Unterschiede im Fokus dieser Arbeit keinen wesentlichen Beitrag liefert.

²¹ Das Handeln der öffentlichen Verwaltungen kann nach verschiedenen Schemata kategorisiert werden (vgl. Ehlers 1998: 21 ff.). Der Vergleich in diesem Kapitel basiert auf den verschiedenen Rechtsformen des Handelns und orientiert sich an der Handlungsformenlehre (vgl. Wolff, Brink in: B/R, VwVfG, § 35; Rn 11 f.) sowie der Einteilung in öffentlich-rechtliches und privatrechtliches Handeln.

3. Generell-konkret: Hierunter werden Handlungsformen gezählt, die sich zwar auf einen konkreten Sachverhalt beziehen, aber an einen offenen Kreis von Adressaten richten (vgl. Wolff, Brink in: B/R, VwVfG, § 35, Rn 160 ff.).
4. Individuell-abstrakt: Bei diesen Regelungen handelt es sich um „kumulative Einzelfallregelungen [mit denen] ein bestimmtes Verhalten eines bestimmten Adressaten in bestimmten wiederkehrenden Situationen angeordnet wird, allerdings ohne eine Eingrenzung auf Ort bzw Zeit“ (Wolff, Brink in: B/R, VwVfG, § 35, Rn 160 ff.).

Darüber hinaus können die Handlungsformen der öffentlichen Verwaltungen auch noch nach den Merkmalen „Erzielung von Rechtsfolgen“ (rechtsförmliches Handeln) sowie „Erzielung tatsächlicher Erfolge“ (nicht-rechtsförmliches Handeln) unterschieden werden (vgl. Ehlers in: S/S-A/P, VwGO, § 40, Rn 299 ff., 392). In Kombination mit den zuvor genannten Regelungs-Grundtypen und der Zuordnung zum öffentlichen bzw. privaten Recht ergibt sich eine Reihe von Handlungsformen der öffentlichen Verwaltung. Diese werden nachfolgend zunächst für Deutschland (Kapitel 3.1.1), anschließend für Österreich (Kapitel 3.1.2) und abschließend für die Schweiz (Kapitel 3.1.3) überblicksweise dargestellt und in einem zusammenfassenden Zwischenfazit (Kapitel 3.3) miteinander verglichen, um ein Grundverständnis des Verwaltungshandelns in den drei Staaten zu gewinnen. Dabei werden ausschließlich die nach außen gerichteten Handlungsformen betrachtet.

3.1.1 Verwaltungshandeln in Deutschland

Den öffentlichen kommunalen Verwaltungen in Deutschland steht die generelle Freiheit zu, darüber zu entscheiden, ob sie eine Handlungsform des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts nutzen, um eine Aufgabe zu erfüllen. Eine Einschränkung der Formenwahlfreiheit erfolgt jedoch, wenn Gesetze ausdrücklich die Wahl privatrechtlicher Handlungsmöglichkeiten unterbinden (vgl. Ehlers in: S/S-A/P, VwGO, § 40, Rn 241 f.).

„Überwiegend wird die öffentliche Verwaltung nach Maßgabe des für den Staat und seine Untergliederungen geltenden Sonderrechts tätig“ (Erichsen 1998: 226). Daher werden im Folgenden zunächst die öffentlich-rechtlichen Handlungsformen des Verwaltungshandelns dargestellt (Kapitel 3.1.1.1) und anschließend die privatrechtlichen Handlungsformen (Kapitel 3.1.1.2).

3.1.1.1 Öffentlich-rechtliches Verwaltungshandeln

Es gibt eine Reihe von – nach außen gerichteten – öffentlich-rechtlichen Handlungsformen der Verwaltung, die sich zunächst danach unterscheiden lassen, ob sie auf die Erzielung von Rechtsfolgen oder auf die Erzielung tatsächlicher Erfolge ausgerichtet sind:

1. Rechtsförmliches Handeln: Der eingangs vorgestellten Typisierung zufolge können vier verschiedene Kombinationen der Regelungs-Grundtypen unterschieden werden:
 - a. Generell-abstrakt: Hierunter fallen Regelungen, die „das Verhalten unbestimmt vieler Personen in Bezug auf unbestimmt viele Sachverhaltsverwirklichungen betreffen“ (Pietzcker in: S/S-A/P, VwGO, § 42, Rn 67). So wirken **Satzungen** generell-abstrakt (vgl. ebd.), und wer-

den „von in den Staat eingeordneten juristischen Personen des öffentlichen Rechts [...] im Rahmen der ihnen gesetzlich verliehenen Autonomie [...] erlassen“ (Ossenbühl 1998: 159 f.).²²

- b. **Individuell-konkret:** Anders als etwa im früheren französischen Verwaltungshandeln ist der deutsche **Verwaltungsakt** eine Handlungsform des öffentlichen Rechts und wird bundesrechtlich in § 35 VwVfG (legal) definiert (vgl. Stelkens in: S/B/S, VwVfG, § 35, Rn 11; Erichsen 1998: 265). Er ist eine hoheitliche Maßnahme, die nach außen gerichtet ist und den Einzelfall regelt. Auf Grund des hoheitlichen Charakters stellt er eine einseitige Maßnahme dar, mit der Sachverhalte geregelt werden sollen (vgl. Erichsen 1998: 276). Da es verschiedene Arten des Verwaltungsaktes gibt, lässt er sich nicht nur als individuell-konkrete Handlungsform beschreiben (siehe auch die weiteren Ausführungen). Wenn sich eine behördliche Regelung „an eine im Zeitpunkt ihres Erlasses bestimmte Zahl von unmittelbaren personalen Adressaten für einen bestimmten Sachverhalt“ (ebd.: 291) richtet, wirkt sie individuell-konkret. Eine zweite Handlungsform, die in den §§ 54 ff. VwVfG geregelt wird und individuell-konkret wirkt, ist der **verwaltungsrechtliche Vertrag**. Im Gegensatz zum einseitig erlassenen Verwaltungsakt basiert der verwaltungsrechtliche Vertrag auf dem Konsens der Beteiligten (vgl. Erichsen 1998: 391 f.). Durch ihn kommt auch das veränderte Verständnis von Staat und Bürgern zum Ausdruck. Er ermöglicht ein partnerschaftliches Handeln von öffentlicher Verwaltung und Zivilgesellschaft (vgl. Bonk in: S/B/S, VwVfG, § 54, Rn 9). Der öffentlich-rechtliche Vertrag²³ kann nicht nur zwischen einer öffentlichen Verwaltung und einer Rechtsperson des Außenrechts, sondern auch zwischen „Zuordnungsobjekten des Innenrechts der Verwaltung“ (Erichsen 1998: 392) abgeschlossen werden. Verwaltungsrechtliche Verträge können unterschieden werden in subordinationsrechtliche und koordinationsrechtliche Verträge. Besteht „ein Über- und Unterordnungsverhältnis in Bezug auf den Vertragsgegenstand“ (Kämmerer in: B/R, VwVfG, § 54, Rn 84), handelt es sich um einen subordinationsrechtlichen Vertrag.²⁴ Besteht kein solches Über- und Unterordnungsverhältnis, handelt es sich um einen koordinationsrechtlichen Vertrag (vgl. ebd. Rn 81 ff.).
- c. **Generell-konkret:** Ein **Verwaltungsakt** kann sich zum Zeitpunkt seines Erlasses an eine „unbestimmte Anzahl von unmittelbaren personalen Adressaten für einen räumlich und/oder zeitlich bestimmten Sachverhalt richten“ (Erichsen 1998: 292). Diese Form des Verwaltungsaktes wird in Deutschland als Allgemeinverfügung bezeichnet (vgl. Wolff, Brink in: B/R, VwVfG, § 35, Rn 163).
- d. **Individuell-abstrakt:** Der bereits beschriebene **Verwaltungsakt** kann nicht nur individuell-konkret (Regelung eines Sachverhaltes, bestimmbarer Adressatenkreis) oder generell-konkret

²² Insbesondere vor dem Hintergrund der Bedeutung der Gemeindeautonomie für diese Arbeit ist die Beschreibung von Autonomie durch Ossenbühl weiterführend: „Die Autonomie ist Normsetzungsmacht zur Festlegung der inneren Ordnung und zur Bewältigung der Aufgaben staats- oder regierungsunabhängiger rechtlich selbständiger Verwaltungseinheiten, insbesondere der Selbstverwaltungskörperschaften“ (Ossenbühl 1998: 160).

²³ So die Bezeichnung im VwVfG.

²⁴ Der somit nicht nur zwischen Staat – Bürger, sondern auch zwischen Trägern von Hoheitsgewalt abgeschlossen werden kann; entscheidend ist, ob ein Vertragspartner statt des Vertrages einen einseitigen Verwaltungsakt hätte erlassen können (vgl. Kämmerer in: B/R, VwVfG, § 54, Rn 84).

(Regelung eines Sachverhaltes, unbestimmter Adressatenkreis), sondern auch individuell-abstrakt (Regelung eines wiederkehrenden Sachverhaltes, bestimmbarer Adressatenkreis) wirken (vgl. Stelkens in: S/B/S, VwVfG, § 35, Rn 206).

2. Nicht-rechtsförmliches Handeln: Eine zweite Verhaltensweise der Verwaltungsträger ist auf die Erzielung tatsächlichen Erfolges gerichtet (vgl. Erichsen 1998: 449). Bei diesem „schlichten Verwaltungshandeln“²⁵ sind insbesondere zwei Erscheinungsformen von Bedeutung:
 - a. Realakte: Hierunter fallen Handlungen wie etwa die Erteilung von Auskünften oder die Unterhaltung von Straßen oder Verwaltungsgebäuden (vgl. Ehlers 1998: 55; Erichsen 1998: 449). Es handelt sich mithin um ein tatsächliches Handeln des jeweiligen Aufgabenträgers. „Werden solche Akte in Vollziehung einer Rechtsnorm vorgenommen, teilen sie die Rechtsnatur dieser Norm“ (Ehlers in: S/S-A/P, VwGO, § 40, Rn 392). Realakte, die nicht normgeleitet sind, werden als öffentlich-rechtliche Handlung eingeordnet, wenn sie nicht in einem engen Zusammenhang mit privatrechtlich wahrzunehmenden Aufgaben stehen (vgl. ebd. Rn 393).
 - b. Informelles Handeln: Eine weitere „Untergruppe des schlichten Verwaltungshandelns“ (Schmidt-Aßmann 2006: 349) stellt das informelle bzw. informale Verwaltungshandeln dar. Es ist ein Handeln, das „unterhalb der Schwelle rechtsverbindlicher Regelung“ (Erichsen 1998: 457) liegt. Durch informelles Handeln wird „die Instrumentenpalette erweitert und die Reaktionsmöglichkeiten der Verwaltungen vielfältiger“ (Schmidt-Aßmann 2006: 350). Traditionell zählen im Planungsbereich z.B. Entwicklungskonzepte und Rahmenpläne zu den informellen Plänen und dienen den Gemeinden als Entscheidungshilfen (vgl. Stürer 2009: Rn 1437; Söfker in: E/Z/B/K, BauGB, § 1, Rn 177) und nehmen oft „in der Planungswirklichkeit eine Zwischenstufe zwischen dem für das gesamte Gemeindegebiet geltenden Flächennutzungsplan und dem Baurecht schaffenden Bebauungsplan ein“ (Dirnberger in: S/U, BauGB, § 1, Rn 126).

3.1.1.2 Privatrechtliches Verwaltungshandeln

Die öffentlichen Verwaltungen können im Bereich der Leistungsverwaltung (z.B. Versorgung mit Wasser), zur Bedarfsdeckung (z.B. Anschaffung von Gütern), der Vermögensverwaltung (z.B. die 1990 gegründete Treuhandanstalt) und der Teilnahme am Wirtschaftsleben (z.B. Kreditanstalt für Wiederaufbau) privatrechtlich tätig werden (vgl. Ehlers 1998: 64 f.). Aber auch wenn die öffentlichen Aufgabenträger privatrechtlich handeln, verfügen sie keineswegs über eine den Privaten ähnliche Privatrechtsautonomie. Vielmehr gilt auch für privatrechtlich handelnde öffentliche Verwaltungen das Primat des öffentlichen Interesses, das eine Verfolgung jedweden Ziels gerade nicht zulässt, sondern die Verwaltung an die Gemeinwohlorientierung bindet (vgl. ebd.: 17 f., 66 ff.). Das privatrechtliche Verwaltungshandeln wird „partiell durch öffentlich-rechtliche Normen überlagert“ (Reimer in: P/W, VwGO, § 40, Rn 81), so dass im Verwaltungsrecht daher vom Verwaltungsprivatrecht gesprochen

²⁵ Das schlichte Verwaltungshandeln wird in der Literatur auch informales oder faktisches Verwaltungshandeln genannt (vgl. Bonk in: S/B/S, VwVfG, § 54, Rn 40 f.).

wird (vgl. Ehlers 1998: 66). Wie auch bei den öffentlich-rechtlichen Handlungsformen kann zwischen rechtsförmlichem und nicht-rechtsförmlichem Handeln unterschieden werden:

1. **Rechtsförmliches Handeln:** Die öffentlichen Verwaltungen können nur dann zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Handlungsformen wählen, wenn es um die Wahrnehmung „unmittelbarer Verwaltungsaufgaben“ (Ehlers 1998: 45) geht. Die Wahlfreiheit der Handlungsformen wird aber noch weiter eingeschränkt, denn „hinzu kommt, daß als Handlungsform der privatrechtlich agierenden Verwaltung grundsätzlich nur der Vertrag in Betracht kommt“ (ebd.). Ein einseitig ausgerichtetes Handeln ist in diesem Handlungsfeld nicht möglich. Dieses kommunale Handeln fußt somit auf einer konsensualen Basis (vgl. ebd.). Wie im öffentlichen Recht wirkt der privatrechtliche Vertrag individuell-konkret.
2. **Nicht-rechtsförmliches Handeln:** Die Handlungsformen dieses Typus unter dem Vorzeichen des Privatrechts unterscheiden sich strukturell nicht von denen des öffentlichen Rechts. Wie bereits beschrieben, teilen Realakte den Rechtscharakter der Norm, die vollzogen werden soll. Sie sind dem privaten Recht zuzuordnen, „wenn der Realakt im Sachzusammenhang mit einer privatrechtlichen Tätigkeit der Behörde (Verwaltungsprivatrecht, fiskalische Hilfsgeschäfte) steht“ (Reimer in: P/W, VwGO, § 40, Rn 70). Analog dazu kann auch das informelle Handeln dem Privatrecht zugeordnet werden, wenn ein Sachzusammenhang dieser Handlungsform mit einer privatrechtlichen Tätigkeit besteht.

3.1.2 Verwaltungshandeln in Österreich

In Österreich kann die öffentliche Verwaltung im Bereich der Hoheitsverwaltung oder der Privatwirtschaftsverwaltung²⁶ tätig werden (vgl. Raschauer 2009: 247 ff.), letztere wird auch verfassungsrechtlich durch Art. 116 B-VG gewährleistet. Eine Freiheit der Wahl zwischen den beiden Handlungsformen kommt dem Staat auch in Österreich zu, wird aber dadurch eingeschränkt, dass eine gesetzliche Grundlage für die Ausübung hoheitlichen Handelns bestehen muss. Welche Handlungsform durch die Verwaltung zum Einsatz kommen kann bzw. darf, ergibt sich aus der Gesetzesinterpretation, wobei im Zweifelsfall die Form der Privatwirtschaftsverwaltung gilt (vgl. Raschauer 2009: 251; Kahl, Weber 2008: 222, 224 f.). Nicht nur im Bereich der Hoheitsverwaltung ist der Staat den Grundrechten des B-VG unterworfen, sondern ebenso im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung (vgl. Raschauer 2009: 201 f.; Kahl, Weber 2008: 225 f.).

3.1.2.1 Öffentlich-rechtliches Verwaltungshandeln

Das öffentlich-rechtliche Handeln der österreichischen Verwaltungen wird in der Verwaltungsrechtswissenschaft als Hoheitsverwaltung bezeichnet (so z.B. Kahl, Weber 2008: 221 ff.; Raschauer 2009: 247 ff.; Oberndorfer 2008: 10 f.). Es lässt sich ebenso wie in Deutschland in den Bereich des rechtsförmlichen und des nicht-rechtsförmlichen Handelns unterscheiden:

²⁶ In der Literatur wird teilweise auch zwischen hoheitlicher und nicht-hoheitlicher Verwaltung unterschieden (vgl. Adamovich et al. 2009: 118 ff.; Raschauer 2009: 247 ff.).

1. Rechtsförmliches Handeln: Die Bildung der Kombination generell-konkret – basierend auf den eingangs vorgestellten Regelungs-Grundtypen – ist nicht möglich, da die Handlungsmöglichkeit der Allgemeinverfügung der österreichischen Verwaltung nicht zur Verfügung steht (vgl. Raschauer 2009: 167). Ein Bescheid nach österreichischem Recht ist dann anzunehmen, „wenn die Erledigung gegenüber individuell bestimmten Personen eine Verwaltungsangelegenheit in einer der Rechtskraft fähigen Weise normativ regelt, wenn sie also für den Einzelfall bindend die Gestaltung oder Feststellung von Rechtsverhältnissen zum Inhalt hat“ (VfSlg 13642/1993 zit. n. Raschauer 2009: 288). Individuell-abstrakte Bescheide sind demnach auszuschließen. Für die verwaltungsrechtliche Situation in Österreich lassen sich somit zwei Kombinationen beschreiben:
 - a. Generell-abstrakt: Der Erlass einer **Verordnung** ist eine Form des Verwaltungshandelns im Bereich der Hoheitsverwaltung; sie wirkt rechtsetzend und entfaltet eine generell-abstrakte Wirkung. Ihre Einordnung als einseitiges Handeln ist unabhängig davon, ob durch Verfahrensvorschriften ggf. Dritten Rechte zur Mitwirkung eingeräumt werden (vgl. Raschauer 2009: 274 ff.; Kahl, Weber 2008: 227 ff.). Das österreichische Recht unterscheidet zwei Arten von Verordnungen: zum einen die auf spezielle Ermächtigungen des Verfassungsrechts zurückzuführenden selbständigen Verordnungen (wie etwa ortspolizeiliche Verordnungen, die durch Art. 118 B-VG geregelt werden) und zum anderen die Durchführungsverordnungen, die auf Art. 18 B-VG basieren. Letztere ermächtigen die Verwaltungsbehörden dazu, innerhalb des eigenen Wirkungskreises Verordnungen zu erlassen, die jedoch der gesetzlichen Grundlage bedürfen (vgl. Raschauer 2009: 274 ff.).
 - b. Individuell-konkret: Verwaltungsakte hingegen stellen eine Form des individuell-konkreten Verwaltungshandelns dar. Anders als im deutschen Verwaltungsrecht kommt dem Begriff in der österreichischen Rechtsordnung keine vergleichbare Bedeutung zu und es besteht für ihn auch keine Legaldefinition (vgl. Kahl, Weber 2008: 216; Adamovich et al. 2009: 127 ff.). Eine Erscheinungsform des Verwaltungsaktes stellt der **Bescheid** dar, der verwaltungsrechtlich zwar durch das AVG näher bestimmt, aber ebenfalls nicht legaldefiniert wird (vgl. Adamovich et al. 2009: 135 ff.; Raschauer 2009: 287 ff.).

Eine weitere individuell-konkrete Handlungsform der Hoheitsverwaltung stellt der **verwaltungsrechtliche Vertrag** dar. Er wird nicht wie die Verordnungen oder Bescheide einseitig erlassen, sondern ist eine zweiseitige Handlung. Ein Vertragsverhältnis zwischen Verwaltungsträgern ist koordinationsrechtlicher Natur und wird tlw. in der Literatur auch als koordinationsrechtliche Vereinbarung bezeichnet (vgl. etwa Raschauer 2009: 416 ff.). Subordinationsrechtliche Verträge – auch „verwaltungsrechtliche Verträge i.e.S.“ (Kahl, Weber 2008: 251) genannt – werden zwischen einem Verwaltungsträger und einem Privaten abgeschlossen (vgl. Kahl, Weber 2008: 251 ff.; Raschauer 2009: 417 ff.).
2. Nicht-rechtsförmliches Handeln: Neben den dargestellten Formen des Verwaltungshandelns, die auf die Erzielung von Rechtsfolgen gerichtet sind, besteht auch in Österreich ein weiterer Handlungsbereich, der durch Handlungsformen bestimmt wird, die der Erzielung tatsächli-

chen Erfolgs dienen. Wie auch in Deutschland lassen sich hier zwei Arten des Verwaltungshandelns unterscheiden:

- a. Realakte: Die erste Handlungsform in diesem Bereich, die durch die öffentlichen Verwaltungen angewendet werden kann, ist die der sogenannten hoheitlichen Realakte. Hierbei handelt es sich um Verwaltungshandeln, das nicht selbständig normativ wirkt und nicht losgelöst von der Hoheitsverwaltung erfolgt (vgl. Raschauer 2009: 251 f.).
- b. Informelles Handeln: Die öffentlichen Verwaltungen können sich einer zweiten Handlungsform bedienen, die ebenfalls keine rechtsetzende Wirkung entfaltet: dem informellen Handeln (vgl. Raschauer 2009: 246 f.). Wie in Deutschland ist diese Handlungsform durch Konsensorientierung bestimmt, sie kann „weder von der Verwaltung noch gegen die Verwaltung durchgesetzt werden“ (ebd.: 246).

3.1.2.2 Privatrechtliches Verwaltungshandeln

In der österreichischen Verwaltungsrechtslehre werden die privatrechtlichen Handlungsmöglichkeiten der öffentlichen Verwaltungen innerhalb eines Dualismus von Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung behandelt. Privatwirtschaftsverwaltung bedarf im Gegensatz zur Hoheitsverwaltung, „keiner ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage“ (Kahl, Weber 2008: 223), da es sich nicht um Verwaltung nach Art. 18 B-VG handelt. Die verfassungsrechtliche Absicherung des privatwirtschaftlichen Handelns stellt für den Staat wie auch für die Länder Art. 17 B-VG dar, während gemeindliches Handeln in diesem Feld durch Art. 116 B-VG abgesichert wird (vgl. Adamovich et al. 2009: 118 ff.; Kahl, Weber 2008: 221 ff.; Raschauer 2009: 247 ff.). Die Handlungsformen lassen sich im Bereich des privatrechtlichen Handelns ebenso wie im öffentlich-rechtlichen Bereich in rechtsförmliches und nicht-rechtsförmliches Handeln unterscheiden:

1. Rechtsförmliches Handeln: Im Gegensatz zum hoheitlichen Handeln stehen den öffentlichen Verwaltungen im Regelkreis der Privatwirtschaftsverwaltung – sofern das Handeln auf das Erreichen von Rechtsfolgen abzielt – keine generell-abstrakten Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung, sondern lediglich der Abschluss individuell-konkret wirkender Verträge. Weder für den Staat noch für die Länder oder einzelne Gemeinden ergeben sich dabei territoriale Beschränkungen auf das jeweils eigene Hoheitsgebiet, da eben kein hoheitliches Handeln vorliegt (vgl. Oberndorfer 2008: 11 f.; Kahl, Weber 2008: 251; Adamovich et al. 2009: 124).
2. Nicht-rechtsförmliches Handeln: Auch im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung können die gemeindlichen Verwaltungen Österreichs Handlungsformen anwenden, die nicht auf die Erzielung von Rechtsfolgen, sondern auf die Erreichung tatsächlichen Erfolgs ausgerichtet sind. „Analog zum Bereich der Hoheitsverwaltung ergeben sich formlose Realakt auch in der Privatwirtschaftsverwaltung [...] [die] als schlichte Privatwirtschaftsverwaltung bezeichnet werden“ (Kahl, Weber 2008: 227). Wie auch für die verwaltungsprivatrechtliche Situation in Deutschland kann für die öffentlichen Verwaltungen in Österreich ein informelles Handeln der Privatwirtschaftsverwaltung zugeordnet werden, wenn es mit diesem in einem Sachzusammenhang steht.

3.1.3 Verwaltungshandeln in der Schweiz

Die Tätigkeit der kommunalen Verwaltungen in der Schweiz basiert nicht nur auf der Anwendung öffentlich-rechtlicher Normen. Sie verfügen ebenso über die Möglichkeit, Handlungsformen des Privatrechts anzuwenden. Eine Wahlfreiheit zwischen beiden Rechtsformen steht den öffentlichen Verwaltungen in der Schweiz jedoch nicht zu. Wenn eine Materie abschließend durch öffentliches Recht geregelt wird, können privatrechtliche Handlungsformen nicht angewendet werden. Bei nicht abschließend geregelten Bereichen müssen die öffentlichen Verwaltungen prüfen, welche Handlungsform geboten ist (vgl. Häfelin et al. 2006: 7 f., 56).

3.1.3.1 Öffentlich-rechtliches Verwaltungshandeln

Auch im Schweizer Verwaltungsrecht kann zwischen einem rechtsförmlichen und einem nicht-rechtsförmlichen Handeln unterschieden werden:

1. Rechtsförmliches Handeln: Da eine Verfügung in der Schweiz „eine bestimmte Zahl von Fällen regelt“ (Häfelin et al. 2006: 181), lassen sich – basierend auf den eingangs vorgestellten Regelungs-Grundtypen – für die verwaltungsrechtliche Situation drei Kombinationsmöglichkeiten für das Handeln der öffentlichen Verwaltungen beschreiben:
 - a. Generell-abstrakt: „Früher wurde im Zusammenhang mit dem Gesetzmäßigkeitsprinzip stets vom Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes gesprochen“ (Häfelin et al. 2006: 80). Mittlerweile ist die Erfordernis von Rechtssatz bzw. Gesetzesform in den Fokus der Betrachtung gerückt (vgl. ebd.). **Verordnungen** als abstrakt-individuelle Handlungsform können unterschieden werden in Rechtsverordnungen, die an die Allgemeinheit gerichtet sind und denen damit eine Außenwirkung zukommt, und Verwaltungsverordnungen, die eine Innenwirkung aufweisen und keinen Charakter als Rechtssatz haben (vgl. ebd.: 23 ff.; 81).
 - b. Individuell-konkret: Eine weitere nach außen gerichtete Handlung der öffentlichen Verwaltung der Schweiz ist die **Verfügung**, die auf die Erzielung von Rechtsfolgen ausgerichtet ist. Diese einseitige hoheitliche Verwaltungstätigkeit – für die eine Legaldefinition nach Art. 5 VwVG besteht²⁷ – wurde früher in der Schweiz als Verwaltungsakt bezeichnet und stellt das Pendant zum deutschen Verwaltungsakt dar (vgl. Häfelin et al. 2006: 180 ff.). Die Form der Verfügung richtet sich nach dem jeweiligen Verfahrensgesetz, insofern besteht eine Formvor-

²⁷ Art. 5 VwVG: „Als Verfügungen gelten Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und zum Gegenstand haben:

- a. Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten;
- b. Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfangs von Rechten oder Pflichten;
- c. Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten, oder Nichteintreten auf solche Begehren.

Als Verfügungen gelten auch Vollstreckungsverfügungen (Art. 41 Abs. 1 Bst. a und b), Zwischenverfügungen (Art. 45 und 46), Einspracheentscheide (Art. 30 Abs. 2 Bst. b und 74), Beschwerdeentscheide (Art. 61), Entscheide im Rahmen einer Revision (Art. 68) und die Erläuterung (Art. 69).

Erklärungen von Behörden über Ablehnung oder Erhebung von Ansprüchen, die auf dem Klageweg zu verfolgen sind, gelten nicht als Verfügungen.“

- schrift, die jedoch entfällt und dem Grundsatz der freien Formenwahl weicht, wenn das entsprechende Gesetz keine Formvorgaben enthält (vgl. ebd.: 186).
- c. Eine weitere individuell-konkrete Handlungsform der Schweizer Verwaltungen ist der **verwaltungsrechtliche Vertrag**, der auch in der Schweiz nach koordinationsrechtlichen und subordinationsrechtlichen Verträgen unterschieden werden kann. Für die Unterscheidung von verwaltungsrechtlichem und privatrechtlichem Vertrag kommt es nicht auf die Organisationsform der Rechtssubjekte an, sondern darauf, zu welchem Zweck der Vertrag abgeschlossen werden soll. Werden administrative Angelegenheiten durch Vertrag geregelt (mithin öffentliche Interessen verfolgt), handelt es sich um einen verwaltungsrechtlichen Vertrag (vgl. Häfelin et al. 2006: 222 ff.).
 - d. Generell-konkret: Richtet sich eine Verfügung nicht mehr nur an einen „individuell bestimmten Personenkreis“ (Häfelin et al. 2006: 192), sondern an einen offenen oder geschlossenen Kreis von Adressaten, handelt es sich um eine **Allgemeinverfügung** (vgl. ebd.: 192 f.).
2. Nicht-rechtsförmliches Handeln: Auch in der Schweiz besteht ein Bereich von Handlungsformen, der auf Erzielung tatsächlichen Erfolgs gerichtet ist. Es können zwei Arten des Verwaltungshandelns unterschieden werden:
 - a. Realakte (und Vollzugshandlungen): In der Schweizer Verwaltungsrechtslehre wird zwischen den Realakten und den Vollzugshandlungen als auf tatsächlichen Erfolg gerichtete Handlungsformen unterschieden. Ein Realakt ist z.B. der Bau einer Straße, eine Vollzugshandlung ist der Abbruch eines rechtswidrig errichteten Gebäudes (vgl. Häfelin et al. 2006: 185 f.).
 - b. Informelles Handeln: Eine weitere Handlungsform, die ebenfalls nicht die Erzielung eines Rechtserfolges bewirken soll, ist das informelle Verwaltungshandeln. Zu diesem Handeln gehören z.B. Absprachen und Mediation (vgl. Häfelin et al. 2006: 157).

3.1.3.2 Privatrechtliches Verwaltungshandeln

Ebenso wie in Deutschland und Österreich können sich auch die Schweizer Verwaltungen des Privatrechts bedienen, womit ihnen ein zweiter Handlungsbereich zur Erledigung von Aufgaben zur Verfügung steht. In ihrem Handeln nach Privatrecht sind die Verwaltungsbehörden und auch Organisationen, die privatrechtlich institutionalisiert sind und öffentliche Aufgaben erfüllen, an die Grundrechte gebunden (vgl. Häfelin et al. 2006: 60). Der eingeführten Systematik folgend, lässt sich auch das privatrechtliche Handeln danach unterscheiden, ob es auf die Erzielung von Rechtsfolgen oder tatsächlichen Erfolgen ausgerichtet ist:

1. Rechtsförmliches Handeln: Im Gegensatz zum öffentlich-rechtlichen Verwaltungshandeln können die jeweiligen Behörden unter dem Vorzeichen des privatrechtlichen Verwaltungshandelns stets nur individuell-konkret, nicht aber generell-abstrakt handeln.²⁸ Hierbei steht ihnen der Abschluss privatrechtlicher Verträge zur Verfügung, die ein konsensuales Vorgehen

²⁸ Zur Begründung siehe die Ausführungen zum privatrechtlichen Verwaltungshandeln in Deutschland.

bedingen. Über eine Wahlfreiheit zwischen öffentlichem und privatem Recht bei der Erledigung ihrer Aufgaben verfügen die Schweizer Verwaltungen – wie bereits beschrieben – nicht. Wenn die entsprechende Materie abschließend öffentlich-rechtlich geregelt ist, bleibt kein Raum für privatrechtliches Handeln. Lassen die Vorschriften einen Handlungsspielraum, muss geprüft werden, nach welchem Formenkreis gehandelt werden soll (vgl. Häfelin et al. 2006: 56). Die Entscheidung, ob eine Gemeinde einen verwaltungsrechtlichen oder privatrechtlichen Vertrag abschließt, bestimmt sich somit danach, „zu welchem Zweck der Vertrag abgeschlossen wird“ (ebd.: 222).

2. Nicht-rechtsförmliches Handeln: In analoger Begründung zum öffentlich-rechtlich bestimmten Handeln der Verwaltungen kann eine Gemeinde im Rahmen ihres privatrechtlichen Handelns auf die Möglichkeiten der Realakte oder des informellen Handelns zurückgreifen.

3.2 Kooperative Aufgabenwahrnehmung

Nachdem die allgemeinen Möglichkeiten des Verwaltungshandelns – im Hinblick auf eine eigenständige Aufgabenerledigung – in Kapitel 3.1 dargestellt wurden, sollen nachfolgend die Möglichkeiten der kooperativen Aufgabenwahrnehmung der Gemeinden beschrieben werden. In einem einleitenden Kapitel werden zunächst die grundlegenden Modelltypen der Aufgabenübertragung vorgestellt (Kapitel 3.2.1). Anschließend werden die öffentlich-rechtlichen sowie die privatrechtlichen Organisationsformen, die das jeweilige nationale Recht ermöglicht, zunächst für Deutschland²⁹ (Kapitel 3.2.2), anschließend für Österreich (Kapitel 3.2.3) und abschließend für die Schweiz (Kapitel 3.2.4) behandelt und in Kapitel 3.3 zusammenfassend miteinander verglichen. Landkreise und Gesamtgemeinden in Deutschland werden wegen ihrer herausragenden Bedeutung im Kapitel über die deutschen Organisationsformen gesondert dargestellt (Kapitel 3.2.2.2). Wegen der fehlenden formellen Basis werden die informellen Organisationsmöglichkeiten in den drei Staaten in Kapitel 3.2.5 gemeinsam dargestellt.

3.2.1 Grundlegende Modelltypen der Aufgabenübertragung

Wollen – oder können – die Gemeinden Deutschlands, Österreichs oder der Schweiz eine Aufgabe nicht länger in eigener Regie erbringen, können sie sich zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung entscheiden bzw. können durch das jeweilige nationale Kooperationsrecht zur Zusammenarbeit gezwungen werden. Dabei können drei grundlegende Formen der Aufgabenträgerschaft unterschieden werden:

1. Modelltyp A, Aufgabenübertragung: Bei diesem – in der Schweiz auch als „Sitzgemeindemodell“ (Steiner 2002: 94) bezeichneten – Typ der kooperativen Aufgabenerbringung erbringt eine Gemeinde die betreffende Aufgabe im Auftrag einer anderen Gemeinde durch vertragliche Vereinbarung (vgl. Steiner 2002: 94; Reichard 2008: 65 f.). Dieses Modell eignet sich „im Rahmen eines klaren Leistungsauftrages, aber weniger für Aufgaben, bei welchen gewichtige

²⁹ Die privatwirtschaftlichen Organisationsformen werden lediglich im Kapitel über Deutschland ausführlicher dargestellt.

politische Fragen zu entscheiden sind und eine differenzierte politische Willensbildung erfordern“ (Steiner 2002: 94).

Dieser Modelltyp kann als eine schwache Form der Kooperation charakterisiert werden. Zwar kann durch vertragliche Vereinbarung die Mitwirkung der Gemeinde, die eine Aufgabe auf eine andere überträgt, näher bestimmt werden, jedoch wird das Maß der Verantwortungsträgerschaft der aufgabenabgebenden Gemeinde selbst dabei gemindert. Das mit der Erledigung der Aufgabe verbundene kompetenzielle Ungleichgewicht birgt zudem – vor allem bei zunehmender Kooperationsintensität der beteiligten Gemeinden – das Risiko der fortschreitenden Minderung der Autonomie der aufgabenabgebenden Gemeinde (vgl. Steiner 2002: 94; Reichard 2008: 65 f.).

2. Modelltyp B, Gemeinsame Aufgabenwahrnehmung: Bei diesem Modell wird die betreffende Aufgabe von mehreren Gemeinden gemeinsam wahrgenommen und entschieden (vgl. Steiner 2002: 94 f.; Reichard 2008: 65 f.). Daher gilt dieses Modell der kooperativen Aufgabenwahrnehmung als „tendenziell schwerfällig und innovationshemmend“ (Steiner 2002: 95).

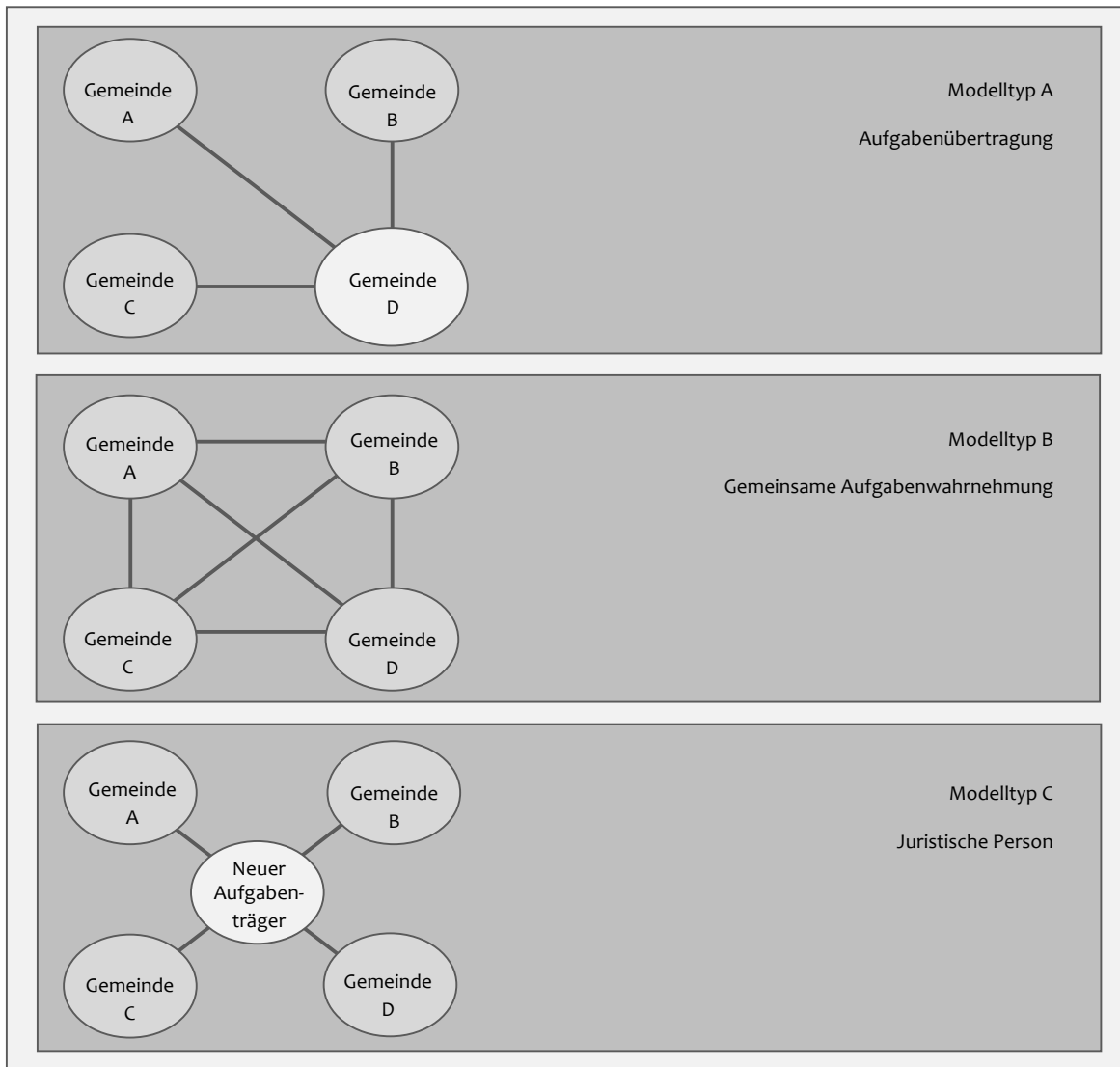
Da die Zuständigkeit nicht an eine der beteiligten Gemeinden oder eine zur Erledigung der Aufgabe gebildete Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit übergeht, verbleibt die Verantwortungsträgerschaft, im Sinne des Modells des Gewährleistungsstaates, bei den beteiligten Gemeinden.

3. Modelltyp C, Juristische Person: Hierbei schaffen die an einer IKZ beteiligten Gemeinden zur gemeinsamen Erledigung der betreffenden Aufgabe eine Institution, die mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet ist. Die Mitgliedsgemeinden sind nicht mehr direkt, sondern durch Vertreter der entscheidenden Organe an der Erledigung der Aufgabe beteiligt. Die Trägerschaft der Verantwortung geht daher an die juristische Person über und wird lediglich indirekt – über die entsendeten Vertreter – durch die Gemeinden wahrgenommen (vgl. Steiner 2002: 95 ff.; Reichard 2008: 65 f.).

Insbesondere die Ausführungen zu den Gesamtgemeinden werden allerdings zeigen, dass durch die Bildung einer juristischen Person keineswegs die gesamte Verantwortung von den Gemeinden an die IKZ übergeht, sondern das Maß der Verantwortungsübergabe zu differenzieren ist.

Insbesondere dem Modelltyp C der Modelle der Aufgabenerledigung durch IKZ entspricht eine Vielzahl der in den drei Staaten möglichen Kooperationsformen, die öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich bestimmt sind. Die informelle Zusammenarbeit der Gemeinden können dem Typ B zugeordnet werden.

Abbildung 10: Modelle der Aufgabenerbringung durch IKZ



(Quellen: Eigene Darstellung nach Friederich zit. n. Steiner 2002: 92, Reichard 2008: 65)

3.2.2 Allgemeines Kooperationsrecht in Deutschland

Den Gemeinden wird weder durch die Landesverfassungen noch durch das Grundgesetz das Recht zur Zusammenarbeit explizit eingeräumt (vgl. Spannowsky, Borchert 2003: 72). Dennoch lässt sich durch die Bestimmungen des Art. 28 GG eine Kooperationshoheit für die Gemeinden erkennen, die sich als eine positive wie auch negative Hoheit darstellt: Sie haben das Recht, miteinander zu kooperieren wie auch das Recht, eine Zusammenarbeit abzulehnen (vgl. Oebbecke 2007: 850). Eingriffe in die Kooperationshoheit – durch Verbot der bzw. Zwang zur Kooperation – stellen einen Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie dar und „bedürfen deshalb einer gesetzlichen Grundlage“ (ebd.).

1. Positive Kooperationshoheit: Die Gemeinden dürfen gemeinsam mit anderen Gemeinden (bzw. auch ggf. anderen Rechtsträgern) eine oder mehrere Aufgaben wahrnehmen. Zwar wird den Gemeinden durch den Wortlaut des Art. 28 GG dieses Recht nicht ausdrücklich einge-

räumt, jedoch auch nicht ausdrücklich ausgeschlossen (vgl. Schmidt 2005: 55 ff.; Oebbecke 2007: 850 ff.).

Die positive Kooperationshoheit stellt keine Hoheit dar, die neben den gemeindlichen Hoheiten (wie etwa Personal-, Organisations- und Satzungshoheit) besteht (vgl. Schmidt 2005: 55 ff.; Oebbecke 2007: 850 ff.). Sie ist lediglich als „Unterfall der Organisationshoheiten“ (Schmidt 2005: 58) zu werten: Bevor die Frage beantwortet werden kann, wie eine Aufgabe erledigt wird, muss die Frage, ob die Aufgabe eigenständig oder gemeinsam wahrgenommen wird, gelöst werden (vgl. Schmidt 2005: 55 ff.; Oebbecke 2007: 850 ff.).

Die Erledigung einer oder mehrerer Aufgaben durch eine IKZ könnte zunächst als eine Handlung, die eine Überschreitung der örtlichen Gemeinschaft darstellt angesehen werden. Allerdings kommt es für die verfassungsrechtliche Betrachtung der Kooperationshoheit auf die Verankerung der Aufgabe selbst an (vgl. BVerfG, NVwZ 1987, 123; Schmidt 2005: 56 ff.; Oebbecke 2007: 850 ff.). Sofern es sich um in „ihrer Zuständigkeit unterliegenden Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ (BVerwGE 122, 350) handelt, können die Gemeinden entscheiden, ob sie diese eigenständig oder gemeinsam erledigen (vgl. BVerfG, NVwZ 1987, 123; Schmidt 2005: 56 ff.; Oebbecke 2007: 850 ff.).

2. Negative Kooperationshoheit: Die Gemeinden verfügen auch über das Recht, mit anderen Gemeinden nicht zusammenzuarbeiten bzw. über das Recht auf Beendigung einer zuvor geschlossenen gemeindlichen Verbindung. Gleichsam wie für die positive Kooperationshoheit gibt es kein ausdrückliches Recht der Gemeinden zur „Nicht-Kooperation“; die negative Kooperationshoheit kann aber analog zur positiven Kooperationshoheit hergeleitet werden. Das Recht der Gewährleistung der Selbstverwaltungsgarantie muss auch das Recht beinhalten, Aufgaben eigenständig wahrzunehmen (vgl. Schmidt 2005: 59 ff.; Oebbecke 2007: 850 ff.).

Zur Ausübung der positiven Kooperationshoheit stehen den Gemeinden in Deutschland verschiedene formelle Kooperationsformen zur Verfügung. Sie lassen sich in öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Formen unterscheiden. Im Folgenden werden sie dieser Gliederung entsprechend charakterisierend dargestellt, wobei die Möglichkeit der Zusammenarbeit der Gemeinden mittels Bildung von Gesamtgemeinden im Zusammenhang mit den Landkreisen behandelt wird.

3.2.2.1 Öffentlich-rechtliche Kooperationsformen

Die Länder Deutschlands haben überwiegend in eigenständigen Kooperationsgesetzen die näheren Bestimmungen über die verschiedenen Möglichkeiten der öffentlich-rechtlichen Gestaltung der gemeindlichen Zusammenarbeit geregelt – mit Ausnahmen von Mecklenburg-Vorpommern, das die Bestimmungen über gemeindliche Zusammenarbeit in der Kommunalverfassung regelt. Wenn sich die Gemeinden Deutschlands zur rechtlichen Gestaltung ihrer Zusammenarbeit öffentlich-rechtlicher Organisationsformen bedienen wollen, stehen ihnen hierzu vier Kooperationsformen zur Verfügung: Zweckverbände, kommunale Arbeitsgemeinschaften, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen und gemeinsame Kommunalunternehmen, die im Folgenden charakterisierend dargestellt werden:

1. Zweckverband: Dies ist eine Organisationsform von Gemeinden und Gemeindeverbänden, die über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügt und eine öffentlich-rechtliche Körperschaft ist, aber keine Gebietskörperschaft ist, da sie über keine Gebietshoheit verfügt. Für den Bereich der ihm zugewiesenen Aufgaben kann ein Zweckverband hoheitlich handeln, d.h. im Bedarfsfall Verwaltungsakte erlassen (vgl. Spannowsky, Borchert 2003: 100 f.). Diese Kooperationsform, die als Modelltyp C der Modelle der Aufgabenerledigung durch IKZ zu charakterisieren ist, gilt als „die bekannteste Form der interkommunalen Zusammenarbeit“ (ebd.: 100). Alle Kooperationsgesetze der Länder sehen seine Bildung vor, die entweder auf freiwilliger Basis (Freiverband) oder gegen den Willen der Gemeinden (Pflichtverband) erfolgen kann (vgl. ebd.: 100 f.).

Die Mitgliedschaft in einem Zweckverband beschränkt sich nicht auf öffentlich-rechtliche Körperschaften; auch Personen des Privatrechts können ihm angehören, wobei deren Stimmzahl unter 50% liegen muss (vgl. Spannowsky, Borchert 2003: 100 ff.; Hilligardt 2005: 43 ff.). Einschränkungen der Verbandsbildung bestehen für die Gemeinden in Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein, wenn sie einer Gesamtgemeinde angehören.³⁰

Da die kooperativ zu erledigenden Aufgaben von den Mitgliedsgemeinden an den Zweckverband übergehen (vgl. Spannowsky, Borchert 2003: 100), bedeutet dies einen Verlust von Selbstverwaltungsmöglichkeiten für die betreffenden Gemeinden. Auf Grund der Autonomieeinschränkung – gerade im Fall der pflichtigen Kooperation – ist das Maß der Mitwirkung an der Entscheidung durch die Gemeinden von besonderer Bedeutung. Das oberste Organ der Willensbildung eines Zweckverbandes ist die Verbandsversammlung, die aus jeweils mindestens einem Vertreter der beteiligten Gemeinden besteht (vgl. Schmidt 2005: 427 ff.). Einige Kooperationsgesetze sehen explizit eine Weisungsgebundenheit ihrer Vertreter vor,³¹ andere Kooperationsgesetze bestimmen, dass die Stimmen der Vertreter einer Gemeinde einheitlich abgegeben werden müssen.³² Während sich im ersten Fall die Bindung der Vertreter an den gemeindlichen Willen unmittelbar ergibt, kann im zweiten Fall analog auf die „Herleitung der Weisungsgebundenheit der Bundesratsmitglieder aus Art. 51 III 2 GG“ (ebd.: 435 f.) verwiesen werden. Fehlt allerdings die explizite Weisungsgebundenheit wie auch die Regelung über eine einheitliche Stimmabgabe, ist „umstritten, ob die entsendenden Gremien den Vertretern Weisungen erteilen dürfen“ (ebd.: 436), wobei „sich in der jüngeren Literatur zunehmend die Vorstellung eines imperativen Auftrags“ (ebd.) durchsetzt. Die Einflussmöglichkeiten der Gemeinden sind daher als sehr hoch einzustufen.

2. Kommunale Arbeitsgemeinschaften: Sie sind zwar eine öffentlich-rechtlich normierte Form der gemeinsamen Aufgabenerledigung, allerdings stehen sie auf Grund ihrer schwachen Institutionalisierung nur geringfügig über informellen Zusammenschlüssen.

³⁰ Siehe hierzu die Ausführungen zu den Gesamtgemeinden.

³¹ Z.B.: Art. 33 KommZG; § 15 GKG.

³² Z.B.: § 11 NKomZG.

Sie dienen der Abstimmung der Erledigung der kommunalen Aufgaben, eine Übertragung von Aufgaben findet nicht statt. Diese Kooperationsform hat in der Regel eine beratende Funktion für ihre Mitglieder inne und verfügt über keine eigene Rechtspersönlichkeit (vgl. Hilligardt 2005: 42; Spannowsky, Borchert 2003: 91 ff.). In Bayern und Thüringen bestehen die Möglichkeiten, besondere Arbeitsgemeinschaften zu bilden, mit der Wirkung, dass die von ihnen getroffenen Beschlüsse für die Beteiligten verbindliche Wirkung entfalten (vgl. Art. 5 KommZG, § 5 ThürKGG); in Bayern jedoch mit der Maßgabe, dass „die zuständigen Organe aller Beteiligten diesen Beschlüssen zugestimmt haben“ (Art. 5 KommZG).

Auch wenn nicht alle Kooperationsgesetze kommunale Arbeitsgemeinschaften als eine mögliche Kooperationsform explizit aufführen, können sie in dem entsprechenden Land dennoch gebildet werden, indem die Gemeinden öffentlich-rechtliche Verträge abschließen (vgl. Hilligardt 2005: 42; Spannowsky, Borchert 2003: 91 ff.).

Die Mitgliedschaft an einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft beschränkt sich nicht auf Gemeinden. Neben diesen können auch sonstige öffentlich-rechtliche Körperschaften und auch Personen des Privatrechts Mitglied einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft sein (vgl. Art. 4. KommZG; § 2 GKG; § 3 HessKGG; § 2 KommGemG; § 14 ZwVG; § 21 SaarKGG; § 2 GKG-LSA; §§ 4 ff. ThürKGG).

Zwar stellen kommunale Arbeitsgemeinschaften formale Kooperationsformen dar, allerdings verfügen sie im Gegensatz zu anderen Kooperationsformen nicht zwingend über spezifische Handlungs- und/oder Entscheidungsorgane. Da sie auch über keine eigenständige Rechtspersönlichkeit verfügen und die interkommunale Abstimmung verschiedener Aufgaben zum Ziel haben, erscheinen sie weniger als eine Organisationsform, sondern eher wie ein normierter kooperativer Handlungsmodus, der den Gemeinden sehr große Einflussmöglichkeiten auf das Handeln dieser IKZ-Form ermöglicht.

3. Öffentlich-rechtliche Vereinbarung: Die organisationsrechtliche Grundlage für diese Form des Zusammenschlusses (der in einigen Ländern die Bezeichnung Zweckvereinbarung trägt) ist der Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages und findet sich in allen Kooperationsgesetzen der Länder (vgl. Spannowsky, Borchert 2003: 94 ff.; Hilligardt 2005: 42 f.). Die meisten dieser Gesetze eröffnen die Möglichkeit, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen nicht nur auf freiwilliger Basis, sondern auch als Pflichtvereinbarung anzuordnen (vgl. § 27 GKZ; Art. 16 KommZG; § 26 GKG; § 29 HessKGG; § 26 KommGemG; § 12 ZwVG; § 20 SaarKGG; § 73 SächsKomZG; § 15 ThürKGG). Lediglich in Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein besteht diese Möglichkeit nicht.

Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen sind zwar ebenso wie die kommunalen Arbeitsgemeinschaften nicht rechtsfähig, entfalten anders als diese jedoch verbindliche Außenwirkung. Durch sie können sämtliche kommunalen Aufgaben gemeinsam erfüllt werden (vgl. Hilligardt 2005: 42 f.; Oebbecke 2007: 847 f.).

Sie können nicht durchgängig einem der dargestellten Modelltypen der gemeindlichen Zusammenarbeit zugeordnet werden, da drei Formen der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung unterschieden werden können:

- a. Zur Erledigung: Eine oder mehrere Gemeinden übertragen einer weiteren Gemeinde die Erledigung einer oder mehrerer Aufgaben, ohne zugleich die Zuständigkeit für die Aufgabe zu übertragen. Die Möglichkeiten der beteiligten Gemeinden, Einfluss auf die Erledigung der betreffenden Aufgabe zu nehmen, sind hierbei grundlegender Art, die in einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung getroffen werden (vgl. Schmidt 2005: 26; Hilligardt 2005: 42 f.).
- b. Zur Mitbenutzung: Öffentliche Einrichtungen einer Gemeinde können von einer oder mehreren anderen Gemeinden zur Erledigung ihrer, weiterhin eigenständig wahrgenommenen, Aufgaben mitgenutzt werden. Auch bei dieser Form können die beteiligten Gemeinden in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung grundlegende Bestimmungen aufnehmen (vgl. Schmidt 2005: 26; Hilligardt 2005: 42 f.).
- c. Gemeinsame Erledigung: Hierbei geht die Zuständigkeit der Aufgabenerledigung auf die erfüllende Kommune über, wobei den übertragenden Gemeinden Mitentscheidungsrechte eingeräumt werden. Die Einflussnahme der Gemeinden ist bei dieser Form durch die Möglichkeit der Mitentscheidung höher als bei den beiden übrigen Formen (vgl. Schmidt 2005: 26 f.; Hilligardt 2005: 42 f.).

Nicht nur die Gemeinden untereinander können öffentlich-rechtliche Vereinbarungen abschließen, sondern sie können diese auch mit anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften eingehen. In Niedersachsen können zudem auch Personen des Privatrechts Beteiligte einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sein (vgl. § 5 NKomZG).

4. Gemeinsame Kommunalunternehmen: Diese Kooperationsform steht an der Schnittstelle zum privatwirtschaftlichen Handeln und findet sich in verschiedenen Kooperationsgesetzen der Länder (vgl. Spannowsky, Borchert 2003: 106). Gemeinsame Kommunalunternehmen sind „selbständige Unternehmen der Gemeinde in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts“ (§ 1 KUV Bay). Sie sind als juristische Personen eine Rechtsform interkommunaler Zusammenarbeit für wirtschaftlich orientiertes Handeln der Verwaltungen, die nicht privatrechtlichen, sondern öffentlich-rechtlichen Bestimmungen unterliegt (vgl. Spannowsky, Borchert 2003: 106).

Noch im Jahr 2005 merkte Hilligardt an, dass einige Gemeinde- und Landkreisordnungen Regelungen zu gemeinsamen Kommunalunternehmen enthielten, „ohne diese Rechtsform in den Kontext regionaler Zusammenarbeit gestellt zu haben“ (Hilligardt 2005: 46), lediglich in Niedersachsen sei sie „explizit als Gestaltungsmöglichkeit regionaler Kooperation [...] aufgeführt“ (ebd.). Mittlerweile enthalten die Kooperationsgesetze von Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein Bestimmungen über gemeinsame Kommunalunternehmen, wobei ihre Bezeichnung in den Kooperationsgesetzen uneinheitlich ist (vgl. Art. 4 ff. KommZG; §§ 2 f. GKG; §§ 3 f. HessKGG; §§ 2 f. KommGemG; § 14 ZwVG; § 21 SaarKGG; § 2 GKG-LSA; §§ 4 ff. ThürKGG).

Mitglieder eines gemeinsamen Kommunalunternehmens sind die Gemeinden sowie andere kommunale Gebietskörperschaften und kommunale Körperschaften. Die Beteiligung Privater ist nicht möglich (vgl. Art. 49 KommZG; § 3 NKomZG; § 27 KommGemG; § 14a ZwVG; § 19c GkZ).

Dem Verwaltungsrat eines gemeinsamen Kommunalunternehmens gehören Vertreter der Gemeinden an. Durch die zu erlassende Organisationssatzung müssen Bestimmungen über Sitz- und Stimmenverteilung im Verwaltungsrat getroffen werden (vgl. Art. 50 KommZG; § 3 NKomZG; § 28 KommGemG; § 14b ZwVG; § 19d GkZ). Damit ist die Möglichkeit der Gemeinden, Einfluss auf das Handeln des gemeinsamen Kommunalunternehmens zu nehmen (trotz seiner rechtlichen Eigenständigkeit), als sehr hoch einzustufen.

Abbildung 11: Übersicht der öffentlich-rechtlichen Kooperationsformen in Deutschland

	Zweckverband	Kommunale Arbeitsgemeinschaft	Öffentlich-rechtliche Vereinbarung	Gemeinsame Kommunalunternehmen
Baden-Württemberg	§§ 2 ff. GKZ		§§ 25 ff. GKZ	
Bayern	Art. 17 ff. KommZG	Art. 4 ff. KommZG	Art 7 ff. KommZG	Art. 49 f. KommZG
Brandenburg	§§ 4 ff. GKG	§§ 2 f. GKG	§§ 23 ff. GKG	
Hessen	§§ 5 ff. HessKGG	§§ 3 f. HessKGG	§§ 24 ff. HessKGG	
Mecklenburg-Vorpommern	§§ 150 ff. KV M-V		§§ 165 f. KV M-V	
Niedersachsen	§§ 7 ff. NKomZG		§§ 5 f. NKomZG	§§ 3 f. NKomZG
Nordrhein-Westfalen	§§ 4 ff. KommGemG	§§ 2 f. KommGemG	§§ 23 ff. KommGemG	§§ 27 f. KommGemG
Rheinland-Pfalz	§§ 2 ff. ZwVG	§ 14 ZwVG	§§ 12 f. ZwVG	§§ 14a f. ZwVG
Saarland	§§ 2 ff. SaarKGG	§ 21 SaarKGG	§§ 17 ff. SaarKGG	
Sachsen	§§ 44 ff. SächsKomZG		§§ 71 ff. SächsKomZG	
Sachsen-Anhalt	§§ 6 ff. GKG-LSA	§ 2 GKG-LSA	§§ 3 ff. GKG-LSA	
Schleswig-Holstein	§§ 2 ff. GkZ		§§ 18 f. GkZ	§§ 19b ff. GkZ
Thüringen	§§ 16 ff. ThürKGG	§§ 4 ff. ThürKGG	§§ 7 ff. ThürKGG	

(Quelle: Eigene Darstellung nach Hilligardt 2005: 40 f., 52 f.; inhaltlich überarbeitet)

3.2.2.2 Landkreise und Gesamtgemeinden als IKZ?

Es stellt sich die Frage, ob Landkreise und Gesamtgemeinden als „echte“ Formen interkommunaler Zusammenarbeit gewertet werden können. Hierbei muss berücksichtigt werden, inwiefern Möglichkeiten der gemeindlichen Einflussnahme an den Entscheidungen dieser beiden Organisationsformen gegeben sind. Daneben gilt es darzustellen, inwiefern die Wahrnehmung von Aufgaben durch eine dieser beiden Organisationsformen freiwillig von den Gemeinden auf sie übergeht.

Landkreise fallen unter den Begriff der Gemeindeverbände (vgl. Schmidt-Abmann 1999: 93) und diese „sind kommunale Zusammenschlüsse, die entweder zur Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben gebildete Gebietskörperschaften sind oder diesen jedenfalls [...] nahekommen“ (Hellermann in:

E/H, GG, Art. 28, Rn 23). Sie finden sich in allen Ländern und stellen eine Verwaltungseinheit dar, die oberhalb der Gemeindeebene angesiedelt ist (vgl. Schmidt-Aßmann 1999: 93). Waren sie „ursprünglich eine Organisationsform des ländlichen Raumes, haben sich die Kreise mittlerweile weit in die Randzonen der Verdichtungsgebiete vorgeschoben“ (ebd.). Bedeutsam ist insbesondere das Organ des Landrates eines Landkreises, denn „in seiner Position kommt die traditionelle Doppelfunktion der Landkreise als Selbstverwaltungskörperschaft und untere staatliche Verwaltungsbehörde besonders sinnfällig zum Ausdruck“ (Tettinger et al. 2009: 83).

In Art. 28 GG finden nicht nur die Gemeinden, sondern auch die Gemeindeverbände Erwähnung. Somit werden sie – ebenso wie die Gemeinden – verfassungsrechtlich geschützt, wenngleich die Garantie der Landkreise mit „der gemeindlichen Garantie zwar nicht an Schutzintensität, wohl aber im Aufbau vergleichbar ist“ (Schmidt-Aßmann 1999: 94). Der verfassungsrechtliche Schutz kann wie folgt beschrieben werden:

1. Institutionelle Rechtssubjektgarantie: Ähnlich wie für die Gemeinden wird hierdurch nicht der Bestand eines Landkreises geschützt, sondern lediglich „die grundsätzliche Existenz von Landkreisen bzw. kreisähnlichen Gemeindeverbänden“ (Hellermann in: E/H, GG, Art. 28; Rn 50). Im Gegensatz zum institutionellen Schutz der Gemeinde wird durch Art. 28 Abs. 2 GG kein bestimmter Typus von Gemeindeverband geschützt (vgl. Maunz in: M/D, GG, Art. 28, Rn 45). Unter Rückgriff auf Art. 28 Abs. 1 GG ergibt sich jedoch ein Schutz des Kreises (vgl. Schmidt-Aßmann 1999: 94).
2. Objektive Rechtsinstitutionengarantie: Auf dieser zweiten Garantieebene besteht ein Unterschied zu den Gemeinden. Den Gemeindeverbänden wird lediglich „im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung“ (Art. 28 Abs. 2 GG) gewährleistet. „Der eigene Wirkungskreis der Gemeindeverbände ist also von gesetzlicher Aufgabenzuweisung abhängig“ (Hellermann in: E/H, GG, Art. 28, Rn 51). Sie verfügen im Gegensatz zu den Gemeinden über keine Allzuständigkeit (vgl. Schmidt-Aßmann 1999: 94 f.; Hellermann in: E/H, GG, Art. 28, Rn 49 ff.).

Die Aufgaben eines Landkreises unterliegen zum einen der Betrachtung des Verhältnisses von Staat und Landkreis sowie zum anderen der Betrachtung des Verhältnisses von Landkreis und Gemeinden (vgl. Schmidt-Aßmann 1999: 95 ff.):

1. Staat – Landkreis: Ebenso wie für die Gemeinden unterliegt das Aufgabenverständnis der Landkreise entweder dem dualistischen oder dem monistischen Aufgabengliederungsmodell (vgl. Schmidt-Aßmann 1999: 95). Die Kreisordnungen der Länder greifen „auf die aus dem Gemeinderecht bekannten Gliederungsmodelle zurück“ (ebd.). Demzufolge kann – wie bei den Gemeinden – zwischen den Selbstverwaltungsaufgaben und Auftragsangelegenheiten (Dualismus) bzw. Selbstverwaltungs- und Weisungsaufgaben (Monismus) und den Aufgaben als staatliche Verwaltungsbehörde unterschieden werden. Zudem sind die Landkreise untere staatliche Verwaltungsbehörden (vgl. Schmidt-Aßmann 1999: 95; Falk 2006: 172 ff.).
2. Landkreis – Gemeinden: Die Regelung der Verteilung der Aufgaben zwischen Landkreis und Gemeinden findet sich in den Generalklauseln der Landkreisordnungen (vgl. Schmidt-

Abmann 1999: 95). Auf Grund der Zuordnung der Aufgaben zwischen Landkreis und Gemeinden können die Aufgaben der Landkreise in drei Kategorien unterteilt werden (vgl. ebd.: 96 f.):

- a. Übergemeindliche Aufgaben: Dies sind diejenigen Aufgaben, „die sich Kraft der Sache einer einzelgemeindlichen Wahrnehmung entziehen“ (Schmidt-Abmann 1999: 96). Eine Besonderheit zeigt jedoch die Landkreisordnung von Nordrhein-Westfalen. In diesem Land können Gemeinden durch bestimmte Formen der interkommunalen Zusammenarbeit ebenfalls überörtliche Aufgaben wahrnehmen und somit ihren gemeindeörtlichen Aufgabenhorizont erweitern (vgl. § 2 KrO NRW).
- b. Ergänzende Aufgaben: In der Regel bestimmen die Landkreisordnungen, dass die Landkreise diejenigen Aufgaben übernehmen, die die Leistungsfähigkeit der Gemeinden übersteigen (vgl. Schmidt-Abmann 1999: 96; § 2 LKrO BW; Art. 4 BayLKrO; § 122 BbgKVerf; § 2 HKO; § 89 KV M-V; § 2 NLO; § 2 KrO NRW; § 2 LKO RP; §§ 140 ff. KSVG; § 2 SächsLKrO; § 2 LKO LSA; § 2 KrO SH; §§ 86 ff. ThürKO). Eine Zusammenarbeit der Gemeinden könnte gegebenenfalls verhindern, dass eine Aufgabe von der Gemeindeebene auf die Landkreisebene hochgezogen wird. Auf eben diesen Umstand nehmen die Landkreisordnungen der Länder Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern Bezug: In diesen beiden Ländern übernehmen die Landkreise „alle die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden und Ämter übersteigenden öffentlichen Aufgaben“ (§ 122 BbgKVerf), wenn „die Aufgaben nicht durch kommunale Zusammenarbeit erfüllt werden“ (§ 89 KV M-V).
- c. Ausgleichende Aufgaben: Es handelt sich hierbei um „keine sachspezifische Aufgabe und auch keine entzogene oder sonst wie aus dem Bestand der Gemeinden kommende Aufgabe“ (Falk 2006: 192). Vielmehr ist hierunter die „Unterstützung einzelgemeindlicher Aufgabenerfüllung“ (Schmidt-Abmann 1999: 96) zu verstehen.

Unter anderem vor dem Hintergrund der Zuweisung von Aufgaben auf die Kreisebene stellt sich die Frage nach den Möglichkeiten der gemeindlichen Einflussnahme auf das Handeln – und noch viel mehr auf die Entscheidungen – des Landkreises. Da nicht die Gemeinden Mitglieder des Landkreises sind, sondern die auf seinem Gebiet ansässigen Einwohner, wird das Handeln des Landkreises durch direkte Wahlen der wahlberechtigten Landkreisbewohner legitimiert (vgl. Schmidt-Abmann 1999: 97). Auf Grund dieser direkten demokratischen Legitimation – so Schmidt-Abmann – haben die Entscheidungsorgane der Gemeinden keine direkten Einflussmöglichkeiten auf den Landkreis, sie „sind an der Verwaltung des Kreises nicht beteiligt“ (ebd.). Den Gemeinden kommt somit keinerlei Vollzugsverantwortung zu. Das zentrale Entscheidungsorgan eines Landkreises ist der Kreistag, der von der wahlberechtigten Bevölkerung gewählt wird (vgl. ebd.) und der somit über die Entscheidungsverantwortung der Aufgaben des Landkreises verfügt.

Neben den Landkreisen besteht eine weitere Form der öffentlich-rechtlichen Institutionalisierung gemeindlicher Zusammenarbeit, die auf den ersten Blick nicht als IKZ erscheint: die Gesamtgemeinde. In der Literatur über interkommunale Kooperation wird sie teilweise nicht als IKZ-Form beschrieben (so z.B. Spannowsky, Borchert 2003; Klemme 2002; Schmidt-Abmann 1999: 102 f.). Bei Hilligardt wird sie als „besondere Gestaltungsmöglichkeit für den Bereich ‚Verwaltung‘“ (Hilligardt 2005: 45)

dargestellt. Aber auch im Kooperationsgesetz des Landes Hessen werden unter § 2 HessKGG die Gesamtgemeinden nicht als Form der gemeindlichen Zusammenarbeit erwähnt – obwohl sie in diesem Gesetz geregelt sind.

Durch diese öffentlich-rechtliche Kooperationsform können sich verwaltungsschwache Kleingemeinden zusammenschließen, ohne dass sie ihre Eigenständigkeit verlieren (vgl. Schmidt-Aßmann 1999: 101). Die Gründe für die Entstehung von Gesamtgemeinden werden in folgender Ausführung plakativ benannt (Wolff, Bachof, Stober 1987: 119):

„Schon seit jeher hat es kleine Gemeinden gegeben, in denen zwar ein lebhaftes Interesse für die gemeinsamen Angelegenheiten besteht, die aber nicht über die Finanzkraft verfügen, das zur Durchführung der Verwaltungsgeschäfte erforderliche Personal anzustellen, und in denen die Gefahr einer Cliqueswirtschaft recht groß, die angemessene Beachtung übergreifender öffentlicher Interessen aber sehr gering ist.“

Gesamtgemeinden wurden schon Anfang des 19. Jahrhunderts in der Form von Bürgermeistereien oder Ämtern im Rheinland und Westfalen gebildet. Aber gerade in Nordrhein-Westfalen ist heute – ebenso wie im Saarland – die Bildung von Gesamtgemeinden nicht mehr möglich. Im Zuge der Gemeindegebietesreformen von 1967 bis 1974 in Nordrhein-Westfalen und 1973 im Saarland wurden bestehende gesamtgemeindeähnliche Zusammenschlüsse in den beiden Ländern aufgelöst (vgl. Falk 2006: 81 f.; Wolff, Bachof, Stober 1987: 119).

Unter den Oberbegriff der Gesamtgemeinden³³ fallen gemeindliche Zusammenschlüsse, die in fast allen Ländern durch die Kooperationsgesetze, Kommunalverfassungen bzw. Gemeindeordnungen oder durch eigene Verordnungen den Gemeinden organisationsrechtlich für eine gemeinsame Aufgabenerledigung bereitgestellt werden. Dabei schließen sich mehrere Gemeinden zu einer Organisation zusammen, die je nach Land unterschiedlich bezeichnet wird (vgl. – auch f. Folgendes – Schmidt-Aßmann 1999: 101):

1. Gemeindeverwaltungsverband: Baden-Württemberg (§§ 59 ff. GemO BW), Hessen (§§ 30 ff. HessKGG), Sachsen (§§ 3 ff. SächsKomZG)
2. Verwaltungsgemeinschaft: Bayern (VGemO), Mecklenburg-Vorpommern (§ 167 KV M-V), Sachsen-Anhalt (§§ 75 ff. GO LSA), Thüringen (§§ 46 ff. ThürKO), Hessen (§ 33 HessKGG), Sachsen (§§ 36 ff. SächsKomZG), Schleswig-Holstein (§ 19a GkZ)
3. Samtgemeinde: Niedersachsen (§§ 71 ff. NGO)
4. Verbandsgemeinde: Rheinland-Pfalz (§§ 64 ff. GemO RP)
5. Ämter: Brandenburg (§§ 133 ff. BbgKVerf), Mecklenburg-Vorpommern (§§ 125 ff. KV M-V), Schleswig-Holstein (AO)

Die Mitgliedschaft in einer Gesamtgemeinde beschränkt sich in der Regel auf benachbarte Gemeinden, die zudem innerhalb eines Landkreises liegen. Abweichend hiervon können sich in Sachsen-Anhalt

³³ Der Begriff der Gesamtgemeinden wurde von Wolff geprägt und kann als Oberbegriff verschiedener gemeindlicher Zusammenschlüsse in verbandlicher Organisationsform verstanden werden (vgl. Schmidt-Aßmann 1999: 101).

benachbarte Gemeinden, die in mehreren Landkreisen liegen, zusammenschließen. In Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein können neben den Gemeinden auch weitere Gebietskörperschaften und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften einer Gesamtgemeinde angehören (vgl. Abbildung 12).

Die Zugehörigkeit der Gemeinden zu einer Gesamtgemeinde kann in den Ländern Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Schleswig-Holstein zu Einschränkungen bei der Bildung anderer Kooperationsformen führen. Gemeinden in Bayern bzw. Sachsen, die einer Verwaltungsgemeinschaft bzw. einem Verwaltungsverband angehören, können zur Erfüllung einer Aufgabe, die die Verwaltungsgemeinschaft bzw. der Verwaltungsverband „ebenso wirkungsvoll und wirtschaftlich erfüllen kann“ (Art. 3 KommZG; inhaltlich ähnlich § 44 SächsKomZG), keine andere öffentlich-rechtliche Kooperationsform, die das KommZG bzw. SächsKomZG ermöglicht, wählen. Damit ist eine Vorbestimmung der Organisationsform gegeben und eine freie Wahl nur dann möglich, wenn eine zusätzlich gewollte Kooperation einen anderen territorialen Bezug aufweist als eine bestehende Verwaltungsgemeinschaft bzw. ein Verwaltungsverband. Um die Stellung der Ämter in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein nicht zu schwächen (vgl. Schmidt 2005: 172 f.), müssen Zweckverbände in Mecklenburg-Vorpommern aus den Gemeinden mehrerer Ämter gebildet werden; in Schleswig-Holstein dürfen Gemeinden keinen Zweckverband bilden, wenn die Übertragung von Aufgaben an ein Amt möglich ist (vgl. § 150 KV M-V; § 2 GkZ; § 5 AO).

Das Maß der Verantwortungsträgerschaft durch die Gesamtgemeinden richtet sich danach, ob sie Wahrnehmungs- oderwicklungsaufgaben erfüllen. Im ersten Fall geht nicht nur die Erarbeitungs-, sondern auch die Entscheidungsverantwortung auf die Gesamtgemeinden über. Im zweiten Fall ist die betreffende Gesamtgemeinde an die Weisung der an ihr beteiligten Gemeinden gebunden (vgl. Falk 2006: 204 ff.). Eine Zuordnung einer der beiden Aufgabenarten zu einer der Formen von Gesamtgemeinden ist nicht möglich. So können z.B. die Gemeindeverwaltungsverbände in Baden-Württemberg und Verwaltungsverbände in Sachsen beide Aufgabenarten erledigen (vgl. § 61 GemO BW; §§ 7, 8 SächsKomZG). Die Aufgaben, die eine Gesamtgemeinde – entweder als Wahrnehmungs- oderwicklungsaufgabe – zu erfüllen hat, werden durch die Kooperationsgesetze aufgezählt. Allerdings besteht oftmals die Möglichkeit, den Aufgabenbestand durch Übertragung der Mitgliedsgemeinden zu erweitern (vgl. §§ 59 ff. GemO BW; VGemO; §§ 133 ff. BbgKVerf; §§ 30 ff. HessKGG; § 167 KV M-V; §§ 125 ff. KV M-V; §§ 71 ff. NGO; §§ 64 ff. i.V.m. § 1 GemO RP; §§ 3 ff., §§ 36 ff. SächsKomZG; §§ 75 ff. GO LSA; § 19a GkZ; AO; §§ 46 ff. ThürKO).

Die Rechtspersönlichkeit der Gesamtgemeinden stellt sich bundesweit ebenfalls uneinheitlich dar und kann keineswegs an den jeweiligen spezifischen Bezeichnungen festgemacht werden. In Baden-Württemberg, Hessen und Sachsen verfügen die (Gemeinde-)verwaltungsverbände³¹, in Bayern, Sachsen-Anhalt und Thüringen die Verwaltungsgemeinschaften, in Niedersachsen die Samtgemeinden, in Rheinland-Pfalz die Verbandsgemeinden und in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein die Ämter über eigene Rechtspersönlichkeit. Sie sind somit dem Modelltyp C der Modelle der Aufgabenerbringung durch IKZ zuzuordnen. Die Vereinbarten Verwaltungsgemeinschaften

³¹ In Baden-Württemberg bezieht sich diese Aussage auf die Gesamtgemeinden, die Erfüllungsaufgaben erbringen (vgl. § 61 GemO BW).

ten in Baden-Württemberg, die Verwaltungsgemeinschaften in Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Schleswig-Holstein verfügen über keine eigene Rechtspersönlichkeit. Hier übernimmt eine Gemeinde für die anderen Mitgliedsgemeinden die Wahrnehmung der betreffenden Aufgaben und entspricht damit dem Modelltyp A (vgl. Abbildung 12).

Vor allem dann, wenn die Gesamtgemeinde nicht nur Abwicklungs-, sondern auch Wahrnehmungsaufgaben erfüllt, gilt es – nicht zuletzt unter Legitimationsgesichtspunkten – die Möglichkeiten der Einflussnahme der Gemeinden zu betrachten. In den mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestatteten Formen der Gesamtgemeinde besteht entsprechend der Verbandsversammlung bei Zweckverbänden eine oberste Beschlussinstanz. Wie bei den Zweckverbänden entsenden die Gemeinden jeweils mindestens einen Vertreter in diese Instanz (vgl. § 60 GemO BW; Art. 6 VGemO; § 136 BbgKVerf; § 31 HessKGG; § 132 KV M-V; § 16 SächsKomZG; § 78 GO LSA; § 9 AO; § 48 ThürKO). Das Sächsische Kooperationsgesetz bestimmt, dass die Vertreter der Gemeinden in diesem Organ einheitlich abstimmen müssen (vgl. § 16 SächsKomZG). In Niedersachsen und Rheinland-Pfalz wählen die Einwohner die zentralen Willensbildungsorgane (vgl. Schmidt-Aßmann 1999: 101). Die Herleitung der Einflussmöglichkeit kann daher für alle Gesamtgemeinden mit eigener Rechtspersönlichkeit analog zur gemeindlichen Einflussnahme bei den Zweckverbänden erfolgen und ist als sehr hoch einzustufen. Hinsichtlich der nicht mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestatteten Formen der Gesamtgemeinde in den Ländern Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Schleswig-Holstein gelten die Bestimmungen über öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, womit die Möglichkeiten der Einflussnahme als grundlegend anzusehen sind (vgl. § 33 HessKGG; § 167 KV M-V; § 37 SächsKomZG; § 19a GkZ).

Abbildung 12: Eigenschaften der Gesamtgemeinden

	Mitgliedschaft	Zustandekommen	Besonderheiten
Baden-Württemberg §§ 59 ff. GemO BW	Benachbarte Gemeinden eines Kreises, zweckmäßige Abgrenzung	Freiwillig durch die Gemeinden	Jede Gemeinde kann nur einer Verwaltungsgemeinschaft angehören
Gemeindeverwaltungsverband: Eigene Rechtspersönlichkeit Vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft: Keine eigene Rechtspersönlichkeit			
Bayern VGemO	Benachbarte Gemeinden eines Kreises	Durch Gesetz mit Zustimmung oder gegen den Willen der Gemeinden	KommZG: Die wirkungsvolle Erledigung von Aufgaben durch eine Verwaltungsgemeinschaft steht der Bildung anderer IKZ-Formen entgegen VwGemAufgV: Bauaufsicht verbleibt tlw. bei Gemeinden
Verwaltungsgemeinschaft: Eigene Rechtspersönlichkeit			
Brandenburg §§ 133 ff. BbgKVerf	Benachbarte Gemeinden eines Kreises	Freiwillig durch die Gemeinden oder gegen den Willen der Gemeinden durch das zuständige Ministerium	
Amt: Eigene Rechtspersönlichkeit			

	Mitgliedschaft	Zustandekommen	Besonderheiten
Hessen §§ 30 ff. HessKGG	Gemeinden, zweckmäßige Abgrenzung	Freiwillig durch die Gemeinden oder gegen den Willen der Gemeinden durch die obere Aufsichtsbehörde	
Gemeindeverwaltungsverband: Eigene Rechtspersönlichkeit Verwaltungsgemeinschaft: Keine eigene Rechtspersönlichkeit			
Mecklenburg-Vorpommern § 167 KV M-V §§ 125 f. KV M-V	Verwaltungsgemeinschaft: Kreisfreie Städte, amtsfreie Gemeinden, Ämter, Zweckverbände, sonstige Verbände und Kreise	Verwaltungsgemeinschaft: Freiwillig durch die Mitglieder Amt: Durch Verordnung der Landesregierung	
Verwaltungsgemeinschaft: Keine eigene Rechtspersönlichkeit Amt: Eigene Rechtspersönlichkeit	Amt: Gemeinden eines Kreises		
Niedersachsen §§ 71 ff. NGO	Gemeinden und gemeindefreie Gebiete eines Kreises	Freiwillig durch die Gemeinden	
Samtgemeinde: Eigene Rechtspersönlichkeit			
Rheinland-Pfalz §§ 64 ff. i.V.m. § 1 GemO RP	Benachbarte Gemeinden eines Kreises	Durch Gesetz	
Verbandsgemeinde: Eigene Rechtspersönlichkeit			
Sachsen §§ 3 ff. SächsKomZG §§ 36 ff. SächsKomZG	Verwaltungsverband und Verwaltungsgemeinschaft: Benachbarte Gemeinden eines Kreises	Verwaltungsverband: Freiwillig durch die Gemeinden oder pflichtig durch die oberste Rechtsaufsichtsbehörde Verwaltungsgemeinschaft: Freiwillig durch die Gemeinden oder pflichtig durch die oberste Rechtsaufsichtsbehörde	Jede Gemeinde kann nur einem Verwaltungsverband angehören Jede Gemeinde kann nur einer Verwaltungsgemeinschaft angehören Gehören Gemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft an und kann diese Aufgaben wirkungsvoll erledigen, steht dies der Bildung eines Zweckverbandes entgegen
Verwaltungsverband: Eigene Rechtspersönlichkeit Verwaltungsgemeinschaft: Keine eigene Rechtspersönlichkeit			
Sachsen-Anhalt §§ 75 ff. GO LSA	Benachbarte Gemeinden eines oder mehrerer Kreise	Freiwillig durch die Gemeinden oder pflichtig durch Verordnung durch das zuständige Ministerium	
Verwaltungsgemeinschaft: Eigene Rechtspersönlichkeit			

	Mitgliedschaft	Zustandekommen	Besonderheiten
Schleswig-Holstein § 19a GkZ AO	Verwaltungsgemeinschaft: Gemeinden, Ämter, Kreise, Zweckverbände sowie sonstige Verbände untereinander bzw. mit anderen öffentlich- rechtlichen Institutionen zusammen Amt: Gemeinden, zweckmä- ßige Abgrenzung	Verwaltungsgemeinschaft: Freiwillig durch die Gemeinden Amt: Entscheidung durch das Innenministerium	Richtet ein Amt keine eigene Verwaltung ein, bedarf es: a) der Inanspruchnahme der Verwaltung einer größeren amtsangehörigen Gemeinde oder b) der Vereinbarung einer Verwaltungsgemeinschaft
Verwaltungsgemein- schaft: Keine eigene Rechtspersönlichkeit Amt: Eigene Rechtsper- sönlichkeit			
Thüringen §§ 46 ff. ThürKO	Gemeinden	Durch Gesetz und auf Antrag der Gemeinden	Jede Gemeinde kann nur einer Verwaltungsgemeinschaft angehören „Gemeinden mit weniger als 3 000 Einwohnern müssen einer Verwaltungsgemein- schaft angehören oder einer benachbarten Gemeinde nach § 51 zugeordnet sein“ (§ 46 ThürKO).
Verwaltungsgemein- schaft: Eigene Rechts- persönlichkeit			

(Quellen: Eigene Darstellung; Quellenangaben in der Abbildung)

Der Typus der Gesamtgemeinde ist anders als der Typus des Landkreises als „echte“ Form der interkommunalen Zusammenarbeit einzuordnen. Vor allem die fehlenden Einflussmöglichkeiten der gemeindlichen Entscheidungsorgane stehen der Einordnung der Landkreise als IKZ entgegen. Zwar nehmen die Gesamtgemeinden ebenso wie die Landkreise zahlreiche Aufgaben in Vertretung der Gemeinden wahr, allerdings stellt dies keine Hochzonung der Aufgaben dar, da die betreffende Aufgabe auf der gemeindlichen Ebene verbleibt. Landkreise sind daher das Ergebnis einer Aufgabenkonzentration und -hochzonung, wohingegen Gesamtgemeinden ein Instrument der Verhinderung einer Hochzonung darstellen. Als eine Antwort auf die mangelnde Leistungsfähigkeit (die in den Generalklauseln der Landkreisordnungen erwähnt wird) der beteiligten Gemeinden sind Gesamtgemeinden Elemente der Auffangverantwortung im Gewährleistungsstaat.

Das räumliche Wirkungsfeld der Gesamtgemeinden ist oftmals auf den unmittelbaren Nachbarschaftsbereich der Gemeinden beschränkt. Die räumliche Ausweitung der Zusammenarbeit ist dann nur durch andere Kooperationsformen möglich.

Das Maß gemeindlicher Einflussnahme, das vor allem in den Fällen pflichtiger Zusammenschlüsse bedeutsam ist, stellt sich unterschiedlich dar. Während mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattete Gesamtgemeinden über ein sehr hohes Maß an Einflussmöglichkeiten verfügen, bieten – mit Ausnahme der sächsischen Verwaltungsgemeinschaften – die Gesamtgemeinden ohne eigene Rechtspersönlichkeit grundlegende Einflussmöglichkeiten.

3.2.2.3 Privatrechtliche Kooperationsformen

Den Gemeinden stehen neben den dargestellten öffentlich-rechtlichen Organisationsformen der Zusammenarbeit weitere Optionen der rechtlichen Gestaltung kooperativer Aufgabenerfüllung zur Verfügung. Sie können sich ebenso verschiedener Organisationsformen bedienen, die dem Privatrecht

entstammen. Dabei ist zu beachten, dass durch die privatrechtlichen IKZ-Formen generell nur nicht-hoheitliche Aufgaben erfüllt werden können. Sollen auch hoheitliche Aufgaben durch eine IKZ in Privatrechtsform erfüllt werden, bedarf es der Beleihung³⁵ (vgl. Spannowsky, Borchert 2003: 138 f.).

Im Folgenden werden die Kooperationsmöglichkeiten mittels der Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR), der Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), der Aktiengesellschaft (AG) sowie des Vereins charakterisierend dargestellt, da diese Formen auch im Datenbestand über IKZ in Deutschland von Bedeutung waren.

1. Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR): Bei dieser Form des Zusammenschlusses handelt es sich um „eine auf Vertrag beruhende Personenvereinigung“ (Spannowsky, Borchert 2003: 110), an der nicht nur öffentlich-rechtliche Körperschaften, sondern auch Private beteiligt sein können (vgl. Spannowsky, Borchert 2003: 110 f.; Klemme 2002: 52). Da gemäß § 709 BGB für eine GbR eine gemeinschaftliche Geschäftsführung vorgesehen ist, verfügen die beteiligten Gemeinden über ein sehr hohes Maß an Einflussmöglichkeiten bei dieser Kooperationsform.

Die Kooperationsform der GbR ist aus haftungsrechtlichen Gründen für Gemeinden nur eingeschränkt anwendbar. Grundsätzlich können mit einer GbR wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Ziele verfolgt werden. Ist sie Trägerin eigener Rechte und Pflichten, stellt sie eine Organisationsform mit Rechtsfähigkeit dar, mit der Folge, dass die Gesellschafter unbeschränkt haftbar sind (vgl. Schmidt 2001: 993 ff.; Spannowsky, Borchert 2003: 110 f.). Gemeinden müssen allerdings „für eine wirtschaftliche Betätigung“ (Spannowsky, Borchert 2003: 111) eine Organisationsform wählen, die ihnen eine Begrenzung der Haftung ermöglicht, so dass die Gemeinden durch eine GbR nur nichtwirtschaftliche Ziele anstreben kann (vgl. ebd.: 110 f.).

2. Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH): Sie stellt die „einfachste und am wenigsten aufwendige Form einer Kapitalgesellschaft“ (Spannowsky, Borchert 2003: 114) dar, die sich von der GbR im Wesentlichen dadurch unterscheidet, dass die Gesellschafter kein unbeschränktes Haftungsrisiko übernehmen müssen. Die GmbH verfügt über eigene Rechtspersönlichkeit (vgl. Spannowsky, Borchert 2003: 114; Klemme 2002: 50 f.).

Wie auch bei der GbR können nicht nur öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften, sondern auch Private an einer GmbH beteiligt sein (vgl. Hilligardt 2005: 48).

Durch die näheren Ausführungen des Gesellschaftervertrages können die Gemeinden zunächst einen grundsätzlichen Einfluss auf das Handeln der Geschäftsführung einer GmbH nehmen. Weitere Einflussmöglichkeiten sind ihnen durch ihren Sitz in der Gesellschafterversammlung – als oberstem Organ einer GmbH – gegeben (vgl. Spannowsky, Borchert 2003: 114 f.; Klemme 2002: 50 f.). Der gemeindliche Einfluss ist daher als sehr hoch einzustufen.

3. Aktiengesellschaft (AG): Sie gehören zu den Kapitalgesellschaften und verfügen über eigene Rechtspersönlichkeit. Ebenso wie die GmbH unterscheidet sich die AG von der GbR da-

³⁵ Durch eine Beleihung wird den Subjekten des Privatrechts die Ausübung hoheitlicher Kompetenzen übertragen (vgl. Wolff, Bachof, Stober 1987: 411 ff.).

durch, dass die Haftung der Gesellschafter beschränkt ist. Sie werden selten als Kooperationsform für IKZ gewählt, da der Aufwand für Gründung, Verwaltung und Kapital als hoch gilt (vgl. Spannowsky, Borchert 2003: 120 f.; Klemme 2002: 51).

Wie bei der GbR und der GmbH können an einer AG neben öffentlich-rechtlichen Körperschaften auch Private beteiligt sein (vgl. Hilligardt 2005: 49).

Die Möglichkeit der Einflussnahme der Gemeinden auf das Handeln einer AG ist problematisch und nur über Umwege möglich, da der Vorstand einer AG generell weder gegenüber den Aktionären noch gegenüber dem Aufsichtsrat weisungsgebunden ist. Um dennoch die gemeindliche Steuerungsmöglichkeit ausüben zu können, bedarf es einer rechtlichen Konstruktion: Durch einen Unternehmensvertrag wird den Beteiligten ein Weisungsrecht gegenüber der AG eingeräumt, womit jedoch die Haftungsbeschränkung aufgehoben wird. Dieses Problem kann durch die Einrichtung einer Holding verhindert werden. Eine Holdinggesellschaft ist einerseits gegenüber den Gemeinden weisungsgebunden und andererseits gegenüber der AG weisungsbefugt (vgl. Spannowsky, Borchert 2003: 120 f.; Klemme 2002: 51).

4. **Verein:** Die rechtlichen Grundlagen eines Vereins werden durch die §§ 21 ff. BGB dargestellt. Dem BGB zufolge kann zwischen dem nicht-rechtsfähigen und dem rechtsfähigen Verein unterschieden werden. Wird ein (nichtwirtschaftlich ausgerichteter) Verein nicht in das Vereinsregister eingetragen, erhält er keine Rechtsfähigkeit (vgl. Spannowsky, Borchert 2003: 123; §§ 21 ff. BGB). Durch Eintragung in das Vereinsregister erlangt ein Verein Rechtsfähigkeit (vgl. Spannowsky, Borchert 2003: 123), der „nicht auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist“ (§ 21 BGB); Vereine, die auf einen wirtschaftlichen Zweck ausgerichtet sind, erlangen „Rechtsfähigkeit durch staatliche Verleihung“ (§ 22 BGB).

Vereine als Organisationsform des Privatrechts „haben sich in der interkommunalen Praxis bislang besonders in den Bereichen Tourismus, Wirtschaftsförderung, Regionalmarketing und Kultur bewährt“ (Klemme 2002: 51). Da der Wechsel von Mitgliedern jederzeit möglich ist und die Vereinsatzung an die Bedürfnisse des Vereins leicht angepasst werden kann, gilt er als eine flexible Rechtsform (vgl. Spannowsky, Borchert 2003: 123), bringt jedoch „Unsicherheiten hinsichtlich der Kontinuität der Vereinsarbeit mit sich“ (Holtel, Wuschansky 2002: 40).

„Die Angelegenheiten des Vereins werden, soweit sie nicht von dem Vorstand oder einem anderen Vereinsorgan zu besorgen sind, durch Beschlussfassung in einer Versammlung der Mitglieder geordnet“ (§ 32 BGB). Die Einflussmöglichkeiten der Gemeinden – als Mitglieder eines Vereins – sind daher als sehr hoch einzustufen, zudem wird der Vorstand eines Vereins durch die Mitgliederversammlung bestellt (vgl. § 27 BGB).

3.2.3 Allgemeines Kooperationsrecht in Österreich

Den Gemeinden Österreichs wird durch das B-VG ausdrücklich das Recht zur Kooperation eingeräumt – wenn auch nur für einen Fall der öffentlich-rechtlichen Zusammenarbeit. Die Formulierung des Art. 116a Abs. 1 B-VG bewirkt eine Kooperationshoheit, die den Gemeinden das Recht der Zusammenarbeit ermöglicht, aber auch das Recht der Nicht-Zusammenarbeit bietet. Allerdings wirkt

diese Bestimmung nicht nur kooperationsermöglichend, sondern – wie die weiteren Ausführungen zeigen werden – in bestimmten Fällen gleichfalls kooperationserzwingend. Auf Grund der Inhalte des Art. 116a B-VG und der bereits dargestellten Autonomie der Gemeinden Österreichs kann eine der deutschen Rechtslage ähnliche positive wie auch negative Kooperationshoheit (gleichfalls mit den damit verbundenen Einschränkungen) der österreichischen Gemeinden angenommen werden.

Im Folgenden werden die verschiedenen öffentlich-rechtlichen (Kapitel 3.2.3.1) und privatrechtlichen (Kapitel 3.2.3.2) Kooperationsmöglichkeiten der Gemeinden Österreichs dargestellt.

3.2.3.1 Öffentlich-rechtliche Kooperationsformen

In Österreich ist die Formenvielfalt der öffentlich-rechtlichen Kooperationsmöglichkeiten für die Gemeinden deutlich geringer als in Deutschland. Wollen sich die Gemeinden Österreichs zur rechtlichen Gestaltung ihrer Zusammenarbeit öffentlich-rechtlicher Organisationsformen bedienen, stehen ihnen zwei Kooperationsformen zur Verfügung: Gemeindeverbände und Verwaltungsgemeinschaften, die beide im Folgenden charakterisierend dargestellt werden:

1. Gemeindeverband: Die einzige öffentlich-rechtliche Organisationsform gemeindlicher Zusammenschlüsse, die auch verfassungsrechtlich (durch Art. 116a B-VG) bestimmt wird, ist die des Gemeindeverbandes. Die Länder sind für die weiteren ausführenden Bestimmungen über die Gemeindeverbände zuständig. Gemeindeverbände nach österreichischem Recht können sich nicht nur der Erfüllung hoheitlicher, sondern auch nicht-hoheitlicher Aufgaben, die zudem dem eigenen oder übertragenen Wirkungsbereich entstammen können, annehmen (vgl. Havranek, Kemptner 2008: 6 ff.). Der Umfang der zu erledigenden Aufgaben ist jedoch beschränkt, so dass „die Schaffung allzuständiger Gemeindeverbände ausgeschlossen“ (ebd.: 47) ist. Da sie juristische Personen darstellen und der zu erledigende Aufgabenbereich von den Mitgliedsgemeinden auf den Gemeindeverband übergeht, sind sie dem Kooperationsstyp C zuzuordnen (vgl. ebd.: 6 ff.). Durch die Bestimmungen des Art. 116a B-VG sind insgesamt drei Formen des Gemeindeverbandes möglich:
 - a. Freiwillige Gemeindeverbände: Die Gemeinden können zur Erledigung einzelner Aufgaben durch Vereinbarung³⁶ einen Verband gründen (vgl. Havranek, Kemptner 2008: 20 ff.). Hierbei darf die „Funktion der beteiligten Gemeinden als Selbstverwaltungskörper nicht gefährdet“ (Art. 116a B-VG) werden. Durch den Wortlaut der Norm sind zwar Aufgaben der Hoheits- wie auch der Privatwirtschaftsverwaltung des eigenen, nicht aber die des übertragenen Wirkungsbereiches erfasst (vgl. Havranek, Kemptner 2008: 20 ff.).
 - b. Zwangsverbände auf Grund von Gesetz: Erscheint es zweckmäßig, kann der Gesetzgeber die Gemeinden zur Erfüllung einzelner Aufgaben gegen ihren Willen auch zwangsweise zu einem Gemeindeverband zusammenschließen. Ergänzend zur Einschränkung des Aufgabenbereiches freiwilliger Verbände müssen Zwangsverbände die Funktion der Gemeinden auch als Verwaltungssprengel wahren (vgl. Havranek, Kemptner 2008: 15 ff.).

³⁶ Diese Vereinbarung ist als öffentlich-rechtlicher Vertrag einzuordnen (vgl. Havranek, Kemptner 2008: 21).

- c. Zwangsverbände durch Vollziehung: Durch Erlass einer Verordnung können die jeweiligen Verwaltungsbehörden nach vorheriger Anhörung der betroffenen Gemeinden die Bildung eines Verbandes zur Erfüllung einzelner Aufgaben bewirken. Dabei muss ein ausreichend bestimmtes Gesetz den Aufgabenbereich und die notwendigen Voraussetzungen zur Bildung eines Gemeindeverbandes bezeichnen (vgl. Havranek, Kemptner 2008: 17 ff.).

Unabhängig davon, ob ein Gemeindeverband Aufgaben aus dem hoheitlichen oder nicht-hoheitlichen Bereich wahrnimmt, können nur Gemeinden Mitglied eines Gemeindeverbandes sein. Selbst wenn ein Gemeindeverband eine nicht-hoheitliche Aufgabe wahrnimmt, ist sonstigen Rechtsträgern eine Mitgliedschaft nicht möglich. Werden Verbände auf der Grundlage eines Gesetzes gebildet und gehören diesen nur Gemeinden an, handelt es sich dabei dennoch nicht um Gemeindeverbände, da auch andere Rechtsträger Mitglied eines solchen Verbandes sein können. Eine Mitgliedschaft der Gemeinden in mehreren Gemeindeverbänden ist nicht ausgeschlossen. Sie können sich nicht nur mehreren Gemeindeverbänden anschließen, auch die Bildung mehrerer Gemeindeverbände durch den gleichen Kreis von Gemeinden ist möglich (vgl. Neuhofer 1998: 560 f.; Havranek, Kemptner 2008: 14 f.).

Auf Grund ihres Anspruches, in der Verbandsversammlung vertreten zu sein, können die Gemeinden einen sehr hohen Einfluss auf die Gemeindeverbände ausüben (vgl. Havranek, Kemptner 2008: 33). Überdies ist den Gemeinden durch Art. 116a B-VG an der Aufgabenerledigung eines Gemeindeverbandes ein „maßgebender Einfluss“ (Art. 116a B-VG) sichergestellt.

2. Verwaltungsgemeinschaft: Die zweite öffentlich-rechtliche Form der interkommunalen Zusammenarbeit österreichischer Gemeinden stellen die Verwaltungsgemeinschaften dar, die jedoch nicht bundesverfassungsrechtlich bestimmt sind. Sie stellen Hilfsapparate ihrer Mitgliedsgemeinden dar. Da das B-VG keine Regelungen zu den Verwaltungsgemeinschaften enthält, fällt deren nähere organisationsrechtliche Bestimmung gemäß Art. 115 B-VG den Ländern zu (vgl. Havranek, Kemptner 2008: 58 ff.).

Mit Ausnahme der Tiroler Gemeindeordnung eröffnen alle Gemeindeordnungen der Länder Österreichs den Gemeinden allgemein die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften. Für das Land Tirol besteht die Ausnahmesituation, dass zwar keine allgemeine Ermächtigung zur Bildung von Verwaltungsgemeinschaften existiert, aber durch § 27 tir Landes-Feuerwehrgesetz Verwaltungsgemeinschaften gebildet werden können (vgl. Havranek, Kemptner 2008: 58 ff.).

Von diesem Sonderfall abgesehen können die Verwaltungsgemeinschaften in den übrigen Ländern für die Wahrnehmung der Aufgaben der Hoheits- und der Privatwirtschaftsverwaltung sowie des eigenen wie auch des übertragenen Wirkungskreises gegründet werden. Da es sich bei Verwaltungsgemeinschaften nur um helfende Einrichtungen der Gemeinden handelt, sind sie im Gegensatz zu den Gemeindeverbänden hinsichtlich des von ihnen wahrnehmbaren Aufgabenumfanges nicht beschränkt (vgl. Havranek, Kemptner 2008: 58 ff.). Durch ihre Bildung wird die gemeindliche Autonomie nicht eingeschränkt (vgl. § 21 bgl GemO; § 13 ö GemO; § 37 stmk GemO; § 97 vlb GemO).

Die Länder Oberösterreich, Steiermark und Vorarlberg stellen den Gemeinden die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft frei; das Burgenland sieht überdies auch die pflichtige Einrichtung einer Verwaltungsgemeinschaft vor (vgl. § 21 bgl GemO; § 13 oö GemO; § 37 stmk GemO; § 97 vlb GemO). In diesem Bundesland besteht zugleich eine starke räumliche Einschränkung bezüglich der Bildung von Verwaltungsgemeinschaften: Sie können nur von Gemeinden des gleichen politischen Bezirks gebildet werden (vgl. § 21 bgl GemO).

Verwaltungsgemeinschaften sind nicht durchgängig einem bestimmten Typ der Modelle der Aufgabenerbringung durch IKZ zuzuordnen; dies richtet sich nach den jeweiligen organisationsrechtlichen Regelungen der Gemeindeordnungen. Im Burgenland verfügen die Verwaltungsgemeinschaften über eine eigene Rechtspersönlichkeit (vgl. § 21 bgl GemO). Aber auch in diesem Fall können sie „nicht Aufgaben der beteiligten Gemeinden an deren Stelle, sondern nur in deren Namen wahrnehmen“ (Havranek, Kemptner 2008: 65). In Oberösterreich, der Steiermark und Vorarlberg verfügen sie hingegen über keine eigene Rechtspersönlichkeit (vgl. § 13 oö GemO; § 37 stmk GemO; § 97 vlb GemO).

Die Einflussmöglichkeiten der Gemeinden können als sehr hoch eingestuft werden, da sie wie im Burgenland im Verwaltungsausschuss vertreten sein müssen und über diesen Einfluss ausüben können (vgl. § 21 bgl GemO). Die für die anderen Länder ebenfalls sehr hohe Möglichkeit der Einflussnahme resultiert aus der Zuordnung der Verwaltungsgemeinschaften zum Modelltyp B.

3.2.3.2 Privatrechtliche Kooperationsformen

Art. 116 B-VG ermöglicht den Gemeinden, privatwirtschaftlich zu handeln und sich demzufolge der Handlungsmöglichkeiten des Privatrechts zu bedienen. Sie können z.B. Vereine, Personengesellschaften (Gesellschaften bürgerlichen Rechts, Offene Handelsgesellschaften, Kommanditgesellschaften) und Kapitalgesellschaften (Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Aktiengesellschaften) gründen. Die Haftung der an einer Personengesellschaft Beteiligten ist unbeschränkt. Einschränkungen wie für deutsche Gemeinden bezüglich der GbR bestehen für die österreichischen Gemeinden jedoch nicht (vgl. Lummerstorfer 2006: 146 ff.; Havranek, Kemptner 2008: 6 f.; Neuhofer 1998: 407 ff.) da „die Freiheit der Gesellschaftsgründung nach Art. 116 Abs 2 B-VG Vorrang vor den Budgetgrundsätzen hat“ (Neuhofer 1998: 412).

Privatrechtlich organisierte interkommunale Zusammenschlüsse können sich allerdings nicht der Hoheitsverwaltung und den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises annehmen (vgl. Lummerstorfer 2006: 146; Havranek, Kemptner 2008: 6 f.). Die privatrechtlich gebildeten Zusammenschlüsse können dem Modelltyp C der Modelle der Aufgabenerbringung durch IKZ zugeordnet werden.

Ebenso wie in Deutschland können Private durch Beleihung – per Gesetz oder durch einen auf Gesetz beruhenden Akt – mit der Ausübung hoheitlicher Aufgaben beauftragt werden (vgl. Kahl, Weber 2008: 165). Dadurch erweitert sich der Aufgabenbereich einer privatrechtlichen IKZ deutlich.

3.2.4 Allgemeines Kooperationsrecht in der Schweiz

Wie bereits geschildert, wird die Autonomie der Schweizer Gemeinden zwar durch Art. 50 BV gewährleistet – jedoch nur nach Maßgabe des kantonalen Rechts. Die Ableitung einer Organisationshoheit, die eine positive und ebenso negative Kooperationshoheit beinhaltet wie im Fall des Art. 28 GG, ist in der Schweiz durch die BV nicht möglich. Anknüpfungspunkt für die Betrachtung der gemeindlichen Autonomien sind die Verfassungen und Gemeindegesetze der Kantone. Nur innerhalb des durch kantonales Recht bestimmten Umfangs wird den Gemeinden Autonomie zuerkannt. Neben materiellen Autonomiebereichen – wie etwa dem Bauwesen oder kommunalen Polizeirecht – verfügen die Gemeinden zumindest teilweise über organisatorische Autonomie (vgl. Häfelin et al. 2008: 289 f.; Häfelin et al. 2006: 295 ff.).

Die Gemeindeautonomie bedingt – ebenso wie in Deutschland – eine positive wie auch negative Kooperationshoheit. Den Gemeinden muss zur Regelung ihrer Aufgaben das Recht eingeräumt werden, die Entscheidung zu treffen, die sich auch auf die kooperative bzw. unkooperative Erledigung der Aufgaben erstreckt. Wenn die Schweizer Gemeinden als Selbstverwaltungskörper anerkannt werden muss ihnen nicht nur das Recht zugestanden werden, über das „Wie“ der Aufgabenerfüllung zu entscheiden, sondern gleichfalls über ein „Ob“ in Bezug auf die Frage nach eigenständiger oder gemeinsamer Aufgabenerfüllung (vgl. Häfelin et al. 2008: 289 f.). Analog zur Gemeindeautonomie und der Betrachtung der Gemeindeautonomie in Deutschland kann daher gefolgert werden, dass das Recht über eigenständige oder gemeinsame Aufgabenerfüllung nur durch kantonalen Gesetzeseingriff zulässig ist.

Nachfolgend werden die zur Ausübung der positiven Kooperationshoheit den Gemeinden der Schweiz zur Verfügung stehenden verschiedenen formellen Kooperationsformen – nach ihrer öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Form unterschieden – charakterisierend dargestellt.

3.2.4.1 Öffentlich-rechtliche Kooperationsformen

Im Vergleich mit Österreich ist die Vielfalt der Gestaltungsmöglichkeiten der gemeindlichen Zusammenarbeit durch öffentlich-rechtliche Organisationsformen für die Schweizer Gemeinden größer. Die meisten Kantone sehen drei Kooperationsformen vor, die die Gemeinden zur Institutionalisierung ihrer Zusammenarbeit nutzen können: Gemeindeverbände, öffentlich-rechtliche Anstalten und Anschlussverträge. Daneben bestehen jedoch vereinzelt noch weitere Möglichkeiten der Zusammenarbeit, die ebenfalls charakterisierend dargestellt werden:

1. Gemeindeverband: Ähnlich wie in Österreich handelt es sich bei dem Schweizer Modell des Gemeindeverbandes um eine Kooperationsform, die nur sprachlich, aber nicht inhaltlich mit dem Gemeindeverband übereinstimmt, der im deutschen Rechtssystem in Art. 28 GG erwähnt wird. Seine Bezeichnung ist Steiner zufolge auch nicht in allen Kantonen einheitlich, sondern „in einigen Kantonen wird der aus Deutschland stammende Begriff Zweckverband verwendet“ (Steiner 2002: 97), womit zugleich die inhaltliche Gemeinsamkeit verdeutlicht wird.

Gemeindeverbände nach Schweizer Recht sind Zusammenschlüsse mehrerer Gemeinden zu einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft, die der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben dienen (vgl. Häfelin et al. 2006: 307 ff.). Diese Aufgaben müssen „im Kompetenzbereich der beteiligten Gemeinden liegen“ (ebd.: 308). Dabei kann es sich um Aufgaben des autonomen wie auch nicht-autonomen Bereiches handeln. Für gewöhnlich sieht das kantonale Recht Gemeindeverbände – als Einzweck- oder Mehrzweckverbände – zur Wahrnehmung einer oder mehrerer genau bestimmter Aufgaben vor wodurch ihnen eine allgemeine Kompetenz nicht zukommt (vgl. ebd.: 307 ff.). Im Kanton Aargau z.B. existieren jedoch auch Gemeindeverbände, „die der Wahrnehmung des gesamten Spektrums interkommunaler Aufgaben dienen“ (ebd.: 308).

Ebenso wie in Deutschland und Österreich kann die Bildung des Verbandes freiwillig erfolgen und in einigen Kantonen können die Gemeinden auch durch den Staat zur Verbandsbildung bzw. zum Beitritt zu einem bestehenden Verband verpflichtet werden (vgl. Häfelin et al.: 307 ff.; Steiner 2002: 96 ff.).

Die Gemeindeverbände des Schweizer Kooperationsrechts sind stets horizontale Kooperationen, bei denen die Mitwirkung der Kantone ebenso wie die von Personen des Privatrechts ausgeschlossen ist (vgl. Häfelin et al. 2006: 309).

Im Kanton Aargau steht jeder Gemeinde das Recht auf einen Sitz in der Abgeordnetenversammlung³⁷ des Gemeindeverbandes zu (vgl. § 79 GemG AG). Im Kanton Basel-Landschaft ist die „Versammlung der Gemeindedelegierten“ (§ 34e GemG BL) das oberste Organ des Verbandes (vgl. § 34e GemG BL). Der Kanton Solothurn wiederum sieht entweder die Zweckverbandsversammlung oder die Delegiertenversammlung vor (vgl. §§ 170 ff. GemG SO); letztere „haben Instruktionen der Verbandsgemeinden zu befolgen“ (§ 175 GemG SO). Die Einflussnahme der Gemeinden auf die Zweckverbände kann daher als sehr hoch eingeordnet werden.

2. Öffentlich-rechtliche Anstalt: Diese Form der gemeindlichen Zusammenarbeit findet sich nicht in allen Kantonen, die eingehender untersucht wurden. Im Kanton Aargau wird zwar den einzelnen Gemeinden die Einrichtung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt eingeräumt (vgl. § 3 GemG AG), jedoch finden sich im dritten Teil des GemG AG – der die näheren Bestimmungen über die Zusammenarbeit der Gemeinden regelt – keine Aussagen über gemeinsame öffentlich-rechtliche Anstalten. In den übrigen drei Kantonen finden sich zum Teil in den Kantonsverfassungen grundlegende Bestimmungen (Basel-Landschaft und Solothurn) und in den Gemeindegesetzen nähere Ausführungen zu den öffentlich-rechtlichen Anstalten (vgl. § 48 KV BL; Art. 48 KV SO; § 34l GemG BL; § 164 GemG SO; § 15a GemG ZH).

„Die öffentlich-rechtliche Anstalt ist eine Verwaltungseinheit, zu der ein Bestand von Personen und Sachen durch Rechtssatz technisch und organisatorisch zusammengefasst ist und die für eine bestimmte Verwaltungsaufgabe dauernd den Anstaltbenützern zur Verfügung steht“ (Häfelin et al. 2006: 283). Sie können unterschieden werden in (vgl. f. Folgendes ebd.284):

³⁷ Diese kann analog zu den Verbandsversammlungen der Zweckverbände nach deutschem Recht verstanden werden.

- a. Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten: Diese verfügen über eine eigene Rechtspersönlichkeit wie etwa die Schweizer Post.
- b. Unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalten: Sie verfügen über keine eigene Rechtspersönlichkeit. Ein Beispiel sind die Züricher Verkehrsbetriebe.

Im GemG BL wird explizit bestimmt, dass die öffentlich-rechtlichen Anstalten über eigene Rechtspersönlichkeit verfügen (vgl. § 34 GemG BL).

Im Kanton Basel-Landschaft gelten für gemeinsame öffentlich-rechtliche Anstalten die gleichen Bestimmungen wie für die Zweckverbände (vgl. § 34l GemG BL). Damit verfügen die Gemeinden über die gleichen Möglichkeiten der Einflussnahme auf das Handeln der öffentlich-rechtlichen Anstalten wie bei den Zweckverbänden, womit die gemeindlichen Einflussmöglichkeiten in diesem Kanton als sehr hoch einzustufen sind. Auf Grund der Bestimmungen des § 15b GemG ZH – nach denen die Trägergemeinden über die Organisation sowie nähere Bestimmungen der öffentlich-rechtlichen Anstalt beschließen – sind hier die gemeindlichen Einflussmöglichkeiten als grundlegend einzustufen.

3. Anschlussvertrag³⁸: Hierbei handelt es sich um eine Form der gemeindlichen Zusammenarbeit, die durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag begründet wird und durch den die Gemeinden ihre Aufgaben erfüllen können (vgl. § 72 GemG AG; § 34 GemG BL; § 164 GemG SO; Art. 91 KV ZH). Diese Kooperationsform entspricht weitgehend der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung bzw. Zweckvereinbarung des deutschen Kooperationsrechtes: Hierdurch „kann eine Gemeinde sich die Benutzung von Verwaltungseinrichtungen einer anderen – oft benachbarten – Gemeinde sichern“ (Häfelin et al. 2006: 307).

In den untersuchten kantonalen kooperationsrechtlichen Bestimmungen wird den Gemeinden in den Kantonen Aargau und Solothurn die Möglichkeit eingeräumt, Aufgaben zur Erledigung an eine Gemeinde zu übertragen (vgl. § 72 GemG AG; § 164 GemG SO). In allen vier untersuchten Kantonen können die an einem Anschlussvertrag beteiligten Gemeinden vereinbaren, dass die betreffenden Aufgaben gemeinsam erfüllt werden (vgl. § 72 GemG AG; § 34 GemG BL; § 164 GemG SO; Art. 91 KV ZH). Die Einflussmöglichkeiten der Gemeinden auf das Handeln der aufgabenerfüllenden Gemeinde sind hierbei – durch die Möglichkeit entsprechender vertraglicher Bestimmungen – grundlegender Art (vgl. § 73 GemG AG).

Durch den Anschlussvertrag entsteht keine Körperschaft, er ist somit nicht rechtsfähig. In der Schweizer Literatur wird diese Form des Miteinanders auch als Sitzgemeindemodell bezeichnet, womit sie dem Modelltyp A der Modelle der Aufgabenerbringung durch IKZ zuzurechnen ist (vgl. Häfelin et al. 2006: 307 f.; Steiner 2002: 94 f.; Ruch 2008: 43).

Der Anschlussvertrag ist eine ausschließliche horizontale Kooperationsform, da er nur zwischen den Gemeinden abgeschlossen werden kann. Weder andere Gebietskörperschaften, Körperschaften öffentlichen Rechts oder Private können Beteiligte eines Anschlussvertrages sein (vgl. § 72 GemG AG; § 34 GemG BL; § 164 GemG SO; Art. 91 KV ZH).

³⁸ Die Bezeichnung stammt aus der Schweizer Literatur (vgl. Häfelin et al. 2006: 307).

4. Besonderheiten: In den Kantonen Basel-Landschaft und Solothurn bestehen neben den oben beschriebenen Kooperationsformen weitere Möglichkeiten der gemeindlichen Zusammenarbeit. Zur gemeinsamen Erledigung ihrer Aufgaben können die Gemeinden auch „gemeinsame Amtsstellen, Kommissionen oder Behörden“ (§ 34 GemG BL) einrichten. Allgemeiner formuliert das Gemeindegesetz des Kantons Solothurn die zusätzliche Kooperationsmöglichkeit: Hier ist die Einrichtung gemeinsamer Organe und Institutionen möglich (vgl. § 164 GemG SO):
- Gemeinsame Kommission: Sie werden im Kanton Basel-Landschaft durch Vertrag eingerichtet und haben eine beratende Funktion inne (vgl. § 34a GemG BL). Damit weisen sie eine große Übereinstimmung mit den kommunalen Arbeitsgemeinschaften nach deutschem Kooperationsrecht auf.
 - Gemeinsame Behörden: Diese werden im Kanton Basel-Landschaft ebenfalls durch Vertrag eingerichtet und übernehmen Aufgaben und Befugnisse anstelle der Gemeinden (vgl. § 34b GemG BL). Der Bereich der Aufgaben umfasst die Schulräte (vgl. § 91 GemG BL), die Sozialhilfe (vgl. § 92 GemG BL), Vormundschaftsangelegenheiten (vgl. § 93 GemG BL), Baubewilligungen (vgl. § 95 GemG BL) sowie andere Gemeindeangelegenheiten, wie den Zivilschutz und die Abwasserbeseitigung (vgl. § 97 GemG BL).

Abbildung 13: Übersicht der öffentlich-rechtlichen Kooperationsformen in der Schweiz

	Gemeindeverband	Öffentlich-rechtliche Anstalt	Öffentlich-rechtlicher Vertrag
Aargau	§ 108 KV AG §§ 74 ff. GemG AG		§ 72 GemG AG
Basel-Landschaft	§ 48 KV BL §§ 34 ff. GemG BL	§ 48 KV BL §§ 34 ff. GemG BL	§ 48 KV BL §§ 34 ff. GemG BL
Solothurn	Art. 48 KV SO § 164, §§ 166 ff. GemG SO	Art. 48 KV SO § 164 GemG SO	Art. 48 KV SO § 164 GemG SO
Zürich	Art. 92 KV ZH § 7 GemG ZH	§ 15b GemG ZH	Art. 91 KV ZH

(Quelle: Eigene Darstellung)

3.2.4.2 Privatrechtliche Kooperationsformen

Ebenso wie in Deutschland und Österreich können die Gemeinden der Schweiz auch privatrechtliche Organisationsformen für eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung wählen, wobei sie den in Kapitel 3.1.3 beschriebenen Beschränkungen des Handelns unterworfen sind: Die Ausübung hoheitlicher Gewalt ist generell nicht möglich (vgl. Häfelin et al. 2006: 7 f.). Sie können auf rechtlicher Grundlage des ZGB einen Verein bilden oder aber auch Unternehmen in Privatrechtsform als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft, gemischtwirtschaftliche Unternehmen und Genossenschaft (beide auf der Grundlage des OR) gründen. Unternehmen in Privatrechtsform wiederum bedürfen einer gesetzlichen Grundlage

(vgl. Häfelin et al. 2006: 313 ff.; Steiner 2002: 106 ff.). Die Kooperationsformen können dem Modelltyp C der Modelle der Aufgabenerbringung durch IKZ zugeordnet werden (vgl. Steiner 2002: 95 ff.).

Die Handlungsbeschränkung einer privatrechtlich organisierten IKZ auf den nicht-hoheitlichen Aufgabenbereich kann in der Schweiz ebenso wie in Deutschland und Österreich überwunden werden. Durch die Beleihung kann Privaten die Erledigung öffentlicher Aufgaben übertragen werden. Häufig handelt es sich hierbei um Vollzugsaufgaben (vgl. Häfelin et al. 2006: 318 f.).

3.2.5 Informelle Kooperationsformen

Wie sich im empirischen Abschnitt dieser Arbeit zeigen wird, fußen nicht alle gemeindlichen Kooperationen in den drei Untersuchungsstaaten auf einer organisationsrechtlichen Basis. Daneben existieren informelle Kooperationsformen, die durch „das Fehlen einer rechtlichen formalen Grundlage“ (Lummerstorfer 2006: 153) charakterisiert sind. Sie basieren „stärker auf Vertrauen zwischen den Kooperationspartnern und dem Prinzip der Freiwilligkeit“ (Hollbach-Grömig et al. 2005: 32). Im Gegensatz zu verschiedenen Formen der formellen Zusammenarbeit können sie demnach nicht von einer übergeordneten Regelinstanz zwingend angeordnet, sondern allenfalls auf dem Wege der Anreizbildung vorgesehen werden. Informelle Kooperationsformen zeichnen sich durch „ein hohes Maß an Flexibilität und auch Offenheit für eine breite Beteiligung von Interessierten“ (Wirth, Biwald 2006: 28) aus. Auf Grund der fehlenden organisationsrechtlichen Grundlage verfügen sie allerdings über keine eigene Rechtspersönlichkeit, dadurch „gewährleisten formalisierte Ansätze ein höheres Maß an Verbindlichkeit und wechselseitiger Verpflichtung“ (Hollbach-Grömig et al. 2005: 32). Informelle Kooperationsformen erinnern daher stark an die (formellen) Arbeitsgemeinschaften des allgemeinen deutschen Kooperationsrechts (siehe auch Kapitel 3.2.2.1).

„Die informellen Kooperationsmöglichkeiten werden auch unter dem Begriff des Regionalmanagements zusammengefasst, mit dem die Organisation, Moderation und fachliche Beratung einer kombinierten regions- und projektbezogenen, freiwilligen regionalen Kooperation beschrieben wird“ (Spannowsky, Borchert 2003: 35). Die Bandbreite der konkreten Organisationsmöglichkeiten ist dadurch sehr hoch.

Der Einfluss der Gemeinden auf das Handeln einer informellen Kooperation kann auf Grund der frei gestaltbaren Zusammenarbeit als sehr hoch eingestuft werden. Dabei ist allerdings zu beachten, dass das Miteinander der Akteure wegen der fehlenden formalen (rechtlichen) Regelstrukturen frei ausgehandelt werden muss und dies zu einer Erschwernis der Kooperation führen kann, denn es ist „mit Hilfe formalisierter Organisationsstrukturen eher möglich, verbindliche ‚Spielregeln‘ für die Zusammenarbeit der Beteiligten zu vereinbaren“ (Hollbach-Grömig et al. 2005: 32).

Informelle Kooperationsformen können dem – in Kapitel 3.2.1 dargestellten – Modelltyp B der Modelle der Aufgabenerbringung durch IKZ zugerechnet werden.

3.3 Zusammenfassendes Zwischenfazit

In diesem zweiten Grundlagenkapitel wurden zum einen die nach außen gerichteten Formen des Verwaltungshandelns (Kapitel 3.1) sowie des kooperativen Verwaltungshandelns (Kapitel 3.2) in den drei Untersuchungsstaaten dargestellt; ein Vergleich erfolgt in diesem zusammenfassenden Zwischenfazit. Zum anderen dienen die beiden erwähnten Elemente zur Weiterentwicklung des im letzten Kapitel erarbeiteten vorläufigen Modells der Gemeinden im Gewährleistungsstaat. Im Folgenden werden die wesentlichen Aspekte der vorangegangenen Kapitel zusammenfassend dargestellt und zum Abschluss wird das überarbeitete Modell der Gemeinden im Gewährleistungsstaat beschrieben.

In Kapitel 3.1 wurde ein allgemeiner Überblick für ein grundlegendes Verständnis des Verwaltungshandelns über die nach außen gerichteten Handlungsformen der öffentlichen Verwaltungen in Deutschland, Österreich und der Schweiz gegeben. Basierend auf den vier Regelungs-Grundtypen abstrakt/konkret und generell/individuell konnten die daraus resultierenden vier Kombinationen durch die Zuordnung zu öffentlich-rechtlichen/privatrechtlichen Normen sowie zu rechtsförmlichem/nicht-rechtsförmlichem Handeln zu verschiedenen Handlungsformtypen gegliedert werden.

Nahezu alle Handlungsformtypen sind durch die entsprechenden gesetzlichen Regelungen in den drei Untersuchungsstaaten mit konkreten Handlungsformen besetzt, auch wenn die Bezeichnung teilweise deutlich voneinander abweicht (z.B. Verwaltungsakt, Bescheid und Verfügung für individuell-konkretes, auf Rechtserfolg gerichtetes öffentlich-rechtliches Verwaltungshandeln). Die in Deutschland und in der Schweiz den öffentlichen Verwaltungen zur Verfügung stehende Allgemeinverfügung als generell-konkrete, auf Rechtserfolg gerichtete öffentlich-rechtliche Handlungsform steht den österreichischen öffentlichen Verwaltungen nicht zur Verfügung. Der Verwaltungsakt in seiner individuell-abstrakten Ausprägung wird lediglich in der deutschen verwaltungsrechtlichen Literatur behandelt.

In allen drei Staaten können die öffentlichen Verwaltungen Handlungsformen des öffentlichen oder des privaten Rechts anwenden, um Aufgaben zu erfüllen (s.a. Abbildung 14). Eine Wahlfreiheit steht ihnen dabei allenfalls generell zu. Diese wird dadurch eingeschränkt, dass Gesetze entweder ausdrücklich privatrechtliches Handeln unterbinden (Deutschland) oder hoheitliches Handeln einer gesetzlichen Grundlage bedarf (Österreich). In der Schweiz besteht grundsätzlich keine Wahlfreiheit.

Aber auch, wenn die öffentlichen Verwaltungen auf der Basis des privaten Rechts handeln, sind sie an die Berücksichtigung öffentlich-rechtlicher Normen (Deutschland) oder der Grundrechte (Österreich, Schweiz) gebunden.

Die öffentlichen Verwaltungen der drei Staaten sind nicht nur darauf beschränkt, Handlungsformen anzuwenden, die auf die Erreichung von Rechtserfolgen abzielen. Sie können vielmehr auch Handlungsformen wählen, die auf die Erreichung tatsächlicher Erfolge abzielen. In der verwaltungsrechtlichen Literatur aller drei Staaten werden sowohl die Realakte als auch ein informelles Handeln der öffentlichen Verwaltungen thematisiert. Das „schlichte Verwaltungshandeln“ ist nicht nur im Bereich des öffentlich-rechtlichen, sondern auch des privatrechtlichen Handelns der Gemeinden möglich.

Abbildung 14: Handlungsformen der öffentlichen Verwaltung im Vergleich

		Deutschland	Österreich	Schweiz
Öffentlich-rechtlich ³⁹ (D) Hoheitsverwaltung (A) Amtliche Tätigkeit (CH)	Generell-abstrakt, auf Rechtserfolg gerichtet	Satzung ⁴⁰	Verordnung	Verordnung
	Individuell-konkret, auf Rechtserfolg gerichtet	Verwaltungsakt	Bescheid	Verfügung
		Verwaltungsrechtlicher Vertrag	Verwaltungsrechtlicher Vertrag	Verwaltungsrechtlicher Vertrag
	Generell-konkret, auf Rechtserfolg gerichtet	Verwaltungsakt (Allgemeinverfügung)		Verfügung (Allgemeinverfügung)
	Individuell-abstrakt	Verwaltungsakt		
	Individuell-konkret, generell-konkret, auf tatsächlichen Erfolg gerichtet	Schlichtes Verwaltungshandeln	Schlichte Hoheitsverwaltung	Schlichtes Verwaltungshandeln
Privatrechtlich (D) Privatwirtschaftsverwaltung (A) Wirtschaftliche Tätigkeit (CH)	Individuell-konkret, auf Rechtserfolg gerichtet	Privatrechtlicher Vertrag	Privatrechtlicher Vertrag	Privatrechtlicher Vertrag
	Individuell-konkret, auf tatsächlichen Erfolg gerichtet	Schlichtes privatwirtschaftliches Handeln	Schlichte Privatwirtschaftsverwaltung	Schlichtes privatwirtschaftliches Handeln

(Quelle: Eigene Darstellung basierend auf den Ausführungen des Kapitels 3)

Es können drei grundlegende Modelle der Kooperation unterschieden werden, wenn Gemeinden eine Aufgabe nicht länger in eigener Regie wahrnehmen wollen oder können: Bei dem Modelltyp A übertragen eine oder mehrere Gemeinden die Aufgabenerledigung auf eine Gemeinde (z.B. durch Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zur Erledigung der Aufgabe); bei dem Modelltyp B nehmen mehrere Gemeinden die Aufgabe gemeinsam wahr (z.B. informelle Zusammenarbeit); bei dem Modelltyp C wird für die Erledigung der Aufgabe ein neuer Aufgabenträger gebildet (z.B. Zweckverband).

Wie dargestellt wurde, lässt sich aus Art. 28 GG eine Kooperationshoheit für die Gemeinden ablesen. In der Form der positiven Kooperationshoheit bedeutet sie das Recht der Gemeinden, mit anderen Gemeinden eine oder mehrere Aufgaben gemeinsam wahrzunehmen. Die negative Kooperationshoheit bedeutet, dass Gemeinden über das Recht verfügen, eine Aufgabe nicht-kooperativ wahrzunehmen. Eingriffe in diese Kooperationshoheit stellen einen Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie dar. Für österreichische Gemeinden ist das Recht zur Kooperation (wenn auch auf Gemeindeverbände beschränkt) ausdrücklicher Bestandteil des B-VG. Auf Grund der Inhalte des Art. 116a B-VG und der Autonomie der Gemeinden Österreichs kann eine der deutschen Rechtslage ähnliche positive wie auch negative Kooperationshoheit (gleichfalls mit den damit verbundenen Einschränkungen) der österreichischen Gemeinden angenommen werden. Eine ähnliche Anknüpfung bietet die BV für die Schweizer Gemeinden nicht, da sich die Autonomie der Gemeinden in der Schweiz nach kantonalen Bestim-

³⁹ Zwar besteht keine geschlossene Anzahl öffentlich-rechtlicher Handlungsformen in Deutschland, jedoch orientiert sich die Einteilung des Verwaltungshandelns an der Vierertypik di Fabios (vgl. Schmitz in: S/B/S, VwVfG, § 1 Rn 141, Fn 9).

⁴⁰ Daneben existieren in Deutschland weitere Handlungsformen der Verwaltung wie Verwaltungsvorschriften (vgl. Erichsen 1998: 226), die für den Rechtsvergleich an dieser Stelle jedoch keine Bedeutung haben.

mungen richtet. Die Gemeindeautonomie bedingt letztendlich ebenfalls eine positive wie auch negative Kooperationshoheit, da den Gemeinden das Recht zur Regelung ihrer Aufgaben eingeräumt werden muss, wenn sie als Selbstverwaltungskörper angesehen werden sollen.

Die Übersicht über die in den drei Untersuchungsstaaten möglichen Formen der öffentlich-rechtlichen Zusammenarbeit von Gemeinden in Abbildung 15 zeigt anschaulich die deutlich größere Vielfalt von Organisationsformen in Deutschland gegenüber Österreich und der Schweiz.

Die Mitgliedschaft in einer der dargestellten Organisationsformen der kooperativen Aufgabenwahrnehmung ist teilweise sehr stark eingeschränkt. Gesamtgemeinden nach deutschem Recht beschränken sich in der Regel auf die benachbarten Gemeinden. In Österreich und der Schweiz bietet das öffentliche Recht – im Gegensatz zum Zweckverband deutscher Prägung – keine Kooperationsform, die es Privaten ermöglicht, an der Kooperation (formell) teilzunehmen.

Soll eine IKZ über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen, stehen den Gemeinden in jedem der drei Staaten hierfür geeignete Organisationsformen zur Verfügung. Je nach Zielsetzung der Kooperation wird durch den Umstand, dass bestimmte Organisationsformen über keine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen, die Wahl der Organisationsform eingeschränkt.

In Österreich und der Schweiz können durch die verschiedenen möglichen Organisationsformen hoheitliche und nicht-hoheitliche (bzw. autonome und nicht-autonome) Aufgaben wahrgenommen werden. Für Deutschland gilt dies nur eingeschränkt: Insbesondere die kommunalen Arbeitsgemeinschaften sind eher als schwach formalisierte Kooperationen zu klassifizieren, die überwiegend der gemeinsamen Abstimmung dienen; eine Aufgabenübertragung findet nicht statt, somit auch kein Übergang von Hoheitsrechten.

Arbeiten die Gemeinden zur Wahrnehmung von Aufgaben zusammen, verlieren sie nicht jegliche Einflussnahme auf das Handeln der IKZ. Je nach Kooperationsform verfügen sie in jedem der drei Staaten auch weiterhin über zumindest grundlegende Möglichkeiten der Einflussnahme; sehr häufig sind diese Möglichkeiten jedoch als sehr hoch einzustufen.

Abbildung 15: Öffentlich-rechtliche Kooperationsformen im Vergleich

	Mitgliedschaft	Rechtspersönlichkeit	Aufgabenwahrnehmung	Gemeindliche Einflussnahme
Deutschland				
Zweckverband	Gemeinden, andere Körperschaften des öffentlichen Rechts und Personen des Privatrechts	Eigene Rechtspersönlichkeit	Übergang jeweiliger kommunaler Aufgabe(n) einschließlich hoheitlicher Rechte ⁴¹	Sehr hohe Einwirkungsmöglichkeiten
Kommunale Arbeitsgemeinschaft	Gemeinden, andere Körperschaften des öffentlichen Rechts und Personen des Privatrechts	Keine eigene Rechtspersönlichkeit; verbindliche Binnenwirkung in Bayern und Thüringen möglich	Abstimmung aller kommunaler Aufgaben möglich; keine Aufgabenübertragung	Sehr hohe Einwirkungsmöglichkeiten
Öffentlich-rechtliche Vereinbarung	Überwiegend Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften	Keine eigene Rechtspersönlichkeit	Übertragung kommunaler Aufgabe(n) auf eine Gebietskörperschaft oder gemeinsame Aufgabenwahrnehmung einschließlich hoheitlicher Rechte	Grundlegende Einwirkungsmöglichkeit und Mitwirkungsrechte
Gemeinsame Kommunalunternehmen	Kommunale Körperschaften	Eigene Rechtspersönlichkeit	Wirtschaftliche Aufgaben	Sehr hohe Einwirkungsmöglichkeiten
Gesamtgemeinde	In der Regel benachbarte Gemeinden, abweichend auch andere öffentlich-rechtliche Körperschaften	Tlw. eigene, tlw. keine eigene Rechtspersönlichkeit	Richtet sich nach den jeweiligen Gesetzen	Mindestens grundlegende, oftmals aber sehr hohe Einwirkungsmöglichkeiten
Österreich				
Gemeindeverband	Ausschließlich Gemeinden	Eigene Rechtspersönlichkeit	Hoheitliche und nicht-hoheitliche Aufgaben	Sehr hohe Einwirkungsmöglichkeiten
Verwaltungsgemeinschaft	Ausschließlich Gemeinden	Tlw. eigene, tlw. keine eigene Rechtspersönlichkeit	Hoheitliche und nicht-hoheitliche Aufgaben	Sehr hohe Einwirkungsmöglichkeiten
Schweiz				
Gemeindeverband	Nur Gemeinden, keine Beteiligung der Kantone oder Personen des Privatrechts	Eigene Rechtspersönlichkeit	Autonome und nicht autonome, kommunale Aufgaben	Sehr hohe Einwirkungsmöglichkeit
Öffentlich-rechtliche Anstalt	Nur Gemeinden, keine Beteiligung der Kantone oder Personen des Privatrechts	Als selbständige Anstalt eigene Rechtspersönlichkeit; als unselbständige Anstalt keine eigene Rechtspersönlichkeit	Autonome und nicht autonome, kommunale Aufgaben	Sehr hohe bzw. grundlegende Einwirkungsmöglichkeit
Anschlussvertrag	Nur Gemeinden, keine Beteiligung der Kantone oder Personen des Privatrechts	Keine eigene Rechtspersönlichkeit	Autonome und nicht autonome, kommunale Aufgaben	Grundlegende Einwirkungsmöglichkeiten

(Quellen: Eigene Darstellung nach Krieger 1994: 16, Spannowsky, Borchert 2003: 89 ff., Havranek, Kemptner 2008: 3 ff., Häfelin et al. 2006: 223 ff., 283 ff., 307 ff., eigene Ergänzungen basierend auf den Ausführungen des Kapitels 3)

⁴¹ § 4 GKZ; Art. 22 KommZG; § 6 GKG; § 8 HessKGG; § 151 KV M-V; § 2 NKomZG; § 6 KommGemG; § 4 ZwVG; § 4 SaarKGG; § 46 SächsKomZG; § 4 GKG-LSA; § 3 GkZ; § 20 ThürKGG.

Es wurde für die organisationsrechtliche Situation in Deutschland die Frage aufgeworfen, ob Landkreise und Gesamtgemeinden als „echte“ Formen interkommunaler Zusammenarbeit gewertet werden können. Im Ergebnis kann als Antwort festgehalten werden, dass Gesamtgemeinden anders als Landkreise als „echte“ Formen der interkommunalen Zusammenarbeit einzuordnen sind.

In allen drei Staaten können die Gemeinden nicht nur Kooperationsformen des öffentlichen, sondern auch des privaten Rechts wählen, um eine Aufgabe gemeinsam wahrzunehmen. Hierbei muss jedoch berücksichtigt werden, dass die privatrechtlich organisierten IKZ-Formen (zunächst) auf die Erledigung nicht-hoheitlicher Aufgaben beschränkt sind. Sollen hoheitliche Aufgaben von privatrechtlich organisierten IKZ wahrgenommen werden, bedarf es der Beleihung, mittels derer hoheitliche Rechte übertragen werden. Aber auch, wenn Gemeinden privatrechtliche Organisationsformen für eine IKZ wählen, sind sie – wie zuvor beschrieben – an die Berücksichtigung öffentlich-rechtlicher Normen (Deutschland) oder der Grundrechte (Österreich, Schweiz) gebunden.

Neben den bislang zusammengefasst dargestellten formellen Organisationsformen können die Gemeinden in Deutschland, Österreich und der Schweiz informell miteinander zusammenarbeiten. Vor dem Hintergrund der Governance-Betrachtung sind sie dem Typus „Governance without Government“ zuzuordnen. Formelle IKZ-Formen sind entweder als „Governance with Government“ (freiwillige Kooperationen wie etwa Freiverbände) oder „Governance by Government“ (pflichtige Kooperationen wie etwa Pflichtverbände) einzuordnen. Die Bildung einer informellen IKZ kann im Gegensatz zu den formellen IKZ-Formen von einer übergeordneten Regelinstanz nicht erzwungen, sondern nur über das Setzen von Anreizen gefördert werden.

Das in Kapitel 2.4 vorgestellte vorläufige Modell der Gemeinden im Gewährleistungsstaat wird im Folgenden unter Berücksichtigung der Darstellungen in diesem Kapitel überarbeitet. Dabei werden auch die unterschiedlichen Governance-Arten (Kapitel 2.3.2) mit einbezogen und in das Modell-Element der Auffangverantwortung eingeflochten.

Abbildung 16: Überarbeitetes Modell der Gemeinden im Gewährleistungsstaat

	Gewährleistungsverantwortung	Vollzugsverantwortung		Auffangverantwortung	
		Erarbeitung	Entscheidung	Zwang	Anreiz
Öffentliche Aufgaben	Staat	Staat und/oder Gemeinde bzw. IKZ?		Staat und/oder Gemeinde/IKZ?	

(Quelle: Eigene Darstellung)

Durch die Abbildung 16 wird zum einen die Struktur der Einbettung von Gemeinden und IKZ im Modell des Gewährleistungsstaates und die Differenzierung der Verantwortungsarten – als ein Ergebnis der beiden Grundlagenkapitel – verdeutlicht. Zum anderen wird die Struktur eines Teils der im Kapitel 5 erfolgenden Analyse (Untersuchung ausgewählter Rechtsmaterien) aufgezeigt. Ausgewählte bau- und umweltrechtliche Gesetze der drei Untersuchungsstaaten werden im Hinblick auf ihre kooperationsfördernde bzw. -hemmende Inhalte untersucht und in zusammenfassenden Zwischenfazits miteinander verglichen. Bei dieser Untersuchung werden folgende Verantwortungsarten zu Grunde gelegt:

1. Gewährleistungsverantwortung: Bei dieser Verantwortungsart interessiert für die Analyse in erster Linie, welche Ebene des Staates (Bund, Land bzw. Kanton) verantwortlich ist, ob die Verantwortung ggf. auf die staatlichen Ebenen verteilt ist und diese Verantwortungsart ggf. weiter differenziert werden kann.
2. Vollzugsverantwortung: Wie schon im vorläufigen Modell dargestellt, ist diese Verantwortungsart vor dem Hintergrund verschiedener Aufgabenarten in einen Erarbeitungs- sowie Entscheidungsteil zu differenzieren. Hier ergeben sich in der Analyse erste Anzeichen für die Möglichkeiten bzw. auch Zwänge einer kooperativen Aufgabenwahrnehmung.
3. Auffangverantwortung: Aufbauend auf den Befunden der Governance-Betrachtung und den grundlegenden Darstellungen über das kooperative Verwaltungshandeln muss auch diese Verantwortungsart für den empirischen Teil weiter differenziert werden. Die Gemeinden können ihre Autonomie und Bewältigung der Aufgaben (Vermeidung der Hochzoning) durch IKZ sichern. Daher muss bei der Analyse der zu untersuchenden bau- und umweltrechtlichen Fachgesetze zwischen staatlich verordneter Kooperation (Zwang) und Förderung freiwilliger Kooperation unterschieden werden (Anreiz). Überdies muss berücksichtigt werden, ob der Staat selbst einspringt und die Gemeinden zumindest temporär die Verantwortung für die Aufgabenwahrnehmung verlieren.

Als ein weiteres Ergebnis der Grundlagenkapitel wird ein Element des NSM für die empirische Untersuchung verwendet. Die Idee der Gliederung der Haushaltspläne in Produkte wird zu Grunde gelegt und auf der Basis des Kommunalen Produktplanes Baden-Württemberg werden die Daten, die aus dem Wettbewerb „kommKOOP“ gewonnen werden konnten, kategorisiert.

4 Empirische Untersuchung von IKZ in Deutschland, Österreich und Schweiz

Mit diesem ersten von zwei analytischen Kapiteln werden mehrere Ziele verfolgt. Die Kooperationsituation in Deutschland (Kapitel 4.1), Oberösterreich (Kapitel 4.2) und der Schweiz (Kapitel 4.3) wird jeweils staatenbezogen dargestellt, um in Bezug auf die Untersuchungsaspekte Aufgabenbereich und Organisationsform Aussagen zu Schwerpunkten des kooperativen Handelns der Gemeinden in den Staaten treffen zu können. In dem abschließenden zusammenfassenden Zwischenfazit (Kapitel 4.4) werden nicht nur die Befunde der vorangegangenen Kapitel zusammenfassend dargestellt, sondern auch durch einen Vergleich Gemeinsamkeiten bzw. Unterschiede zwischen den drei Staaten identifiziert. Die Identifikation von Beziehungsmustern zwischen den Untersuchungsaspekten Aufgabenbereich und Organisationsform sowie der trilaterale Vergleich solcher Muster ist ein weiteres Ziel dieses Kapitels.

Die Quelldaten über die IKZ-Situation in Deutschland, Oberösterreich und der Schweiz weisen unterschiedliche Einheiten auf, so dass ein unmittelbarer Vergleich nicht möglich ist. Daher muss ein Wert für die relative Bedeutung festgelegt werden. Hierzu wird eine Kennziffer gebildet, die die Zahl der IKZ – bzw. für die Schweiz: Gemeinden – je Aufgabenbereich in Relation zum arithmetischen Mittel abbildet. Die dabei ermittelten Werte können kleiner, gleich oder größer als 1 sein. Werte unter 1 zeigen eine geringe Bedeutung des betreffenden Aufgabenbereiches in Relation zum Mittelwert aller Aufgabenbereiche an, Werte größer als 1 zeigen eine hohe Bedeutung an.

Im Folgenden werden die Befunde über die Kooperationsituation in jedem der drei Staaten dargestellt. Zunächst wird jedoch jeweils auf die methodische Vorgehensweise eingegangen.

4.1 Interkommunale Kooperation in Deutschland

Für die Analyse des kooperativen Verhaltens der Gemeinden in Deutschland wurde keine eigene Datenerhebung durchgeführt, sondern auf die Beiträge des Wettbewerbs „kommKOOP“ zurückgegriffen.

In den folgenden Kapiteln wird zunächst auf den Wettbewerb „kommKOOP“ eingegangen (Kapitel 4.1.1), danach folgt eine Erläuterung der verwendeten Methodik (Kapitel 4.1.2). In den daran anschließenden Kapiteln 4.1.3 – 4.1.5 werden die Kooperationsbefunde betrachtet.

4.1.1 Der MORO-Wettbewerb „kommKOOP“

Das Forschungsprogramm Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) wird durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) betreut (vgl. Website BBSR a). Auf unterschiedlichen Planungsebenen werden mit diesem Aktionsprogramm neue raumplanerische Ansätze und Instrumente durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)

unterstützt (vgl. Website BMVBS). Die Modellvorhaben sind vor dem Hintergrund des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens (ORA) und des daraus entstandenen Raumordnungspolitischen Handlungsrahmens (HARA) zu verstehen. Der 1992 beschlossene ORA war ein informelles Instrument und beinhaltet die Leitbilder der Raumentwicklung Deutschlands. Die Leitbilder wurden im 1995 von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) beschlossenen HARA konkretisiert, der dem Austausch von Erfahrungen zwischen den Akteuren und der Öffentlichkeit dienen sollte. Für die Umsetzung der Leitbilder dient dem Bund seit 1996 das Aktionsprogramm der Modellvorhaben. Als Handlungsansatz werden die Modellvorhaben auch in den Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, die den ORA seit 2006 ersetzen, aufgeführt (vgl. Gatzweiler: 677 f.; Website BBSR b). Neben Forschungsfeldern und Studien unterstützt das BMVBS durch die MORO auch Initiativen (vgl. Website BBSR a) wie den Wettbewerb „kommKOOP“ (vgl. Website BBSR c).

Abbildung 17: Fragen für die Wettbewerbsbeiträge

<ol style="list-style-type: none">1. Titel und Handlungsfeld<ul style="list-style-type: none">• Arbeitstitel der Kooperation für den Wettbewerb• Handlungsfeld der Kooperation2. Beteiligte Städte und Kommunen<ul style="list-style-type: none">• Name und Einwohnerzahl, zentralörtliche Funktion und Lage im Raum• Beschreiben Sie bitte, in welcher Weise Institutionen der Wirtschaft oder Unternehmen an der Kooperation beteiligt sind.3. Organisationsform<ul style="list-style-type: none">• Seit wann gibt es die Kooperation und für welchen Zeitraum ist sie angelegt?• Beschreiben Sie bitte, in welcher Form die Kooperation institutionalisiert ist.• Welche personellen und finanziellen Ressourcen stehen zur Verfügung?• In welcher Form ist die Kooperation an die Öffentlichkeit getreten?4. Motive und Ziele<ul style="list-style-type: none">• Welche Motive stehen hinter der Absicht zu kooperieren?• Welche Ziele werden mit der Kooperation verfolgt?5. Ergebnisse<ul style="list-style-type: none">• Welche Ergebnisse hat die Kooperation bisher erbracht?• Welche verbindlichen Beschlüsse wurden verabschiedet?• Welche Projekte oder Teilschritte wurden bereits realisiert?6. Erfahrungen<ul style="list-style-type: none">• Was waren die größten Erfolge / Misserfolge im Kooperationsprozess?• Welche Konflikte sind im Kooperationsprozess eingetreten und wie wurden diese gelöst?• Wie wurden die Entscheidungen im Kooperationsprozess getroffen?• Was würden Sie heute anders machen?7. Nutzen und Kosten<ul style="list-style-type: none">• Wie schätzen Sie Aufwand und Nutzen der Kooperation ein?• Wie verteilen sich Vor- und Nachteile auf die Beteiligten?• Welche Regelungen gibt es für einen Vorteils-/Nachteilsausgleich zwischen den Beteiligten?• Beschreiben Sie bitte, ob die Kooperation finanziell gefördert wurde und wie sie insgesamt finanziert wurde?8. Innovationsgehalt<ul style="list-style-type: none">• Was ist das Neue an der Kooperation?• Wird die Kooperation fortgeführt und ggf. auf andere Handlungsfelder ausgeweitet?

(Quelle: BBR 2005: 3)

Der Wettbewerb „kommKOOP – Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperationen“ wurde durch den Deutschen Städtetag, den Deutschen Städte- und Gemeindebund und den Deutschen Landkreistag unterstützt und richtete sich an Kommunen, deren Kooperation mit anderen Gebietskörperschaften bereits über die Konzeptionsphase hinaus fortgeschritten war (vgl. BBR 2005: 1 ff.). Durch den Wettbewerb sollten erfolgreiche Beispiele der Zusammenarbeit von Gemeinden verbreitet werden (vgl. Zarth 2007: 71). Die Teilnahme am Wettbewerb, die auch die Beantwortung einer Reihe von Fragen umfasste, um die Beiträge besser miteinander vergleichen zu können, beschränkte sich jedoch nicht auf Kooperationen, deren Akteure ausschließlich Gebietskörperschaften waren. Die Wirtschaft (in Form von Unternehmen oder Institutionen der Wirtschaft) konnte ebenfalls an der interkommunalen Zusammenarbeit beteiligt sein. Die Sichtweise über interkommunale Kooperationen ging damit über die in Kapitel 2.3.2 dargestellte Betrachtung hinaus: Nicht nur die Kooperationen zwischen Gemeinden (im Modell von Regional Governance als IKZ gekennzeichnet), sondern auch die Netzwerkverbindung zu den Unternehmen – in Form von Public-Private-Partnership (PPP) – wurden einbezogen. Zwar wurden in der Auslobung die Handlungsfelder Daseinsvorsorge, Kommunales Wirtschaften und „Räumliche Planung und Entwicklung“ besonders hervorgehoben, jedoch war auch die Einreichung von Vorhaben, die andere Handlungsfelder betrafen, möglich (vgl. BBR 2005: 1 ff.).

4.1.2 Methodische Vorgehensweise

Zwar wurden die Wettbewerbsbeiträge bereits bei der ursprünglichen Auswertung verschiedenen Kategorien zugeordnet jedoch ist sowohl die Unterteilung gemäß den Kategorien der Auslobung als auch der Kategorisierung, wie sie für die Preisverleihung durchgeführt wurde, noch zu wenig differenziert (vgl. BBR 2005: 1 ff.; BBR 2006; BMVBS/BBR 2006; Baumgart et al. 2007: 189 ff.). Eine feinteiliger abgestufte Zuordnung ist zum einen für die Analyse der Aufgaben in Deutschland erforderlich und soll zum anderen der Ausdifferenzierung der Daten aus den Studien zu IKZ in Oberösterreich und der Schweiz gerecht werden und damit die internationale Vergleichbarkeit erhöhen. Um den Teil der Daten

Abbildung 18: Aufgabenbereiche für die „kommKOOP“-Auswertung

1.	Innere Verwaltung
2.	Sicherheit und Ordnung
3.	Schulträgeraufgaben
4.	Kultur und Wissenschaft
5.	Soziale Hilfen
6.	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe
7.	Schwerbehindertenrecht und soziales Entschädigungsrecht
8.	Gesundheitsdienste
9.	Sportförderung
10.	Räumliche Planung und Entwicklung
11.	Bauen und Wohnen
12.	Ver- und Entsorgung
13.	Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV
14.	Natur- und Landschaftspflege, Friedhofswesen
15.	Umweltschutz
16.	Wirtschaft und Tourismus

(Quelle: Eigene Darstellung)

aus den Wettbewerbsbeiträgen die einen Bezug zum Fokusbereich „Aufgaben“ aufweisen, kategorisieren zu können, wird auf ein Element des NSM zurückgegriffen. Auf Basis des Kommunalen Produkt-

plans Baden-Württemberg und des Gliederungssystems des Produktrahmens der IMK (vgl. IMK 2003) wird eine Unterteilung der Aufgabenbereiche gebildet, die in Abbildung 18 dargestellt ist.

Der Zuordnung der Daten liegen alle Beiträge zu Grunde, die für die Preisverleihung berücksichtigt wurden. Die Gesamtanzahl von 167 Beiträgen wird allerdings durch zwei Aspekte reduziert:

1. Internationale Kooperationen: Diese Kooperationen weisen organisationsrechtliche Besonderheiten auf, die in dieser Arbeit nicht vertieft werden sollen. Um die spätere Rechtsvergleichung durchführen zu können, soll eine Einschränkung auf nationale Kooperationsvorhaben erfolgen, da sonst die spezifischen rechtlichen Rahmenbedingungen eine Erschwernis bei dem internationalen Vergleich darstellen könnten.
2. Unvollständigkeit: Die Unterlagen eines Beitrages waren zum Zeitpunkt der empirischen Untersuchung nicht vollständig und konnten daher nicht ausgewertet werden.

Die für die weitere Untersuchung zu Grunde liegende Gesamtdatenmenge bezieht sich durch die Reduzierungen auf 148 Wettbewerbsbeiträge.

Da der Fokus dieser Arbeit auf der Untersuchung kommunaler Aufgaben und deren Erledigung durch gemeindliche Zusammenschlüsse liegt, müssen die durch den Wettbewerb „kommKOOP“ gewonnenen Daten nach Angaben zu „Aufgaben“ und „Erledigung“ untersucht werden. Für den Bereich „Aufgaben“ werden die Angaben der Wettbewerbsbeiträge (s.a. Abbildung 17) zum Fragenkomplex „5. Ergebnisse“ – hier vor allem zur Frage „Welche Projekte oder Teilschritte wurden bereits realisiert?“ (BBR 2005: 3) – ausgewertet. Für den Bereich „Erledigung“ wird vor allem der Fragenkomplex „3. Organisationsform“ herangezogen – hier steht die Frage „Beschreiben Sie bitte, in welcher Form die Kooperation institutionalisiert ist“ (ebd.) im Vordergrund. Zusätzlich zu den Antworten/Angaben zur Frage nach den Organisationsformen wurden weitere organisationsformbezogene Angaben in den Beiträgen sowie die Anlagen der Beiträge hinsichtlich ergänzender Informationen herangezogen sowie auch die Antworten/Angaben zu bisherigen Beschlüssen (Fragenkomplex „5. Ergebnisse“: „Welche verbindlichen Beschlüsse wurden verabschiedet?“ (ebd.)), um möglichst exakte Zuordnungen der Kooperationen zu den verschiedenen Organisationsformen machen zu können.

Um eine Zuordnung der in den Wettbewerbsbeiträgen enthaltenen Daten hinsichtlich des Aspektes „Aufgaben“ zu ermöglichen, können zwar die Beschreibungen der einzelnen Produkte des Kommunalen Produktplanes Baden-Württemberg zu Grunde gelegt werden, jedoch sind einige Spezifika zu berücksichtigen:

1. Aggregation der Daten: Abbildung 19 zeigt die Gliederungssystematik des Kommunalen Produktplanes Baden-Württemberg beispielhaft für den Produktbereich „Räumliche Planung und Entwicklung“ mit den Gliederungsebenen Produktgruppe und Produkt auf. Eine Differenzierung der Vorhaben und ihre Darstellung auf der Ebene der Produktgruppe – oder gar des Produktes – wäre zu kleinteilig, in der Darstellung kaum noch überschaubar und würde eine zu hohe Kooperationshäufigkeit suggerieren. Daher werden die IKZ auf der Ebene des Produktbereiches kategorisiert.
2. Wertebezug: In den Abbildungen über die interkommunale Zusammenarbeit in Deutschland wird in absoluter Häufigkeit dargestellt, wieviele IKZ in einem bestimmten Aufgabenbereich

kooperativ tätig sind. Nicht dargestellt wird, ob eine einzelne IKZ mehrfach in einem Aufgabenbereich eine Aufgabe wahrnimmt. Die Angaben über alle Aufgabenbereiche stellen die Grundgesamtheit dar.

3. Originäre Wettbewerbsidee: Es werden nur die originären Wettbewerbsbeiträge berücksichtigt, allgemeine Zielsetzungen der Kooperationen bleiben als gesonderte Vorhaben unberücksichtigt.
4. Keine internationalen Vorhaben: Aus den bereits beschriebenen Gründen werden auch einzelne Vorhaben mit internationalem Kontext nicht berücksichtigt.
5. Hinreichend konkrete Angaben: Die Vorhaben mussten hinreichend konkret beschrieben sein, um sie zuordnen zu können.
6. Inhaltlicher Schwerpunkt: Da die Beschreibungen der einzelnen Produkte im Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg verschiedene Zuordnungen der Vorhaben ermöglicht,⁴² müssen diese nach ihrem inhaltlichen Schwerpunkt einem Produktbereich zugeordnet werden.
7. Keine Aufspaltung: Würden die Vorhaben stark differenziert betrachtet, ergäbe sich eine Vielzahl von Produkten⁴³ und somit die Möglichkeit der Zuordnung auf mehrere Produktbereiche. Hierdurch würde eine nicht existierende Kooperationsintensität suggeriert. Daher werden die Vorhaben auf ihren zentralen Aufgabeninhalt reduziert und lediglich einem Produktbereich zugeordnet.
8. Aktuelle Vorhaben: Aus den Wettbewerbsbeiträgen werden nur die Kooperationsvorhaben berücksichtigt, die zumindest in der Planungsphase befindlich sind. Weder frühere noch für die Zukunft geplante Vorhaben werden einbezogen.
9. Regionale Entwicklungskonzepte: Eine Ausnahme von der Vermeidung einer Mehrfachzuordnung stellen regionale Entwicklungskonzepte (REK) dar. Nicht nur die REK, sondern auch die aus ihnen resultierenden weiteren Projekte wurden – sofern sie von den Wettbewerbsteilnehmern angegeben wurden – in die Auswertung einbezogen und dem jeweils erkennbaren Schwerpunkt gemäß einem Produktbereich zugeordnet.
10. Produkte oder Aufgaben: Zwar erfolgt die Kategorisierung der kooperativen Vorhaben aus den Beiträgen zum Wettbewerb „kommKOOP“ gemäß der Gliederungslogik der Idee des Produktplanes. In der folgenden Untersuchung werden die Kategorien jedoch nicht als Produktbereiche, sondern als Aufgabenbereiche bezeichnet.

⁴² Die „Durchführung von Eigenveranstaltungen“ ist z.B. ein Produkt der Produktgruppe „Tourismus“, die konkreten Veranstaltungen (wie z.B. Kultur- oder Sportveranstaltungen) werden auch in anderen Produktgruppen wie „Sonstige Kulturpflege“ oder „Förderung des Sports“ beschrieben (vgl. IM BW 2006).

⁴³ Die Planung und Realisierung z.B. eines Gewerbegebietes könnte in die Produkte „Verbindliche Bauleitplanung“ und „Planung/Vermarktung/Vermittlung von Gewerbeflächen/-objekten“ aufgliedert und demzufolge den Produktbereichen „Räumliche Planung und Entwicklung“ sowie „Wirtschaft und Tourismus“ zugeordnet werden (vgl. IM BW 2006).

Abbildung 19: Produktbereich Räumliche Planung und Entwicklung

Produktgruppe	Produkt
Stadtentwicklung, Städtebauliche Planung, Verkehrsplanung und Stadterneuerung	Stadtentwicklung
	Vorbereitende Bauleitplanung
	Städtebauliche Rahmenplanung, informelle Planung
	Städtebaulicher Entwurf, Konzepte zu Bebauung und Freiraum, Stadtgestaltung
	Verbindliche Bauleitplanung
	Verkehrsentwicklungsplan
	Konzepte zur Verkehrslenkung und Steuerung
	Entwurf von Verkehrsanlagen
	Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen und städtebauliche Maßnahmen nach Sonderprogrammen
	Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen
	Rechtsverfahren und Gebote
	Städtebauliche Verträge
	Planungs- und Gestaltungsberatung
Stellungnahmen zu Planungen und Vorhaben Dritter	
Flächen- und grundstückbezogene Daten und Grundlagen	Führung und Bereitstellung des Liegenschaftskatasters
	Weitere grundstücksbezogene Basisinformationen
	Vermessungstechnische Ingenieurleistungen
	Liegenschaftsvermessung
	Raumbezugsysteme nach Lage und Höhe
	Grundlagen raumbezogener Informationssysteme
	Führung und Bereitstellung von Karten und Geodaten
	Umlegungsverfahren nach Baugesetzbuch und sonstige Ordnungsmaßnahmen
	Realisierungsuntersuchungen zur Baulandbereitstellung
	Führung und Bereitstellung der Kaufpreissammlung, Markt- und Preisanalysen (Gutachterausschuss)
	Erstellung von Wertgutachten (Gutachterausschuss)
Flurneuordnung	Flurneuordnung für Gemeindeentwicklung, Land- und Forstwirtschaft und Naturschutz
	Flurneuordnung zur Umsetzung von Infrastrukturmaßnahmen
	Flurneuordnung für eine ganzheitliche innerörtliche Strukturentwicklung
	Projektbezogene Entwicklungsplanung; Beratung und Moderation im ländlichen Raum
	Freiwilliger Nutzungsaustausch
	Sicherstellung der Belange der Landentwicklung
	Vertretung der Kommune in Flurbereinigungsverfahren

(Quelle: Eigene Darstellung nach IM BW 2006: 265 ff.)

Die auf die beschriebene Weise identifizierten und kategorisierten IKZ müssen anschließend einer der in Kapitel 3.2.2 beschriebenen Organisationsformen zugeordnet werden, um den Bereich der „Erledigung“ bearbeiten zu können. Auch hierfür sind einige Spezifika zu beachten:

1. Nicht nur ausschließlich öffentlich-rechtliche Beteiligte: Es werden nicht nur Zusammenschlüsse, an denen ausschließlich öffentlich-rechtliche Körperschaften beteiligt sind, berücksichtigt, sondern auch Kooperationsvorhaben, an denen Private beteiligt sind.

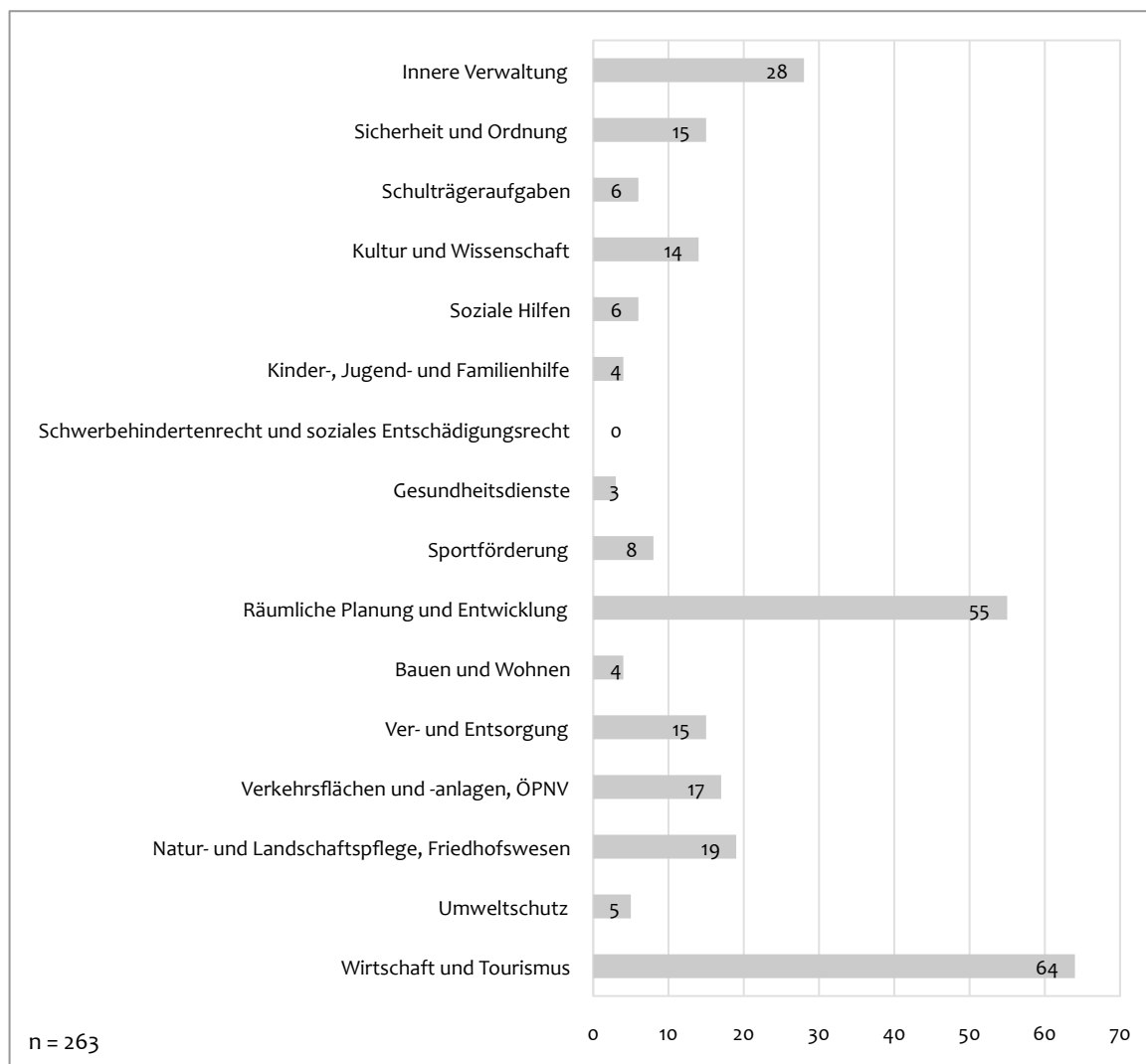
2. Keine Dienstleistungsverhältnisse: Sind Private lediglich als Dienstleister für die öffentlich-rechtlichen Körperschaften tätig, werden diese Organisationsformen nicht berücksichtigt.
3. Kategorisierung: Zusätzlich zu den öffentlich-rechtlichen, privatrechtlichen und informellen Möglichkeiten der Institutionalisierung der jeweiligen Kooperation wird die Rubrik der sonstigen Kooperationsformen aufgeführt. Hierunter fallen die Kooperationen, die keiner anderen Kategorie eindeutig zuzuordnen sind. Formen der Zusammenarbeit mit Privaten (PPP) werden ebenfalls unter dieser Rubrik erfasst.
4. Mehrere Organisationsformen: Aus verschiedenen Gründen liegt die Zahl der Organisationsformen über der Zahl der IKZ bzw. der Zahl der Wettbewerbsbeiträge:
 - a. Vereinzelt haben institutionalisierte Kooperationen für eine Teilaufgabe eine gesonderte, weitere Kooperationsform gebildet.
 - b. Einige Kooperationen, die mehrere Vorhaben durchführen, haben für die einzelnen Vorhaben jeweils eigene – voneinander unterschiedliche – Organisationsformen gebildet.
 - c. Wenn in der Planungsphase bzw. Planungs- und Realisierungsphase eines Vorhabens eine andere Organisationsform gebildet wurde als in der späteren Phase des Betriebes oder der Vermarktung des gleichen Vorhabens, werden beide Organisationsformen berücksichtigt.⁴⁴ Gleiches gilt, wenn für ein Vorhaben zwischen verschiedenen Beteiligten unterschiedliche Organisationsformen gebildet wurden.
5. Keine Vorläuferformen: Organisationsformen, die in einer Phase für die Vorbereitung bzw. einer Frühphase einer IKZ gebildet wurden, werden in der Analyse nicht berücksichtigt.

4.1.3 Aufgabenbereiche

Die Darstellung in Abbildung 20 basiert auf der Idee des Produktplanes und den in Kapitel 4.1.2 beschriebenen spezifischen Regeln der Datenaufbereitung der Beiträge zum Wettbewerb „komm-KOOP“. Da einige Kooperationen Vorhaben in verschiedenen Aufgabenbereichen durchgeführt haben, beträgt die Grundgesamtheit – gemäß der Definition zum Wertebezug (siehe oben) – 263 (n) IKZ und liegt deutlich über der Anzahl von 148 Wettbewerbsbeiträgen.

Die Bandbreite der IKZ je Aufgabenbereich reicht von 0 bis 64. Werden die Maximalwerte von 64 und 55 sowie 0 als statistische „Ausreißer“ ausgeklammert, reicht die bereinigte Bandbreite von 3 bis 28 IKZ je Aufgabenbereich.

⁴⁴ Streng betrachtet handelt es sich um zwei Vorhaben: 1. Planung und ggf. Realisierung eines Vorhabens, 2. Betrieb eines Vorhabens. Die separate Betrachtung und Aufnahme würde jedoch unter dem Aspekt der „Aufgaben“ eine höhere Kooperationsintensität suggerieren.

Abbildung 20: Aufgabenbereiche der IKZ in Deutschland

(Quelle: Eigene Darstellung)

In einer Rangfolgebetrachtung der Aufgabenbereiche, die von den Gemeinden kooperativ wahrgenommen werden, sind die Bereiche „Wirtschaft und Tourismus“ (64), „Räumliche Planung und Entwicklung“ (55), „Innere Verwaltung“ (28), „Natur- und Landschaftspflege“ (19) und „Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV“ (17) am stärksten besetzt – hier sind interkommunale Kooperationen im Wettbewerb am weitesten verbreitet. Werden neben den fünf am häufigsten besetzten Aufgabenbereiche die fünf am wenigsten vertretenen Bereiche betrachtet (ohne den Aufgabenbereich mit 0 IKZ), dann stehen „Sportförderung“ (8), „Schulträgeraufgaben“ sowie „Soziale Hilfen“ (je 6), „Umweltschutz“ (5), „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ sowie „Bauen und Wohnen“ (je 4) und „Gesundheitsdienste“ (3) am Ende der Rangfolge.

Der Aufgabenbereich „Räumliche Planung und Entwicklung“ ist mit einer Anzahl von 55 IKZ an zweiter Stelle der am stärksten besetzten kooperativ wahrgenommenen Aufgabenbereiche und liegt deutlich über dem Mittelwert von 16,44 IKZ je Aufgabenbereich. Noch deutlicher wird die herausragende Stellung dieses Bereiches, wenn die Merkmalsausprägung in Relation zum Mittelwert über alle

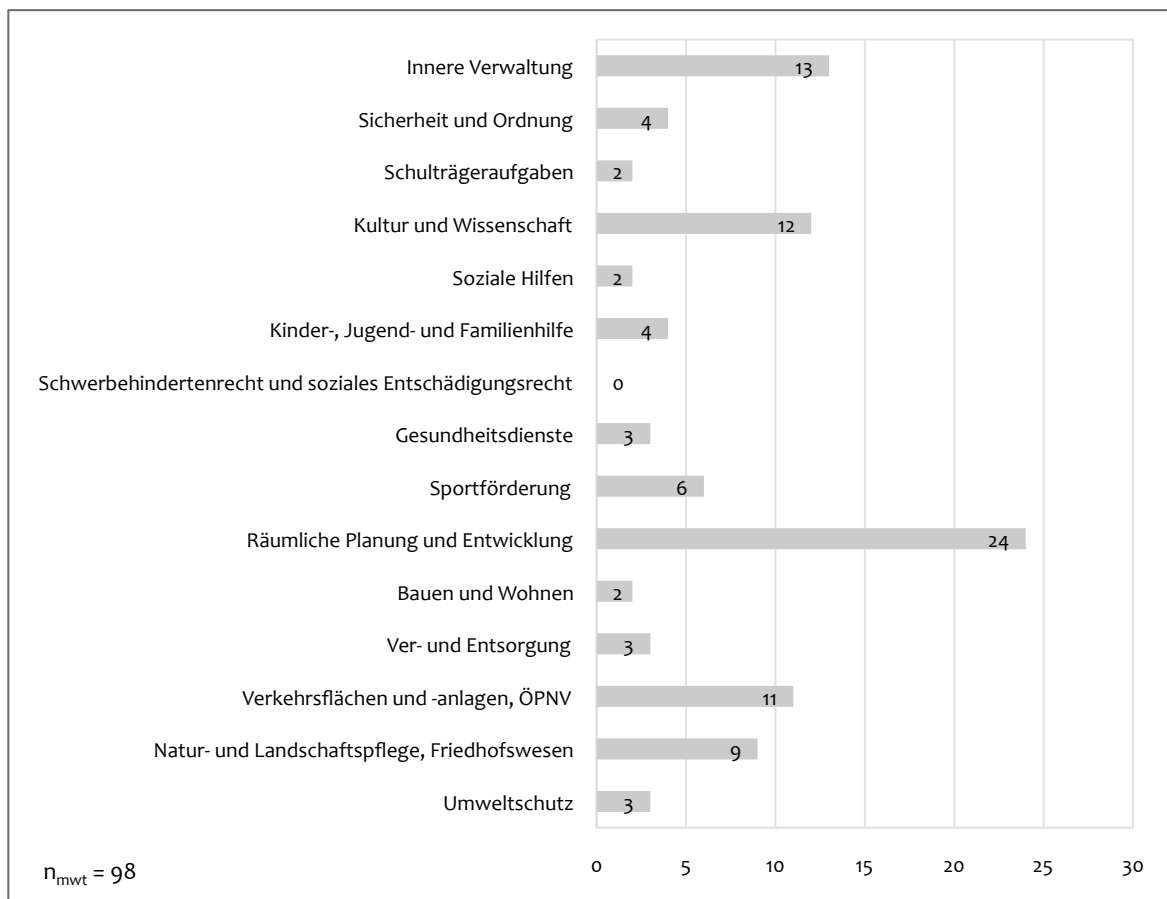
Aufgabenfelder gesetzt und nach ihrer relativen Bedeutung angegeben wird: Der Wert für die relative Bedeutung beträgt 3,35.

Die Darstellung in Abbildung 20 zeigt die **Kooperationshäufigkeit** in den verschiedenen Aufgabenbereichen. Darüber hinaus kann auch die **Kooperationsintensität** der IKZ näher betrachtet werden, indem auf die Wahrnehmung mehrerer Aufgabenbereiche abgestellt wird.

Von den 148 IKZ nimmt deutlich weniger als ein Drittel mehrere Aufgabenbereiche kooperativ wahr. Die Mehrheit der am Wettbewerb „kommKOOP“ beteiligten IKZ (107) kooperiert nur in einem Aufgabenbereich. Lediglich 41 IKZ nehmen als „Mehrfachkooperationen“ mindestens zwei Aufgabenbereiche kooperativ wahr.

Im Folgenden wird näher auf die Kooperationsintensität in den drei am stärksten gemeinsam wahrgenommenen Aufgabenbereichen eingegangen.

Abbildung 21: Wahrnehmung mehrerer Aufgabenbereiche: Wirtschaft und Tourismus und andere Aufgabenfelder

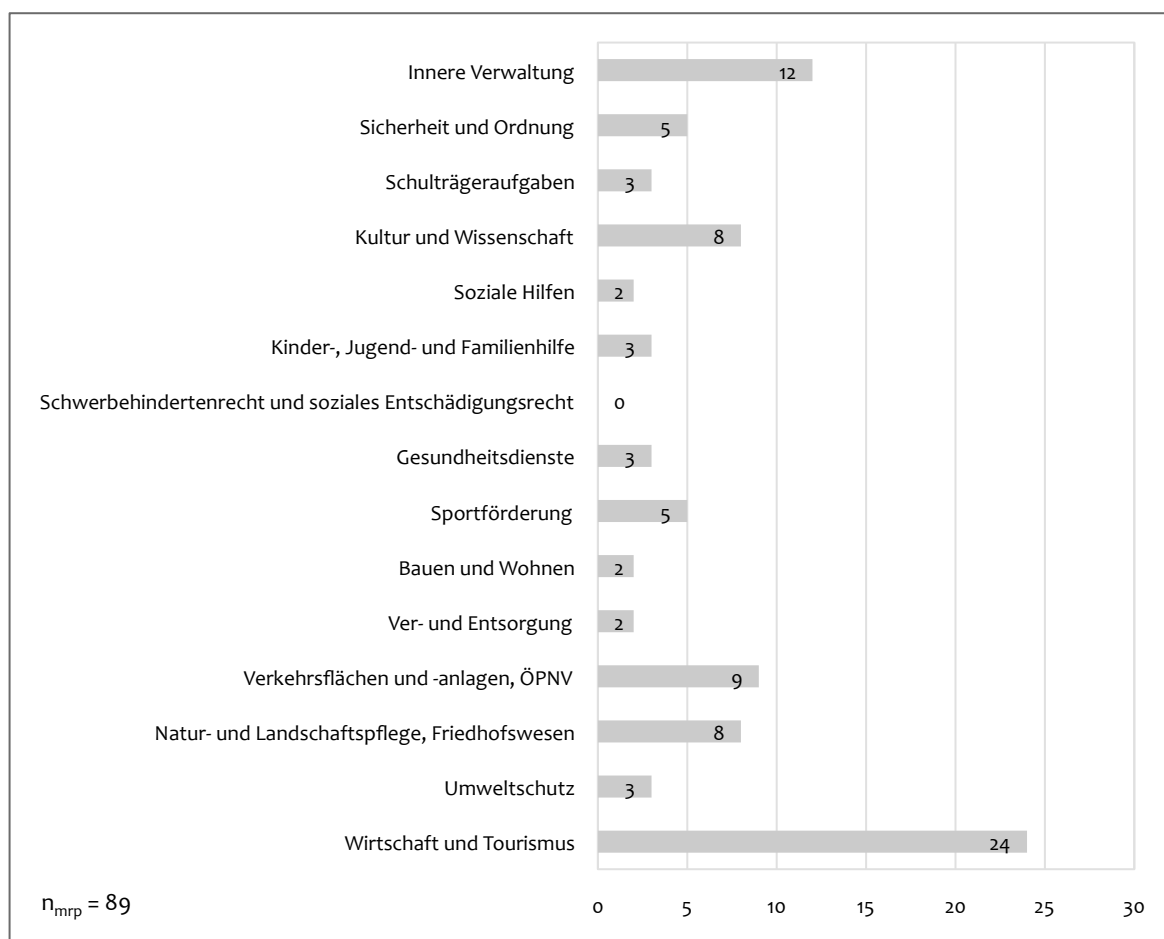


(Quelle: Eigene Darstellung)

Der Aufgabenbereich „Wirtschaft und Tourismus“ stellt den am häufigsten kooperativ wahrgenommenen Aufgabenbereich dar. Die hier involvierten IKZ sind – im Falle der Mehrfach-Kooperation – vor allem in den Aufgabenbereichen „Räumliche Planung und Entwicklung“ (24), „Innere Verwaltung“ (13), „Kultur und Wissenschaft“ (12) und „Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV“ (11) tätig.

Vor allem die zusätzliche Kooperation im Aufgabenbereich „Räumliche Planung und Entwicklung“ erscheint auf Grund der engen inhaltlichen Verzahnung plausibel: Beide Aufgabenbereiche wirken stark auf die Raumentwicklung ein. Inhaltlich ergeben sich auch zwischen den Aufgabenbereichen „Wirtschaft und Tourismus“ sowie „Kultur und Wissenschaft“ enge Verzahnungen, so dass die Mehrfachkooperation hier plausibel erscheint. Auch die Häufung im Aufgabenbereich „Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV“ kann durch die inhaltliche Verbindung erklärt werden. Die Häufigkeit im Aufgabenbereich „Innere Verwaltung“ ergibt sich jedoch nicht durch eine enge inhaltliche Verzahnung mit dem Aufgabenbereich „Wirtschaft und Tourismus“. Die Zusammenarbeit in inhaltlich nicht unmittelbar benachbarten Bereichen kann vielmehr als Indikator für eine hohe Kooperationskultur der Beteiligten gewertet werden.

Abbildung 22: Wahrnehmung mehrerer Aufgabenbereiche: Räumliche Planung und Entwicklung und andere Aufgabenfelder

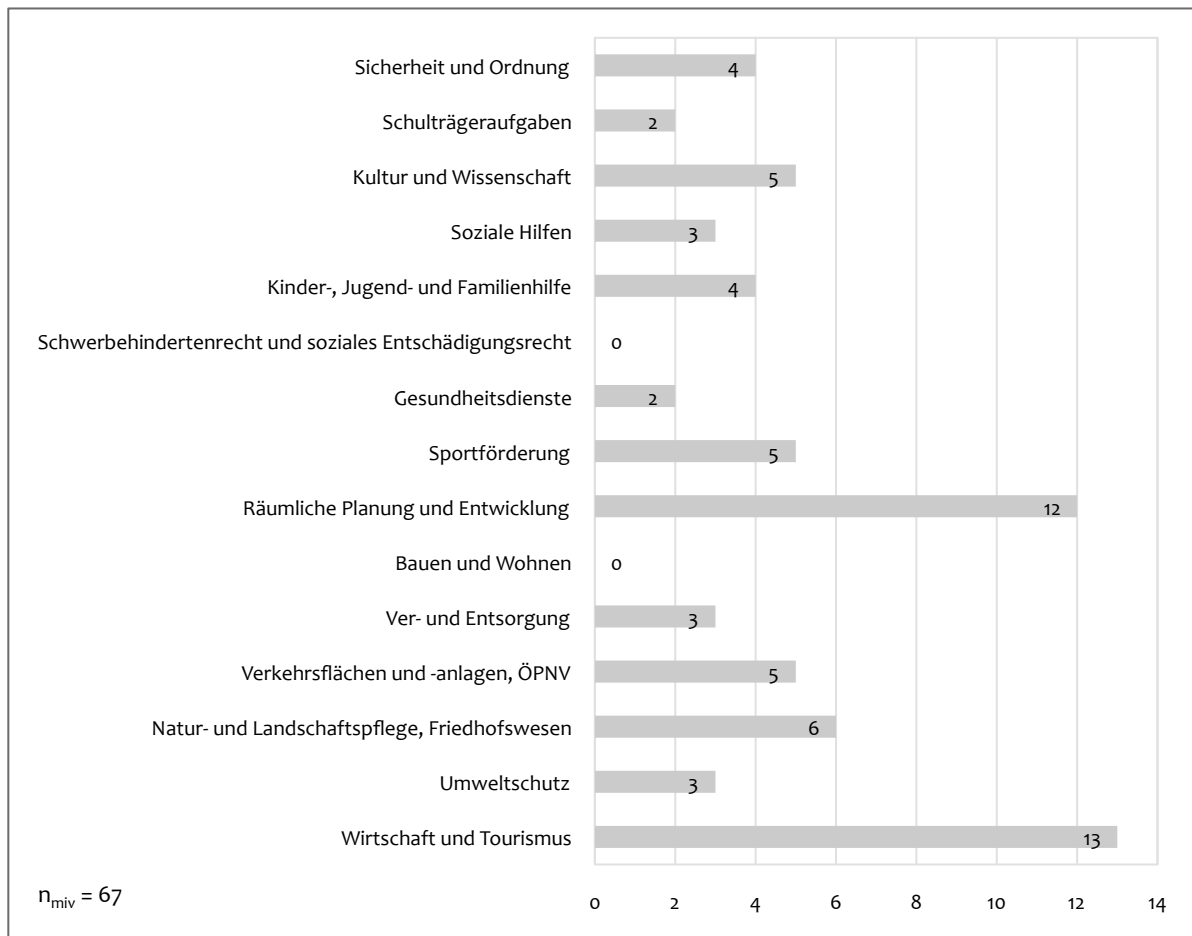


(Quelle: Eigene Darstellung)

Von den IKZ, die im Aufgabenbereich der „Räumlichen Planung und Entwicklung“ (der in der Gesamtbetrachtung am zweithäufigsten belegte Aufgabenbereich) tätig sind, nehmen 28 IKZ zugleich mindestens einen weiteren Aufgabenbereich gemeinsam mit anderen Gemeinden wahr, vor allem in den Aufgabenbereichen „Wirtschaft und Tourismus“ (24) und – wenn auch schon deutlich seltener – „Innere Verwaltung“ (12). Die Häufigkeit im Aufgabenbereich „Wirtschaft und Tourismus“ kann wie

zuvor beschrieben durch die enge inhaltliche Verbindung erklärt werden. Wie für die IKZ, die im Aufgabenbereich „Wirtschaft und Tourismus“ mehrfach kooperieren, kann auch für die IKZ, die im Aufgabenbereich „Räumliche Planung und Entwicklung“ zusätzlich einen weiteren Bereich mit anderen Gemeinden wahrnehmen, festgehalten werden, dass die Häufigkeit der Kooperation im Aufgabenbereich „Innere Verwaltung“ primär nicht durch die inhaltliche Verzahnung miteinander erklärt werden kann. Auch hier gilt, dass die Zusammenarbeit in diesen beiden nicht unmittelbar benachbarten Aufgabenbereichen als Indikator für eine hohe Kooperationskultur zu werten ist.

Abbildung 23: Wahrnehmung mehrerer Aufgabenbereiche: Innere Verwaltung und andere Aufgabenfelder



(Quelle: Eigene Darstellung)

In der Gesamtbetrachtung rangiert die „Innere Verwaltung“ mit 28 IKZ wie beschrieben an dritter Stelle der am häufigsten kooperativ wahrgenommenen Aufgabenbereiche. Die häufigsten zusätzlichen Kooperationen der IKZ, die in diesem Bereich gemeinsam tätig sind, liegen in den Aufgabenbereichen „Wirtschaft und Tourismus“ (13) und „Räumliche Planung und Entwicklung“ (12). Wie zuvor dargelegt, können diese Häufungen als Indikator für eine hohe Kooperationskultur der beteiligten Gemeinden gewertet werden.

4.1.4 Kooperationsformen

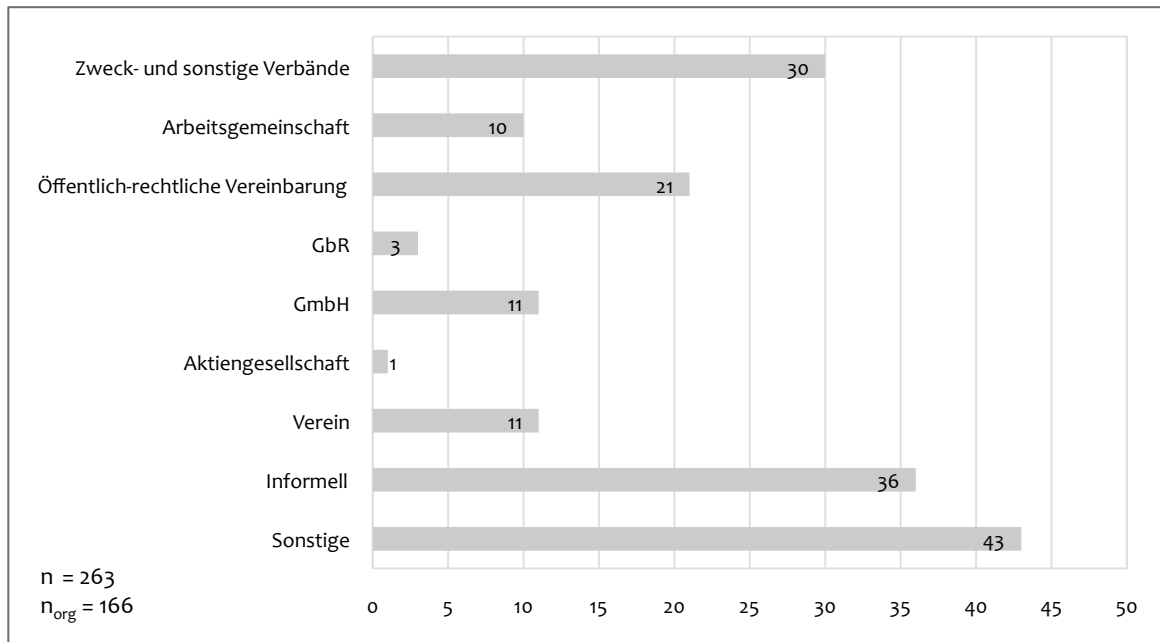
Den am Wettbewerb „kommKOOP“ beteiligten IKZ standen auf Grund des allgemeinen Kooperationsrechts der Länder zahlreiche Organisationsformen zur Verfügung. Sie konnten zwischen den rechtsförmlichen (öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen) und nicht-rechtsförmlichen Möglichkeiten der Zusammenarbeit wählen.

Werden die sonstigen Formen – aus den in den Zuordnungsregeln beschriebenen Gründen – von der näheren Betrachtung ausgenommen, wurde am häufigsten die informelle Form der Zusammenarbeit (36) gewählt. An zweiter Stelle folgt die Bildung von Zweck- und sonstigen Verbänden mit einem Wert von 30. Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen wurden 21-mal als Organisationsform gewählt. Erst an vierte Stelle finden sich privatrechtlich organisierte Kooperationsformen: GmbH und Verein als Rechtsform der Wettbewerbsteilnehmer weisen jeweils den Wert 11 auf. Arbeitsgemeinschaften nach dem jeweiligen Landesrecht wurden 10-mal gewählt. In drei Fällen wurde die GbR und nur in einem Fall die Aktiengesellschaft als Rechtsform der Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten gewählt.

Die gewählten Kooperationsformen können danach zusammengefasst werden, ob sie öffentlich-rechtlich, privatrechtlich oder informell bestimmt sind. Dabei ergibt sich eine eindeutige Dominanz der öffentlich-rechtlichen Formenwahl. In 61 Fällen – bzw. zu 36,75 % – wurden öffentlich-rechtliche Kooperationsformen gewählt, in 36 Fällen – bzw. zu 21,69 % – die Möglichkeit der informellen Zusammenarbeit genutzt und nur in 26 Fällen – bzw. zu 15,66 % – wurde die Kooperation auf privatrechtlicher Grundlage organisiert.

Die Befunde weichen damit erheblich von anderen Untersuchungen ab. Eine Kienbaum-Studie weist zwar auch für öffentlich-rechtliche Kooperationsformen den Höchstwert auf. Dieser ist jedoch mit 70,6 % nahezu doppelt so hoch wie der Wert aus den Beiträgen des Wettbewerbs „kommKOOP“ (vgl. Kienbaum Management 2004: 9). Eine Difu-Studie (vgl. Hollbach-Grömig et al. 2005: 31 ff.) wiederum sieht den Zweckverband (als die einzige dort aufgeführte öffentlich-rechtliche Kooperationsform) lediglich an dritter Stelle der Organisationsformen.⁴⁵ Für die privatrechtliche Zusammenarbeit weist die Kienbaum-Studie mit einem Anteil von 18,2 % einen ähnlich hohen Wert aus wie die Untersuchung des „kommKOOP“-Wettbewerbs. Allerdings befindet sich dieser Wert in der Kienbaum-Studie an zweiter Stelle der gewählten Kooperationsformen. Die Difu-Studie wiederum weist die privatrechtliche als die häufigste Kooperationsform der durch sie untersuchten IKZ aus. Informelle Formen stehen dort wie auch in der Auswertung der „kommKOOP“-Beiträge an zweiter Stelle der von den IKZ gewählten Kooperationsformen (vgl. Kienbaum Management 2004: 9; Hollbach-Grömig et al. 2005: 31 ff.).

⁴⁵ Hierzu ist allerdings anzumerken, dass die Difu-Studie „primär auf Kooperationen gerichtet war, die gerade nicht in verbandlicher Form organisiert sind“ (Hollbach-Grömig et al. 2005: 33).

Abbildung 24: Kooperationsformen der IKZ in Deutschland

(Quelle: Eigene Darstellung)

Wie die Addition der Kooperationsformen zeigt, haben die untersuchten 148 Kooperationsbeiträge insgesamt 166 Organisationsformen (n_{org}) gewählt. Somit haben einige Wettbewerbsteilnehmer mehr als eine Kooperationsform zur Erfüllung der jeweiligen Aufgaben gebildet. Im Folgenden wird daher die Zuordnungen der Aufgabenfelder und Kooperationsformen untersucht.

4.1.5 Kooperationsformen und Aufgabenbereiche

Nachfolgend wird die Verbindung von kooperativ wahrgenommenen Aufgabenbereichen und den dafür gewählten Organisationsformen mit dem Ziel untersucht, ein Beziehungsmuster zu identifizieren.

Für die einzelnen Organisationsformen können folgende Aussagen getroffen werden:

1. Zweck- und sonstige Verbände: Sie wurden am häufigsten in den Aufgabenbereichen „Räumliche Planung und Entwicklung“ sowie „Wirtschaft und Tourismus“ als Kooperationsform gewählt. In den Aufgabenbereichen „Schulträgeraufgaben“, „Soziale Hilfen“, „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ sowie „Umweltschutz“ stellen sie die am seltensten gewählte Kooperationsform dar.
2. Arbeitsgemeinschaften: Diese Kooperationsform wurde ebenfalls am häufigsten in den Aufgabenbereichen „Räumliche Planung und Entwicklung“ sowie „Wirtschaft und Tourismus“ und am seltensten in den Aufgabenbereichen „Soziale Hilfen“ sowie „Bauen und Wohnen“ gewählt. Da sie – in der Regel – eine nur unverbindliche Wirkung entfalten (siehe Kapitel 3.2.2.1), können sie im Verbund mit den informellen Kooperationslösungen betrachtet werden.

3. Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen: Am häufigsten wurden sie im Aufgabenbereich „Sicherheit und Ordnung“ und am seltensten für „Schulträgeraufgaben“ und „Umweltschutz“ gewählt.
4. GbR: Sie wurden insgesamt nur selten gewählt; ihr Schwerpunkt liegt in den Aufgabenbereichen „Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV“ sowie „Wirtschaft und Tourismus“.
5. GmbH: Diese privatrechtliche Organisationsform wurde insgesamt etwas häufiger genutzt als die GbR. Sie wurden am häufigsten in den Aufgabenbereichen „Wirtschaft und Tourismus“ sowie „Ver- und Entsorgung“ gewählt.
6. Aktiengesellschaft: Diese Organisationsform des privaten Rechts wurde lediglich in einem Fall – und hier im Aufgabenbereich „Wirtschaft und Tourismus“ – zur Institutionalisierung der Zusammenarbeit gewählt.
7. Verein: Am häufigsten wurde diese Kooperationsform im Aufgabenbereich „Wirtschaft und Tourismus“ gewählt.
8. Informell: Sie wurden am häufigsten für „Räumliche Planung und Entwicklung“ sowie „Wirtschaft und Tourismus“ als Kooperationsform gewählt. Insbesondere im Aufgabenbereich „Räumliche Planung und Entwicklung“ finden sich einzelne Aufgaben bzw. Produkte (wie etwa regionale Entwicklungskonzepte oder regionale Einzelhandelskonzepte), die einen informellen Aufgabencharakter haben.

Vor allem die Aufgabenbereiche „Innere Verwaltung“, „Sicherheit und Ordnung“, „Soziale Hilfen“ sowie „Bauen und Wohnen“ können, einer generellen Betrachtung folgend, stark mit einem hoheitlich geprägten Handeln in Verbindung gebracht werden. Hier wurde keine – bzw. im Aufgabenbereich „Innere Verwaltung“ nur eine – privatrechtliche Organisationsform zur Institutionalisierung der Zusammenarbeit gegründet, sie erfolgt auf formeller Ebene fast ausschließlich durch öffentlich-rechtliche Organisationsformen. Die informelle Zusammenarbeit in einigen dieser Aufgabenbereiche – sowie die Institutionalisierung der Zusammenarbeit durch einen Verein als privatrechtliche Kooperationsform – zeigt jedoch, dass im Einzelfall auch Lösungen der Institutionalisierung abseits der öffentlich-rechtlichen formalisierten Kooperationen möglich sind.

Aufgabenbereiche, die – ebenfalls einem generellen Verständnis sowie den Beschreibungen der Produkte im Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg folgend – durch einen Mix von hoheitlichem und nicht-hoheitlichem Handeln geprägt sind, weisen eine größere Vielfalt an Kooperationsformen auf, als die zuvor beschriebenen. Die Aufgabenbereiche „Räumliche Planung und Entwicklung“ sowie „Wirtschaft und Tourismus“ können exemplarisch als Beleg angeführt werden. Aber auch hier dominieren die öffentlich-rechtlichen (mit 22 Fällen für „Räumliche Planung und Entwicklung“ sowie 21 Fällen für „Wirtschaft und Tourismus“) gegenüber den privatrechtlichen Organisationsformen (mit 6 Fällen für „Räumliche Planung und Entwicklung“ sowie 15 Fällen für „Wirtschaft und Tourismus“). Auch die informellen Möglichkeiten der Zusammenarbeit wurden in beiden Aufgabenbereichen häufiger gewählt (mit 11 Fällen für „Räumliche Planung und Entwicklung“ sowie 12 Fällen für „Wirtschaft und Tourismus“) als privatrechtliche Organisationsformen.

Abbildung 25: Kooperationsformen und Aufgabenbereiche der IKZ in Deutschland

	Zweck- und sonstige Verbände	Arbeitsgemeinschaften	Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen	GbR	GmbH	Aktiengesellschaft	Verein	Informell	Sonstige
Innere Verwaltung	7	3	3				1	6	10
Sicherheit und Ordnung	3		8					1	4
Schulträgeraufgaben	1		1						4
Kultur und Wissenschaft	2	3	3	1				1	4
Soziale Hilfen	1	1	3						1
Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	1								3
Gesundheitsdienste		2							1
Sportförderung	2	2			1			1	4
Räumliche Planung und Entwicklung	11	8	3	1	1		4	11	19
Bauen und Wohnen		1	2						1
Ver- und Entsorgung	7		2		3			2	3
Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	2	3		2	2			1	7
Natur- und Landschaftspflege	4	4	2	1	2		1	2	7
Umweltschutz	1		1		1		1		1
Wirtschaft und Tourismus	11	8	2	2	4	1	8	12	20

(Quelle: Eigene Darstellung)

4.2 Interkommunale Kooperation in Österreich

Die nachfolgenden Abschnitte über IKZ in Österreich sind Sekundäranalysen, die auf einer Untersuchung von Lummerstorfer basieren, die im Jahr 2006 veröffentlicht wurde und sich auf die gemeindliche Kooperationssituation im Land Oberösterreich beschränkt (vgl. Lummerstorfer 2006).

Die Untersuchung Lummerstorfers ist primär aus einem betriebswirtschaftlichen Blickwinkel erstellt worden. Die Arbeit verfolgt nicht nur theoretische Ziele und ist daher nicht nur analytisch aufgebaut, sondern hat auch die Erarbeitung von Handlungsempfehlungen für Praktiker zum Ziel. Der empirische Teil der Arbeit beinhaltet eine quantitative Studie über die Zusammenarbeit oberösterreichischer Gemeinden sowie eine qualitative Studie über oberösterreichische Kooperationsvorhaben (vgl. Lummerstorfer 2006: 1 ff.).

4.2.1 Methodische Vorgehensweise der IKZ-Studie

Für die deskriptiv-explorativ angelegte quantitative Studie wurden mit Ausnahme der Statuarstädte⁴⁶

Abbildung 26: Ziele der Erhebung von IKZ in Oberösterreich

1. Wie viele freiwillige IKZ bestehen derzeit in Oberösterreich?
2. In welchen Aufgabenbereichen wird freiwillig kooperiert?
3. Welche Zielsetzungen werden mit dem Abschluss von IKZ verfolgt?
4. Welche Erfahrungen bestehen mit gegenwärtigen IKZ?
5. Auf welchen rechtlichen Grundlagen basieren die Kooperationen?

(Quelle: Lummerstorfer 2006: 167)

Linz, Steyr und Wels sämtliche Gemeinden in Oberösterreich befragt – somit handelt es sich bei dieser Untersuchung um eine Vollerhebung unter den Gemeinden des Bundeslandes Oberösterreich. Im Februar 2005 wurde der Erstentwurf des später an die Amtsleiter der Gemeinden gerichteten Fragebogens entwickelt und durch die Erkenntnisse eines durchgeführten Pretests in fünf ausgewählten Gemeinden überarbeitet. Im März 2005 wurde der

Fragebogen durch den Oberösterreichischen Gemeindebund an seine 442 Mitgliedsgemeinden versandt (vgl. Lummerstorfer 2006: 167 ff.).

Der Rücklauf der Fragebögen betrug am Ende der Beantwortungszeit 25,3 % und wurde durch eine Erinnerungsmail auf 44,3 % gesteigert. Auf die Fragebögen wurde darüber hinaus in den vom Oberösterreichischen Gemeindebund durchgeführten Amtsleiterseminaren hingewiesen. Durch mit einzelnen Amtsleitern geführte Telefongespräche gelang es, den Rücklauf auf insgesamt 49,3 % bzw. 218 Fragebögen zu erhöhen (vgl. Lummerstorfer 2006: 170).

Die Erhebung von IKZ in Oberösterreich bezog sich auf freiwillige Kooperationen der Gemeinden (vgl. Lummerstorfer 2006: 175). Nicht berücksichtigt wurden „Sozialhilfe-, Bezirksabfall-, Gemeindegewerkschaftsverbände, der Gemeindeverband für die Entschädigung ausgeschiedener Bürgermeister sowie die Schulsprengel“ (ebd.).

Die für die weitere Untersuchung maßgeblichen Daten von IKZ in Oberösterreich resultieren aus den Antworten auf die Fragen eins, zwei und fünf des Fragebogens, der an die Gemeinden ging. In Frage eins wurde ermittelt, ob die betreffende Gemeinde mit anderen Kommunen kooperiert und wie die Bezeichnung der Zusammenarbeit laute. Frage zwei – bei der Mehrfachnennungen möglich waren – bezog sich auf vorgegebene Aufgabenbereiche (mit Ergänzungsmöglichkeiten), denen die jeweilige Kooperation zuzuordnen war. Die Datenerhebung der Studie fußt somit nicht auf einer mit der Zuordnung der Daten aus Deutschland vergleichbaren Systematik der Aufgabenbereiche. Frage fünf des Fragebogens betraf die rechtliche Basis der Bildung der interkommunalen Kooperationen – auch hier waren wieder Antwortkategorien vorgegeben (vgl. Lummerstorfer 2006: LVI ff.).

Die Zahl der Kooperationen beträgt für Oberösterreich der Studie zufolge 319. Die Anzahl aller Kooperationsvorhaben liegt jedoch darüber, da einige Kooperationen, die im Oberösterreichischen Amtskalender aufgeführt sind, von den antwortenden Gemeinden nicht angegeben wurden (vgl. Lummerstorfer 2006: 175). Die Kooperationen, an denen die Gemeinden in Oberösterreich beteiligt

⁴⁶ „Statuarstädte sind gemeindliche Selbstverwaltungskörper mit dem Recht und der Pflicht zur Besorgung der Aufgaben der Gemeinde- und der Bezirksverwaltung“ (Neuhofer 1998: 1).

sind, nehmen oft mehrere Aufgabenbereiche wahr, so dass die Anzahl der IKZ insgesamt 720 beträgt (vgl. ebd.: 177).

4.2.2 Aufgabenbereiche

Für die Beschreibung der Situation der interkommunalen Zusammenarbeit in Oberösterreich werden die Daten aus der Studie Lummerstorfers (inkl. der Kategorienbezeichnungen) übernommen (vgl. Lummerstorfer 2006: 179). In Abbildung 27 wird die Anzahl der IKZ je Aufgabenbereich angegeben.

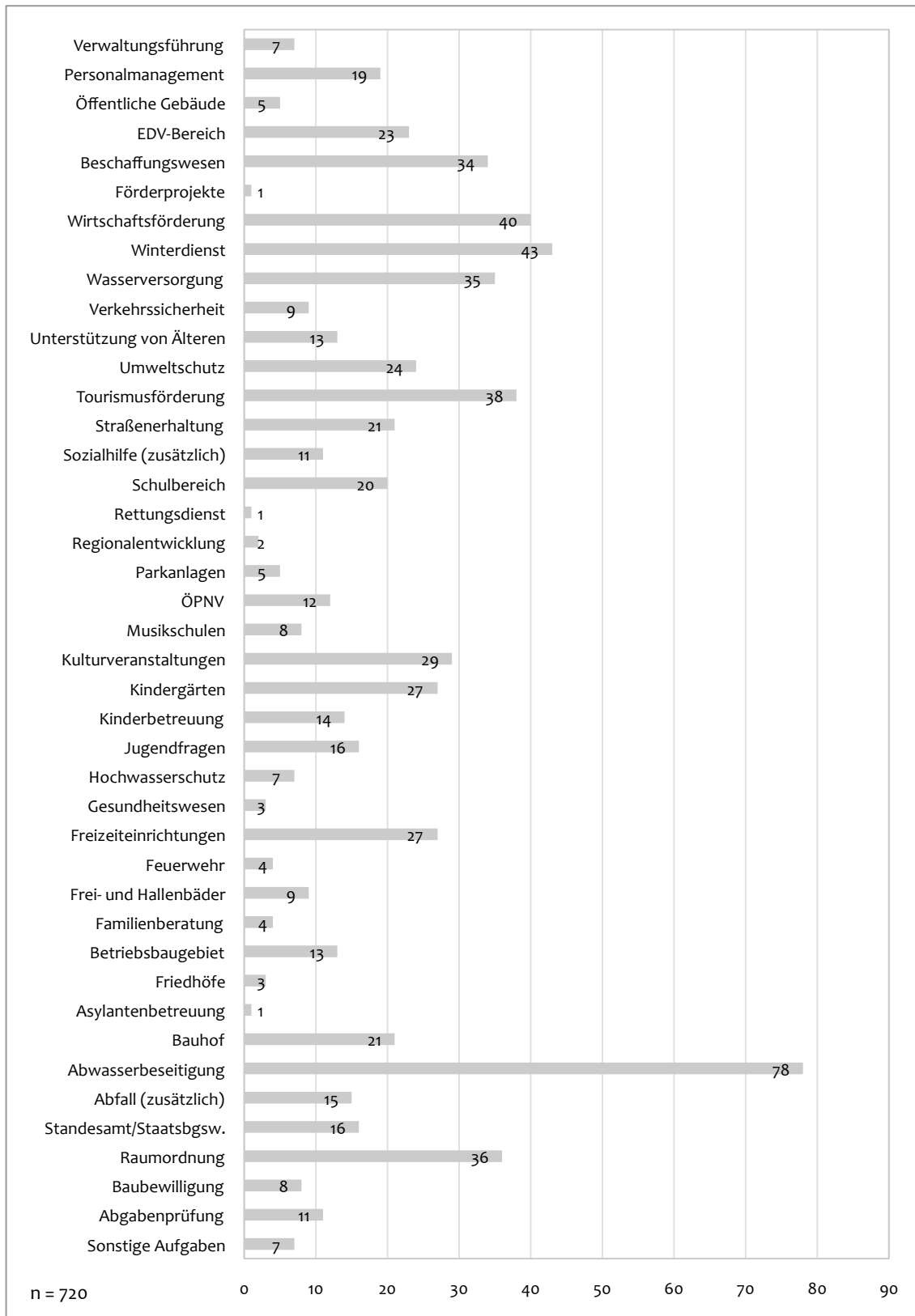
Der Differenzierungsgrad der Darstellung der Situation von IKZ in Oberösterreich entspricht nicht dem Grad der Differenzierung der Darstellung der Situation in Deutschland. Die Darstellung der interkommunalen Zusammenarbeit in Oberösterreich weist zahlreiche Aufgabenbereiche separat aus, die in der Übersicht über die IKZ in Deutschland zusammengefasst sind. So werden z.B. die Aufgabenbereiche „Verwaltungsführung“, „Personalmanagement“, „Öffentliche Gebäude“, „EDV-Bereich“, „Beschaffungswesen“, „Bauhof“ und „Abgabenprüfung“ in Abbildung 27 separat aufgeführt, finden sich aber in der Darstellung der IKZ-Situation in Deutschland unter dem Aufgabenbereich „Innere Verwaltung“ wieder (vgl. Lummerstorfer 2006: 179; IM BW 2006: 31 ff.).

In allen Aufgabenbereichen, die der Fragebogen der Studie von Lummerstorfer auflistet, finden sich Angaben zu interkommunaler Zusammenarbeit im Bundesland Oberösterreich. Einige Aufgabenbereiche wie etwa „Verkehrssicherheit“ oder „Regionalentwicklung“ wurden aus der Antwortmöglichkeit „Sonstige Aufgaben“ entnommen und zusätzlich in die Auflistung der Aufgabenbereiche eingestellt (vgl. Lummerstorfer 2006: 182 ff.).

Die Bandbreite der IKZ je Aufgabenbereich ist sehr groß und reicht von einer einzigen bis hin zu 78 IKZ. Allerdings stellt der Wert von 78 einen „Ausreißer“ dar, ohne den die Bandbreite lediglich von 1 bis 44 IKZ je Aufgabenbereich liegt. Der Mittelwert der kooperativ wahrgenommenen Aufgabenbereiche liegt für Oberösterreich bei 17,14 IKZ je Aufgabenbereich.

Werden die Angaben zu den kooperativ wahrgenommenen Aufgabenbereichen in eine Rangfolge gebracht, sind „Abwasserbeseitigung“ (78), „Winterdienst“ (43), „Wirtschaftsförderung“ (40), „Tourismusförderung“ (38) und „Raumordnung“ (36) die fünf am häufigsten besetzten Bereiche – die interkommunale Zusammenarbeit ist hier besonders weit verbreitet. Werden die fünf am geringsten besetzten Bereiche betrachtet, stehen „Öffentliche Gebäude“ und „Parkanlagen“ (je 5), „Feuerwehr“ und „Familienberatung“ (je 4), „Gesundheitswesen“ und „Friedhöfe“ (je 3), „Regionalentwicklung“ (2) und „Förderprojekte“, „Rettungsdienst“ und „Asylantenbetreuung“ (je 1) am Ende der Rangfolge kooperativ wahrgenommener Aufgabenbereiche.

Abbildung 27: Aufgabenbereiche der IKZ in Oberösterreich



(Quelle: Eigene Darstellung nach Lummerstorfer 2006: 179)

Werden „Regionalentwicklung“ und „Raumordnung“ zu einem kombinierten Aufgabenbereich zusammengefasst (um eine Annäherung der Erfüllungsinhalte an den Aufgabenbereich „Räumliche Planung und Entwicklung“ der deutschen Situation zu erreichen), beträgt die Anzahl von IKZ in diesem räumlich gestaltenden Aufgabenbereich des kommunalen Handelns 38. Dieser Wert liegt deutlich über dem arithmetischen Mittel aller kooperativ wahrgenommenen Aufgabenfelder, das für Oberösterreich 17,14 beträgt. Wird die absolute Merkmalsausprägung in diesem Bereich in Relation zum Mittelwert über alle Aufgabenfelder gesetzt (um später die Befunde der drei Untersuchungsstaaten besser miteinander vergleichen zu können), ergibt sich eine relative Bedeutung von 2,22.

Der Aufgabenbereich „Baubewilligung“ – der in der späteren Analyse der baurechtlichen Bestimmungen eine Rolle spielt – liegt mit einem Wert von 8 deutlich unter dem Mittelwert von 17,14 IKZ je Aufgabenbereich.

4.2.3 Kooperationsformen

In der Studie über IKZ in Oberösterreich betraf eine Frage auch die von den Gemeinden gewählten Kooperationsformen. Hierbei wurde nach den zur Verfügung stehenden Formen des öffentlichen Rechts (Gemeindeverband, Verwaltungsgemeinschaft), den privatrechtlichen Formen (privatrechtlicher Vertrag, kapitalmäßige Beteiligung, Verein) und informeller Zusammenarbeit unterschieden (vgl. Lummerstorfer 2006: 199, LXI).

Die am häufigsten gewählte Organisationsform ist eine öffentlich-rechtliche: die des Gemeindeverbandes mit einem Wert von 101, was einem Anteil von 31,7 % entspricht. Die zweithäufigste Form der gemeindlichen Zusammenarbeit ist informeller Art mit einem Wert von 87, bzw. 27,3 %, die allerdings nahezu gleichauf mit dem privatrechtlichen Vertrag mit einem Wert von 86 bzw. 27,0 % liegt. Die am wenigsten verbreitete Organisationsform stellt die kapitalmäßige Beteiligung mit einem Wert von 8 bzw. 2,5 % dar, die nur leicht unter dem Wert von 12 (3,8 %) für die Verwaltungsgemeinschaft liegt (vgl. Lummerstorfer 2006: 199).

Dass die Verwaltungsgemeinschaften von den Gemeinden deutlich seltener als die Gemeindeverbände zur Gestaltung ihrer Zusammenarbeit gewählt werden erscheint erstaunlich, denn die Verwaltungsgemeinschaften sind „nicht auf einzelne Aufgaben beschränkt“ (Havranek, Kemptner 2008: 66); eine Einschränkung der gemeindlichen Autonomie stellen sie ebenfalls nicht dar (vgl. Lummerstorfer 2006: 143 ff.; s.a. Kapitel 3.2.3.1). Da beide Kooperationsformen keine Beteiligung von Privaten ermöglichen, scheidet auch dieses Merkmal für eine Begründung aus. Die Studie über IKZ in Oberösterreich wurde allerdings bereits 2006 veröffentlicht. Mit Wirkung vom 1. Januar 2008 wurde jedoch § 13 oö GemO dahingehend geändert, dass nunmehr im Gegensatz zur vorherigen Bestimmung die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften nicht mehr auf die Gemeinden des gleichen politischen Bezirkes beschränkt ist (vgl. oö LGBl. Nr. 137/2007 137. Stück).

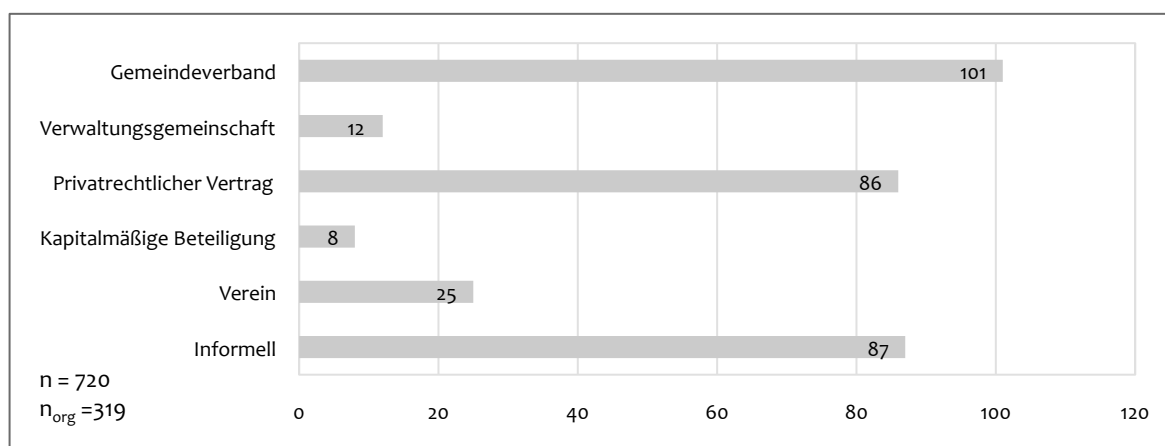
Bei den privatrechtlichen Organisationsformen dominiert die vertragliche Kooperationsform deutlich gegenüber den Möglichkeiten, die Zusammenarbeit durch einen Verein oder eine kapitalmäßige Beteiligung zu gestalten. Verschiedene Formen der Personengesellschaft wurden nicht aufgeführt. Das Ergebnis der Studie deckt sich mit den Aussagen Neuhofers zu wirtschaftlichen Unternehmungen von

Gemeinden: „Vorwiegend werden von den Gemeinden für ausgegliederte Unternehmungen die Gesellschaft mit beschränkter Haftung und die Aktiengesellschaft gewählt“ (Neuhofer 1998: 412). Die Dominanz der vertraglichen Lösung kann damit erklärt werden, dass sie zwar als Kooperationsform verstanden wird, durch sie aber keine neue Institution geschaffen wird. Die gegenüber den kapitalmäßigen Beteiligungen deutlich stärkere Bedeutung der Vereine lässt sich dadurch erklären, dass eine Vereinsgründung einfach ist und Gemeinden einem Verein leicht beitreten und bei Bedarf ihn ebenso leicht wieder verlassen können (vgl. Lummerstorfer 2006: 149).

Die sehr große Anzahl informeller Kooperationen (87) lässt sich durch ihre Charakteristika – wie in Kapitel 3.2.5 dargestellt – erklären. Sie finden sich vor allem in den Aufgabenbereichen, die sich durch die Notwendigkeit von Flexibilität und niedriger Investition auszeichnen (vgl. Lummerstorfer 2006: 207).

Werden die gewählten Kooperationsformen wie in Deutschland in die der öffentlich-rechtlichen, der privatrechtlichen und der informellen Möglichkeiten der Zusammenarbeit zusammengefasst, ergibt sich folgendes Bild: Die öffentlich-rechtlichen Formen liegen mit einem Anteil von 35,5 % etwa gleichauf mit dem Anteil der privatrechtlichen Formen von 37,3 %. Die rechtlich-normierten Kooperationsformen liegen jeweils deutlich über dem Anteil von 27,3 % für die gewählten informellen Möglichkeiten der Zusammenarbeit der Gemeinden.

Abbildung 28: Kooperationsformen der IKZ in Oberösterreich



(Quelle: Eigene Darstellung nach Lummerstorfer 2006: 199)

Eine eigenständige tabellarische Zuordnung von Aufgabenbereichen und Kooperationsformen – wie für Deutschland erstellt – ist für die IKZ-Situation in Oberösterreich auf Grund der Quelldaten nicht möglich. Statt einer eigenen Auswertung werden daher die wesentlichen Befunde aus der Studie aufgeführt (vgl. f. Folgendes Lummerstorfer 2006: 203):

1. Aufgabenbereiche Abwasserbeseitigung, Wasserversorgung, Umweltschutz (traditionelle Kooperationsbereiche): Bei diesen Aufgaben mit hoher Investitionsintensivität überwiegen der Gemeindeverband und der privatrechtliche Vertrag als Kooperationsformen. Die informelle Zusammenarbeit ist hingegen gering.

2. Aufgabenbereiche Wirtschaftsförderung, Tourismusförderung, Kulturveranstaltungen: Gemeindeverbände und Vereine werden zur Gestaltung der Zusammenarbeit gegründet.
3. Aufgabenbereiche Bauhof, Beschaffungswesen, Winterdienst, Jugendfragen, Kinderbetreuung, Kindergärten: In diesem Bereich, der nicht durch hohe Investitionen geprägt ist, besteht eine hohe Anzahl an informellen Kooperationen.
4. Generelle Zusammenhänge: Eindeutige Beziehungsmuster zwischen den Aufgabenfeldern und den Kooperationsformen sind nicht erkennbar.

4.3 Interkommunale Kooperation in der Schweiz

Die folgenden Abschnitte über das Kooperationsverhalten Schweizer Gemeinden stellen eine Sekundäranalyse der Daten und Befunde einer Untersuchung von Steiner dar, die im Jahr 2002 veröffentlicht wurde.

Ebenso wie in der IKZ-Studie über Oberösterreich werden in der Arbeit über IKZ in der Schweiz Belange des Kommunalrechts betrachtet, vor allem werden jedoch betriebswirtschaftliche Gesichtspunkte berücksichtigt, durch volkswirtschaftliche Elemente ergänzt und politikwissenschaftliche Aspekte herangezogen. Nicht berücksichtigt werden raumplanerische Belange. Mit der Arbeit werden neben theoretischen auch pragmatische Ziele verfolgt. Die Handlungsempfehlungen richten sich zum einen an die Gemeinden selbst, aber zum anderen auch ansatzweise an die Behörden der Kantone und beziehen sich sowohl auf IKZ als auch auf Fusionsvorhaben. Der empirische Teil der Arbeit umfasst eine quantitative Untersuchung jeweils aus Sicht der Kantone sowie der Gemeinden sowohl über interkommunale Zusammenarbeit als auch über Gemeindefusionen. Daneben beinhaltet die empirische Betrachtung eine qualitative Untersuchung in Form von 13 Fallstudien (vgl. Steiner 2002: 1-25).

4.3.1 Methodische Vorgehensweise der IKZ-Studie

Die quantitative Untersuchung der interkommunalen Kooperationen und Gemeindezusammenschlüsse ist deskriptiv-explorativ angelegt. Für die Studie wurden zunächst alle 26 Kantone der Schweiz befragt und daran anschließend alle 2.914 Schweizer Gemeinden¹⁷ – somit stellt die Untersuchung in zweifacher Hinsicht eine Vollerhebung dar. Kantone wie auch Gemeinden wurden in der Studie schriftlich im Rahmen eines Nationalfonds-Projekts befragt. Der Fragebogen für die Gemeinden wurde an die Gemeindegremien gerichtet.¹⁸ Der Gemeindefragebogen wurde auf der Basis der Auswertung der Kantonsbefragung – die ihrerseits 1997 erarbeitet und an die Kantone versandt wurde – entwickelt. Nachdem der Entwurf des Fragebogens im August 1998 in einer Gemeinde getestet worden war, erfolgte die Übersetzung und anschließend im September 1998 der Versand an die Schweizer Gemeinden (vgl. Steiner 2002: 299 ff.).

¹⁷ „Stand 3. September 1998“ (Steiner 2002: 303).

¹⁸ „Der Gemeindegremienleiter nimmt die oberste Führungsfunktion innerhalb der Gemeindeverwaltung ein und ist damit in vielen Gemeinden der höchste Beamte. Er bekleidet eine Schlüsselposition, da er an der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung arbeitet“ (Kleindienst 1999: 102 ff. zit. n. Steiner 2002: 301).

Abbildung 29: Ziele der Erhebung von IKZ in der Schweiz

1. Die Verbreitung der IKZ in der Schweiz soll aus Sicht der Kantone und Gemeinden aufgezeigt werden. Dabei interessieren unter anderem die Aufgabenbereiche, in denen zusammengearbeitet wird, welche Rechtsform gewählt wurde, seit wie lange die IKZ besteht und welche Auswirkungen man sich von der IKZ erhofft. Aussagen über mögliche Ursachen der IKZ sind ein weiteres Ziel.
2. Die Untersuchung soll aufzeigen, welche Gemeinden zurzeit in Zusammenschlussdiskussionen stehen. Es interessiert, weshalb Gemeinden einen Zusammenschluss in Erwägung ziehen und welche Auswirkungen sie sich davon erhoffen. Zudem sollen die Haltung der Kantone gegenüber Gemeindezusammenschlüssen aufgezeigt werden und die Instrumente, womit diese solche Reformen unterstützen.

(Quelle: Steiner 2002: 298)

Zwei Erinnerungsschreiben erhöhten die Rücklaufquote des Gemeindefragebogens¹⁹ auf 84,6 %, was 2.465 Gemeinden entspricht (vgl. Steiner 2002: 304 f.).

Die Daten, die der weiteren Untersuchung über interkommunale Zusammenarbeit in der Schweiz zu Grunde liegen, resultieren aus den Antworten auf die Frage 24 des Fragebogens, der an die Gemeinden ging. Die Frage bezog sich auf die Aufgabenbereiche, die von der jeweiligen Gemeinde kooperativ mit anderen Gemeinden erfüllt wurden sowie die Organisationsform, die für den betreffenden Aufgabenbereich gewählt wurde. Bezüglich der Aufgabenbereiche als auch der Organisationsformen waren verschiedene Antwortkategorien – mit Ergänzungsmöglichkeiten – vorgegeben (vgl. Steiner 2002: 531).

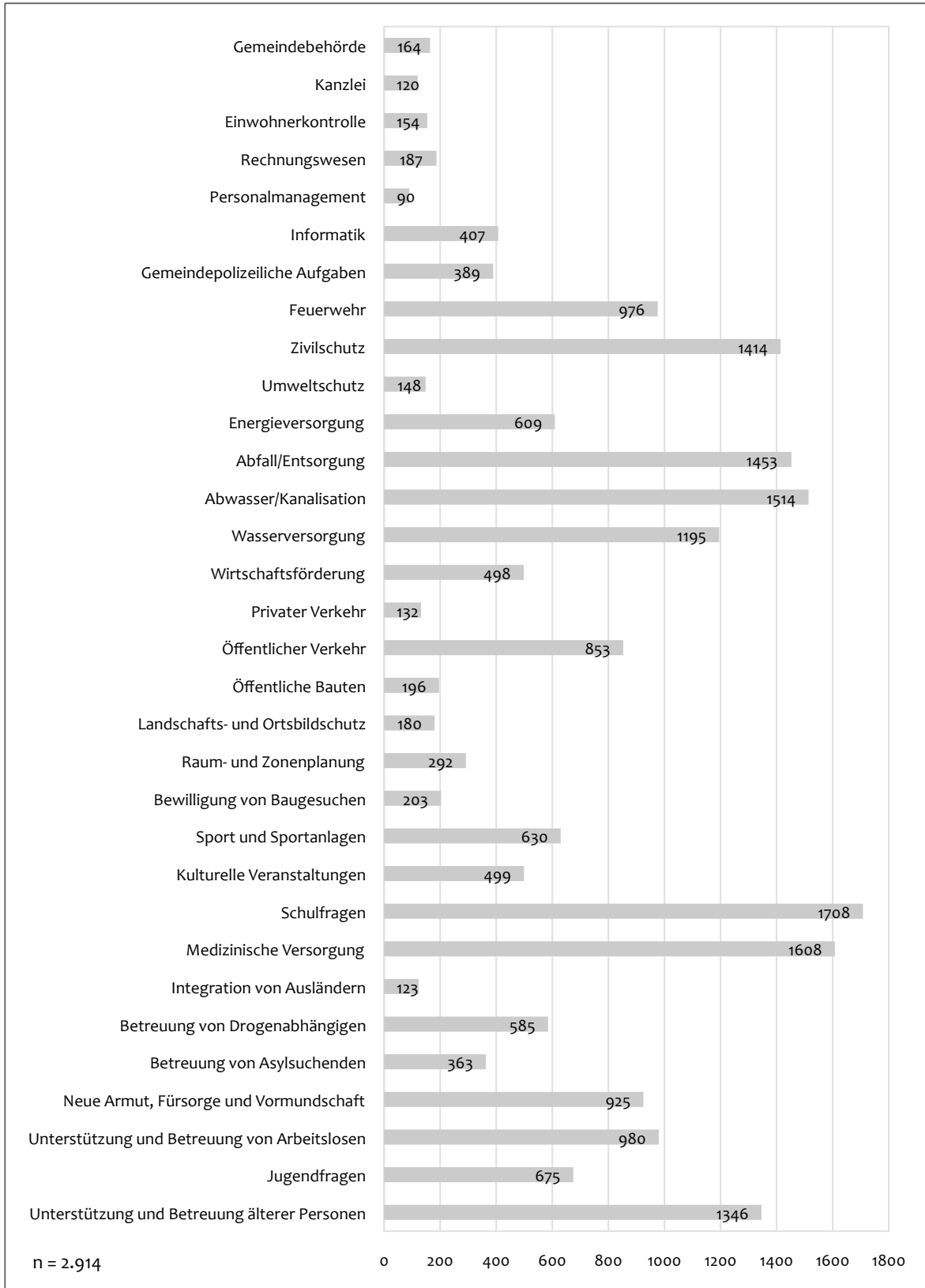
4.3.2 Aufgabenbereiche

Die graphische, Werte aufzeigende Darstellung aus der Studie über die IKZ in der Schweiz dient als Grundlage der weiteren Betrachtung (vgl. Steiner 2002: 332). Aus ihr können die erforderlichen Daten unmittelbar übernommen und abgebildet werden. Die Übersicht über die in interkommunaler Kooperation erfüllten Aufgabenbereiche zeigt, wie viele Gemeinden der Schweiz in dem jeweils angegebenen Aufgabenbereich mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten. Ein Rückschluss auf die Gesamtzahl der Kooperationen in der Schweiz ist durch die aufgeführten Daten nicht möglich. Die Merkmalsausprägungen in der Abbildung 31 sind in absoluter Häufigkeit angegeben.

Die Aufteilung der kooperativ wahrgenommenen kommunalen Aufgabenbereiche in der Schweiz entspricht im Grad ihrer Differenzierung nicht demjenigen der IKZ in Deutschland. So werden in der Darstellung der Schweizer IKZ-Situation Aufgabenbereiche separat aufgeführt, die im Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg – als der wesentlichen Gliederungsgrundlage für Deutschland – einem Produktbereich zugehören. So fallen z.B. die Aufgabenbereiche „Gemeindebehörde“, „Rechnungswesen“, „Personalmanagement“ und „Informatik“ der Schweizer Darstellung in der Zuordnung für Deutschland unter den Produktbereich „Innere Verwaltung“ (vgl. Steiner 2002: 332; IM BW 2006: 31 ff.).

¹⁹ Die Rücklaufquote der Kantonsbefragung betrug nach telefonischer Mahnung 100 % (vgl. Steiner 2002: 304).

Abbildung 30: Aufgabenbereiche der IKZ in der Schweiz



(Quelle: Eigene Darstellung nach Steiner 2002: 332)

In der Darstellung der Schweizer Situation über IKZ sind alle Bereiche, die im Fragebogen zur Studie aufgeführt waren, besetzt. Weitere als die im Fragebogen aufgeführten Aufgabenfelder wurden in der Auswertung der Studie nicht gebildet.

Die Bandbreite der Anzahl der Gemeinden, die in einem Aufgabenfeld mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten, reicht von 90 bis 1.708 Gemeinden. Die Verteilung der Werte weist keine „Ausreißer“ auf. Werden die Aufgabenbereiche in eine Rangfolge gebracht, sind die Bereiche „Schulfragen“ (1.708), „Medizinische Versorgung“ (1.608), „Abwasser/Kanalisation“ (1.514), „Abfall/Entsorgung“ (1.453) und „Zivilschutz“ (1414) die fünf am häufigsten besetzten Bereiche kommunaler Kooperation. Weniger verbreitet ist die Zusammenarbeit in den Bereichen „Umweltschutz“ (148), „Privater Verkehr“ (132), „Integration von Ausländern“ (123), „Kanzlei“ (120) und „Personalmanagement“ (90), die als die fünf am geringsten besetzten Aufgabenbereiche am Ende der Rangfolge stehen.

Der Aufgabenbereich der „Raum- und Zonenplanung“ liegt mit einer Anzahl von 292 kooperierenden Gemeinden deutlich unter dem Mittelwert von 644. Steiner zufolge handelt es sich hierbei um einen Aufgabenbereich, der bedeutsam für die gemeindliche Identität ist (vgl. Steiner 2002: 329). Die relative Bedeutung dieses Aufgabenbereiches beträgt jedoch lediglich 0,45. Die „Raum- und Zonenplanung“ ist somit ein weit unterdurchschnittlich verbreiteter Aufgabenbereich für IKZ in der Schweiz.

In der Schweiz nimmt der Aufgabenbereich „Bewilligung von Baugesuchen“ mit einem Wert von 203 kooperierenden Gemeinden eine ebenfalls deutlich unterdurchschnittliche Stellung ein. Die relative Bedeutung beträgt für diesen Aufgabenbereich lediglich 0,32.

4.3.3 Aufgaben und Kooperationsformen der IKZ

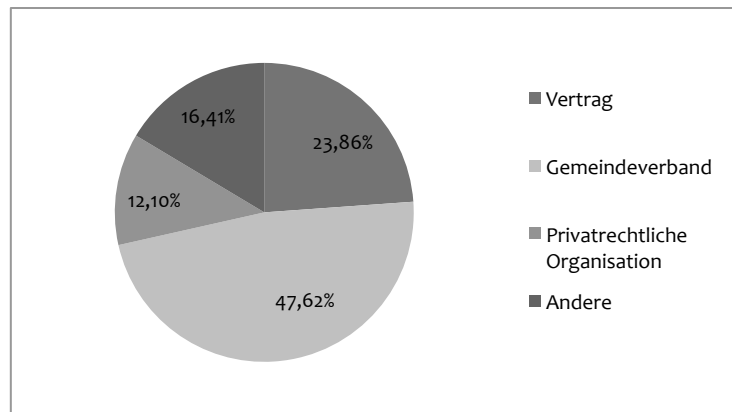
Der Fragebogen zur Erstellung der Studie über IKZ in der Schweiz beinhaltete auch die Frage in welcher Kooperationsform die Gemeinden zusammenarbeiten. Zur Auswahl standen der Vertrag, der Gemeinde-(Zweck-)Verband, die privatrechtliche Organisationsform sowie andere Kooperationsformen⁵⁰ (vgl. Steiner 2002: 531).

Die Angaben zu den Kooperationsformen der Schweizer Gemeinden in der Veröffentlichung von Steiner aus dem Jahr 2002 lagen in tabellarischer Form vor (s.a. Abbildung 32). Um eine Vergleichbarkeit der Schweizer Daten mit denen aus Deutschland und Oberösterreich zu ermöglichen, mussten die Angaben aus der Veröffentlichung über die Schweizer IKZ-Situation umgerechnet werden. Hierdurch ergeben sich mathematisch-statistisch bedingt Ungenauigkeiten, die jedoch – da die folgende Analyse und der spätere Vergleich deskriptiv-explorativ angelegt sind – vernachlässigbar erscheinen.

⁵⁰ Mit der Angabe „Vertrag“ scheint Steiner die öffentlich-rechtliche Kooperationsform des Anschlussvertrages zu meinen, führt dies aber nicht näher aus. Die Angabe „Andere“ beinhaltet seinen Vermutungen zufolge teilweise informelle Zusammenarbeit wie auch die Aufgabenübertragung an Private (vgl. Steiner 2002: 333).

Der Gemeindeverband wurde mit einem Anteil von 47,62 % als die häufigste Form der Institutionalisierung von IKZ angegeben. Vertragliche Lösungen folgten mit einem deutlichen Abstand mit einem Anteil von 23,86 %. Privatrechtliche Lösungen wurden von 12,10 % der Gemeinden als Organisationsform angegeben, die nach den anderen Möglichkeiten – die einen Anteil von 16,41 % aufweisen – die seltenste Kooperationsform darstellen.

Abbildung 31: Kooperationsformen in der Schweiz



(Quelle: Eigene Darstellung nach Steiner 2002: 332)

Obwohl die (öffentlich-rechtliche) Vertragslösung wenig Aufwand erfordert (vgl. Friederich zit. n. Steiner 2002: 94) kommt ihr dennoch eine weit geringere Bedeutung zu als dem Gemeindeverband. Dies kann mit den Möglichkeiten der Einflussnahme der Gemeinden auf die IKZ begründet werden: Der Einfluss der Gemeinden auf das Handeln des Gemeindeverbandes ist höher als bei dem Anschlussvertrag.

Der sehr geringe Anteil der privatrechtlichen Kooperationsformen kann evtl. dadurch erklärt werden, dass sie generell auf den nicht-hoheitlichen Aufgabenbereich beschränkt sind. Sollen durch sie dennoch hoheitliche Aufgaben erfüllt werden, muss ihnen die betreffende Aufgabe durch Beleihung übertragen werden, was einen erhöhten Aufwand für eine privatrechtliche Kooperationsgründung darstellt.

Wird unterstellt, dass mit der Angabe „Vertrag“ der öffentlich-rechtliche Anschlussvertrag gemeint ist, dominieren die öffentlich-rechtlichen Kooperationsformen mit einem Anteil von 71,47 % eindeutig die Rechtsformenwahl der Gemeinden in der Schweiz bei gemeinsamer Aufgabenerfüllung.

Werden die kooperativ wahrgenommenen Aufgabenbereiche mit den von den Beteiligten dafür gewählten Organisationsformen der Zusammenarbeit verknüpft, ergibt sich eine von Steiner (2002: 332) erstellte Matrix, die in Abbildung 32 dargestellt ist.

Für den Aufgabenbereich der „Raum- und Zonenplanung“ wurde in der Schweiz der Gemeindeverband (der weitgehend mit dem deutschen Zweckverband identisch ist) als die häufigste Kooperationsform gewählt. Wird dieser Aufgabenbereich auf seinen Kern reduziert betrachtet, handelt es sich hierbei – wie in Kapitel 2.2.3 beschrieben wurde – um einen Teil des autonomen Wirkungsbereiches der Gemeinden der Schweiz. Bei der eigentlichen „Raum- und Zonenplanung“ handelt es sich um formale Planungen der Gemeinden, so dass es sich bei den durch „andere“ Organisationsformen erbrachten Leistungen vermutlich um informelles Arbeiten durch Austausch von Erfahrungen bzw. Abstimmung von Planungen handelt.

Abbildung 32: Aufgabenbereiche und Kooperationsformen der IKZ in der Schweiz (in Prozent)

	Vertrag	Gemeindeverband	Privatrechtliche Organisation	Andere	n
Unterstützung und Betreuung älterer Personen	15,6	51,8	22,1	10,5	1.346
Jugendfragen	16,5	34,7	20,7	28,1	675
Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen	12,8	34,8	7,8	44,5	980
Neue Armut, Fürsorge und Vormundschaft	15,1	68,1	4,4	12,4	925
Betreuung von Asylsuchenden	28,2	24,8	7,3	39,7	363
Betreuung von Drogenabhängigen	14,6	46,0	19,6	19,8	585
Integration von Ausländern	6,7	29,4	10,1	53,8	123
Medizinische Versorgung	22,6	43,1	29,2	5,1	1.608
Schulfragen	31,4	57,4	1,1	10,1	1.708
Kulturelle Veranstaltungen	13,3	26,9	22,0	37,8	499
Sport und Sportanlagen	24,1	37,9	15,7	22,4	630
Bewilligung von Baugesuchen	28,4	23,4	19,9	28,4	203
Raum- und Zonenplanung	9,0	46,2	14,6	30,2	292
Landschafts- und Ortsbildschutz	8,5	35,8	10,8	44,9	180
Öffentliche Bauten	22,3	42,0	6,2	29,5	196
Öffentlicher Verkehr	25,4	29,7	18,9	26,1	853
Privater Verkehr	16,3	30,2	11,6	41,9	132
Wirtschaftsförderung	12,0	48,1	19,7	20,3	498
Wasserversorgung	36,5	52,2	5,7	5,5	1.195
Abwasser/Kanalisation	14,4	82,0	1,3	2,3	1.514
Abfall/Entsorgung	17,9	67,8	10,0	4,2	1.453
Energieversorgung	32,0	17,3	39,0	11,7	609
Umweltschutz	17,4	43,1	7,6	31,9	148
Zivilschutz	28,4	63,3	1,0	7,3	1.414
Feuerwehr	36,7	43,1	2,0	18,2	976
Gemeindepolizeiliche Aufgaben	47,5	24,0	3,9	24,5	389
Informatik	43,6	13,4	20,3	22,8	407
Personalmanagement	35,6	18,4	10,3	35,6	90
Rechnungswesen	38,3	15,3	20,2	26,2	187
Einwohnerkontrolle	29,1	22,5	16,6	31,8	154
Kanzlei	29,1	17,9	12,8	40,2	120
Gemeindebehörde	84,4	15,6	0,0	0,0	164

(Quelle: Steiner 2002: 332; graphisch überarbeitet)

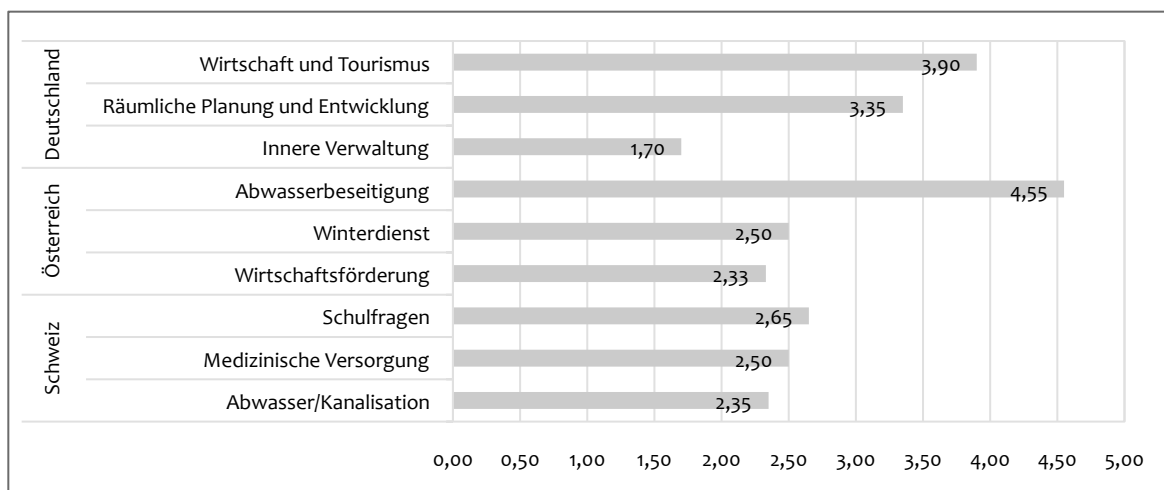
In der Studie über IKZ in der Schweiz wurde die Korrelation zwischen Aufgabenbereich und Kooperationsform untersucht. Hier konnte kein eindeutiges Muster des Zusammenhangs erkannt werden (vgl. Steiner 2002: 333). „Erfahrungsgemäss werden in der Praxis bestimmte Rechtsformen nicht selten ohne systematische Prüfung der Vor- und Nachteile deshalb gewählt, weil sie andernorts bereits bestehen („Vorbildfunktion“)“ (ebd.: 333 f.).

4.4 Zusammenfassendes Zwischenfazit

Mit diesem ersten Kapitel des analytischen Abschnitts wurden mehrere Ziele verfolgt. Zunächst sollte eine Darstellung der Kooperationssituation in den drei Untersuchungsstaaten erfolgen und Schwerpunkte des gemeindlichen Kooperationsverhaltens in Bezug auf die Aufgabenbereiche sowie die für deren Wahrnehmung gewählten Organisationsformen aufgezeigt werden. Durch einen Vergleich – der in diesem zusammenfassenden Zwischenfazit erfolgt – sollen Unterschiede bzw. Gemeinsamkeiten der Kooperationsschwerpunkte zwischen den drei Staaten identifiziert werden. Da der Fokus dieser Arbeit im Bereich der „Räumlichen Planung und Entwicklung“ liegt, wird insbesondere nach statistischen Unterschieden/Gemeinsamkeiten hierfür gesucht. Ein weiteres Ziel dieses Kapitels ist die Identifikation von Beziehungsmustern zwischen den Untersuchungsaspekten Aufgabenbereich und Organisationsform sowie der trilaterale Vergleich etwaiger Muster.

Die für den trilateralen Vergleich verwendeten Daten stammen aus Quellen unterschiedlicher Qualität und aus unterschiedlichen räumlichen Bezugseinheiten. Für Deutschland stammen sie aus einem – bundesweiten – MORO-Wettbewerb, für Oberösterreich und der Schweiz aus Studien, die entweder landesweit (Oberösterreich), oder bundesweit (Schweiz) durchgeführt wurden. Die Daten des MORO-Wettbewerbes konnten primäranalytisch, die Studien aus Oberösterreich und der Schweiz sekundäranalytisch ausgewertet werden. Die aus dem Wettbewerb „kommKOOOP“ gewonnenen Daten wurden mittels eigens abgeleiteter Kategorien und Regeln kategorisiert. Die Daten aus Oberösterreich und der Schweiz wurden unmittelbar aus der jeweiligen Studie übernommen.

Abbildung 33: Vergleich der häufigsten Aufgabenfelder (Angaben in relativer Bedeutung)



(Quelle: Eigene Darstellung basierend auf den Ausführungen des Kapitels 4)

Abbildung 34 zeigt die drei jeweils am häufigsten besetzten kooperativ wahrgenommenen Aufgabenbereiche der Untersuchungsstaaten. Bezogen auf die Bezeichnungen im Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg können folgende Aussagen zu den Aufgabenbereichen gemacht werden:

1. Wirtschaft und Tourismus: Der Aufgabenbereich „Wirtschaft und Tourismus“ ist in Deutschland das am häufigsten besetzte Feld interkommunaler Kooperation mit 64 IKZ und setzt sich deutlich vom Mittelwert von 16,44 IKZ je Aufgabenbereich ab. Auch in Oberösterreich ist die „Wirtschaftsförderung“ mit 40 IKZ einer der am weitesten verbreiteten kooperativ wahrgenommenen Aufgabenbereiche. Der Mittelwert von 17,14 wird jedoch noch stärker übertroffen, wenn wie in der Auswertung zur Situation in Deutschland der Bereich „Tourismusförderung“ (38) hinzugerechnet wird. Mit 78 IKZ ist der kombinierte Aufgabenbereich gleichauf mit dem Ausreißer „Abwasserbeseitigung“. Mit einer Anzahl von nur 498 Gemeinden, die in der „Wirtschaftsförderung“ miteinander kooperieren, liegt dieser Aufgabenbereich in der Schweiz unterhalb des Mittelwertes von 644 kooperierenden Gemeinden je Aufgabenbereich.
2. Räumliche Planung und Entwicklung: Im Wettbewerb „kommKOOP“ war der Aufgabenbereich der „Räumlichen Planung und Entwicklung“ das am zweithäufigsten besetzte Feld mit 55 IKZ. Neben „Wirtschaft und Tourismus“ gehört es zu den „Ausreißern“ der statistischen Übersicht und nimmt eine sehr hohe Bedeutung für kommunales Zusammenarbeiten ein, da es weit über dem Mittelwert von 16,44 liegt. Auch in Oberösterreich nimmt der Bereich der räumlichen Planung eine bedeutende Stellung ein. Werden die zwei Aufgabenbereiche „Raumordnung“ (36) und „Regionalentwicklung“ (2) addiert, um die Vergleichbarkeit mit der Situation in Deutschland zu erhöhen, rangiert dieser kombinierte Aufgabenbereich mit 38 IKZ ebenfalls deutlich über dem arithmetischen Mittel von 17,14. In der Schweiz ist die „Raum- und Zonenplanung“ mit nur 292 kooperierenden Gemeinden ein schwach besetzter Kooperationsbereich, der deutlich unter dem nationalen Mittelwert von 644 liegt. Ein unmittelbarer Vergleich, der auf der Bedeutung der jeweiligen raumplanungsrelevanten Aufgabenbereiche für die jeweilige Auswertung basiert, ist möglich, wenn der Wert für die relative Bedeutung gebildet wird. Die „Räumliche Planung und Entwicklung“ hat im Wettbewerb „kommKOOP“ die relative Bedeutung von 3,35, in Oberösterreich erreicht die „Raumordnung/Regionalentwicklung“ den Wert von 2,22 und in der Schweiz liegt die relative Bedeutung der „Raum- und Zonenplanung“ bei lediglich 0,45. Für die Situation in der Schweiz führt Steiner die hohe Bedeutung der „Raum- und Zonenplanung“ – neben einigen anderen Aufgabenbereichen – für die lokale Identität an (vgl. Steiner 2002: 329). Die große Abweichung zwischen diesen Werten weist auf eine unterschiedliche Wahrnehmung/Bedeutung der lokalen Identität in den drei Staaten hin bzw. kann evtl. durch andere Faktoren erklärt werden. Zumindest für die kooperative Situation der am Wettbewerb „kommKOOP“ beteiligten Gemeinden Deutschlands können die schon vor aber auch gerade nach der Wende und Beendigung des Kalten Krieges durchgeführten/eingeleiteten Truppenreduzierungen – auch durch die ehemaligen Besatzungsmächte – und die damit einhergehenden Militärflächenkonversionen als ein Grund für die große Bedeutung der „Räumlichen Planung und Entwicklung“ angeführt werden.

3. Innere Verwaltung: Dieser Aufgabenbereich steht in Deutschland an zweiter Stelle der am häufigsten kooperativ wahrgenommenen Aufgabenbereiche. Ein unmittelbarer Vergleich mit den IKZ-Situationen in Oberösterreich und der Schweiz wird dadurch erschwert, dass die Studien für diese beiden Staaten eine Vielzahl von einzelnen Aufgabenbereichen auflisten, die in Deutschland unter diesem einen Aufgabenbereich subsumiert sind. Werden zumindest für Oberösterreich „Verwaltungsführung“, „Personalmanagement“, „Öffentliche Gebäude“, „EDV-Bereich“, „Beschaffungswesen“, „Bauhof“ und „Abgabenprüfung“ zusammengefasst, ergibt sich hierdurch eine Anzahl von 120 IKZ in diesem kombinierten Aufgabenbereich. Dieser Wert liegt wie auch in Deutschland über dem Mittelwert.
4. Ver- und Entsorgung: „Abwasserbeseitigung“ ist in Oberösterreich mit 78 IKZ der „Ausreißer“ in der Statistik. Auch in der Schweiz liegt der Aufgabenbereich „Abwasser/Kanalisation“ mit 1.514 kooperierenden Gemeinden deutlich über dem Mittelwert und ist damit sogar am drittstärksten besetzt. Um eine wirtschaftliche Leistung erbringen zu können, bedürfen einige Aufgaben/Aufgabenbereiche – zu denen auch die Abwasserbeseitigung zählt – größerer Einzugsgebiete (vgl. Steiner 2002: 329). Zumindest für Oberösterreich und die Schweiz lässt sich damit die prägnante Stellung in der Gesamtschau erklären. Ein direkter Vergleich mit den Werten aus Deutschland ist jedoch erst dann möglich, wenn zumindest für Oberösterreich⁵¹ mehrere Aufgabenbereiche zusammengefasst werden, um eine inhaltliche Annäherung an den deutschen Aufgabenbereich „Ver- und Entsorgung“ zu erreichen. Hierzu müssen „Wasserversorgung“, „Abwasserbeseitigung“ und „Abfall“ zusammengefasst und die Einzelwerte addiert werden, wodurch sich 128 IKZ für den kombinierten Aufgabenbereich ergeben. Der Wert für seine relative Bedeutung beträgt 7,46. Die „Ver- und Entsorgung“ stellt in Deutschland mit nur 15 IKZ – und einem Wert der relativen Bedeutung von 0,91 – einen Bereich dar, der lediglich gerade im Mittelfeld aller kooperativ wahrgenommenen Aufgabenbereiche liegt.
5. Winterdienst: Eine Besonderheit interkommunaler Kooperationen ist in Oberösterreich der Aufgabenbereich „Winterdienst“, der mit 43 IKZ die zweitstärkste Merkmalsausprägung aufweist und deutlich über dem Mittelwert liegt. Auch wenn die Schweizer Studie diesen Aufgabenbereich nicht im Fragebogen auflistet, mag nichtsdestotrotz die Lage im Alpenraum ein wesentlicher Grund für ihre Auflistung im oberösterreichischen Fragebogen und die prägnante Besetzung im Gesamtfeld aller Aufgabenbereiche sein. Im Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg wird das Produkt „Winterdienst“ dem Produktbereich „Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV“ zugeordnet (vgl. IM BW 2006: 319 ff.).
6. Schulträgeraufgaben: In der Schweiz weist der Aufgabenbereich „Schulfragen“ mit 1.708 kooperierenden Gemeinden die stärkste Merkmalsausprägung auf. Auch dieser Bereich der gemeindlichen Aufgaben benötigt wie die Abwasserbeseitigung einen größeren Einzugsbereich (vgl. Steiner 2002: 329). In Oberösterreich liegt der Wert für den „Schulbereich“ mit 20 IKZ nur leicht über dem Mittelwert von 17,14. Allerdings beschränkte sich die oberösterreichische

⁵¹ Würden für die Schweiz die Aufgabenbereiche „Wasserversorgung“, „Abwasser/Kanalisation“, „Abfall/Entsorgung“ und „Energieversorgung“ zusammengefasst und die Einzelwerte miteinander addiert, ergäbe sich die Zahl von 4.771 kooperierenden Gemeinden. Dieser Wert läge damit deutlich über der tatsächlichen Zahl Schweizer Gemeinden.

Studie auf die freiwillige Zusammenarbeit von Gemeinden – Pflichtbereiche wie z.B. Schulsprengel waren von der Betrachtung ausgenommen (vgl. Lummerstorfer 2006: 175). Die Auswertung des Wettbewerbes „kommKOOP“ ergab für „Schulträgeraufgaben“ einen Wert von 6 IKZ, der weit unterhalb des Mittelwertes von 16,44 rangiert.

7. Gesundheitsdienste: „Medizinische Versorgung“ steht mit 1.608 kooperierenden Gemeinden in der Schweiz an zweiter Stelle der am häufigsten in Zusammenarbeit wahrgenommenen Aufgabenbereiche. Die oberösterreichische Studie weist lediglich drei IKZ im „Gesundheitswesen“ auf und auch die Auswertung für Deutschland ergab lediglich drei IKZ für „Gesundheitsdienste“, die damit in Deutschland das Schlusslicht in der Rangfolge aller kooperativ wahrgenommenen Aufgabenbereiche darstellen. Die „Kostenexplosion im Gesundheitswesen“ (Steiner 2002: 331) als Begründung für die große Anzahl der in diesem Bereich in der Schweiz zusammenarbeitenden Gemeinden scheint vor dem Hintergrund des internationalen Vergleiches – wenn ähnliche Situationen im Gesundheitswesen in den drei Staaten unterstellt werden – nicht aufrechterhalten werden zu können. Die IKZ-Situation in Deutschland muss zwar stets unter der Prämisse der Auslobung des Wettbewerbes betrachtet werden, die u.a. auf Innovation abstellt. Jedoch zeigt die der Schweizer Studie ähnlich aufgebaute Untersuchung für Oberösterreich eine ähnlich geringe Bedeutung dieses Aufgabenbereiches wie die Auswertung des Wettbewerbs „kommKOOP“. Die Begründung für die deutliche Prägnanz in der Schweiz ist daher eher in einer spezifischen nationalen Ursache zu vermuten.

Diese Übersicht zeigt ein uneinheitliches Bild der kooperativ wahrgenommenen Aufgabenbereiche in den drei Untersuchungsstaaten. Die separaten Aufgabenbereiche „Abwasserbeseitigung“ (A) und „Abwasser/Kanalisation“ (CH) gehören in zwei der drei Untersuchungsstaaten zu den am häufigsten gewählten kooperativ wahrgenommenen Aufgabenbereichen. Dieser Befund verstärkt sich, wenn für Oberösterreich eine Kombination gebildet wird, die inhaltlich dem der „Ver- und Entsorgung“ in Deutschland entspricht. Der Bereich „Wirtschaft und Tourismus“ (D) und „Wirtschaftsförderung“ (A) – der für Oberösterreich mit der „Tourismusförderung“ zu einem kombinierten Aufgabenbereich erweitert werden kann – ist ebenfalls nur in zwei der drei Untersuchungsstaaten von herausragender Bedeutung. Auch der Aufgabenbereich „Innere Verwaltung“ ist in allen drei Staaten (in Oberösterreich und der Schweiz erst dann, wenn dort kombinierte Aufgabenbereiche gebildet werden) sehr hoch.

Wenn die von den IKZ gewählten Formen der Zusammenarbeit nach öffentlich-rechtlichen, privatrechtlichen und informellen Organisationsformen unterschieden werden, ergeben sich unterschiedliche nationale Befunde:

1. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen: In Deutschland wurden in 61 Fällen – bzw. zu 36,75 % – öffentlich-rechtliche Kooperationsformen gewählt, sie sind damit die am häufigsten gewählte Organisationsform. Für Oberösterreich beträgt der entsprechende Anteilswert 35,50 %, der damit etwas seltener gewählt wurde als eine Organisationsform des privaten Rechts. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen sind mit einem Wert von 71,48 % in der Schweiz die dominanten Möglichkeiten der Institutionalisierung der Zusammenarbeit.
2. Privatrechtlich Organisationsformen: Mit einem Anteilswert von 15,66 % (dies entspricht 26 Fällen) werden privatrechtliche Organisationsformen in Deutschland am seltensten gewählt.

In Oberösterreich liegen sie mit einem Wert von 37,30 % nur leicht über dem Anteil der öffentlich-rechtlichen Organisationsformen. Von den kooperierenden Gemeinden in der Schweiz wurden privatrechtliche Organisationsformen (12,10 %) am seltensten gewählt.

3. Informelle Zusammenarbeit: In 36 Fällen – bzw. zu 21,69 % – wurde in Deutschland informell zusammengearbeitet, womit diese Formen im Mittelfeld der möglichen Organisationsformen liegen. In Oberösterreich sind informelle Organisationsformen mit 27,30 % die am seltensten gewählte Form der Zusammenarbeit der Gemeinden. Der Vergleich der gewählten Organisationsformen wird dadurch erschwert, dass die Schweizer Studie keine genaue Definition zu den anderen Formen der Zusammenarbeit beinhaltet. Informelle Formen wie auch das Outsourcing könnten hierunter fallen (vgl. Steiner 2002: 333). Der Wert der anderen Organisationsformen beträgt für die Schweiz 16,41 %.

Ein weiteres Ziel des Kapitels war es, der Frage nachzugehen, ob es ein Beziehungsmuster zwischen kooperativ wahrgenommenen Aufgabenbereichen und dafür gewählten Organisationsformen gibt. Die Studien aus Oberösterreich und der Schweiz sind ebenfalls dieser Frage nachgegangen, so dass hierfür auf die originären Aussagen der beiden Studien zurückgegriffen werden kann. Eindeutige Muster ließen sich in beiden Studien jedoch nicht identifizieren (vgl. Lummerstorfer 2006: 203; Steiner 2002: 333). Nur wenn eine stark vereinfachende Betrachtung bzw. Typisierung der Aufgabenbereiche zu Grunde gelegt wird, lässt sich für die Beziehung von Aufgabenbereichen und Organisationsformen folgendes beschreiben: Die Kooperationen zur Wahrnehmung von Aufgabenbereichen, die mit einem hoheitlich geprägten Handeln in Verbindung gebracht werden können, werden überwiegend durch öffentlich-rechtliche Organisationsformen institutionalisiert. Aufgabenbereiche, die durch einen Mix von hoheitlichem und nicht-hoheitlichem Handeln geprägt sind, weisen trotz der Dominanz öffentlich-rechtlicher Organisationsformen eine größere Vielfalt verschiedener Organisationsformtypen auf.

In Oberösterreich und der Schweiz wurde auch im Aufgabenbereich „Baubewilligung“ bzw. „Bewilligung von Baugesuchen“ kooperiert in Deutschland hingegen nicht. In der Schweiz wurde der Aufgabenbereich „Landschafts- und Ortsbildschutz“ separat dargestellt, während in Deutschland der Produktbereich „Räumliche Planung und Entwicklung“ des Kommunalen Produktplanes Baden-Württemberg „Ortschaftssatzungen“ als Unterpunkt des Produktes „Rechtsverfahren und Gebote“ beinhaltet (vgl. IM BW 2006: 276). Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden auch die Bauvorschriften der Länder bzw. der Kantone untersucht.

5 Untersuchung ausgewählter Rechtsmaterien

Dieses zweite analytische Kapitel verfolgt ein primäres Ziel: Es soll die Frage beantwortet werden, wie sich der kooperationsgestaltende Zustand ausgewählter Rechtsmaterien im internationalen Vergleich darstellt.

Für diese vergleichende Untersuchung werden die Rechtsmaterien betrachtet, die als Grundlage für die Erfüllung der in Kapitel 4 als „auffällig“ identifizierten, raumplanungsbezogenen Aufgaben der Gemeinden dienen. Zu diesen Rechtsmaterien gehören das Planungsrecht (Kapitel 5.1), das Bauordnungsrecht (Kapitel 5.2) sowie das Naturschutzrecht (Kapitel 5.3). Die einzelnen Kapitel stellen – wie schon zuvor das Kapitel 4 – nacheinander die kooperationsgestaltende Situation der jeweils betreffenden Rechtsmaterie in den drei miteinander zu vergleichenden Staaten dar. Das Ende eines jeden Kapitels wird mit einem zusammenfassenden Zwischenfazit abgeschlossen, in dem die nationalen Befunde untereinander verglichen werden.

Die Untersuchung basiert – abgesehen von Spezifikationen, die im jeweiligen Kapitel erläutert werden – auf dem in den Grundlagenkapiteln entwickelten Modell des Gewährleistungsstaates. Hierbei werden folgende Fragen betrachtet:

1. Womit befasst sich die jeweilige Rechtsmaterie?
2. Wie ist die Rechtsmaterie verfassungsrechtlich verankert?
3. Welche planungsrelevanten Instrumente werden in den Rechtsmaterien zur Aufgabenerfüllung aufgeführt?
4. Wer ist Träger der Gewährleistungsverantwortung und wie stellt sich diese im Einzelnen dar?
5. Wer ist Träger der beiden Untertypen der Vollzugsverantwortung (Erarbeitungs- und Entscheidungsverantwortung) bzw. kann die Vollzugsverantwortung überhaupt geteilt betrachtet werden?
6. Für die Untersuchung der Auffangverantwortung wird zwei Fragen nachgegangen:
 - a. *Greift eine staatliche Regelungseinheit in die räumliche Planung der Gemeinden ein, verpflichtet sie die Gemeinden zur Zusammenarbeit bzw. werden die örtlichen Planungsaufgaben ggf. den Gemeinden entzogen, wodurch die staatliche Regelungseinheit die Gemeindeautonomie in diesem Aufgabenbereich mindert?*
 - b. *Geben die staatlichen Bestimmungen Anreize zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung?*

5.1 Planungsrecht

Gegenstände des engeren Baurechts³² sind zum einen das Planungsrecht und zum anderen das Bauordnungsrecht. Das Planungsrecht lässt sich in Deutschland wiederum weiter aufteilen in das Raumordnungs- sowie das Städtebaurecht (vgl. Krebs 1999: 334 f.). Wie sich im Weiteren zeigen wird, weisen nicht alle baurechtlichen Gesetze der drei untersuchten Staaten eine Ausdifferenzierung dieser Rechtsmaterien dahingehend auf, dass die Gesetzgeber eigenständige Gesetze über diese Rechtsmaterien erlassen haben. Zudem wird in Österreich begrifflich nicht zwischen Raumordnungsrecht und Städtebaurecht unterschieden, sondern einheitlich der Begriff des Raumordnungsrechts gebraucht (vgl. Lienbacher 2008: 354). Auch in der Schweiz besteht keine begriffliche Differenzierung zwischen diesen beiden Rechtsmaterien, dort wird der Begriff des Planungsrechts verwendet (vgl. Hänni 2008: 55 ff.). Um einen Vergleich der Rechtsmaterien des Planungsrechts in den drei Staaten nicht durch die unterschiedlichen Begriffsverwendungen zu erschweren, werden in den nachfolgenden Abschnitten zur Unterscheidung der verschiedenen Planungsebenen folgende Begriffe verwendet:

1. Überörtliche Raumplanung: Hierunter fällt sowohl das jeweilige nationalstaatliche Planungsrecht auf der Ebene des Bundes als auch die Rechtsmaterie über die Planung auf der Ebene der Länder/Kantone.
2. Örtliche Raumplanung: Hiermit wird die jeweilige nationalstaatliche Rechtsmaterie des Planungsrechts auf gemeindlicher Ebene bezeichnet.

Als Grundlage der Gliederung des empirischen Materials diente für die Daten aus Deutschland der Kommunale Produktplan Baden-Württemberg. Wie bereits durch Abbildung 19 dargestellt, weist er unter dem Produktbereich „Räumliche Planung und Entwicklung“ die Produktgruppen „Stadtentwicklung, Städtebauliche Planung, Verkehrsplanung und Stadterneuerung“, „Flächen- und grundstücksbezogene Daten und Grundlagen“ sowie „Flurneuordnung“ auf. In der nachfolgenden Analyse der Rechtsmaterien wird – um den Fokus einzuzugrenzen – lediglich die erste der drei Produktgruppen berücksichtigt. Die Produkte dieser Gruppe beruhen nicht nur auf dem Planungsrecht, sondern auch auf dem Naturschutz- und Landschaftspflegerecht und – im Fall der örtlichen Bauvorschriften – dem Bauordnungsrecht. Untersucht wird im Folgenden ausschließlich das jeweilige nationale Planungsrecht. Das Recht der Naturschutz- und Landschaftspflege – als Basis der Erarbeitung von Landschafts- und Grünordnungsplänen (die unter den Produkten „Vorbereitende Bauleitplanung“ und „Verbindliche Bauleitplanung“ subsumiert werden) – wird in Kapitel 5.3 behandelt. Das Bauordnungsrecht – mit dem das Planungsrecht zudem eine enge Verzahnung aufweist – wird in Kapitel 5.2 behandelt.

Der Aufgabenbereich „Räumliche Planung und Entwicklung“ stellt in Deutschland mit 55 IKZ den zweithäufigsten Kooperationsbereich der am Wettbewerb „kommKOOP“ beteiligten Kooperationen. Werden die nicht der Produktgruppe „Stadtentwicklung, Städtebauliche Planung, Verkehrsplanung und Stadterneuerung“ zuzurechnenden IKZ abgezogen, verbleibt eine immer noch deutlich über dem arithmetischen Mittel von 16,44 liegende Anzahl von 53 IKZ. Die Studie über IKZ in Oberösterreich

³² Daneben bestehen weitere Rechtsmaterien in Deutschland, die eine baurechtliche Natur aufweisen, wie das Waldrecht, Naturschutzrecht und Abfallrecht (vgl. Krebs 1999: 334 f.), aber im Folgenden nicht betrachtet werden. Eine Analogie findet sich in Österreich und der Schweiz, die im jeweiligen nationalstaatlichen Kapitel dargestellt wird.

weist differenzierte Werte für die Bereiche der „Raumordnung“ und der „Regionalentwicklung“ aus. Zusammengefasst liegen sie mit einer Anzahl von 38 IKZ ebenfalls deutlich über dem Mittelwert von 17,14. Einzelne betrachtet liegt die „Regionalentwicklung“ mit nur 2 IKZ allerdings deutlich unter dem Mittelwert. In der Schweiz haben 292 Gemeinden im Aufgabenbereich der „Raum- und Zonenplanung“ kooperiert – damit liegt dieser Wert deutlich unter dem Mittelwert von 646 kooperierenden Gemeinden je Aufgabenbereich.

Die anschließende Analyse der Rechtsmaterie des Planungsrechts spezifiziert das allgemeine Untersuchungsmodell:

1. Auf der nationalstaatlichen Ebene (überörtliche Raumplanung des Bundes) erfolgt keine differenzierte Betrachtung der Vollzugs- sowie der Auffangverantwortung, da die Gemeinden hier nur durch die Gesetze in ihrem kooperativen Verhalten gefördert werden können.
2. Auf der Ebene der überörtlichen Raumplanung der Länder/Kantone wird die Untersuchung für Deutschland basierend auf den verschiedenen Organisationsmodellen der Regionalplanung ausdifferenziert.

Im Folgenden werden die raumplanungsrechtlichen Rahmenbedingungen in Deutschland (Kapitel 5.1.1), in Österreich (Kapitel 5.1.2) und in der Schweiz (Kapitel 5.1.3) mit der jeweiligen Differenzierung in überörtlicher und örtlicher Planungsebene dargestellt. Für Österreich erfolgt keine Betrachtung der überörtlichen Raumplanung des Bundes, da der Bund in diesem Staat über keine Kompetenz im Bereich der engeren Raumplanung verfügt. In Kapitel 5.1.4 werden die wesentlichen Unterschiede dieser Rechtsmaterie charakterisierend zusammengefasst.

5.1.1 Deutschland

Für Deutschland ergibt sich derzeit eine noch asymmetrische raumordnungsrechtliche Situation. Vor der Föderalismusreform – die eine Änderung der Bundes- und Länderkompetenzen beinhaltete – kam dem Bund eine Rahmengesetzgebungskompetenz im Bereich der Raumordnung zu. Es war Sache der Länder, das Raumordnungsgesetz des Bundes weiter auszugestalten und eigenes Raumordnungsrecht (in Form von Landesplanungsgesetzen) zu schaffen. Durch die Änderung des Grundgesetzes kommt dem Bund im Bereich der überörtlichen Raumplanung die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zu. Der Bund hat bereits von seiner erweiterten Kompetenz Gebrauch gemacht und das Raumordnungsgesetz novelliert. In der anschließenden Analyse des Raumplanungsrechts des Bundes und der Länder wird daher zwar das neue ROG des Bundes untersucht, aber auch einige noch auf das ROG98 bezogene, noch nicht geänderte Landesplanungsgesetze berücksichtigt. Diese Asymmetrie ist jedoch für die kooperationsgestaltenden Elemente der Normen wenig erheblich.

Nachfolgend wird für Deutschland zunächst in zwei Kapiteln die Ebene der überörtlichen Raumplanung – differenziert nach Bund (Kapitel 5.1.1.1) und Länder (Kapitel 5.1.1.2) – dargestellt. Anschließend erfolgt die Beschreibung der örtlichen Raumplanung (Kapitel 5.1.1.3).

5.1.1.1 Überörtliche Raumplanung des Bundes

Das Recht über die überörtliche Raumplanung in Deutschland – das Raumordnungsgesetz (ROG) – „befaßt sich mit der Planung für eine Ordnung des Gebietes der Bundesrepublik und seiner Teilräume sowie mit der Umsetzung dieser Raumplanung“ (Krebs 1999: 351).

Zwar stellt die überörtliche Raumplanung eine Aufgabe dar, die auf Grund ihres Charakters eigentlich nicht in den Wirkungsbereich der Gemeinden fällt. Dennoch lassen sich gemeindliche und auch interkommunale Bezüge im deutschen Recht über die überörtliche Raumplanung finden. Zudem ist eine Teilhabe an der räumlichen Entwicklung des Gesamttraumes Deutschlands sowie seiner Teilräume (Länder und Regionen) durch die Gemeinden bzw. die gemeindlichen Zusammenschlüsse bedeutsam. Eine starke Einbindung in die Vollzugsverantwortung durch die kleinsten administrativen Einheiten und deren Zusammenschlüsse bedeutet ein „bottom-up-organisiertes“ Vorgehen in der Raumplanung auf der überörtlichen Ebene.

Das ROG formuliert zahlreiche Instrumente der Raumordnung, die sich nach räumlich-administrativen Kriterien untergliedern lassen:

1. Überörtliche Raumplanung des Bundes: Der Bund verfügt seit der Novellierung über die Möglichkeit, Raumordnungspläne für das Bundesgebiet aufzustellen (vgl. § 17 ROG).
2. Überörtliche Raumplanung in den Ländern: Auf Länderebene müssen für das jeweilige Gesamtgebiet ein Raumordnungsplan und, für Teilräume des jeweiligen Landes, Regionalpläne aufgestellt werden. Ferner können Regionalpläne, die von den Gemeinden – bzw. Gemeindeverbänden – erarbeitet werden, die Funktion eines gemeinsamen (regionalen) Flächennutzungsplanes übernehmen (vgl. § 8 ROG). Neben den raumgestaltenden, planorientierten Instrumenten führt das ROG im Abschnitt über die überörtliche Raumplanung auf Landesebene vorbereitungs- bzw. umsetzungsorientierte Instrumente auf, die allesamt kooperativ ausgerichtet sind wie z.B. raumordnerische Verträge, regionale Entwicklungskonzepte, Netzwerke oder Durchführung einer Raumbeobachtung (vgl. § 13 ROG).

Die Gewährleistungsverantwortung für die Aufgabe der Raumordnung trugen vor der Föderalismusreform Bund und Länder gemeinsam. Dem Bund kam eine primäre, rahmensetzende Verantwortung zu, die von den Ländern durch eine sekundäre Gewährleistungsverantwortung ergänzt wurde (vgl. Art. 75 GGalt). Nach der Föderalismusreform bedeutet die Verschiebung der kompetenzrechtlichen Zuordnung des Raumordnungsrechtes auch eine Verschiebung der Gewährleistungsverantwortung: Dem Bund kommt eine stärkere primäre Gewährleistungsverantwortung über die Raumordnung zu. Auf Grund der Abweichungsbefugnis der Länder von den Bestimmungen des ROG fällt die Gewährleistungsverantwortung auch weiterhin nicht allein dem Bund zu. Die sekundäre Verantwortung der Länder stellt ist nach der Grundgesetzänderung jedoch schwächer als zuvor (vgl. Art. 72, 74 GG).

Die Vollzugsverantwortung ist die erste Verantwortungsart, die es den gemeindlichen Zusammenschlüssen ermöglicht, in unterschiedlicher Abstufung (Mit-)Verantwortung für die Ebene der überörtlichen Raumplanung zu übernehmen. Dabei kann die Vollzugsverantwortung unterschieden werden in die Erarbeitungs- und die Entscheidungsverantwortung:

1. Erarbeitungsverantwortung: Diese Verantwortungsart kann weiter differenziert werden in die Mitwirkung an der Planung, die Verfahrensbeteiligung sowie die Verwirklichung der Planung:
 - a. Mitwirkung an der Planung: Bilden Gemeinden bzw. Gemeindeverbände eine regionale Planungsgemeinschaft, „kann ein Regionalplan zugleich die Funktion eines gemeinsamen Flächennutzungsplans nach § 204 des Baugesetzbuchs übernehmen“ (§ 8 ROG). Durch den regionalen Flächennutzungsplan des § 8 ROG wird den IKZ bundesrechtlich die Möglichkeit eröffnet, zumindest für die Teilräume der Länder die Aufgabe der überörtlichen Raumplanung wahrzunehmen.⁵³ Die strikte Trennung der Aufgabensphären von örtlichen und überörtlichen Aufgaben wird zwar nicht aufgehoben, den Gemeinden über die Möglichkeit der Bildung von IKZ aber Raum gegeben, sich überörtlichen Angelegenheiten auch in formeller Hinsicht zu widmen. Die Erarbeitungsverantwortung liegt in diesem Bereich allein bei den IKZ.
 - b. Verfahrensbeteiligung: Eine Beteiligung von IKZ bei den Verfahren der Raumordnung wird zwar nicht explizit in § 10 ROG (Verfahren zur Raumordnung in den Ländern) erwähnt, kann aber durch Rückgriff auf die Nennung und Definition von den zu beteiligenden öffentlichen Stellen in § 3 Abs. 1 Nr. 5 ROG unterstellt werden. Gleiches gilt für Ausnahmen und Zielabweichung nach § 6 ROG, dem Raumordnungsverfahren nach § 15 ROG, der Beteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen des Bundes nach § 18 ROG und der Zielabweichung bei Raumordnungsplänen des Bundes nach § 21 ROG.
 - c. Verwirklichung der Planung: Die Verwirklichung der Raumordnungspläne durch Unterstützung von IKZ beinhaltet bereits der § 13 ROG⁹⁸. Im Kontext mit § 1 Abs. 1 ROG soll § 13 ROG in der Neufassung der Bedeutung einer kooperativen Raumordnung Genüge leisten. Abs. 1 des § 13 ROG stellt grundlegend die Bedeutung der raumordnerischen Zusammenarbeit nicht nur zwischen den verschiedenen öffentlichen Stellen, sondern auch mit der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft heraus – und unterstreicht somit einmal mehr den Wandel des Staates zum Gewährleistungsstaat. Die Bildung von IKZ „zur Stärkung teilträumlicher Entwicklungen“ (§ 13 ROG) wird explizit benannt und den Raumordnungsbehörden durch die Formulierung „ist zu unterstützen“ (§ 13 ROG) als Aufgabe auferlegt. Der Abs. 2 des § 13 ROG führt die verschiedenen Formen der raumordnerischen Zusammenarbeit auf, zu denen – neben der beratenden und serviceorientierten Aufgabe Nr. 3 des Abs. 2 – formelle bzw. verbindliche (Abs. 2 Nr. 1), aber auch informelle bzw. unverbindliche (Abs. 2 Nr. 2) Kooperationsformen und -maßnahmen gehören, wobei die Auflistung nicht abschließend zu verstehen ist (vgl. BT-Druck 16/10292: 29).
2. Entscheidungsverantwortung: Die von Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden erarbeiteten regionalen Flächennutzungspläne unterliegen der gleichen Verantwortungsbetrachtung wie die der örtlichen Raumplanung – deren Untersuchung in Kapitel 5.1.1.3 erfolgt. Dem vorausgrei-

⁵³ Da die Raumordnung nunmehr zur konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes gehört (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG), bedarf es – zunächst – keiner weiteren Ausformung der Regelung des § 8 Abs. 4 ROG. Jedoch können die Länder abweichende Regelungen auch bezüglich der Raumordnung treffen (vgl. Art. 72 Abs. 3 GG).

fund ist festzuhalten, dass die Entscheidungsverantwortung für dieses Instrument der überörtlichen Raumplanung primär bei den IKZ und sekundär bei den Ländern liegt.

3. Auffangverantwortung: Die Auffangverantwortung für das Instrument der regionalen Flächennutzungsplanung wird in Kapitel 5.1.1.3 im Zusammenhang mit der örtlichen Raumplanung betrachtet. Des Weiteren wird folgender Frage nachgegangen:

Geben die bundesrechtlichen Bestimmungen Anreize zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung bzw. wird Zwang zur Kooperation ausgeübt?

Bereits § 1 ROG streicht die Bedeutung einer kooperativen Raumordnung – die in § 13 ROG konkretisiert wird – heraus. Durch die Neuformulierung des § 1 Abs. 1 ROG kommt der Gesetzgeber der allgemeinen Bedeutung einer kooperativen Raumentwicklung nach (vgl. BT-Druck 16/10292: 20). Die Notwendigkeit der im Gegenstromprinzip zu erfolgenden „Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume [...] [sowie] des Gesamtraums“ (§ 1 ROG) beschränkt sich nicht ausschließlich auf die Einbeziehung der unmittelbar dem Bund nachgeordneten Planungsebene der Länder (vgl. § 1 ROG). Durch Hinzuziehung von § 8 ROG (Regionalplanung durch die Aufstellung regionaler Flächennutzungspläne) und § 13 (Raumordnerische Zusammenarbeit) wird deutlich, dass auch die IKZ angesprochen werden.

In den Grundsätzen der Raumordnung, die in § 2 ROG formuliert werden, finden sich weitere direkte, aber auch indirekte Erwähnungen von IKZ bzw. deren Arbeitsergebnisse. Ein direkter Adressat der Schaffung der ausgeglichenen Verhältnisse des Gesamtraumes bzw. der Teilräume Deutschlands, bleibt in § 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG unerwähnt. Auf Grund der Formulierung kann dieser Grundsatz als Aufruf an planende Institutionen verstanden werden, zu denen auch die verschiedenen Organisationsformen der IKZ zählen, da diese in § 8 Abs. 4 ROG in besonderen Fällen als Aufgabenträger der Regionalplanung benannt werden. Eine indirekte Bezugnahme zu gemeindlicher Kooperation stellen die regionalen Entwicklungskonzepte, die bei der Durchführung der Aufgabe der Raumordnung einzubeziehen sind, dar, die typischerweise ein Resultat der Arbeit von IKZ sind. Der Grundsatz Nr. 2 des § 2 Abs. 2 ROG unterstreicht nicht nur die Bedeutung der Städte und ländlichen Räume als Aufgabenträger für die Gesellschaft, sondern beinhaltet zudem einen deutlichen Aufruf, interkommunale Kooperationen zu bilden (vgl. BT-Druck 16/10292: 21). Der Grundsatz Nr. 3 der Raumordnung enthält zwar keine unmittelbaren Aufforderungen IKZ zu unterstützen oder zu bilden. Jedoch wird die Bedeutung des Zentrale-Orte-Konzeptes hervorgehoben (vgl. Stür 2009: Rn 4.902), das auch durch eine kooperative Aufgabenwahrnehmung benachbarter Orte verfolgt werden kann (vgl. LEP ST 2010: G 16, Z 32).

Durch die Formulierung der §§ 3 (Begriffsbestimmungen) und 4 (Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung) ROG werden auch die IKZ in den Kreis der potentiellen öffentlichen Stellen, die raumbedeutsame Planungen durchführen, ausdrücklich aufgenommen. Zu den öffentlichen Stellen gehören nach § 3 Abs. 1 Nr. 5 ROG neben kommunalen Gebietskörperschaften auch „die der Aufsicht eines Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts“.

Abbildung 34: Verantwortungsteilung der Aufgabe „Überörtliche Raumplanung des Bundes“ (Deutschland)

Gewährleistungsverantwortung	Vollzugsverantwortung	Auffangverantwortung
Bund	Mitwirkung: IKZ (regionaler Flächennutzungsplan) Verfahrensbeteiligung: IKZ Verwirklichung der Planung: IKZ Entscheidung: IKZ/Land (regionaler Flächennutzungsplan)	Aufgaben und Leitvorstellung Grundsätze der Raumordnung Begriffsbestimmungen

(Quellen: Eigene Darstellung nach GG, ROG)

Die Ausführungen verdeutlichen, dass das ROG intensiv Bezug auf die Bedeutung von interkommunalen Kooperationen in der Raumplanung nimmt. IKZ werden dabei nicht allein auf eine passive Rolle – als zu fördernde Objekte der räumlichen Gestaltung Deutschlands – beschränkt. Ihnen wird auch nicht nur eine beschränkte Möglichkeit der Teilhabe an der Raumplanung Deutschlands – durch partizipativen Einbezug am Verfahren – eingeräumt. Vielmehr gesteht ihnen das Gesetz eine aktive Trägerschaft bei der Gestaltung des Raumes zu. Kooperativen Zusammenschlüssen von Gemeinden kommt damit eine starke Position im Rahmen der Verantwortung zu, die über die gesamte Bandbreite der Verantwortungsträgerschaft reicht.

5.1.1.2 Überörtliche Raumplanung der Länder

Die Landesplanungsgesetze in Deutschland sind jeweils eigenständige Rechtsmaterien und nicht – wie etwa in der Schweiz – mit dem Recht der örtlichen Raumplanung zusammengefasst. Auf Grund der bis zur Föderalismusreform gültigen Kompetenzzuweisung waren die Länder für die Konkretisierung des rahmensetzenden Raumordnungsgesetzes (ROG98) zuständig (vgl. Art. 75 GGalt).

Die Gesetze über die überörtliche Raumplanung der Länder befassen sich in zwei Stufen mit der Gestaltung des jeweiligen Landes. Neben der eigentlichen Landesplanung des jeweiligen Gesamttraumes werden für die Teilräume der Länder Regionalpläne erstellt und beschlossen. Daneben existiert in einigen Ländern ein Instrument, das die überörtliche Planungsebene mit der örtlichen Ebene verbindet: der regionale Flächennutzungsplan. Diese Instrumente der überörtlichen Raumplanung weisen unterschiedliche Eigenarten und Eignungen für eine kooperative Mitwirkung durch die Gemeinden auf:

1. **Landesplanung:** Für das Gebiet des jeweiligen Gesamttraumes eines Landes ist ein landesweiter Raumordnungsplan aufzustellen (vgl. § 8 ROG). Wie auch die Planung der darauffolgenden Stufe, soll die Landesplanung „Festlegungen zur Raumstruktur enthalten“ (§ 8 Abs. 5 ROG), folglich ist „Landesplanung [...] die Planung, die den Raum eines ganzen Bundeslands ordnet“ (Fürst, Scholles 2008 a: 72). Auf dieser Ebene der überörtlichen Raumplanung variiert die Bezeichnung des Planungsinstrumentes in den Ländern Deutschlands erheblich (vgl. Abbildung 35). Auf Grund ihres gesamtträumlichen Planungsanspruches scheidet die Ebene der Landesplanung für die Übernahme der primären Vollzugsverantwortung durch IKZ aus, so dass ihnen bzw. den Gemeinden nur eine schwächere Verantwortung – durch Beteiligung am Verfahren – bleibt.

2. Regionalplanung: „Für die Teilräume der Länder“ (§ 8 Abs. 1 ROG) sind Regionalpläne aufzustellen. Die Regionalplanung beinhaltet ebenso wie die Landesplanung Aussagen über die Struktur des Raumes (vgl. § 8 ROG). Auch auf der Ebene der teilräumlichen Planung eines Landes unterscheiden sich die Bezeichnungen in den Ländern für dieses Planungsinstrument (vgl. Abbildung 35). Wegen des – überschaubareren – teilräumlichen Aufgabenzuschnitts ist die Regionalplanung sehr gut geeignet, den Handlungsspielraum der Gemeinden über das eigene Hoheitsgebiet zu erweitern. Gemeindliche Zusammenschlüsse können Verantwortung im Bereich der Erarbeitung und der Entscheidung tragen.
3. Regionale Flächennutzungsplanung: Wie bereits dargestellt, eröffnet § 8 Abs. 4 ROG die Möglichkeit, dass ein Regionalplan zugleich die Funktion eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes übernehmen kann, wenn die Aufgabe der überörtlichen (regionalen) Raumplanung von Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden, die sich zu Regionalen Planungsgemeinschaften zusammengeschlossen haben, wahrgenommen wird. Dieses Planungsinstrument zielt daher darauf ab, von gemeindlichen Zusammenschlüssen angewendet zu werden.

Abbildung 35: Instrumente der überörtlichen Raumplanung in den Ländern Deutschlands

	Gesamtraum	Teilraum	Mischform (überörtlich-örtlich)
Baden-Württemberg	Landesentwicklungsplan (§ 7 LPIG BW)	Regionalplan (§ 11 LPIG BW)	
Bayern	Landesentwicklungsprogramm (Art. 16 BayLPIG)	Regionalplan (Art. 18 BayLPIG)	
Brandenburg	Landesentwicklungsprogramm (Art. 7 LAPlaStV) Landesentwicklungsplan (Art. 8 LAPlaStV)	Regionalplan (§ 2 RegBkPIG)	
Hessen	Landesentwicklungsplan (§ 7 HLPG)	Regionalplan (§ 9 HLPG)	Regionaler Flächennutzungsplan (§ 13 HLPG)
Mecklenburg-Vorpommern	Landesraumentwicklungsprogramm (§ 6 LPIG M-V)	Regionales Raumentwicklungsprogramm (§ 8 LPIG M-V)	
Niedersachsen	Landes-Raumordnungsprogramm (§ 1 NROG)	Regionales Raumordnungsprogramm (§ 1 NROG)	
Nordrhein-Westfalen	Landesentwicklungsprogramm (§ 16a LPIG NRW) Landesentwicklungsplan (§ 17 LPIG NRW)	Regionalplan (§ 18 LPIG NRW)	
Rheinland-Pfalz	Landesentwicklungsprogramm (§ 7 LPIG RP)	Regionaler Raumordnungsplan (§ 9 LPIG RP)	
Saarland	Landesentwicklungsplan (§ 3 SLPG)		

	Gesamtraum	Teilraum	Mischform (überörtlich-örtlich)
Sachsen	Landesentwicklungsplan (§ 3 SächsLPIG)	Regionalplan (§ 4 SächsLPIG)	
Sachsen-Anhalt	Landesentwicklungsplan (§ 4 LPIG LSA)	Regionaler Entwicklungsplan (§ 6 LPIG LSA)	Regionaler Teilentwicklungsplan (§ 8 LPIG LSA)
Schleswig-Holstein	Landesraumordnungsplan (§ 5 LPIG SH)	Regionalplan (§ 6 LPIG SH) Regionalbezirksplan (§ 7a LPIG SH)	
Thüringen	Landesentwicklungsprogramm (§ 13 ThürLPIG)	Regionalplan (§ 14 ThürLPIG)	Regionaler Flächennutzungsplan (§ 15 ThürLPIG)

(Quellen: Eigene Darstellung; Quellenangaben in der Abbildung)

Während die Ebene der Landesplanung in den verschiedenen Ländern einheitlich nicht nur in der (sekundären) Gewährleistungsverantwortung, sondern auch in der Vollzugsverantwortung der Länder selbst liegt, stellt sich die Ebene der Regionalplanung deutlich differenzierter dar. Die Gewährleistungsverantwortung obliegt auch auf dieser Planungsebene primär dem Bund und sekundär dem jeweiligen Landesgesetzgeber (auf Grund der Abweichungskompetenz – siehe die Ausführungen im letzten Kapitel). Die Vollzugsverantwortung hingegen wird oftmals auf eine weitere administrative Ebene verlagert, was durch die Art der Verfasstheit der Regionalplanung bedingt ist.

In den Ländern werden durch die Planungsgesetze regionale Planungsträger bestimmt, die mehr oder minder verantwortlich zeichnen für die Aufgabe der überörtlichen (regionalen) Raumplanung. Die Zuweisung dieser Aufgabe zu einem Wirkungskreis richtet sich danach, ob das betreffende Land eher einem dualistischen oder monistischen Aufgabenverständnis zugeordnet wird. Im monistischen Aufgabenverständnis ist die jeweilige Verwaltungseinheit alleiniger Träger aller Verwaltungsangelegenheiten. Allerdings bestehen auch bei dieser Differenzierung noch Unterschiede zwischen den Ländern. So wird den regionalen Planungsträgern in Bayern die Regionalplanung als Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises auferlegt während sie den regionalen Planungsträgern in Niedersachsen als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises obliegt – obwohl beide Länder dem dualistischen Aufgabenverständnis zuzuordnen sind (vgl. Art. 5 BayLPIG; § 26 NROG). In NRW – das dem monistischen Aufgabenverständnis zuzuordnen ist – wird die Regionalplanung als eine gemeinschaftliche Aufgabe von Land und kommunaler Selbstverwaltung definiert. In Sachsen – das ebenfalls dem Monismus zugerechnet wird – ist die Regionalplanung den regionalen Planungsträgern übertragen (vgl. § 1 LPIG NRW; § 4 SächsLPIG).

Neben der Gliederung der Vollzugsverantwortung ist die Untersuchung der Auffangverantwortung – als Element des Gewährleistungsstaates – bedeutsam, denn hier verdeutlicht sich, inwiefern der Staat Kooperationen fördert bzw. die Aufgaben der Kooperationen zumindest temporär den Aufgabenträgern entzieht. Auf Grund der unterschiedlichen Organisation der Regionalplanung werden die Landesplanungsgesetze auf Folgendes untersucht:

1. Die Abschichtung der Verantwortungsteilung in Bezug zur Art der Verfasstheit der Regionalplanung (Erarbeitungsverantwortung – Mitwirkung an der Planung, Verfahrensbeteiligung – und Entscheidungsverantwortung)

2. Die Einbindung der Gemeinden bzw. IKZ in die Landesplanung (Verfahrensbeteiligung)
3. Elemente einer Auffangverantwortung

In Deutschland bestehen insgesamt sechs Arten der Organisation der Regionalplanung und dadurch unterschiedliche Möglichkeiten der Verantwortungsübernahme durch Gemeinden bzw. IKZ. Neben der Wahrnehmung der Regionalplanung durch den Staat, der gemeinschaftlichen Wahrnehmung von Staat und Selbstverwaltung, der kommunalverfassten Regionalplanung sowie der Regionalplanung durch die Kreise existiert ein Sonderfall der Regionalplanung: die fehlende formell institutionalisierte Regionalplanung im Saarland.

- A. Staatliche Wahrnehmung – kommunale Beteiligung: Nicht nur die Landesplanung, auch die Regionalplanung in Schleswig-Holstein – das einzige Land, in dem dieses Organisationsmodell angewendet wird – liegt in der weitgehenden Verantwortung der Landesregierung:
 1. Erarbeitungsverantwortung: Dieser Teil der Vollzugsverantwortung gliedert sich in die Mitwirkung an der Planung und die Verfahrensbeteiligung:
 - a. Mitwirkung an der Planung: Nach § 7 LPIG SH stellt die Landesplanungsbehörde die Raumordnungspläne – zu denen der Landesraumordnungsplan nach § 5 LPIG SH und die Regionalpläne nach § 6 LPIG SH gehören – auf. Lediglich für das Aufgabenfeld der Regionalbezirksplanung kann einer IKZ auf Antrag die Erarbeitungsverantwortung übertragen werden, wenn „eine Notwendigkeit für eine vertiefende Regionalbezirksplanung in Stadt-Umland-Gebieten besteht“ (§ 7a LPIG SH). Der Regionalbezirksplan wird von dem jeweiligen Stadt-Umland-Verband – der als Zweckverband organisiert ist – als pflichtige Aufgabe aufgestellt. Die Bildung eines Stadt-Umland-Verbandes hingegen ist freiwillig (vgl. § 7a LPIG SH). Auf Grund der Organisation als Zweckverband ist die Einwirkungsmöglichkeit der beteiligten Gebietskörperschaften als sehr hoch anzusehen.
 - b. Verfahrensbeteiligung: Eine Beteiligung am Verfahren bei der Aufstellung der Raumordnungspläne kommt dem Gesetzestext nach zunächst nur für die Kreise und kreisfreien Städte in Frage (vgl. § 7 LPIG SH). Durch die Formulierung „Stellungnahmen [...] anderer Beteiligter“ (die der Landesplanungsbehörde zuzuleiten sind) in § 7 LPIG SH wird zumindest die Möglichkeit der Beteiligung von IKZ am Verfahren implizit eröffnet. Durch die Teilhabe am Verfahren kommt den IKZ – zumindest potentiell – diese schwächere Form der Entscheidungsverantwortung zu. Eindeutiger formuliert wird die Möglichkeit der Verfahrensbeteiligung in § 14a LPIG SH (Raumordnungsverfahren) in dem die Stadt-Umland-Verbände (die für die Aufstellung der Regionalbezirkspläne zuständig sind) und sonstige öffentliche Planungsträger (dies können auch institutionalisierte IKZ sein) als am Verfahren zu Beteiligende aufgeführt werden.
 2. Entscheidungsverantwortung: Die Landes- und Regionalplanung liegt in der Entscheidungsverantwortung des Landes. Der Regionalbezirksplan wird zwar von dem betreffenden Stadt-Umland-Verband erarbeitet, jedoch durch die Landesplanungsbehörde festgestellt (vgl. §§ 7, 7a LPIG SH).

3. Auffangverantwortung: Die Übertragung der Regionalbezirksplanung kann widerrufen werden. Insbesondere müssen die Stadt-Umland-Verbände eine sachgerechte Erfüllung der Aufgabe gewährleisten (vgl. § 7a LPIG SH).

Ein – wenn auch schwacher und indirekter – Hinweis auf interkommunale Kooperationen beinhaltet § 1 Abs. 1 Nr. 2 LPIG SH, hier wird auf die Abstimmung u.a. der Planungen anderer „Planungsträger, denen öffentliche, raumbedeutsame Planungsaufgaben obliegen“, als Aufgabe der Landesplanung eingegangen. Eine explizite Pflicht zur Abstimmung raumbedeutsamer Planungen der Planungsträger untereinander (wie etwa in einigen Planungsgesetzen anderer Länder) fehlt im LPIG SH.

Die Bedeutung eines Stadt-Umland-Verbandes kann durch die Bestimmungen des § 16 LPIG SH gestärkt werden. Ist einem Stadt-Umland-Verband nach § 7a LPIG SH die Aufgabe der Regionalbezirksplanung übertragen worden, kann die Landesplanungsbehörde dem Verband „ergänzend die Aufgabe übertragen, für Bauleitpläne und Satzungen über Vorhaben- und Erschließungspläne der Gemeinden und Städte seines Verbandsgebietes nach Absatz 1 Satz 3 die Ziele der Raumordnung und Landesplanung im Einvernehmen mit der Landesplanungsbehörde bekanntzugeben“ (§ 16 Abs. 4 LPIG SH).

- B. Staatliche Wahrnehmung – kommunale Beschlussfassung: Dieses Modell der Regionalplanung findet sich in den Ländern Hessen und Nordrhein-Westfalen. Nach ihren Landesplanungsgesetzen ist die überörtliche Raumplanung eine Aufgabe von Land und gemeindlicher Selbstverwaltung. In Hessen ist nach § 2 HLPG die Erarbeitung der Regionalplanung eine vom Land übertragene Aufgabe der Regionalversammlungen. Das LPIG NRW definiert die überörtliche Raumplanung in § 1 als gemeinschaftliche Aufgabe von Land und Selbstverwaltung. Zuständige regionale Planungsträger sind in NRW die Regionalräte bzw. im Gebiet des Regionalverbandes Ruhr die Verbandsversammlung (vgl. § 6 LPIG NRW).

1. Erarbeitungsverantwortung: Dieser Teil der Vollzugsverantwortung gliedert sich in die Mitwirkung an der Planung und die Verfahrensbeteiligung:

- a. Mitwirkung an der Planung: Der Landesentwicklungsplan Hessens wird vom Land erarbeitet (vgl. § 8 HLPG). Der Regionalplan wird von der oberen Landesplanungsbehörde erstellt, die allerdings an die Beschlussfassung über die Aufstellung des Planes durch die Regionalversammlung gebunden ist (vgl. §§ 9, 10 HLPG). In NRW werden Landesentwicklungsprogramm und Landesentwicklungsplan vom Land erarbeitet (vgl. §§ 16a, 17 LPIG NRW). Die jeweilige Regionalplanungsbehörde ist für die Aufstellung des Regionalplanes zuständig und dabei an die vorhergehende Beschlussfassung über die Aufstellung durch den betreffenden Regionalrat gebunden (vgl. §§ 4, 9 LPIG NRW). Die überörtliche (regionale) Raumplanung ist eine pflichtige Aufgabe (vgl. §§ 1, 2 HLPG; §§ 1, 9 LPIG NRW). Die Erarbeitungsverantwortung liegt bei diesem Organisationsmodell der Regionalplanung auf dieser Ebene primär bei der Regionalplanungsorganisation und sekundär beim Land.

Die Regionalversammlungen (Hessen), denen „die Landkreise, die kreisfreien Städte, die kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern sowie in der Planungsregion Süd-

hessen der Regionalverband FrankfurtRheinMain und in der Planungsregion Nordhessen der Zweckverband Raum Kassel“ (§ 22 HLPG) angehören, bzw. Regionalräte/Verbandsversammlung (NRW) sind keine freiwilligen Zusammenschlüsse der Gemeinden. Sie sind nach den Bestimmungen der Landesplanungsgesetze pflichtige Kooperationen der Gemeinden in den beiden Ländern (vgl. §§ 21, 22 HLPG; §§ 6 ff. LPIG NRW). Auf Grund der organisationsrechtlichen Regelungen können die Einflussmöglichkeiten der beteiligten Gebietskörperschaften als sehr hoch angesehen werden (vgl. §§ 22, 23 HLPG; §§ 6, 7 LPIG NRW).

- b. Verfahrensbeteiligung: Interkommunale Kooperationen können in Hessen in mehreren Fällen durch die Beteiligung an den Verfahren⁵⁴ Einfluss auf die Gestaltung des Raumes nehmen und verfügen dadurch über die schwächere Form der Verantwortung. In NRW werden IKZ entweder explizit oder wie in Hessen zumindest implizit in Form der öffentlichen Stellen oder Personen des Privatrechts als Beteiligte an den Verfahren⁵⁵ aufgeführt – wodurch auch in diesem Land den IKZ die gleiche abgeschwächte Teilhabe an der Gestaltung der Teilräume zukommt wie in Hessen.

Analog zum Inhalt des § 3 ROG definiert auch § 3 HLPG den Begriff der öffentlichen Stellen, worunter auch IKZ fallen können und die an mehreren Stellen in die Raumplanung einbezogen werden. Zwar werden in NRW öffentliche Stellen nicht eigens definiert, jedoch kann hier auf das ROG zurückgegriffen werden. Darüber hinaus verwenden die Landesplanungsgesetze beider Länder an mehreren Stellen den Begriff der Personen des Privatrechts, zu denen auch IKZ gehören können.⁵⁶

2. Entscheidungsverantwortung: In Hessen wie auch in NRW entscheidet jeweils das Land über die Landesplanung (vgl. § 8 HLPG; §§ 16a, 17 LPIG NRW). In beiden Ländern entscheiden die regionalen Planungsträger – die Regionalversammlungen in Hessen und die Regionalräte in NRW – über die erarbeiteten Regionalpläne (vgl. § 10 HLPG; § 9 LPIG NRW). Allerdings müssen Regionalpläne in Hessen vom Land genehmigt werden; in NRW besteht nur eine Anzeigepflicht der Regionalpläne (vgl. § 11 HLPG; § 19 LPIG NRW). Die Entscheidungsverant-

⁵⁴ § 6 HLPG Allgemeine Vorschriften über Raumordnungspläne: Stellungnahme der öffentlichen Stellen zum Entwurf des Raumordnungsplans; § 8 HLPG Aufstellung und Änderung des Landesentwicklungsplans; Abweichungen: Der Regionalverband FrankfurtRheinMain, der Zweckverband Raum Kassel, die Regionalversammlungen und die sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgaben von den Festlegungen des Landesentwicklungsplans in besonderem Maße berührt werden, sind um Stellungnahme zu bitten; § 10 HLPG Aufstellung und Änderung der Regionalpläne: Benachbarte Regionalplanungsträger und alle sonstigen Träger öffentlicher Belange sind um Stellungnahme zu bitten; § 12 HLPG Abweichungen vom Regionalplan: Öffentliche Stellen und Personen des Privatrechts (die öffentliche Aufgaben wahrnehmen) sind antragsbefugt; § 18 HLPG Raumordnungsverfahren: Die Regionalversammlung, öffentliche Stellen und Personen des Privatrechts (wenn deren „Planungen und Maßnahmen [...] der Planfeststellung oder der Genehmigung mit der Rechtswirkung der Planfeststellung bedürfen“ (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 ROG)) sind zu beteiligen.

⁵⁵ § 13 LPIG NRW Beteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen (i.V.m. § 10 ROG): Öffentliche Stellen, deren Belange berührt werden, sind zu beteiligen; § 16a LPIG NRW (i.V.m. § 10 ROG) Landesentwicklungsprogramm: „Die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen [...] zu unterrichten (§ 10 Abs. 1 ROG); § 19 LPIG NRW (i.V.m. § 4 ROG) Erarbeitung und Aufstellung der Regionalpläne: Beteiligung der öffentlichen Stellen und der Personen des Privatrechts gem. § 4 ROG; § 16 LPIG NRW Zielabweichungsverfahren: Öffentliche Stellen und Personen des Privatrechts (für die eine Beachtung der Raumordnungsziele gilt) sind antragsbefugt; § 32 LPIG NRW Raumordnungsverfahren: Hier sind die öffentlichen Stellen zur Stellungnahme aufzufordern; § 28 LPIG NRW Erarbeitung und Aufstellung: Mitwirkung der öffentlichen Stellen am Verfahren der Braunkohlenplanung.

⁵⁶ Zur Bedeutung des Begriffes „Träger öffentlicher Belange“ siehe Kapitel 5.1.1.3; zur Einordnung der IKZ als mögliche Personen des Privatrechts siehe die Ausführungen in Kapitel 3.2.2.3.

wortung über die Regionalplanung liegt bei diesem Organisationsmodell bei institutionalisierten gemeindlichen, regional ausgerichteten (Zwangs-)Zusammenschlüssen, wobei den IKZ in NRW auf Grund der nicht bestehenden Genehmigungspflicht der Regionalpläne eine etwas höhere Verantwortung zukommt als den IKZ in Hessen.

3. Auffangverantwortung: Wird in Hessen ein Regionalplan durch Neuaufstellung nicht angepasst, kann die obere Landesplanungsbehörde an Stelle der Regionalversammlung den Plan erarbeiten und beschließen (vgl. § 10 HLPG). Diese Bestimmung bewirkt einen Erfolgswang für den jeweiligen Regionalplanungsträger. Das LPIG NRW sieht die generell gehaltene Möglichkeit der Weisung durch das Land vor (vgl. § 6 LPIG NRW).

Das Landesplanungsgesetz Hessens bringt die Bedeutung der gemeindlichen Zusammenarbeit für die Aufgabe der überörtlichen Raumplanung deutlich zum Ausdruck. In § 1 HLPG wird auf die Ziele und Grundsätze des ROG verwiesen und in § 19 HLPG den Landesplanungsbehörden der Auftrag erteilt, Kooperationsbeziehungen zwischen den an der Raumentwicklung Beteiligten zu fördern.

In Hessen sind die öffentlichen Stellen und die Personen des Privatrechts aufgefordert, ihre Planungen aufeinander abzustimmen (§ 17 HLPG). Diese Abstimmungspflicht bedeutet für die Gemeinden bzw. die von ihnen bereits gebildeten IKZ den Zwang zur Kooperation, die sich nicht nur auf die raumbedeutsamen Planungen, sondern auch auf die allgemeine Verwirklichung der Ziele der Raumordnung bezieht. Zur Verwirklichung der Raumordnungspläne soll im Land Hessen die Zusammenarbeit der öffentlichen Stellen mit Personen des Privatrechts gefördert werden (vgl. § 19 HLPG). In NRW sind die Gemeinden und Gemeindeverbände und weitere Planungsträger nur verpflichtet, dem Land Auskunft über raumbedeutsame Maßnahmen zu erteilen (vgl. § 37 LPIG NRW).

Regionale Flächennutzungspläne waren bereits im ROG98 Instrumente der überörtlichen Raumplanung und in den Landesplanungsgesetzen beider Länder wurden die rahmenrechtlichen Vorgaben ausformuliert. Der § 13 HLPG bestimmt, dass im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main der Regionalplan die Funktion eines gemeinsamen Flächennutzungsplans übernimmt. In NRW bestand durch § 10a LPIG NRW01 die Möglichkeit, dass in bestimmten Fällen ein regionaler Flächennutzungsplan aufgestellt werden kann, der „die Funktion eines Regionalplanes und eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes“ (§ 10a LPIG NRW01) übernimmt. Allerdings wurde diese Regelung nicht in das LPIG NRW übernommen.

- C. Kommunale Planungsverbände – staatliche Planungsverwaltung: Überörtliche Raumplanung auf der Ebene der Region ist in den Ländern Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Thüringen eine Angelegenheit regional verfasster Aufgabenträger.
 1. Erarbeitungsverantwortung: Dieser Teil der Vollzugsverantwortung gliedert sich in die Mitwirkung an der Planung und die Verfahrensbeteiligung:
 - a. Mitwirkung an der Planung: Auch in diesen vier Ländern übernimmt das Land die primäre Verantwortung für die Erarbeitung der Landesplanung (vgl. Art. 17 BayLPIG; § 7 LPIG M-V; § 8 LPIG RP; § 13 ThürLPIG). In den vier Ländern, die diesem Modell zuzuordnen sind,

nehmen kommunale Planungsorganisationen die Aufgabe der Regionalplanung wahr, die sich als eine pflichtige Aufgabe darstellt (vgl. Art. 1, 5 BayLPIG; §§ 4, 9 LPIG M-V; §§ 2, 10, 14 LPIG RP; §§ 1, 3, 14 ThürLPIG). In Bayern bedienen sich die Regionalen Planungsverbände der jeweiligen höheren Landesplanungsbehörde zur Erfüllung der Aufgabe der Regionalplanung (vgl. Art. 5 BayLPIG); in Mecklenburg-Vorpommern sind die Ämter für Raumordnung und Landesplanung in ihrer Eigenschaft als untere Landesplanungsbehörden als Geschäftsstellen der regionalen Planungsverbände für die Erarbeitung der regionalen Raumentwicklungsprogramme zuständig (vgl. § 9 LPIG M-V; Website ÄfLR); die jeweilige obere Landesplanungsbehörde ist in Rheinland-Pfalz für die Planungsgemeinschaften tätig (vgl. § 14 LPIG RP) und in Thüringen bedienen sich die Regionalen Planungsgemeinschaften „einer regionalen Planungsstelle bei der oberen Landesplanungsbehörde“ (§ 3 Abs. 1 ThürLPIG). Die Verantwortung für die Erarbeitung der Regionalpläne stellt sich nach diesem Organisationsmodell ähnlich dar wie nach dem Modell der „staatlichen Wahrnehmung – kommunaler Beschlussfassung“. Sie liegt primär bei den Regionalplanungsgemeinschaften und sekundär bei staatlichen Verwaltungseinrichtungen.

Die jeweiligen regionalen Planungsorganisationen in den vier Ländern sind pflichtige Zusammenschlüsse von Landkreisen und kreisfreien Städten bzw. Gemeinden (vgl. Art. 5 BayLPIG; § 12 LPIG M-V; § 14 LPIG RP; § 2 ThürLPIG). Die Länder Bayern und Rheinland-Pfalz weisen bezüglich der Zwangskooperation zur Besorgung der Aufgabe der überörtlichen (regionalen) Raumplanung Besonderheiten auf. In Bayern wird durch Art. 5 BayLPIG explizit die Mitgliedschaft weiterer juristischer sowie auch natürlicher Personen am regionalen Planungsverband ausgeschlossen. In Rheinland-Pfalz hingegen räumt § 14 LPIG RP ausdrücklich großen kreisangehörigen Städten, den IHK, Handwerks- und Landwirtschaftskammern, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden die Möglichkeit ein, auf Antrag Mitglied der jeweiligen Planungsgemeinschaft zu werden. Hiermit wird im Gegensatz zu der Regelung in Bayern die Aufgabe der Regionalplanung – im Sinne des Governance-Konzeptes – für Interessenvertreter von Wirtschaft und Zivilgesellschaft geöffnet. Für die an der Regionalplanung pflichtig beteiligten Gebietskörperschaften stellt sich die Möglichkeit der Einflussnahme auf Grund der organisationsrechtlichen Bestimmungen als sehr hoch dar (vgl. Art. 5 ff. BayLPIG; §§ 12 ff. LPIG M-V; §§ 14, 15 LPIG RP; §§ 3, 4 ThürLPIG).

- b. Verfahrensbeteiligung: Wie auch in den bislang dargestellten Organisationsmodellen werden in den Landesplanungsgesetzen der Länder Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Thüringen die öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts im Rahmen der Beteiligung an den verschiedenen Verfahren erwähnt, etwa bei den Verfahren zur Aufstellung der Raumordnungspläne für das jeweilige Land³⁷, dem Raumordnungsverfahren³⁸ und den Verfah-

³⁷ Art. 13 BayLPIG: Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 3 ROG und öffentliche Stellen; § 7 LPIG M-V: Beteiligung der öffentlichen Stellen; §§ 6, 8 LPIG RP: Öffentliche Stellen und Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 3 ROG sind zu beteiligen; § 10 ThürLPIG: Beteiligung der öffentlichen Stellen nach § 3 Nr. 5 ROG und Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 3 ROG.

³⁸ Art. 22 BayLPIG: Antragsberechtigt sind öffentliche Stellen und private Planungsträger; § 15 LPIG M-V: Nicht nur der Vorhabensträger, auch andere berührte Planungsträger sind antragsberechtigt; § 17 LPIG RP: Hier wird kein expliziter an-

ren zur Abweichung von den Zielen der Raumordnung³⁹. Durch diese Bestimmungen kommt auch den IKZ, die nicht primär mit der Aufgabe der überörtlichen (regionalen) Raumplanung befasst sind, Mitgestaltungsmöglichkeit an der Entwicklung des Gesamttraumes des jeweiligen Landes zu.

2. Entscheidungsverantwortung: Die Verantwortung für die Entscheidung über die Landesplanung liegt bei den Ländern selbst (vgl. Art. 17 BayLPIG; § 7 LPIG M-V; § 8 LPIG RP; § 13 ThürLPIG). Die Verantwortung über die Entscheidung der regionalen Planung hingegen verteilt sich in den vier betrachteten Ländern auf die regionalen Planungsorganisationen und den Staat. Die primäre Verantwortung liegt auf Grund der Beschlusskraft über die regionalen Planungen in Bayern und Mecklenburg-Vorpommern bei den Regionalen Planungsverbänden (vgl. Art. 19 BayLPIG; § 9 LPIG M-V), in Rheinland-Pfalz und Thüringen bei den (Regionalen) Planungsgemeinschaften (vgl. §§ 10, 14 LPIG RP; §§ 3, 14 ThürLPIG). Eine sekundäre Verantwortung des Staates ergibt sich dadurch, dass die jeweilige höhere Landesplanungsbehörde (Bayern) bzw. die Landesregierung (Mecklenburg-Vorpommern) die Regionalpläne (Bayern) bzw. die regionalen Raumentwicklungsprogramme (Mecklenburg-Vorpommern) für verbindlich erklärt (vgl. Art. 19 BayLPIG; § 9 LPIG M-V). Die regionalen Raumordnungspläne (Rheinland-Pfalz) bzw. Regionalpläne (Thüringen) bedürfen explizit der Genehmigung durch die jeweils oberste Landesplanungsbehörde (vgl. § 10 LPIG RP; §§ 11, 14 ThürLPIG), denen somit ebenfalls eine sekundäre Verantwortung zukommt.
3. Auffangverantwortung: Die Landesplanungsgesetze treffen unterschiedlich ausführliche Regelungen über eingreifende Maßnahmen des Landes. In Bayern und Rheinland-Pfalz sind die Bestimmungen darüber, dass entsprechende Behörden des Landes die Aufsicht über die Regionalplanungsträger ausüben, lediglich allgemein gehalten (vgl. Art. 8 BayLPIG; § 4 LPIG RP). In Mecklenburg-Vorpommern kann die obere Landesplanungsbehörde Weisungen u.a. über den Planungszeitraum treffen (vgl. § 12 LPIG M-V). In Thüringen wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die oberste Landesplanungsbehörde Ersatzmaßnahmen treffen kann, wenn die Planungsträger die ihnen obliegenden Aufgaben nicht erfüllen (vgl. § 5 ThürLPIG).

In allen vier Ländern schreiben die Landesplanungsgesetze eine Unterstützung der Kooperation zur Verwirklichung der Raumplanung vor. Das BayLPIG verweist hierbei in Art. 25 auf den § 13 ROG. Das LPIG M-V benennt typische informelle Instrumente der interkommunalen Zusammenarbeit (Regionalmanagement, regionale Entwicklungskonzepte) zur Förderung der Verwirklichung der Raumentwicklungsprogramme (vgl. 20a LPIG M-V). Die übrigen Landesplanungsgesetze übernehmen weitgehend den Text des § 13 ROG98 bzw. sind stark daran angelehnt (vgl. § 11 LPIG RP; § 17 ThürLPIG). Die Landesplanungsgesetze von Rheinland-Pfalz und Thüringen heben zudem die Bedeutung von interkommunaler Zusammenarbeit für die

tragsberechtigter Kreis angeführt, sondern lediglich erwähnt, dass ein Raumordnungsverfahren auch auf Antrag durchgeführt werden kann; § 22 ThürLPIG: Öffentliche oder sonstige Vorhabensträger sind antragsberechtigt.

³⁹ Art. 29 BayLPIG: Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 3 ROG; § 5 LPIG M-V: Hier werden die Planungsträger und juristischen Personen des Privatrechts (an denen die öffentlichen Verwaltungen beteiligt sind) als Antragsberechtigte genannt; § 8 LPIG RP: „Antragsbefugt sind insbesondere die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die in § 5 Abs. 1 ROG genannten Stellen und Personen“; § 24 ThürLPIG: „Antragsbefugt sind öffentliche Stellen nach § 3 Nr. 5 ROG und Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 3 ROG“.

regionale Entwicklung hervor.⁶⁰ Den konsensualen Charakter der Entscheidungsfindung kooperativen Verwaltungshandelns unterstreicht Art. 25 Abs. 3 BayLPlG zudem, wenn die „einvernehmliche Lösung“ als Mittel der Konfliktlösung für die Mitglieder der Regionalen Planungsverbände vorgegeben wird.

Eine weitere Kooperationspflicht erwächst im Landesplanungsgesetz Thüringens durch § 19. Während die übrigen drei Länder in den Landesplanungsgesetzen eine Mitteilungs- und Auskunftspflicht der Planungsträger über raumbedeutsame Planungen (vgl. § 22 LPlG RP; Art. 26 BayLPlG; § 20 LPlG M-V) gegenüber dem Land festgeschrieben haben, wird durch § 19 ThürLPlG eine Mitteilungs- und Abstimmungspflicht öffentlicher Stellen und Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 3 ROG untereinander begründet. Gemeinden werden dadurch zu einer Zusammenarbeit verpflichtet.

Die interregionale Zusammenarbeit stellt nach dem Thüringer Landesplanungsgesetz einen Baustein zur Umsetzung der Raumentwicklung dar (vgl. § 1 ThürLPlG). Die Landesplanungsgesetze von Bayern und Rheinland-Pfalz nehmen Bezug auf die Grundsätze § 2 Abs. 2 ROG (vgl. Art. 2 BayLPlG; § 1 LPlG RP). Das Landesplanungsgesetz von Mecklenburg-Vorpommern bezieht sich noch ausdrücklich auf die Grundsätze des § 2 ROG98, der seinerzeit noch keine explizite Förderung von IKZ vorsah (vgl. § 2 LPlG M-V).

Der § 16a LPlG M-V trifft für die Verflechtungsräume um Rostock, Schwerin, Neubrandenburg, Stralsund, Greifswald und Wismar eine Vorgabe für das Landesraumentwicklungsprogramm. Für die entsprechenden räumlichen Bereiche werden durch das Gesetz Stadt-Umland-Räume festgelegt und ein besonderes Kooperations- und Abstimmungsgebot – insbesondere im Bereich der räumlichen Planung – vorgeschrieben. Dies stellt einen deutlichen Eingriff in die Kooperationshoheit der betreffenden Gemeinden dar.

Von der Möglichkeit des ROG98/ROG, zwei Planungsebenen miteinander zu verbinden und somit Raumordnungsrecht mit Städtebaurecht zu verzahnen, hat lediglich das Land Thüringen Gebrauch gemacht. Mittels § 15 ThürLPlG wird den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, einen regionalen Flächennutzungsplan aufzustellen. Die übrigen drei Länder verzichten auf dieses formelle Instrument, das den Gemeinden eine weitere Mitgestaltungsmöglichkeit der regionalen räumlichen Entwicklung und somit zusätzliche starke Vollzugsverantwortung eröffnet.

- D. Kommunale Planungsverbände – eigene Planungsverwaltung: In den Ländern Baden-Württemberg, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Sachsen ist die Regionalplanung vollständig kommunal verfasst. Die Ebenen der Erarbeitung und Entscheidung liegen ungeteilt bei kommunalen Regionalplanungsorganisationen. Die landes- wie auch regionalplanerischen Regelungen im Land Brandenburg stellen allerdings eine Besonderheit dar. Zwar existiert, wie auch in den anderen Ländern dieses Organisationsmodells, ein Landesplanungsgesetz, jedoch betrei-

⁶⁰ § 11 Abs. 2 LPlG RP: „Die Zusammenarbeit von Gemeinden und Gemeindeverbänden zur Stärkung zusammenhängender Entwicklungsräume soll unterstützt werden.“ § 17 Abs. 1 Satz 4 ThürLPlG: „Die Zusammenarbeit von Gemeinden zur Stärkung teilträumlicher Entwicklungen ist zu unterstützen.“

ben die Länder Brandenburg und Berlin basierend auf einem Landesplanungsvertrag gemeinsam die Landesplanung. Die Regionalplanung Brandenburgs wiederum basiert nicht auf dem Landesplanungsgesetz. Stattdessen wird das rahmensetzende ROG98 durch das Gesetz zur Einführung der Regionalplanung und der Braunkohlen- und Sanierungsplanung (RegBkPlG) konkretisiert.

1. Erarbeitungsverantwortung: Dieser Teil der Vollzugsverantwortung gliedert sich in die Mitwirkung an der Planung und die Verfahrensbeteiligung:
 - a. Mitwirkung an der Planung: Die primäre Verantwortung über die Erarbeitung der Landesplanung obliegt den Ländern (vgl. § 9 LPlG BW; Art. 2 LAPlaStV; § 3 SächsLPlG; § 5 LPlG LSA). In Baden-Württemberg sind pflichtig zu bildende Regionalverbände (bzw. der Verband Region Stuttgart) als Körperschaften öffentlichen Rechts Träger der Regionalplanung (vgl. §§ 31 f. LPlG BW) und verpflichtet, Regionalpläne aufzustellen (vgl. § 12 LPlG BW). Für einige (Stadt-)Kreise ist die Regionalplanung durch besondere Gesetze geregelt.⁶¹ Träger der Pflichtaufgabe der Regionalplanung sind in Brandenburg Regionale Planungsgemeinschaften, denen die Kreise und kreisfreien Städte pflichtig angehören (vgl. §§ 3, 4 RegBkPlG). Die Vollzugsverantwortung für die Braunkohlen- und Sanierungspläne kommt jedoch der Landesregierung Brandenburgs zu, die – unter Mitwirkung des Braunkohlenausschusses – für die Erarbeitung und Entscheidung verantwortlich zeichnet (vgl. §§ 12 ff. RegBkPlG). Das Landesplanungsgesetz von Sachsen-Anhalt schreibt den Landkreisen und kreisfreien Städten die Bildung von Regionalen Planungsgemeinschaften vor, die in der Form von Zweckverbänden organisiert werden und die Regionalplanung als Pflichtaufgabe erbringen müssen (vgl. § 17 LPlG LSA). § 9 SächsLPlG hebt auf die Existenz der vier Regionalen Planungsverbände – denen die Kreise und kreisfreien Städte des Landes angehören – ab. Die Erarbeitungsverantwortung über die überörtliche (regionale) Raumplanung liegt bei diesem Organisationsmodell allein bei den regionalen Planungsorganisationen. Die Einflussmöglichkeiten der beteiligten Gebietskörperschaften auf die Arbeit der Regionalplanungsorganisation kann auf Grund der organisationsrechtlichen Regelungen in den Landesplanungsgesetzen als sehr hoch gewertet werden (vgl. §§ 31 ff. LPlG BW; §§ 4 ff. RegBkPlG; §§ 9 ff. SächsLPlG; §§ 17 ff. LPlG LSA).
 - b. Verfahrensbeteiligung: Den Gemeinden bzw. gemeindlichen Zusammenschlüssen stehen nicht nur Möglichkeiten zur unmittelbaren Gestaltung der regionalen Ebene zur Verfügung, sie sind auch an der Entwicklung des Gesamttraumes des jeweiligen Landes beteiligt. Die Träger öffentlicher Belange, die öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts werden bei der Aufstellung der Raumordnungspläne⁶², dem Raumordnungsverfahren (mit Ausnahme im

⁶¹ Dies sind der Stadtkreis Ulm, der Alb-Donau-Kreis, der Landkreis Biberach, die Stadtkreise Heidelberg und Mannheim, der Neckar-Odenwald-Kreis und der Rhein-Neckar-Kreis (vgl. § 31 LPlG BW).

⁶² § 9 LPlG BW: Die Regionalverbände, öffentliche Stellen, Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 3 LPlG BW, sonstige Träger der Bauleitplanung – welche durchaus IKZ sein können – sowie „Verbände und Vereinigungen [...] deren Aufgabenbereich für die Landesentwicklung oder für die regionale Entwicklung von Bedeutung ist“ (§ 9 LPlG BW) sind zu beteiligen; Art. 7 f. LAPlaStV: Bei der Aufstellung des Landesentwicklungsprogramms sowie der Landesentwicklungspläne werden Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 1, 3 ROG sowie die Träger öffentlicher Belange beteiligt; die Nicht-Nennung der Regionalen Planungsgemeinschaften stellt keinen Ausschluss an der Beteiligung dar, vielmehr ist der Kreis der zu Beteiligten vereinfachend weit gezogen; § 18 i.V.m. § 2 RegBkPlG: Bei der Aufstellung der Braunkohlen- und Sanierungspläne sind

Land Brandenburg)⁶³ und den Zielabweichungsverfahren⁶⁴ beteiligt. Auch diejenigen gemeindlichen Zusammenschlüsse, denen nicht die Aufgabe der überörtlichen (regionalen) Raumplanung obliegt, verfügen damit über – wenngleich auch nur schwächere – Verantwortung für die Gestaltung des Gesamttraumes eines Landes.

2. Entscheidungsverantwortung: Die alleinige Verantwortung für die Entscheidung über die Landesplanung kommt den Ländern zu (vgl. §§ 9, 10 LPIG BW; Art. 7, 8 LAPlaStV; § 7 SächsLPIG; § 5 LPIG LSA). Auf Grund der eindeutigen Zuweisung der Aufgabe der überörtlichen (regionalen) Raumplanung an die jeweiligen regionalen Planungsorganisationen sind die Regionalverbände (Baden-Württemberg), die Regionalen Planungsgemeinschaften (Brandenburg und Sachsen-Anhalt) und die Regionalen Planungsverbände (Sachsen) primär verantwortlich bei der Entscheidung über die Regionalplanungen (vgl. §§ 12, 31 f. LPIG BW; § 4 RegBkPIG; § 9 SächsLPIG; §§ 7, 17 LPIG LSA). Eine sekundäre Verantwortung trägt das jeweilige Land durch die erforderliche Genehmigung der Regionalplanungen (vgl. § 13 LPIG BW; § 2 RegBkPIG; § 7 SächsLPIG; § 7 LPIG LSA).
3. Auffangverantwortung: In Sachsen wie auch in Sachsen-Anhalt bestimmt das jeweilige Landesplanungsgesetz, dass die entsprechenden Behörden des Landes lediglich die Rechtsaufsicht über die Regionalplanungsträger ausüben (vgl. § 12 SächsLPIG; § 16 LPIG LSA). In Baden-Württemberg wiederum kann die oberste Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde Weisungen „über den Planungszeitraum und über die Form der Regionalpläne“ (§ 11 LPIG BW) erteilen und übt über diesen Bereich die Fachaufsicht aus (vgl. § 44 LPIG BW). Auch in Brandenburg kann die Landesplanungsbehörde Weisungen über Planungszeitraum und weitere Richtlinien erteilen und bei Nichtbefolgung die Aufgabe der Regionalplanung selbst durchführen (vgl. § 4 RegBkPIG). Dieses Vorgehen entspricht somit den Bestimmungen in Baden-Württemberg.

Die Möglichkeit, an der Verwirklichung der überörtlichen Raumplanung mitzuwirken, ist ein weiteres Element der Verantwortungsübernahme durch die Gemeinden bzw. IKZ. In Baden-Württemberg werden die Regionalverbände (vgl. § 15 LPIG BW) und in Sachsen-Anhalt die Landesplanungsbehörden sowie die Träger der Regionalplanung (vgl. § 12 LPIG LSA) aufgefordert, die Kooperation öffentlicher Stellen und Personen des Privatrechts zu fördern. In Sachsen sollen die Regionalen Planungsverbände „im Interesse der Regionalentwicklung die

die betroffenen Regionalen Planungsgemeinschaften, die Ämter, sonstige öffentliche Planungsträger, Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 1, 3 ROG und sonstige Träger öffentlicher Belange zu beteiligen; § 6 SächsLPIG: U.a. die Träger öffentlicher Belange und Zusammenschlüsse von Gemeinden sind bei der Aufstellung des Landesentwicklungsplans zu beteiligen; § 5 LPIG LSA: Bei der Aufstellung des Landesentwicklungsplanes sind die Regionalen Planungsgemeinschaften, öffentliche Stellen und Personen des Privatrechts nach § 4 ROG zu beteiligen und der Entwurf „Verbänden und Vereinigungen, deren Aufgabenbereich für die Landesentwicklung von Bedeutung ist, zur Stellungnahme zuzuleiten“ (§ 5 LPIG LSA).

⁶³ § 18 LPIG BW: Auf Antrag des Vorhabenträgers; Art. 16 LAPlaStV: Raumordnungsverfahren bei bestimmten Maßnahmen; § 15 SächsLPIG: Auf Antrag des Vorhabenträgers; § 15 LPIG LSA: Es wird kein expliziter antragsberechtigter Kreis angeführt, sondern lediglich erwähnt, dass ein Raumordnungsverfahren auch auf Antrag durchgeführt werden kann, was den Kreis der möglichen Antragsteller weit öffnet.

⁶⁴ § 24 LPIG BW: Antragsberechtigt sind Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 3 LPIG BW und öffentliche Stellen; Art. 10 LAPlaStV: Die in § 3 Nr. 5 und § 5 Abs. 1 ROG genannten öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts sind antragsberechtigt; § 16 SächsLPIG: Verweis auf den antragsberechtigten Kreis in § 6 Abs. 2 ROG; § 10 LPIG LSA: Die in § 5 Abs. 1 ROG genannten öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts sind antragsberechtigt

raumordnerische Zusammenarbeit in den Planungsregionen“ (§ 13 SächsLPIG) gestalten. Lediglich für Berlin-Brandenburg lassen sich weder im LAPlaStV noch im RegBkPIG explizite Aussagen zur Förderung des kooperativen Handelns von Gemeinden zur Verwirklichung der überörtlichen Raumplanung finden. Aspekte des kooperativen Miteinanders zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg werden im LAPlaStV hingegen deutlich geregelt, etwa bei der Abstimmung der Raumordnung auf Landesebene (vgl. Art. 6 LAPlaStV) wie auch auf regionaler Ebene (vgl. Art. 11 LAPlaStV).

Zusätzliche Notwendigkeiten zur gemeindlichen Kooperation ergeben sich in den vier betrachteten Ländern auf Grund der Abstimmungsgebote. „Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen“ (§ 27 LPIG BW) müssen von den öffentlichen Stellen und den Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 3 ROG abgestimmt werden (vgl. § 27 LPIG BW; Art. 20 LAPlaStV; § 13 LPIG LSA; § 13 SächsLPIG).

Das Landesplanungsgesetz Baden-Württembergs ermöglicht durch § 16 LPIG BW den Regionalverbänden – wenn auch nur nach Genehmigung durch die Rechtsaufsicht – die Mitgliedschaft an Körperschaften, deren Aufgabenbereiche durch regionale Relevanz gekennzeichnet ist (z.B. regionales Tourismusmarketing). Ferner können sie an räumlich bedeutsamen Fachplanungen nicht nur mitwirken, sondern verfügen über ein Vorschlagsrecht, diese Fachplanungen aufzustellen, wodurch sie im Einzelfall über weitere Vollzugsverantwortung in der Raumordnung verfügen (vgl. § 25 LPIG BW). Die Bestimmung des § 25 LPIG BW muss aus zwei Blickwinkeln betrachtet werden: Den Regionalverbänden wird das Recht eingeräumt, für Gemeinden und Landkreise Dienstleistungen im Bereich der weisungsfreien Aufgaben zu erbringen. Auf der einen Seite stärkt dies Stellung und Funktion der Regionalverbände – die Bündelung der fachlichen Kompetenzen kann eine wirkungsvolle Institution ermöglichen. Auf der anderen Seite haben die Gemeinden in diesem Aufgabenbereich weniger Anlass, im Zweifelsfall – bei unzureichenden eigenen Ressourcen – mit anderen Gemeinden der Region kooperieren zu müssen. Der scheinbare Vorteil der Aufgabenentlastung durch gebündelte Kompetenzen lässt jedoch ausreichend Spielraum für den Verbleib des „Kirchturmdenkens“, das bei Zusammenarbeit – wenn sie denn nachhaltig erfolgreich sein soll – der Gemeinden vermindert werden kann. In § 4 RegBkPIG wird, sehr allgemein gehalten, den Regionalen Planungsgemeinschaften ebenfalls das Recht eingeräumt – nach erfolgter Zustimmung der Landesplanungsbehörde – weitere regionalplanerische Aufgaben wahrzunehmen. Auch hier gelten in gleicher Weise wie die für Baden-Württemberg ausgeführten Vor- und Nachteile.

Sachsen-Anhalt hat von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, das ROG bezüglich der regionalen Flächennutzungsplanung (RFNP) auszuformen. In Sachsen-Anhalt können Regionale Teilgebietsentwicklungspläne zugleich die Funktion eines RFNP übernehmen (vgl. § 8 LPIG LSA).

- E. Wahrnehmung durch Kreise: In Niedersachsen existiert eine weitere Form der kommunal verfassten Regionalplanung, die jedoch im Gegensatz zum vorhergehenden Modell – zumindest vordergründig – auf die Einrichtung einer weiteren administrativen Ebene verzichtet und stattdessen auf bestehende Verwaltungsstrukturen zurückgreift.

1. Erarbeitungsverantwortung: Dieser Teil der Vollzugsverantwortung gliedert sich in die Mitwirkung an der Planung und die Verfahrensbeteiligung:
 - a. Mitwirkung an der Planung: Die Aufstellung des Landes-Raumordnungsprogramms obliegt dem Land (vgl. § 7 NROG). Nach §§ 8, 26 NROG ist die Regionalplanung eine pflichtige Aufgabe der Landkreise und der kreisfreien Städte, die in deren eigenen Wirkungskreis fällt. Die Zuweisung der Regionalplanung an die Landkreise mag inhaltlich plausibel erscheinen, doch eröffnet sich – zunächst – ein Widerspruch, wenn auch den kreisfreien Städten eine dem Wesen nach überörtliche Aufgabe zukommt. Dieser Widerspruch löst sich auf, da die Aufgabe dem Wortlaut des Gesetzes zufolge auf das jeweilige kommunale Gebiet beschränkt wird (vgl. § 26 NROG). Nach § 8 NROG ersetzt zudem der Flächennutzungsplan für die kreisfreien Städte das regionale Raumordnungsprogramm. Dennoch wird durch die Bestimmungen im NROG die Teilung in örtliche und überörtliche Aufgaben undeutlich und ist unsystematisch. Das Land Niedersachsen verzichtet auf eine eigenständige Institutionalisierung der Regionalplanung, ermöglicht aber den Planungsträgern ein hohes Maß an Erarbeitungsverantwortung.
 - b. Verfahrensbeteiligung: Durch die Beteiligung an den verschiedenen Verfahren kommt den Gemeinden bzw. IKZ die schwächere Form der Erarbeitungsverantwortung zu. Die Samtgemeinden, öffentliche Stellen nach § 3 Abs. 1 Nr. 5 ROG sowie Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 1, 3 ROG haben nach § 5 NROG (Beteiligungsverfahren) und § 15 NROG (Raumordnungsverfahren) weitere Möglichkeiten, die räumliche Entwicklung des Gesamttraumes mitzugestalten. Im Zielabweichungsverfahren sind Personen und öffentliche Stellen nach § 5 Abs. 1 ROG antragsberechtigt (vgl. § 11 NROG).
2. Entscheidungsverantwortung: Die Verantwortung für die Entscheidung über das Landes-Raumordnungsprogramm trägt das Land (vgl. § 7 NROG). Durch die Zuweisung der Aufgabe der überörtlichen (regionalen) Raumplanung an die Kreise und kreisfreien Städte sind die Regionalplanungsträger in Niedersachsen primär verantwortlich bei der Entscheidung über die Regionalplanung (vgl. §§ 8, 26 NROG). Dem Land kommt eine sekundäre Verantwortung zu, da die Regionalen Raumordnungsprogramme vom Land genehmigt werden müssen (vgl. § 8 NROG).
3. Auffangverantwortung: Eine Kooperationspflicht wird im NROG durch § 21 begründet, indem die öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 3 ROG ihre räumlich bedeutsamen Planungen aufeinander abstimmen sollen.

Die Verwirklichung der überörtlichen Raumplanung soll durch die Kooperation der öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts gefördert werden. Entwicklungskonzepte werden explizit als Instrument der Verwirklichung der Ziele der Raumordnung benannt (vgl. § 19 NROG).

Eine weitere IKZ-Förderung ist die Möglichkeit der Übertragung der Aufgaben der Regionalplanung auf einen Zweckverband (vgl. § 26 NROG).

- F. Landesplanung ohne Regionalplanung: Eine organisatorische und inhaltliche Ausnahmesituation besteht im Saarland, da in diesem Flächenland keine institutionalisierte Form der Regio-

nalplanung existiert. Eine feinteilige Betrachtung der Vollzugsverantwortung erübrigt sich daher – die primäre Erarbeitungs- und alleinige Entscheidungsverantwortung liegt beim Land (vgl. § 3 SLPG). Dennoch können auch für das Saarland Möglichkeiten der Teilhabe an der Gestaltung des Raumes durch gemeindliche Kooperationen im Rahmen des – lediglich 14 Paragraphen umfassenden – Landesplanungsgesetzes betrachtet werden:

1. Erarbeitungsverantwortung: Auf Grund der fehlenden regionalen Planungsebene ist eine Teilung dieser Verantwortungsart nicht erforderlich und beschränkt sich auf die Betrachtung der Verfahrensbeteiligung als der schwächeren Form der Verantwortung. Öffentliche Stellen nach § 3 Abs. 1 Nr. 5 ROG sowie Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 1, 3 ROG werden an verschiedenen Stellen des Landesplanungsgesetzes erwähnt. Nach § 3 SLPG (Landesentwicklungsplan), § 5 SLPG (Zielabweichungsverfahren) und § 6 SLPG (Raumordnungsverfahren – hier werden nur öffentliche Stellen erwähnt) sind sie an den formellen Verfahren zu beteiligen.
2. Auffangverantwortung: Eine Kooperationspflicht wird den öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts nach auferlegt, indem sie „ihre raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen untereinander“ (§ 10 SLPG) abstimmen müssen. Wie auch für die anderen Länder gilt hier, dass die Abstimmungspflicht nicht allein an formelle Verfahren gebunden ist.

Abbildung 36: Verantwortungsteilung der Aufgabe „Überörtliche (regionale) Raumplanung der Länder“ (Deutschland)

		Gewährleistungsverantwortung	Vollzugsverantwortung		Auffangverantwortung	
			Erarbeitung	Entscheidung	Zwang	Anreiz
A	Schleswig-Holstein	Bund (spezifisch), Land (spezifisch-abweichend)	Regionalplanung: Land Regionalbezirksplanung: IKZ	Regionalplanung: Land Regionalbezirksplanung: IKZ/Land	Widerruf der Aufgabenübertragung	Tlw. Aufgabenübertragung an Stadt-Umland-Verband
B	Hessen	Bund (spezifisch), Land (spezifisch-abweichend)	Land/IKZ	IKZ/Land	Aufgabenzug durch Land Abstimmungspflicht	IKZ als Grundsatz der Raumordnung Regionaler Flächennutzungsplan Unterstützung von IKZ zur Verwirklichung der Raumentwicklung
	Nordrhein-Westfalen				Weisung durch Land	

		Gewährleistungsverantwortung	Vollzugsverantwortung		Auffangverantwortung	
			Erarbeitung	Entscheidung	Zwang	Anreiz
C	Bayern	Bund (spezifisch), Land (spezifisch-abweichend)	Land/IKZ	IKZ/Land	Aufsicht durch Land	IKZ als Grundsatz der Raumordnung Unterstützung von IKZ zur Verwirklichung der Raumentwicklung
	Mecklenburg-Vorpommern				Tlw. Weisung durch Land	Kooperationsgebot für Verflechtungsräume Unterstützung von IKZ zur Verwirklichung der Raumentwicklung
	Rheinland-Pfalz				Aufsicht durch Land	IKZ als Grundsatz der Raumordnung Governanceartige Regionalplanung möglich Unterstützung von IKZ zur Verwirklichung der Raumentwicklung
	Thüringen				Aufgabenteilung durch Land Abstimmungspflicht	IKZ als Grundsatz der Raumordnung Regionaler Flächennutzungsplan Unterstützung von IKZ zur Verwirklichung der Raumentwicklung

		Gewährleistungs- verantwortung	Vollzugsverantwortung		Auffangverantwortung	
			Erarbeitung	Entschei- dung	Zwang	Anreiz
D	Baden- Württemberg	Bund (spezifisch), Land (spezi- fisch-abweichend)	IKZ	IKZ/Land	Tlw. Weisung durch Land und Fachauf- sicht Abstim- mungs- pflicht	Dienstlei- stungen der IKZ für Ge- meinden möglich Unterstüt- zung von IKZ zur Verwirkli- chung der Raument- wicklung
	Brandenburg				Tlw. Weisung durch Land und Fachauf- sicht Abstim- mungs- pflicht	Weitere regionale Aufgaben durch IKZ möglich
	Sachsen				Rechtsauf- sicht durch Land Abstim- mungs- pflicht	IKZ zur Ver- wirklichung der Raum- entwicklung
	Sachsen-Anhalt				Rechtsauf- sicht durch Land Abstim- mungs- pflicht	Regionaler Flächennut- zungsplan Unterstüt- zung von IKZ zur Verwirkli- chung der Raument- wicklung
E	Niedersachsen	Bund (spezifisch), Land (spezi- fisch-abweichend)	IKZ	IKZ/Land	Abstim- mungs- pflicht	Unterstüt- zung von IKZ zur Verwirkli- chung der Raument- wicklung Aufgaben- übertragung auf IKZ
F	Saarland	Keine Ebene der Regionalplanung vorhanden			Abstim- mungs- pflicht	

(Quellen: Eigene Darstellung nach GG, ROG, LPIG BW, BayLPIG, LAPlaStV, RegBkPIG, HLPG, LPIG M-V, NROG, LPIG NRW, LPIG RP, SLPG, SächsLPIG, LPIG LSA, LPIG SH, ThürLPIG)

Die Übertragung der Regionalplanung als pflichtige Aufgabe auf die Regionalplanungsträger stellt kein Element der Auffangverantwortung dar, sondern begründet die Erledigung der Aufgabe. Unabhängig von der Zuordnung zu einem der verschiedenen Organisationsmodelle der Regionalplanung beinhalten die Landesplanungsgesetze einige Anreize zur Kooperation der Gebietskörperschaften. Zudem

werden zahlreiche Kooperationszwänge ausgeübt, die in ihrer Wirkung zum Teil (Abstimmungspflicht) jedoch kaum über eine allgemeine Kooperationsebene hinausgehen; zum Teil sind sie geeignet (temporärer Aufgabenentzug), großen Erfolgsdruck auf die Regionalplanungsträger auszuüben. Die Einflussmöglichkeiten der beteiligten Gebietskörperschaften auf die Arbeit der Regionalplanungsorganisationen kann durchgängig als sehr hoch gewertet werden.

Obliegt dem Land neben der Planung für das gesamte Landesgebiet überwiegend auch die Wahrnehmung der Aufgabe der Regionalplanung (so wie in Schleswig-Holstein), nehmen die Gemeinden und IKZ automatisch formal eine wenig aktive Rolle ein und weisen eher den Charakter von Planungsobjekten auf.

Eine stärkere Verantwortungsübernahme kommt den Gemeinden und IKZ bei der Aufgabe der überörtlichen (regionalen) Raumplanung zu, wenn sie eine aktivere Position einnehmen, wie es in Hessen, Nordrhein-Westfalen sowie Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Thüringen der Fall ist. In den gemeinschaftlichen Organisationsmodellen der Regionalplanung erhalten die IKZ eine herausragende Verantwortungsposition.

Die Regionalplanungen der Länder Baden-Württemberg, Berlin-Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Sachsen sind zwar einem Organisationsmodell zuzuordnen, zeigen aber keinen einheitlichen Umgang mit der Förderung bzw. Behandlung von gemeindlicher Kooperation. Das Maß der Verantwortung ist für die Gemeinden ebenso wie in Niedersachsen sehr hoch.

Zwar liegt die Vollzugsverantwortung für die überörtliche Raumplanung im Saarland primär beim Land selbst. Dennoch ist auch bei einem Fehlen formell institutionalisierter Regionalplanung nicht nur den Gemeinden, sondern auch den IKZ eine Teilhabe – und damit Übernahme sekundärer Verantwortung – an der räumlichen Entwicklung des Landesgebietes möglich.

5.1.1.3 Örtliche Raumplanung

Das Recht der örtlichen Raumplanung wird in Deutschland als Städtebaurecht bezeichnet. Im Gegensatz zu den gesetzlichen Regelungen Österreichs und der Schweiz ist das Recht der örtlichen Raumplanung in Deutschland eine eigenständige Rechtsmaterie, die zwar zahlreiche Anknüpfungspunkte zu anderen raumrelevanten Rechtsmaterien (z.B. zum Landesplanungsrecht oder dem Bauordnungsrecht) aufweist, jedoch nicht mit diesen verschmolzen ist. Es wird bundeseinheitlich durch das Baugesetzbuch (BauGB) geregelt.

Die Gewährleistungsverantwortung über die Aufgabe der örtlichen Raumplanung liegt in Deutschland zwar beim Bund, differenziert sich hier aber in eine verfassungsrechtliche und eine spezialrechtliche Verantwortung aus. Die Kompetenz über die Gesetzgebung des BauGB kommt auf Grund der Bestimmungen des Art. 74 GG i.V.m. Art. 72 GG dem Bund zu. Durch die Bestimmungen des Art. 28 GG (die den Gemeinden deren Autonomie zusichert) ist die spezialrechtliche Verantwortung des Bundes basierend auf Art. 74 GG i.V.m. 72 GG als eher schwach zu bezeichnen. Sie wird durch die verfassungsrechtliche Gewährleistungsverantwortung des Art. 28 GG ergänzt.

Das BauGB stellt den Gemeinden zur hoheitlichen Gestaltung des Raumes verschiedene Instrumente zur Verfügung und ist in die Bereiche des allgemeinen und des besonderen Städtebaurechts unterteilt. Das allgemeine Städtebaurecht beinhaltet u.a. Bestimmungen über die Bauleitplanung, die sich in die vorbereitende Bauleitplanung (Flächennutzungsplanung) und die verbindliche Bauleitplanung (Bebauungsplanung) gliedert. Im Wesentlichen beinhaltet das besondere Städtebaurecht Ergänzungen und Modifikationen des allgemeinen Städtebaurechts (vgl. Krebs 1999: 335 f., 420). Die Instrumente des Städtebaurechts weisen unterschiedliche Eignungen für eine Erledigung durch gemeindliche Zusammenschlüsse auf:

1. Flächennutzungsplanung: Durch sie wird die beabsichtigte Entwicklung des gesamten Gemeindegebietes in den Grundzügen dargestellt (vgl. § 5 BauGB). Zwar enthält das BauGB keine Regelungen über den Rechtscharakter des Flächennutzungsplans, „im Umkehrschluss zum § 10 Abs. 1 BauGB kann lediglich gefolgert werden, dass es sich nicht um eine Satzung handelt“ (Dirnberger in: S/U, BauGB, § 1, Rn 24). Trotz fehlender Außenwirkung entfaltet ein Flächennutzungsplan Rechtswirkungen, indem er die weiteren Planungen der Gemeinde bindet, eine Anpassungspflicht öffentlicher Planungsträger begründet, einen öffentlichen Belang darstellt und nicht zuletzt verbindliche Zulässigkeitsregelungen (wenn Eignungsflächen im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB dargestellt sind) beinhalten kann (vgl. Dirnberger in: S/U, BauGB, § 1, Rn 21 ff.; Krebs 1999: 372 ff.). Grenzen zwei oder mehrere Gemeinden aneinander, erscheint dieses Instrument der örtlichen Raumplanung, das einen „programmatischen Charakter“ (Krebs 1999: 372) aufweist, geeignet, um sie kooperativ wahrzunehmen.
2. Bebauungsplanung: Im Gegensatz zu den Flächennutzungsplänen werden Bebauungspläne als gemeindliche Satzungen erlassen (vgl. § 10 BauGB) und treffen Aussagen über die „städtebauliche Ordnung“ (§ 8 BauGB), die „parzellenscharf“ (Krebs 1999: 374) sind. In der Regel werden sie für räumliche Teilbereiche des Gemeindegebietes aufgestellt (vgl. ebd.). Für eine kooperative Wahrnehmung scheinen sie geeignet, wenn sich eine Planungsfläche im Grenzbereich mehrerer Gemeinden befindet.
3. Informelle Planung: Dem Charakter der informellen Planung entsprechend, enthält das BauGB keine näheren Bestimmungen über ihren Inhalt und die Art der Aufstellung. Dennoch werden informelle Planungen an mehreren Stellen im BauGB aufgeführt und in bestimmten Fällen müssen sie auch bei der formellen Planung berücksichtigt werden:
 - a. Städtebauliche Entwicklungskonzepte: Beschlossene städtebauliche Entwicklungskonzepte müssen bei der Aufstellung von Bauleitplänen berücksichtigt werden (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 11; § 9 Abs. 2a BauGB) und sind die Grundlage für Stadtumbaumaßnahmen (vgl. 171b Abs. 2 BauGB) bzw. Maßnahmen der Sozialen Stadt (vgl. § 171e Abs. 4 BauGB).
 - b. Rahmenplanung: Sie kann ein Instrument der Vorbereitung für Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sein (vgl. § 140 Nr. 4 BauGB).
 - c. Städtebauliche Planungen: Neben städtebaulichen Entwicklungskonzepten müssen auch sonstige beschlossene städtebauliche Planungen bei der Aufstellung von Bauleitplänen berücksichtig

sichtigt werden (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 11) und können Grundlage städtebaulicher Verträge sein (vgl. § 11 Abs. 1 BauGB).

- d. Weitere implizite Erwähnungen: Zwar werden in den §§ 3 Abs. 1, 33 Abs. 3 BauGB informelle Planungen nicht ausdrücklich erwähnt, jedoch können sie die Grundlage der erforderlichen Beteiligung der Öffentlichkeit bzw. Behörden und Träger öffentlicher Belange darstellen (vgl. Söfker in: E/Z/B/K, BauGB, § 1, Rn 177).

Auf Grund der fehlenden Verfahrensvorschriften erscheinen informelle Planungen zunächst überaus geeignet für eine kooperative Erledigung. Ihre Anwendung beschränkt sich nicht allein auf den Kreis öffentlich-rechtlicher Aufgabenträger, was sie auch als Governance-Instrument geeignet erscheinen lässt. Aber gerade die fehlenden unmittelbaren Verfahrensvorschriften können sich im Hinblick auf die Legitimationsfrage des Handelns und durch das generelle Verbot der Vorabbindung der Bauleitplanung als Problem für die gemeinsame Durchführung der informellen Planungen darstellen. Sie gehören zwar zu den nicht-rechtsförmlichen Handlungsformen der öffentlichen Verwaltung, können aber in der örtlichen Planung durchaus Rechtsfolgen entfalten, was in der gemeindlichen Zusammenarbeit beachtet werden muss.

4. Besonderes Städtebaurecht: Hierzu gehören Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen nach §§ 136 ff. BauGB, Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen nach §§ 165 ff. BauGB, Stadtbaumaßnahmen nach §§ 171a ff. BauGB und Maßnahmen der Sozialen Stadt nach § 171e BauGB. Wie auch im Fall der Bebauungspläne erscheinen sie inhaltlich für eine kooperative Wahrnehmung geeignet, wenn die Planungsflächen im Grenzbereich mehrerer Gemeinden liegen. Auf Grund der Bedeutung informeller Planungen bei zahlreichen Instrumenten des besonderen Städtebaurechts könnten die Gemeinden auch bei Gebieten, die nicht im Grenzbereich mehrerer Gemeinden liegen, eine gemeinsame Planung mittels informeller Pläne durchführen.

Die Frage nach der Verantwortung über den Vollzug der Aufgabe der örtlichen Raumplanung speist sich aus einer verfassungsrechtlichen und einer spezialgesetzlichen Betrachtung. Die Gemeinden verfügen auf Grund der Bestimmungen des Art. 28 GG über die verfassungsrechtliche Gewähr der „Allzuständigkeit und Eigenverantwortlichkeit“ (Hellermann in: E/H, GG, Art. 28, Rn 40), die in verschiedene Gemeindehoheiten – wie etwa in die Gebietshoheit, die Organisationshoheit und eben die Planungshoheit – münden (vgl. Hellermann in: E/H, GG, Art. 28, Rn 40 ff.; Schmidt-Aßmann 1999: 22), die aber nicht ohne „gesetzliche Rahmenvorgaben und staatliche Einschränkungen“ (Schmidt-Aßmann 1999: 22) existieren. Das BauGB, als Ausführungsgesetz zur städtebaulichen Kompetenzzuweisung des Art. 74 GG, bestimmt die Bauleitplanung als pflichtige Aufgabe der Gemeinden (vgl. § 1 BauGB), womit ihnen die Vollzugsverantwortung über die örtliche Raumplanung zukommt. Die Verantwortung über die Erarbeitung der Bauleitpläne (vgl. § 2 BauGB) sowie die übrigen hoheitlichen Aufgaben des BauGB liegen dessen Bestimmungen zufolge bei den Gemeinden. Der zweite Teilbereich der Vollzugsverantwortung – die Entscheidungsverantwortung – muss für die Flächennutzungsplanung und die Bebauungsplanung unterschiedlich behandelt werden. Die Gemeinden beschließen Flächennutzungsplan und Bebauungsplan gleichermaßen und tragen somit einen Teil der Entscheidungsverantwortung. Der Flächennutzungsplan muss jedoch stets von der höheren Verwaltungsbe-

hörde genehmigt werden (vgl. § 6 Abs. 1 BauGB). Der Bebauungsplan hingegen wird von der Gemeinde beschlossen, bedarf aber nur in Ausnahmefällen der Genehmigung: wenn er nicht aus einem rechtskräftigen Flächennutzungsplan entwickelt wurde (selbständiger Bebauungsplan gemäß § 8 Abs. 2 BauGB), wenn er gemeinsam mit einem Flächennutzungsplan aufgestellt wird, aber vor diesem bekannt gemacht wird (vorzeitig bekannt gemachter Bebauungsplan gemäß § 8 Abs. 3 BauGB), wenn er aus dringenden Gründen vor einem Flächennutzungsplan aufgestellt wurde (vorzeitiger Bebauungsplan gemäß § 8 Abs. 4 BauGB) (vgl. Löhr in: B/K/L, BauGB, § 10, Rn 26 f.). Im Bebauungsplanverfahren ist die Verantwortungsübernahme für die Gemeinden daher in der Regel höher als im Flächennutzungsplanverfahren.

Bezüglich der Position der IKZ im Gewährleistungsstaat ist vor allem die Auffangverantwortung von besonderer Bedeutung. Das BauGB ist – wie die anderen Rechtsmaterien – in Bestimmungen, die einen Zwang bzw. einen Anreiz zur Zusammenarbeit setzen, zu unterscheiden. Dies führt zu folgenden Fragen:

1. *Greift der Bund in die räumliche Planung der Gemeinden ein, verpflichtet er die Gemeinden zur Zusammenarbeit bzw. werden die örtlichen Planungsaufgaben ggf. den Gemeinden entzogen, wodurch der Bund die Gemeindeautonomie in diesem Aufgabenbereich mindert?*
2. *Geben die bundesrechtlichen Bestimmungen Anreize zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung?*

Zur Beantwortung des ersten Fragenkomplexes können die §§ 203, 204, 205 und 206 BauGB herangezogen werden:

1. § 203 Abs. 2 BauGB: Durch die Bestimmungen des § 203 Abs. 2 BauGB können den Gemeinden einzelne Aufgaben nach dem BauGB gegen ihren Willen entzogen und auf „Verbandsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften oder vergleichbare gesetzliche Zusammenschlüsse der Gemeinden [...] übertragen werden“ (§ 203 Abs. 2 BauGB). Die Gemeinden müssen an der Willensbildung der Kooperationen nicht beteiligt sein, jedoch müssen gemeindliche Mitwirkungsmöglichkeiten durch Landesgesetz geregelt sein (vgl. Kalb in: E/Z/B/K, BauGB, § 203, Rn 17 ff., 21; Hornmann in: S/U, BauGB, § 203, Rn 1 ff.). Diese Form der Aufgabenübertragung stellt einen starken Eingriff in die gemeindliche Planungshoheit dar. Allerdings „hat das Bundesverfassungsgericht jedoch offen gelassen, ob und inwieweit die Planungshoheit zum unantastbaren Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung gehört“ (Hornmann in: S/U, BauGB, § 203, Rn 6). Durch die Aufgabenübertragung verlieren die betroffenen Gemeinden die Verantwortung über die Erarbeitung und Entscheidung im Bereich der jeweils übertragenen Aufgaben. Die Auffangverantwortung geht in diesem Fall – gegen den Willen der Gemeinde – an die IKZ über.
2. § 204 BauGB: Auf der Ebene des ROG bzw. des ROG98 sowie einiger Landesplanungsgesetze wird den Gemeinden das Recht eingeräumt, einen regionalen Flächennutzungsplan zu erarbeiten, der zugleich die Funktion eines Regionalplanes einnimmt. Die Bestimmungen des § 204 Abs. 1 BauGB formulieren hingegen eine Pflicht der Gemeinden zur gemeinsamen Flächennutzungsplanung, wenn bestimmte Voraussetzungen für eine gemeinsame Aufgabenerfüllung gegeben sind. Der Flächennutzungsplan kann sich auf „bestimmte räumliche oder sachli-

che Teilbereiche“ (§ 204 Abs. 1 BauGB) erstrecken; ist eine Planung nur für diese Bereiche erforderlich, können die Gemeinden statt eines Flächennutzungsplanes auch Vereinbarungen über bestimmte Darstellungen in ihren jeweiligen Flächennutzungsplänen abschließen (vgl. § 204 Abs. 1 BauGB). Wird von den betreffenden Gemeinden ein gemeinsamer Flächennutzungsplan erstellt, verlieren sie ihre Planungshoheit nicht – sie tragen gemeinsam die Erarbeitungsverantwortung (vgl. Runkel in: E/Z/B/K, BauGB, § 204, Rn 45 ff.). Sie verfügen aber nur für ihr eigenes Gemeindegebiet über Entscheidungsverantwortung, so dass diese Form der Verantwortung von den Gemeinden geteilt getragen wird (vgl. Battis in: B/K/L, BauGB, § 204, Rn 8; Runkel in: E/Z/B/K, BauGB, § 204, Rn 45 ff.). Die Gemeinden werden durch diese Bestimmungen zwar zur Zusammenarbeit verpflichtet, eine bestimmte Organisationsform beinhaltet § 204 Abs. 1 BauGB jedoch nicht. Die Auffangverantwortung geht in diesem Fall nicht auf eine IKZ über, sondern verbleibt bei den Gemeinden.

3. **§ 205 Abs. 2 ff. BauGB:** Der Inhalt des § 205 Abs. 2 BauGB regelt den zwangsweisen Zusammenschluss zu einem Planungsverband. Der § 205 BauGB verfolgt zwei Zielsetzungen: zum einen die Koordination der Planungen von Nachbargemeinden untereinander – die über die Abstimmungspflicht des § 2 BauGB hinausgeht und der auch ein gemeinsamer Flächennutzungsplan nach § 204 BauGB nicht gerecht wird – und zum anderen die Abstimmung der Bauleitplanung mit den Fachplanungen (vgl. Battis in: B/K/L, BauGB, § 205, Rn 1; Runkel in: E/Z/B/K, BauGB, § 205, Rn 1). Daher beschränkt sich der Kreis der möglichen Mitglieder an einem nach § 205 Abs. 2 BauGB gebildeten Planungsverband nicht auf die Gemeinden; auch andere öffentliche Planungsträger können einem solchen Verband angehören. Allerdings muss es sich bei ihnen um Hoheitsträger handeln (vgl. Hornmann in: S/U, BauGB, § 205, Rn 6). Um Planungsträger zu einem Zwangsverband zusammenschließen zu können, bedarf es mehrerer Voraussetzungen: a) Ein freiwilliger Zusammenschluss nach § 205 Abs. 1 BauGB kam nicht zustande; b1) entweder kann auf Antrag eines Planungsträgers die jeweilige Landesregierung die Planungsträger aus Gründen des Allgemeinwohls durch Hoheitsakt zusammenschließen, b2) oder „die für die Landesplanung nach Landesrecht zuständige Stelle“ (§ 205 Abs. 2 BauGB) kann den Antrag stellen, wenn „der Zusammenschluss aus Gründen der Raumordnung geboten“ (§ 205 Abs. 2 BauGB) ist. Die Bestimmungen des § 205 Abs. 2 BauGB bedeuten einen starken Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden nach Art. 28 GG und erzeugen sehr starken Druck für eine erfolgreiche freiwillige gemeindliche Zusammenarbeit, um einem Zwangszusammenschluss vorzubeugen. Die gemeindliche Verantwortung über Erarbeitung und Entscheidung von Bauleitplänen geht in diesem Modell der Kooperation auf den Planungsverband über. Auch in diesem Fall geht – wie im Fall des § 203 Abs. 2 BauGB – die Auffangverantwortung an die IKZ über.

Der „Zusammenschlussdruck“ des § 205 Abs. 2 BauGB wird durch einen „Erfolgsdruck“ auf die Planungsverbände mittels § 205 Abs. 3 BauGB ergänzt. Können sich die Mitglieder eines Planungsverbandes nicht über die gemeinsame Planung einigen, kann die zuständige Landesbehörde zunächst selbst einen Plan erarbeiten und dem Verband zur Beschlussfassung vorlegen. Damit nimmt die betreffende Landesbehörde die Erarbeitungsverantwortung des Verbandes auf Grund mangelnder Kooperationsfähigkeit wahr. Beschließt der Planungsverband

auch diesen Plan nicht, kann er durch die Landesregierung festgesetzt werden, wodurch der Kooperation (und somit indirekt auch den Gemeinden) nun auch die Entscheidungsverantwortung genommen wird. Die Bestimmungen des § 205 Abs. 3 BauGB bewirken entweder die teilweise oder – im Extremfall – sogar die gänzliche Trägerschaft der Auffangverantwortung durch das Land.

Der zwangsweise gebildete Planungsverband ist aufzulösen, „wenn die Voraussetzungen für den Zusammenschluss entfallen“ (§ 205 Abs. 5 BauGB). Die pflichtige Zusammenarbeit und der Fortfall der Planungshoheit müssen demnach nicht von Dauer sein. Für den Zwangsverband bedeutet die Vorschrift eine zwingende Auflösung, wenn die Verbindung „nicht mehr zum Wohl der Allgemeinheit dringend geboten ist“ (Runkel in: E/Z/B/K, BauGB, § 205, Rn 84). Die Regelung über die Auffangverantwortung enthält dadurch eine zeitliche Befristung.

Den Gemeinden werden an der Arbeit des Planungsverbandes (dem nach § 205 Abs. 4 BauGB auch andere Aufgaben als die der Bauleitplanung nach dem BauGB übertragen werden können) durch § 205 Abs. 7 BauGB Mitwirkungsmöglichkeiten eingeräumt: Sie verfügen über ein Partizipationsrecht im Aufstellungsverfahren der Bauleitpläne.

4. § 206 BauGB: Der § 206 BauGB enthält eine Regelung, die eine Ähnlichkeit mit der Zuständigkeitszuordnung im deutschen wie auch österreichischen Bauordnungsrecht aufweist. Liegen Grundstücke eines Eigentümers im Hoheitsgebiet mehrerer Gemeinden, bestimmt die „nächsthöhere gemeinsame Behörde“ (§ 206 Abs. 1 BauGB) die örtliche Zuständigkeit. Eine kooperationshemmende Wirkung oder gar der Entzug von Zuständigkeiten geht von dieser Bestimmung für den Aufgabenbereich der örtlichen Raumplanung nicht aus, da Art. 28 GG dem § 206 BauGB vorgeht (vgl. Kalb, Külpmann in: E/Z/B/K, BauGB, § 206, Rn 9). Die Bestimmungen des § 206 BauGB betreffen somit nicht den Selbstverwaltungsbereich der Gemeinden (vgl. Hornmann in: S/U, BauGB, § 206, Rn 6).

Für die Beantwortung der zweiten Frage kann zunächst auf die in Kapitel 3.2.2 dargestellten Organisationsformen der gemeindlichen Zusammenarbeit im Bereich der Hoheitsverwaltung verwiesen werden. Das BauGB selbst bietet konkrete Anreize für die freiwillige Zusammenarbeit in den §§ 203 und 205 BauGB:

1. § 203 Abs. 1 BauGB: „Wie sich aus der Entstehungsgeschichte des § 147 ergibt, sollten durch den Abs. 1 vor allem kleinere Gemeinden von den ihnen durch das BBauG auferlegten Lasten befreit werden“ (Kalb in: E/Z/B/K, BauGB, § 203, Rn 3). Durch Rechtsverordnung der jeweiligen Landesregierung oder einer von ihr bestimmten Behörde können, mit Zustimmung der betreffenden Gemeinde, sämtliche gemeindlichen Aufgaben nach dem BauGB auf eine andere Gebietskörperschaft übertragen werden. Verbänden können die gemeindlichen Aufgaben nach dem BauGB übertragen werden, wenn die Gemeinden an deren Willensbildung mitwirken (vgl. § 203 Abs. 1 BauGB). Andere Gebietskörperschaften können entweder andere Gemeinden sein, Landkreise oder auch die Region Hannover; keine Gebietskörperschaften sind hingegen die schleswig-holsteinischen Ämter, der Regionalverband Saarbrücken oder der Verband Region Stuttgart (vgl. Kalb in: E/Z/B/K, BauGB, § 203, Rn 10; Battis in: B/K/L, BauGB, § 203, Rn 5). Da die Gemeinden das Recht haben, an der Willensbildung der Verbän-

de (denen die gemeindlichen Aufgaben übertragen wurden) mitzuwirken, verfügen sie weiterhin über die (Mit-)Verantwortung an der Entscheidung über die betreffenden Aufgaben; bei der Übertragung an eine andere Gebietskörperschaft verlieren sie hingegen die Verantwortungsträgerschaft in diesem Aufgabenbereich (vgl. Kalb in: E/Z/B/K, BauGB, § 203, Rn 13 ff.). Das Einvernehmen zur Aufgabenübertragung kann eine Gemeinde widerrufen, wenn sie sich in der Lage sieht, die Aufgaben nach dem BauGB selbst wahrzunehmen (vgl. Battis in: B/K/L, BauGB, § 203, Rn 4). Die Auffangverantwortung trägt in diesem Fall somit eine IKZ – nachdem die betreffende Gemeinde dem Verantwortungsübergang zugestimmt hat.

2. § 205 Abs. 1 BauGB: Den Bestimmungen des § 205 Abs. 2 BauGB vorausgehend, regelt der Inhalt des § 205 Abs. 1 BauGB die freiwillige Zusammenarbeit der Gemeinden und sonstigen öffentlichen Planungsträger miteinander und der daraus resultierenden Bildung eines Planungsverbandes. Wie auch § 205 Abs. 2 BauGB verfolgt § 205 Abs. 1 BauGB zwei Zielsetzungen: zum einen die Koordination der Planungen von Nachbargemeinden untereinander und zum anderen die Abstimmung der Bauleitplanung mit den Fachplanungen (vgl. Battis in: B/K/L, BauGB, § 205, Rn 1; Runkel in: E/Z/B/K, BauGB, § 205, Rn 1). Die Mitgliedschaft an einem freiwilligen Planungsverband verhält sich analog zu den Bestimmungen des § 205 Abs. 2 BauGB, ebenso die Mitwirkungsmöglichkeiten der Gemeinden an der Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben des Planungsverbandes.

Die Bestimmungen des § 205 Abs. 3 BauGB gelten auch für die Arbeit eines freiwillig gebildeten Planungsverbandes und können demzufolge auch auf einen freiwilligen Verband „Erfolgsdruck“ ausüben. Bezüglich der mit § 205 Abs. 3 BauGB einhergehenden Verantwortungsverluste siehe die Ausführungen zu § 205 Abs. 2 BauGB.

Wie auch der zwangsweise gebildete Planungsverband ist der freiwillige Planungsverband aufzulösen, wenn „die Voraussetzungen für eine Zusammenarbeit entfallen“ (§ 205 Abs. 5 BauGB). Im Gegensatz zum Zwangsverband bedeutet dies für einen Freiverband, dass er aufzulösen ist, wenn die „sachlichen Konflikte mit den Mitteln der Bauleitplanung als gelöst angesehen werden können und keine neuen gemeinsam mit den Mitteln der Bauleitplanung zu lösenden konfliktträchtigen Themen nachgewachsen sind“ (Runkel in: E/Z/B/K, BauGB, § 205, Rn 84). Die freiwillig einer IKZ übertragene Auffangverantwortung kann daher auf die Gemeinden rückübertragen werden.

Die Koordination der örtlichen Raumplanung ist eine weitere, wenn auch nur schwache, Form der Zusammenarbeit der Gemeinden und kann an zwei Stellen im BauGB verortet werden: Die Abstimmung der Planungen mit den Nachbargemeinden erfolgt auf Grundlage der Bestimmungen des § 2 BauGB, die jedoch nicht auf Freiwilligkeit basiert, sondern den Gemeinden pflichtig auferlegt wird. Durch die Bestimmungen des § 4 BauGB sind Behörden, aber auch andere Träger öffentlicher Belange im Bauleitplanverfahren zu beteiligen, wenn durch die gemeindliche Planung deren eigene Aufgabengebiete betroffen werden. Ein Beteiligungsrecht kommt den Gemeinden dabei nicht als Behörde, sondern als anderer Träger öffentlicher Belange zu (vgl. Ziekow, Siegel 2001: 2 f.). Durch die §§ 2 und 4 BauGB wird noch keine Zusammenarbeit auf gleicher Augenhöhe gefördert, aber ein wesentlicher Aspekt der verfassungsrechtlichen Gewähr der Selbstverwaltungsgarantie beachtet. Die aus Art. 28

GG ableitbare Planungshoheit wird durch die Verpflichtung zur gegenseitigen Abstimmung sichergestellt und den Gemeinden das Recht gegeben „sich gegen Planungen anderer Kommunen zur Wehr zu setzen, die die eigene Planungshoheit verletzen“ (Hellermann in: E/H, GG, Art. 28, Rn 40.5). Die Beteiligungspflicht des § 4 BauGB beschränkt sich nicht allein auf einzelne Gemeinden. Sie ermöglicht ebenfalls für diejenigen IKZ, deren Aufgabenbereiche durch die gemeindliche Planungen betroffen sind, unter Umständen eine Mitwirkung an der örtlichen räumlichen Entwicklung und somit eine Stärkung ihrer Bedeutung. Dies ist letztendlich als eine indirekte Förderung zu ihrer Bildung zu werten. Dabei ist aber zu berücksichtigen, „daß die Träger öffentlicher Belange zu umschreiben sind als Behörden und andere selbständige Stellen, die auf grundsätzlich normativer Grundlage mit der Geltendmachung eines öffentlichen Interesses betraut worden sind und denen die (Haupt-)Verantwortung für dieses Interesse obliegt“ (Ziekow, Siegel 2001: 3). Daraus resultieren drei Elemente, die die pflichtige Beteiligung einer IKZ ermöglichen, ihr aber auch entgegenstehen können (vgl. – auch für Folgendes – Ziekow, Siegel 2001: 3 ff.; Krautzberger in: E/Z/B/K, BauGB, § 4, Rn 15 ff.):

1. **Zuordnungssubjekt:** Eine Beteiligung als Träger öffentlicher Belange erfordert die Selbständigkeit der IKZ, die z.B. im Fall einer informellen Organisation oder auch einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft (die ebenfalls keine Rechtspersönlichkeit aufweist) nicht gegeben ist. Öffentlich-rechtliche Verbände und privatrechtliche Organisationsformen (diese jedoch nur eingeschränkt) können hingegen als Träger öffentlicher Belange eingeordnet werden.
2. **Zuordnungsobjekt:** Die IKZ muss sich mit der Verfolgung öffentlicher Interessen beschäftigen. Eine nicht dem Gemeinwohl dienende IKZ kann sich nicht auf ein Partizipationsrecht auf Basis des § 4 BauGB berufen.
3. **Zuordnungsweise:** Die IKZ muss – unabhängig davon, ob sie öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich organisiert ist – originärer Träger der Aufgabe sein. Im Fall der Aufgabenübertragung durch eine Zweckvereinbarung (bei der die Trägerschaft bei der übergebenden Gemeinde verbleibt) ist eine pflichtige Beteiligung der IKZ im Bauleitplanverfahren nach § 4 BauGB nicht gegeben.

Abbildung 37: Verantwortungsteilung der Aufgabe „Örtliche Raumplanung“ (Deutschland)

Gewährleistungsverantwortung	Vollzugsverantwortung		Auffangverantwortung	
	Erarbeitung	Entscheidung	Zwang	Anreiz
Bund	Gemeinde (Flächennutzungsplan und Bebauungsplan)	Gemeinde/höhere Verwaltungsbehörde (Flächennutzungsplan) Tlw. Gemeinde vollständig, tlw. Gemeinde/höhere Verwaltungsbehörde (Bebauungsplan)	Zwangsweise Aufgabenübertragung (§ 203 BauGB) Gemeinsamer Flächennutzungsplan (§ 204 BauGB) Pflichtverband (§ 205 BauGB) Zuständigkeitsregelung (§ 206 BauGB)	Freiwillige Aufgabenübertragung (§ 203 BauGB) Freiverband (§ 205 BauGB)

(Quellen: Eigene Darstellung nach GG, BauGB)

Das BauGB setzt bundeseinheitliche Standards zur freiwilligen und pflichtigen Zusammenarbeit der Gemeinden. Aus Gründen des Allgemeinwohls, der geringen Leistungsfähigkeit oder auch der Raumordnung sieht das deutsche Städtebaurecht eine Reihe von Anreizen, aber auch Zwängen zur Erfüllung der Aufgaben nach dem BauGB vor. Die Gemeinden als Träger der Bauleitplanung können auf Grund der Bestimmungen des BauGB die Auffangverantwortung auf der Ebene der freiwilligen IKZ halten und sich ausreichende Einflussmöglichkeiten an der Arbeit der IKZ sichern. Ebenso sieht das BauGB jedoch auch Maßnahmen vor, die Verantwortung der Gemeinden deutlich zu beschneiden.

5.1.2 Österreich

In Österreich ist über den Begriff der Raumordnung das umfassende Verständnis des VfGH zu Grunde zu legen (VfSlg 2674/1954 zit. n. Lienbacher 2008: 355 f.):

„Die planmäßige und vorausschauende Gestaltung eines bestimmten Gebietes in Bezug auf seine Bebauung, insbesondere für Wohn- und Industriezwecke einerseits und für die Erhaltung von im wesentlichen unbebauten Flächen andererseits („Landesplanung“ – „Raumordnung“), ist nach Art. 15 Abs. 1 B.-VG. in der Fassung von 1929 in Gesetzgebung und Vollziehung insoweit Landessache, als nicht etwa einzelne dieser planenden Maßnahmen, wie insbesondere solche auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens, des Bergwesens, des Forstwesens und des Wasserrechts, nach Art. 10–12 B.-VG. in der Fassung 1929 der Gesetzgebung oder auch der Vollziehung des Bundes ausdrücklich vorbehalten sind.“

Diesem Rechtssatz zufolge dient die Raumordnung der Gestaltung des Raumes, wobei sich die gesetzgeberischen Kompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern verteilen. Unter Raumplanung wird „die Bodennutzungsplanung in Form der hoheitlichen Nutzungsfestlegung verstanden, die auch vom Raumordnungsbegriff erfasst wird“ (Lienbacher 2008: 355).

Auf Grund der Bestimmungen der Generalklausel des Art. 15 B-VG verfügt der Bund in Österreich lediglich für einige Bereiche des Fachplanungsrechts über gesetzgeberische Kompetenzen. Durch den Wortlaut des Art. 15 B-VG⁶⁵ ergibt sich, dass – neben weiteren Bereichen der Fachplanung – die Raumplanung in die Kompetenz der Länder fällt (vgl. Lienbacher 2008: 355 f.). Österreich verfügt daher über keine rahmensetzende Norm auf Bundesebene für die Aufgabe der Raumplanung. Eine zu Deutschland analoge Untersuchung der Raumplanung auf Bundesebene ist folglich nicht möglich.

Im Folgenden werden zunächst die Abschnitte über die überörtliche Raumplanung der Raumplanungsgesetze der Länder Burgenland, Oberösterreich, Steiermark und Vorarlberg untersucht (Kapitel 5.1.2.1) und anschließend die Abschnitte über die örtliche Raumplanung in diesen Ländern (Kapitel 5.1.2.2).

Die Bezeichnung für die räumliche Planung unterscheidet sich in den untersuchten Ländern sowie auch im B-VG voneinander. Teilweise wird sie als Raumplanung (bzw. örtliche Raumplanung) be-

⁶⁵ Art. 15 B-VG: „Soweit eine Angelegenheit nicht ausdrücklich durch die Bundesverfassung der Gesetzgebung oder auch der Vollziehung des Bundes übertragen ist, verbleibt sie im selbständigen Wirkungsbereich der Länder.“

zeichnet – so im B-VG, im bgl. RPIG und im vlb. RPIG – und teilweise als Raumordnung – so im ö. ROG und im stmk. ROG. Entsprechend der getroffenen Konvention, wird die räumliche Planung auf Ebene der Länder und Gemeinden im Folgenden als überörtliche bzw. örtliche Raumplanung bezeichnet.

5.1.2.1 Überörtliche Raumplanung

Die Raumplanungsgesetze der untersuchten Länder Österreichs sind in den Bereich der überörtlichen und den Bereich der örtlichen Raumplanung unterteilt (vgl. Lienbacher 2008: 361 ff.), eine Trennung von Raumordnungs- und Städtebaurecht in eigenständige Rechtsmaterien (wie etwa in Deutschland) besteht in den untersuchten Ländern nicht.

Zur Wahrnehmung der Aufgabe der Raumplanung stehen den Ländern in Österreich im Wesentlichen die folgenden hoheitlichen Instrumente zur Verfügung: Landesentwicklungs- oder Raumordnungsprogramme und regionale Programme. Sie weisen unterschiedliche Eigenarten und Eignungen für eine kooperative Erledigung durch die Gemeinden auf:

1. Landesplanung: Die Bezeichnung des Planungsinstruments auf der Ebene des Gesamtlandes variiert in den Ländern. Im Burgenland existieren Landesraumordnungsplan und Entwicklungsprogramme (vgl. § 2a, 7 bgl. RPIG), in Oberösterreich das Raumordnungsprogramm (vgl. § 11 ö. ROG), in der Steiermark das Landesentwicklungsprogramm (vgl. § 12 stmk. ROG) und in Vorarlberg der Landesraumplan (vgl. § 6 vlb. RPIG). Sie werden von der jeweiligen Landesregierung als Verordnung erlassen und legen die beabsichtigte Entwicklung des gesamten Landesgebietes fest (vgl. Lienbacher 2008: 362 f.; § 2a bgl. RPIG; § 11 ö. ROG; § 12 stmk. ROG; 6 vlb. RPIG). Auf Grund der Vollzugsverantwortung der Landesregierungen verbleibt den Gemeinden und ggf. IKZ bei diesem Instrument der überörtlichen Raumplanung lediglich eine Partizipationsmöglichkeit.
2. Regionalplanung: Durch sie können Teilgebiete eines Landes entwickelt werden. Im Burgenland können Entwicklungsprogramme auch für einzelne Landesteile aufgestellt werden (vgl. § 7 bgl. RPIG), in Oberösterreich besteht die Möglichkeit, regionale Raumordnungsprogramme für Landesteile aufzustellen (vgl. § 11 ö. ROG), in der Steiermark können regionale Entwicklungsprogramme erstellt werden (vgl. § 13 stmk. ROG), in Vorarlberg können auch für einzelne Teile des Landes Landesraumordnungspläne erstellt werden (vgl. § 6 vlb. RPIG). In Abhängigkeit vom Zuständigkeits- und Organisationsmodell der Regionalplanung – das eine Form der IKZ darstellen kann, wie die Organisation der Regionalplanung in Deutschland gezeigt hat – können die Gemeinden Österreichs die Möglichkeit haben, an der räumlichen Gestaltung des jeweiligen Landes mitzuwirken und demzufolge dann auch Vollzugsverantwortung übernehmen.

Die Verteilung der gesetzgeberischen Kompetenzen im Bereich der Raumordnung auf den Bund und die Länder führt zu einem gleichrangigen Nebeneinander der Planungskompetenzen; weder kann der Bund die Länder, noch können die Länder den Bund einseitig einschränken (vgl. Lienbacher 2008: 357). Die Gewährleistungsverantwortung über die Gesamtmaterie der Raumordnung ist daher zwi-

schen dem Bund und den Ländern aufgeteilt, wobei den Ländern auf Grund der Bestimmungen des Art. 15 B-VG (siehe auch die Ausführungen zuvor) die Gewährleistungsverantwortung für den Bereich der überörtlichen Raumplanung zukommt.

Bei der anschließenden Analyse des Raumplanungsrechts der Länder wird Folgendes untersucht:

1. Die Absichtung der Verantwortungsteilung (Erarbeitungsverantwortung – Mitwirkung an der Planung, Verfahrensbeteiligung – und Entscheidungsverantwortung)
2. Die Einbindung der Gemeinden bzw. IKZ in die Landesplanung (Verfahrensbeteiligung)
3. Elemente der Auffangverantwortung

Die primäre Verantwortung über den Vollzug der Landesplanung (Erarbeitung, Entscheidung) obliegt den Ländern (vgl. § 2a bgl. RPIG; § 11 oö ROG; § 14 stmk ROG; § 6 vlb. RPIG). Den Gemeinden bzw. IKZ verbleibt aber auch auf dieser Planungsebene die Möglichkeit – über die Beteiligung an den Verfahren –, eine sekundäre Verantwortung zu übernehmen. Die Regionalplanung in den untersuchten Ländern Österreichs wird wiederum nicht durch eigenständig institutionalisierte Organisationen durchgeführt, sondern in primärer Verantwortung von den Landesregierungen wahrgenommen (vgl. § 7 bgl. RPIG; § 11 oö ROG; §§ 14, 17 stmk ROG; § 6 vlb. RPIG). Daher liegt – im Gegensatz zu Aufgabenbereichen, die sich in primärer Erarbeitungs- oder/und Entscheidungsverantwortung der Gemeinden befinden – der Fokus der anschließenden Betrachtung darauf, ob die Gemeinden bzw. IKZ dennoch eine sekundäre Verantwortung am Vollzug der Aufgabe der überörtlichen Raumplanung tragen:

1. Erarbeitungsverantwortung: Dieser Teil der Vollzugsverantwortung wird vertikal in die Ebene der Mitwirkung der Gemeinden bzw. IKZ an der regionalen Planung und die Ebene der Verfahrensbeteiligung unterteilt:
 - a. Mitwirkung an der Planung: Auf dieser Ebene stellt sich die Situation über die Verantwortungsübernahme in den vier untersuchten Ländern unterschiedlich dar:
 - i. Burgenland: Eine Beteiligung der Gemeinden an der regionalen Planung, die über die Verfahrensbeteiligung hinausgeht, sieht das Raumplanungsgesetz des Burgenlandes nicht vor. Die stärkere Form der sekundären Verantwortungsträgerschaft über die regionale Raumplanung liegt in diesem Land nicht vor.
 - ii. Oberösterreich: Dem oö ROG zufolge können durch die Landesregierung Regionen abgegrenzt werden, in denen regionale Planungsbeiräte gebildet werden können. Die Aufgaben dieser freiwilligen Kooperationen sind unter anderem die Beratung der Landesregierung, das Erarbeiten eigener regionaler Raumplanungsvorstellungen sowie „die Koordination der örtlichen Raumplanungen“ (§ 6 oö ROG). An einem regionalen Planungsbeirat sind das Land und die betroffenen Gemeinden beteiligt (vgl. §§ 6, 7 oö ROG). Das Maß der Verantwortungsübernahme durch diese freiwilligen Kooperationen ist auf Grund ihrer beratenden und unverbindlichen Wirkung als eher schwach zu charakterisieren. Die Einflussnahmemöglichkeit der beteiligten Gemeinden kann jedoch als sehr hoch gewertet werden.

- iii. Steiermark: Das Raumplanungsgesetz der Steiermark bestimmt, dass in den Regionen des Landes jeweils eine Regionalversammlung und ein Regionalvorstand bestehen. Die Aufgaben des Regionalvorstandes sind unter anderem die Mitarbeit am regionalen Entwicklungsprogramm der Landesregierung und Entwicklung eines regionalen Entwicklungsleitbildes. Die Regionalversammlung befasst sich unter anderem mit der Erarbeitung von Stellungnahmen zum regionalen Entwicklungsprogramm und beschließt das regionale Entwicklungsleitbild. Der Regionalversammlung gehören die in der Region wohnhaften Landtags- und Nationalratsabgeordneten sowie die Bürgermeister der betreffenden Gemeinden als stimmberechtigte Mitglieder an; dem Regionalvorstand gehören unter anderem Vertreter der Kleinregionen an (vgl. § 17 stmk ROG). Diese regionalen Kooperationen sind auf Grund der Formulierung im Gesetz pflichtiger Natur (vgl. § 17 stmk ROG), aber ebenso wie in Oberösterreich ist das Maß ihrer Verantwortungsträgerschaft als eher schwach zu charakterisieren. Ebenso wie in Oberösterreich kann die Möglichkeit der Einflussnahme der beteiligten Gebietskörperschaften an der Arbeit dieser regionalen Kooperation als sehr hoch gewertet werden.
- iv. Vorarlberg: Das Raumplanungsgesetz des Landes Vorarlberg erwähnt an mehreren Stellen die Regionalplanungsgemeinschaften. Sie geben z.B. eine Stellungnahme bei der Aufstellung des Landesraumordnungsplanes ab (vgl. § 8 vlbg RPIG). Zwar bestehen in Vorarlberg neun Regionalplanungsgemeinschaften, allerdings ohne nähere Bestimmungen über deren Organisation (vgl. Weiss 2009: 165). Die Wirkung der Regionalplanungsgemeinschaften ist wie in Oberösterreich und der Steiermark als beratend und unverbindlich einzustufen. Das Maß der Verantwortungsträgerschaft ist auf Grund der fehlenden organisationsrechtlichen Bestimmungen allerdings als noch etwas schwächer zu charakterisieren als in den Ländern Oberösterreich und Steiermark. Auf Grund der fehlenden organisationsrechtlichen Regelungen über die regionalen Kooperationen kann die Möglichkeit der Einflussnahme der an ihnen beteiligten Gebietskörperschaften nicht beurteilt werden.
- b. Verfahrensbeteiligung: Die in der vertikalen Gliederung schwächere Form der Trägerschaft der Verantwortung über die Aufgabe der überörtlichen Raumplanung stellt die Beteiligung an den Verfahren zur Aufstellung der Landes- bzw. Regionalplanung dar. Zwar sind nach den verschiedenen Raumordnungsgesetzen der Länder die Gemeinden an den Verfahren zu beteiligen (vgl. § 2a bglg RPIG; § 13 oö ROG; § 14 stmk ROG; § 6 vlbg RPIG), hinsichtlich einer möglichen Beteiligung von interkommunalen Kooperationen zeichnet sich jedoch ein begrifflich uneinheitliches Bild ab. So können im Burgenland und in Vorarlberg auch natürliche und juristische Personen (vgl. § 10c bglg RPIG; § 10c vlbg RPIG) und in Oberösterreich andere Körperschaften des öffentlichen Rechts (§ 13 oö ROG) an den Verfahren beteiligt werden, in der Steiermark sind andere Planungsträger nach Möglichkeit zu beteiligen (vgl. § 14 stmk ROG). Wie die Darstellungen in Kapitel 3.2.3 gezeigt haben, stellen Gemeindeverbände und Verwaltungsgemeinschaften Kooperationsformen öffentlichen Rechts dar. Sie können, wenn ihnen die Aufgabe der örtlichen Raumplanung übertragen wurde, auch als Planungsträger angesehen werden. Auch wenn die zwei formellen Formen der öffentlich-rechtlichen Kooperation des österreichischen Rechts nicht explizit als Verfahrensbeteiligte in den Raumplanungsgesetzen aufgeführt werden, ist ihnen eine Beteiligung möglich. Die Trägerschaft einer schwä-

cheren Form der Vollzugsverantwortung durch IKZ an der Landes- und Regionalplanung ist somit gegeben.

2. **Entscheidungsverantwortung:** Die Pläne bzw. Programme der überörtlichen Raumplanung auf regionaler Ebene werden von den Landesregierungen als Verordnung erlassen (vgl. § 7 bgl. RPIG; § 11 oö ROG; §§ 11, 14 stmk ROG; § 6 vlb. RPIG). Die Entscheidungsverantwortung liegt daher auf dieser Planungsebene – wie auch auf Ebene der Landesplanung – allein bei den Ländern.

Auf Grund der fehlenden primären Zuständigkeit der Gemeinden für die überörtliche (regionale) Raumplanung entfällt das Element der Auffangverantwortung für die untersuchten Länder Österreichs. Stattdessen können die Raumplanungsgesetze nur auf kooperationsgestaltende Aussagen hin untersucht werden. In einigen der untersuchten Raumplanungsgesetze enthalten die Grundsätze und Ziele der Raumplanung bzw. der überörtlichen Raumplanung Aussagen über die erforderliche Abstimmung der Planungen (vgl. § 1 bgl. RPIG; § 2 oö ROG). Von dieser – als schwach einzustufenden Form der Kooperation – abgesehen, enthalten die Grundsätze und Ziele der Raumplanung bzw. der überörtlichen Raumplanung keine weiteren kooperationsfördernden Aussagen. Lediglich das Raumplanungsgesetz der Steiermark benennt es als Aufgabe der überörtlichen Raumplanung, „auf die Bildung von Kleinregionen [...] hinzuwirken“ (§ 10 stmk ROG).

Abbildung 38: Verantwortungsteilung der Aufgabe „Überörtliche (regionale) Raumplanung“ (Österreich)

	Gewährleistungsverantwortung	Vollzugsverantwortung	
		Erarbeitung	Entscheidung
Burgenland	Land	Primär: Land; sekundär: keine Mitwirkung der Gemeinden/IKZ	Land
Oberösterreich		Primär: Land; sekundär: schwache Mitwirkung durch IKZ/Verfahrensbeteiligung von IKZ	Land
Steiermark		Primär: Land; sekundär: schwache Mitwirkung durch IKZ/Verfahrensbeteiligung von IKZ	Land
Vorarlberg		Primär: Land; sekundär: sehr schwache Mitwirkung durch IKZ	Land

(Quellen: Eigene Darstellung nach B-VG, bgl. RPIG, oö ROG, stmk ROG, vlb. RPIG)

Die Mehrheit der Raumplanungsgesetze der untersuchten Länder beinhalten weder auf der Ebene der Raumplanungsgrundsätze bzw. -ziele noch in den Abschnitten über die überörtliche Raumplanung wesentliche Elemente, die eine gemeindliche Kooperation fördern können. Die Regionalplanung – als eine mögliche Ebene der gemeindlichen Zusammenarbeit – befindet sich in primärer Vollzugsverantwortung der Landesregierungen, die Mitwirkung der Gemeinden ist nur in zwei Ländern stark institutionalisiert. Die Funktion der regionalen Kooperationen beschränkt sich auf Beratung, Koordination und Entwicklung von Leitlinien, die jedoch weder inhaltlich noch verfahrensrechtlich näher bestimmt

sind und daher als informelle Arbeit zu werten sind. Das Maß ihrer Übernahme von Verantwortung an der Aufgabe der überörtlichen (regionalen) Raumplanung durch die Gemeinden bzw. regionalen Kooperationen ist sehr gering. Auf Grund der primären Vollzugsverantwortung der Länder an der Aufgabe der überörtlichen Raumplanung ist es den Gemeinden bzw. IKZ nicht möglich, Auffangverantwortung zu tragen.

5.1.2.2 Örtliche Raumplanung

Wie bereits beschrieben, existiert in Österreich weder ein rahmensetzendes Raumplanungsrecht auf Bundesebene noch gibt es auf der Ebene der Länder eine Aufteilung in überörtliche und örtliche Raumplanung mit zwei voneinander getrennten eigenständigen Gesetzen. Stattdessen wird Raumplanungsrecht auf Länderebene überwiegend in jeweils einem Raumplanungsgesetz geregelt, das in entsprechenden Abschnitten zwischen der überörtlichen und örtlichen Raumplanung unterscheidet.

Bereits auf der Ebene des Bundes-Verfassungsgesetzes wird die Aufgabe der örtlichen Raumplanung den Gemeinden zur Erledigung gewährleistet (vgl. Art. 118 B-VG). Wegen der fehlenden bundesgesetzlichen Bestimmungen über die Raumplanung (auf Grund mangelnder Kompetenzen, siehe auch Kapitel 5.1.2) basiert die Gewährleistungsverantwortung des Bundes ausschließlich auf dem B-VG und ist genereller Art. Die Verfassungen der untersuchten Länder treffen hingegen keine Aussagen zur Gewährleistung dieser Aufgabe. Stattdessen greifen die Gemeindeordnungen der Länder Burgenland, Oberösterreich und Steiermark explizit die örtliche Raumplanung als Aufgabe der Gemeinden auf (vgl. § 58 bgl GemO; § 40 oö GemO; § 40 stmk GemO). Die Gemeindeordnung des Landes Vorarlberg trennt nur allgemein gehalten zwischen dem eigenen und dem übertragenen Wirkungsbereich der Gemeinden, ohne näher auf die örtliche Raumplanung als eigenständige Aufgabe einzugehen (vgl. § 17 vlb GemO). Auf Grund der Länderkompetenzen über die Rechtsmaterie der Raumplanung tragen die Länder die Verantwortung über die Gewährleistung der Aufgabe der örtlichen Raumplanung, die in den Raumplanungsgesetzen konkretisiert werden. Damit ist die Gewährleistungsverantwortung der Länder zum einen genereller (Gemeindeordnungen) und zum anderen spezifischer (Raumplanungsgesetze) Art. Die Gewährleistungsverantwortung für die Aufgabe der örtlichen Raumplanung unterteilt sich daher in eine primäre bzw. generelle (bundesverfassungsrechtliche) Verantwortung durch den Bund und eine sekundäre Verantwortung (Gemeindeordnungen und Raumplanungsgesetze) durch die Länder.

Den Gemeinden stehen zur Gestaltung des Raumes auf örtlicher Ebene im Wesentlichen drei Möglichkeiten der hoheitlichen Raumplanung zur Verfügung: Räumliche Entwicklungskonzepte, Flächenwidmungspläne und Bebauungspläne (vgl. §§ 12, 21 bgl RPIG; §§ 18, 31 oö ROG; §§ 21, 25, 40 stmk ROG; §§ 11, 12, 28 vlb RPIG). Die Instrumente weisen unterschiedliche Eignungen für die Erledigung durch interkommunale Zusammenschlüsse auf:

1. Räumliche Entwicklungskonzeption: Hinsichtlich der räumlichen Entwicklungskonzepte bietet das Raumordnungsrecht Österreichs ein uneinheitliches Bild. Ihre Bezeichnung variiert in den Länder ebenso wie ihre Rechtsstellung. Sie werden entweder als Verordnung (z.B. in Oberösterreich und der Steiermark) oder ohne unmittelbare Bindung als Gemeinderatsbe-

schluss (z.B. in Vorarlberg) erlassen (vgl. Lienbacher 2008: 365; § 21 stmk ROG). Im Burgenland sieht das Raumplanungsgesetz dieses Instrument nicht vor, in Oberösterreich ist das örtliche Entwicklungskonzept Bestandteil des Flächenwidmungsplans (vgl. § 18 oö ROG), in der Steiermark und Vorarlberg ist das örtliche bzw. räumliche Entwicklungskonzept ein jeweils eigenständiges Planungsinstrument (vgl. § 21 stmk ROG; § 11 vlbg RPlG). Da räumliche Entwicklungskonzepte hierarchisch den Flächenwidmungsplänen vorangehen (vgl. Lienbacher 2008: 365) – sie mithin Leitliniencharakter aufweisen – erscheinen sie, vor allem in den Fällen, in denen sie nicht als Verordnung ergehen (somit geringere Hürden des kooperativen Verwaltungshandelns vermutet werden können), geeignet, kooperativ wahrgenommen zu werden und den gemeindlichen Handlungsspielraum über das Gemeindegebiet zu erweitern.

2. Flächenwidmungsplanung: Flächenwidmungspläne ergehen als Verordnung und legen flächendeckend die Nutzungsstruktur eines Gemeindegebietes fest (vgl. Lienbacher 2008: 366). Sie sind die Grundlage weiteren rechtsförmlichen Handelns der Gemeinde, wie z.B. Erlass von Bebauungsplänen, Erteilung von Baubewilligungen (vgl. ebd.: 368). Bei aneinandergrenzenden Gemeinden sind sie, ähnlich wie räumliche Entwicklungskonzepte, inhaltlich geeignet, durch interkommunale Zusammenarbeit den räumlichen Gestaltungshorizont der Gemeinden über das eigene Gebiet hinaus zu erweitern.
3. Bebauungsplanung: Ebenso wie Flächenwidmungspläne werden die Bebauungspläne als Verordnung erlassen (vgl. Lienbacher 2008: 370). Als Instrumente, die der teilräumlichen Lösung dienen, erscheinen sie eher in Ausnahmefällen geeignet für eine kooperative Aufgabenerledigung (z.B. gemeinsames, Gemeindegebietsgrenzen überschreitendes Gewerbegebiet).

Auf Grund der beschriebenen bundesverfassungsrechtlichen Bestimmungen, der dargelegten Ausführungen in den Gemeindeordnungen und der Regelungen in den Raumplanungsgesetzen der Länder obliegt die Erarbeitungsverantwortung – als erster Teil der Vollzugsverantwortung – für die verschiedenen Instrumente der örtlichen Raumplanung den Gemeinden. Die Erarbeitung der räumlichen bzw. örtlichen Entwicklungskonzepte, Flächenwidmungspläne und Bebauungspläne wird den Gemeinden als Pflichtaufgabe auferlegt (vgl. §§ 12, 21 bgl d RPlG; §§ 18, 31 oö ROG; §§ 21, 25, 40 stmk ROG; §§ 11, 12, 28 vlbg RPlG).⁶⁶ Der zweite Teil der Vollzugsverantwortung – die Entscheidungsverantwortung über die örtliche Raumplanung – teilt sich auf die Gemeinden und die Landesregierungen auf: Die Gemeinde beschließt eine Planung und die Landesregierung muss (zumindest generell) eine beschlossene Planung genehmigen (vgl. Lienbacher 2008: 367 ff.; Art. 119a B-VG).

Vor allem die Auffangverantwortung ist im Hinblick auf die Position der IKZ im Gewährleistungsstaat von Bedeutung. Wie in den anderen Rechtsbereichen ist dabei die Unterscheidung in zwingende und in Anreiz erzeugende Bestimmungen der Raumplanungsgesetze erforderlich, was zu folgenden Fragen führt:

⁶⁶ Mit Ausnahme des Burgenlandes, wo die räumlichen Entwicklungskonzepte nicht zum formellen Instrumentarium der örtlichen Raumplanung zählen.

1. *Greifen die Länder in die räumliche Planung der Gemeinden ein, verpflichten sie die Gemeinden zur Zusammenarbeit bzw. werden die örtlichen Planungsaufgaben ggf. den Gemeinden entzogen, wodurch die Länder die Gemeindeautonomie in diesem Aufgabenbereich mindern?*
2. *Geben die bundesrechtlichen Bestimmungen Anreize zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung?*

Zur Beantwortung des ersten Fragenkomplexes kann zunächst auf die Betrachtung der überörtlichen Raumplanung und die Einbindung der Gemeinden in Kapitel 5.1.2.1 verwiesen werden. Eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit bei der örtlichen Raumplanung sieht von den untersuchten Ländern lediglich das Land Steiermark vor: Sein Raumplanungsgesetz richtet einen Auftrag an die „Gemeinden einer Kleinregion, die in einem räumlich funktionellen Zusammenhang stehen“ (§ 23 stmk ROG) zur Aufstellung eines gemeinsamen örtlichen Entwicklungskonzeptes, für das sich die Gemeinden zu einem Gemeindeverband zusammenschließen müssen (vgl. § 23 stmk ROG). Trotz des erkennbaren regionalen Bezugs wird das gemeinsame Entwicklungskonzept der örtlichen und nicht der überörtlichen Raumplanung zugeordnet. Die Bildung einer Kleinregion selbst ist eine freiwillige Handlung der betreffenden Gemeinden (vgl. § 38a stmk GemO). Im Weiteren wird dieser Fragenkomplex durch die Betrachtung des österreichischen Aufsichtsrechts – und hier insbesondere die Möglichkeit der Ersatzvornahme – und der Gewährleistung des Aufgabenvollzugs beantwortet. Die Regelungen über Ersatzvornahmen ergeben sich aus dem Verfassungsrecht und den Gemeindeordnungen der Länder: Art. 119a B-VG sieht vor, dass Ersatzvornahmen als Aufsichtsmittel zulässig, jedoch auf die „Fälle unbedingter Notwendigkeit zu beschränken“ (Art. 119a B-VG) sind. „Der zuständige Gesetzgeber wird bundesverfassungsgesetzlich ermächtigt, aber nicht verpflichtet, die Ersatzvornahme als Aufsichtsmittel zu normieren“ (Neuhofer 1998: 359). Die Gemeindeordnungen der untersuchten Länder sehen die Ersatzvornahme als Aufsichtsmittel vor, wenn die Gemeinden den Aufgaben, zu denen sie per Gesetz verpflichtet sind, nicht nachkommen (vgl. § 92 bgl. GemO; § 104 oö GemO; § 101a stmk GemO; § 87 vlb. GemO). Die Auffangverantwortung liegt demzufolge generell bei den Ländern und bedeutet eine temporär beschränkte Hochzonung der örtlichen Raumplanung, die die Gemeinden durch Bildung einer IKZ vermeiden könnten. Ob ein dauerhafter Entzug der örtlichen Raumplanung möglich ist, richtet sich nach der Betrachtung der bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben über die Autonomie der österreichischen Gemeinden. Wie bereits ausgeführt, gehört die Aufgabe der örtlichen Raumplanung zum verfassungsrechtlich explizit ausgewiesenen eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden. Ein Entzug dieser Aufgabe ist nach Art. 116a B-VG nur möglich, wenn der Gesetzgeber „im Interesse der Zweckmäßigkeit [...] zur Besorgung einzelner Aufgaben die Bildung von Gemeindeverbänden“ (Art. 116a B-VG) vorsieht. Den Entzug einer Teilaufgabe der örtlichen Raumplanung sieht wie zuvor dargestellt das stmk ROG mit der Bildung von Gemeindeverbänden für die Erledigung der gemeinsamen örtlichen Entwicklungskonzepte vor. Die Möglichkeiten der Gemeinden, an der Willensbildung dieser spezifischen Form der IKZ mitzuwirken, richten sich nach den allgemeinen Bestimmungen über Gemeindeverbände und sind als sehr hoch einzustufen (siehe auch Kapitel 3.2.3.1).

Diese Betrachtung führt zur Beantwortung der zweiten Frage: Wie bereits beschrieben, ermöglichen die Gemeindegesetze der untersuchten Länder den Gemeinden die Bildung verschiedener Zusammenarbeitsformen, die eine begrenzte Hochzonung der örtlichen Raumplanung verhindern können. Auf der Ebene der Raumplanungsgesetze sieht das Land Vorarlberg zwar weder eine Verpflichtung noch

einen Anreiz zur Erarbeitung eines gemeinsamen örtlichen Entwicklungskonzeptes vor. Es bestimmt jedoch, dass sie Aussagen über die „übergemeindliche Zusammenarbeit“ (§ 11 vlbG RPIG) treffen. Zusätzliche Anreize, die Aufgabe der örtlichen Raumplanung gemeinsam wahrzunehmen, ergeben sich aus den entsprechenden Abschnitten in den Raumplanungsgesetzen der untersuchten Länder nicht.

Die Koordination der örtlichen Raumplanung mit den benachbarten Gemeinden stellt die schwächere Form der Kooperation dar, da die räumliche Entwicklung zwar miteinander abgestimmt, aber nicht gemeinsam erarbeitet wird. Auf der generellen Ebene sieht das Raumplanungsgesetz der Länder Oberösterreich und Steiermark die Koordination als eine Aufgabe der örtlichen Raumplanung vor (vgl. § 15 oö ROG; § 19 stmk ROG). In Oberösterreich ist die Abstimmung der Planung zudem einer der Raumordnungsgrundsätze (vgl. § 2 oö ROG). Für das Instrument des örtlichen Entwicklungskonzeptes sehen die Raumplanungsgesetze der Länder Steiermark und Vorarlberg die Abstimmung mit den Nachbargemeinden vor (vgl. § 22 stmk ROG; § 11 vlbG RPIG) – im Burgenland existiert dieses Instrument nicht und in Oberösterreich ist es in die Flächenwidmungsplanung integriert (vgl. § 18 oö ROG). Im Burgenland sind die Nachbargemeinden über die Aufstellung eines Flächenwidmungsplanes zu informieren. Hierbei sowie im Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplanes ist jedermann berechtigt, eine Stellungnahme abzugeben (vgl. §§ 18, 23 bGld RPIG). In Oberösterreich sind bei der Aufstellung eines Flächenwidmungs- oder Bebauungsplanes die Nachbargemeinden sowie andere öffentlich-rechtliche Körperschaften zu beteiligen, wenn deren Interessen berührt werden (vgl. § 33 oö ROG). Unter den Begriff der öffentlich-rechtlichen Körperschaften können auch Gemeindeverbände gerechnet werden, womit auch einer öffentlich-rechtlich institutionalisierten IKZ das Recht der Beteiligung am Verfahren offen steht. In der Steiermark und Vorarlberg sind die Nachbargemeinden über die beabsichtigte Aufstellung eines Flächenwidmungsplanes zu informieren (vgl. § 38 stmk ROG; § 21 vlbG RPIG). Die erforderliche Genehmigung eines Flächenwidmungsplanes darf versagt werden, wenn die „Entwicklung anderer Gemeinden [...] wesentlich beeinträchtigt würde“ (§ 38 stmk ROG; ähnlich auch § 18 bGld RPIG, § 34 oö ROG) bzw. die Planung anderer Gemeinden nicht berücksichtigt wurde (vgl. § 21 vlbG RPIG). Im Verfahren zur Aufstellung der Bebauungspläne sieht von den untersuchten Ländern nur Oberösterreich eine explizite Beteiligung der Nachbargemeinden vor (vgl. § 33 oö ROG). Im Burgenland kann die Landesregierung die Genehmigung des Bebauungsplanes versagen, wenn die Interessen der Nachbargemeinden verletzt werden (vgl. § 23 bGld RPIG). In Oberösterreich und Vorarlberg sehen die Raumplanungsgesetze eine Genehmigung nur vor, wenn überörtliche Interessen berührt werden – werden diese allerdings verletzt, kann ebenfalls die Genehmigung versagt werden (vgl. § 34 oö ROG; § 29 vlbG RPIG). Durch die Bestimmung des § 40 stmk ROG müssen die Gemeinden der Steiermark auf die Planungen benachbarter Gemeinden Rücksicht nehmen. Alle diese Regelungen begründen letztendlich eine Koordinationspflicht der Gemeinden untereinander, die allerdings nicht umfassend ist – wie z.B. in den Fällen, wenn überörtliche Interessen im Bebauungsplanverfahren nicht berührt werden. Die explizite Beteiligung von bereits gebildeten IKZ am Verfahren ist hingegen eher schwach ausgeprägt.

Abbildung 39: Verantwortungsteilung der Aufgabe „Örtliche Raumplanung“ (Österreich)

	Gewährleistungs- verantwortung	Vollzugsverantwortung		Auffangverantwortung	
		Erarbeitung	Entscheidung	Zwang	Anreiz
Burgenland	Bund/Land	Gemeinde	Gemeinde/Land	Ersatzvornahme (§ 92 bgl GemO)	Siehe Kapitel 3.2.3
Oberösterreich		Gemeinde	Gemeinde/Land	Ersatzvornahme (§ 104 oö GemO)	Siehe Kapitel 3.2.3
Steiermark		Gemeinde	Gemeinde/Land	Ersatzvornahme (§ 101a stmk GemO) Kleinregionales Konzept	Siehe Kapitel 3.2.3
Vorarlberg		Gemeinde	Gemeinde/Land	Ersatzvornahme (§ 87 vlb GemO)	Siehe Kapitel 3.2.3

(Quellen: Eigene Darstellung nach B-VG, bgl RPIG, oö ROG, stmk ROG, vlb RPIG, bgl GemO, oö GemO, stmk GemO, vlb GemO, Lienbacher 2008: 351 ff.)

Die institutionalisierte Zusammenarbeit der Gemeinden wird durch die Bestimmungen in den Abschnitten über die örtliche Raumplanung in den Raumplanungsgesetzen der untersuchten Länder durch Anreize zwar nicht stark gefördert, jedoch wird ebenso wenig die Bildung von IKZ strikt unterbunden. Gerade im Fall einer erforderlich werdenden Auffangverantwortung sind die entsprechenden Bestimmungen der Gemeindeordnungen heranzuziehen, die generell das Einspringen der Aufsichtsbehörden vorsehen. Im Rahmen ihrer Kooperationsmöglichkeiten auf Grund der bundesverfassungsrechtlichen Regelungen sowie Gemeindeordnungen können sich die Gemeinden Österreichs allerdings zu IKZ in der örtlichen Raumplanung zusammenfinden.

5.1.3 Schweiz

Unter Raumordnung wird in der Schweiz der gewollte „Zustand eines planmässig gestalteten Raumes und unter Raumplanung ein Mittel, diesen Zustand zu erreichen“ (Hänni 2008: 79), verstanden. Weder die Bundesverfassung (BV) noch das Raumplanungsgesetz (RPG) des Bundes verwenden allerdings den Begriff der Raumordnung (vgl. ebd.). Stattdessen verwenden beide Normen den Begriff der Raumplanung, der in der totalrevidierten BV von 1999 die Begriffe der Landes-, Regional- und Ortsplanung des Art. 22^{quater} aBV ersetzt hat (vgl. Ruch 2009: 27; Hänni 2008: 64 ff.). Das Recht über die Raumplanung wird in der Schweiz in das engere und das weitere bzw. funktionale Raumplanungsrecht unterteilt. Im engeren Sinne umfasst es gesetzliche Bestimmungen auf der Bundesebene (wie das RPG) und auf kantonaler Ebene (wie die Raumplanungsgesetze der Kantone, die oftmals mit dem weiteren Raumplanungsrecht verbunden sind). Das weitere bzw. funktionale Raumplanungsrecht um-

fasst Bundes- und Kantonsbestimmungen wie etwa das Baurecht oder das Umweltschutzrecht (vgl. Ruch 2009: 15 f.; Erläuterung zum E-REG 2008: 11).

Der Begriff der räumlichen Planung wird in der Schweiz nicht einheitlich verwendet. In den untersuchten Kantonen und auf Bundesebene werden die Bezeichnungen Raumplanung und Raumentwicklung gebraucht. Die Kantonsgesetze unterscheiden ferner zwischen kantonaler, tlw. regionaler und kommunaler bzw. örtlicher Planung. Entsprechend der getroffenen Konvention wird die räumliche Planung in der Schweiz einheitlich als Raumplanung bezeichnet. Im Folgenden wird zwischen der überörtlichen Raumplanung des Bundes, der überörtlichen Raumplanung der Kantone (Kantons- und Regionalplanung) und der örtlichen Raumplanung (Kommunal- bzw. Ortsplanung) unterschieden.

Entsprechend der sprachlichen Differenzierung wird zunächst die überörtliche Raumplanung des Bundes (Kapitel 5.1.3.1), anschließend die überörtliche Raumplanung der Kantone (Kapitel 5.1.3.2) und abschließend die örtliche Raumplanung (Kapitel 5.1.3.3) untersucht.

5.1.3.1 Überörtliche Raumplanung des Bundes

In der Schweiz sind die in Deutschland eigenständigen Rechtsmaterien des überörtlich und des örtlich wirkenden Raumplanungsrechts zu einer Gesetzesmaterie vereinigt. Dies ergibt sich aus der Vorgabe der Bundesverfassung (BV), die für die Schweiz auf die Gesamtheit der Aufgabe der Raumplanung abzielt. Begreiflich wird dieses umfassende Verständnis von Raumplanung durch einen Blick auf die Entwicklung der BV. Der Begriff Raumplanung ersetzte in der totalrevidierten BV von 1999 die Begriffe der Landes-, Regional- und Ortsplanung des Art. 22^{quarter} aBV (vgl. Ruch 2009: 27; Hänni 2008: 64 ff.). Inhaltlich konkretisiert wird diese Gesamtheit in Art. 1 RPG, dem zufolge Ziel der Raumplanung der haushälterische Umgang mit dem Boden ist.

Das RPG führt ähnlich dem ROG Instrumente der Raumplanung auf:

1. Richtplanung der Kantone: Richtpläne lassen sich nicht einer der dargestellten Handlungsformen des öffentlichen Verwaltungshandelns zuordnen, sondern stellen eine Art Zwitterwesen des Schweizer Verwaltungshandelns dar. Auf Grund ihrer Unverbindlichkeit für Private und ihrer nicht-parzellenscharfen Nutzungsdarstellung sind sie weder als Rechtssatz noch als Verfügung einzustufen. Vielmehr stellen sie eine Handlungsform „sui generis“ dar (vgl. Häfelin et al. 2006: 197; Hänni 2008: 98 f.). Im RPG werden nur die Richtpläne der Kantone erwähnt (vgl. Art. 6 ff. RPG).
2. Besondere Maßnahmen des Bundes: Der Bund verfügt über die Möglichkeit, „Konzepte und Sachpläne“ (Art. 13 RPG) zu erarbeiten. Hierbei wird ihm aufgegeben, mit den Kantonen zusammenzuarbeiten (vgl. Art. 13 RPG). Die weitere Zuständigkeit über die Nutzungsplanung ist Sache der Kantone (vgl. Hänni 2008: 230).
3. Nutzungsplanung: Nutzungspläne nach Schweizer Raumplanungsrecht sind ebenfalls keine eindeutig bestimmbare Handlungsform der öffentlichen Verwaltung. Sie weisen individuell-konkrete sowie auch generell-abstrakte Merkmale auf, so dass sie eine Handlungsform zwischen Rechtssatz und Verfügung darstellen (vgl. Häfelin et al. 2006: 197; Hänni 2008: 92 f.).

Gemäß dem Modell des Gewährleistungsstaates ergeben sich aus dem RPG verschiedene Möglichkeiten der Verantwortungsübernahme durch IKZ:

1. Gewährleistungsverantwortung: Nach Art. 75 BV kommt dem Bund das Recht zur Grundsatzbestimmung über die Raumplanung zu, die ihrerseits in der Trägerschaft der Kantone liegt (vgl. Hänni 2008: 66 f.; Koll-Schretzenmayr, Burkhalter 2002: 21 f.). Von seiner raumordnerischen Kompetenz hat der Bund durch Erlass des Raumplanungsgesetzes (RPG) Gebrauch gemacht, das einen „Charakter als Rahmengesetz“ (Hänni 2008: 79) aufweist. Die Ausformung des RPG nehmen die Kantone durch Ausführungsgesetze vor (vgl. VLP ASPAN o.J.: 3). Nicht nur im Hinblick auf die gesetzgeberischen Kompetenzzuweisungen, auch hinsichtlich der Gewährleistungsverantwortung ergibt sich für die Schweiz ein ähnliches Bild wie für Deutschland vor der Grundgesetzänderung. Bund und Kantone tragen gemeinsam die Gewährleistungsverantwortung, wobei dem Bund die primäre, generelle und den Kantonen eine ergänzende, sekundäre, spezifische Verantwortung zukommt.
2. Vollzugsverantwortung: Welchen Anteil die Gemeinden oder Gemeindezusammenschlüsse an der unterteilten und abgeschichteten Verantwortung des Vollzugs der Aufgabe der überörtlichen Raumplanung einnehmen, bleibt im RPG weitgehend offen. Die Art. 10 und 25 RPG weisen die Kantone an, „Zuständigkeit und Verfahren“ (Art. 10 RPG) zu ordnen. Die Übernahme der sehr starken Form der Vollzugsverantwortung durch Mitwirkung an der Planung wird somit in den kantonalen Raumplanungsgesetzen geregelt.

Zur Beteiligung von Gemeinden bzw. Gemeindezusammenschlüssen an den Verfahren zur Aufstellung von Richt- und Nutzungsplänen trifft das RPG keine Festlegungen. Den Kantonen wird die Regelungskompetenz zur Beteiligung an den Verfahren (vgl. Art. 10 RPG für die Richtpläne und Art. 25 RPG für die Nutzungspläne) zugewiesen. Fragen zur Trägerschaft dieser Form der Verantwortung und Möglichkeit zur Mitgestaltung des Raumes müssen die kantonalen Raumordnungsgesetze beantworten. Bezüglich der besonderen Maßnahmen des Bundes ist lediglich die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen geregelt – eine Mitwirkungsmöglichkeit der Gemeinden wird jedoch nicht angeführt (vgl. Art. 13 RPG).

Die Beteiligung an der Verwirklichung der Raumplanung wird durch Art. 1 RPG zumindest sehr allgemein bestimmt. Demzufolge kommt Bund, Kantonen und Gemeinden (und dies schließt nicht zwangsläufig die IKZ aus) die Verwirklichung der Raumordnung zu. Weitergehende Möglichkeiten bzw. Formen der Verwirklichung werden im RPG jedoch nicht geregelt.

3. Auffangverantwortung: Hierbei wird folgender Frage nachgegangen:

Geben die bundesrechtlichen Bestimmungen Anreize zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung bzw. wird Zwang zur Kooperation ausgeübt?

Analog zum deutschen Gegenstromprinzip bestimmen Art. 1 und 2 RPG, dass Bund, Kantone und Gemeinden räumliche Planungen aufeinander abzustimmen müssen. Diese Regelung kann nicht nur als vertikaler Kooperationszwang verstanden werden. Die Erfordernis zur Ab-

stimmung beschränkt sich, auf Grund der Formulierung⁶⁷ des Art. 2 RPG, nicht allein auf das Miteinander unterschiedlicher Verwaltungsebenen. Vielmehr lässt sich hier auch ein Zwang zur horizontalen Kooperation ableiten, der mit entsprechenden Regelungen in den Landesplanungsgesetzen der Länder Deutschlands korrespondiert.

Regionale Entwicklungskonzepte werden mit einer etwas anderen Stellung als im ROG im RPG aufgeführt. Sie sind nicht Mittel der Verwirklichung der Raumplanung,⁶⁸ sondern nach Art. 6 RPG durch die kantonalen Richtpläne zu berücksichtigen. Den Gemeinden wird somit ein etwas schwächerer Kooperationsanreiz geschaffen als etwa durch das ROG, indem die Berücksichtigung eines ihrer Arbeitsergebnisse sichergestellt wird.

Die Koordination – als eine abgeschwächte Form der Kooperation – der Behörden untereinander wird durch Art. 25a RPG für die Bereiche der Baubewilligung und Nutzungsplanung geregelt. Demnach sind die Kantone gehalten, „eine Leitbehörde zu bezeichnen, die für ausreichende Koordination sorgt“ (Hänni 2008: 462). Diese Regelung dient sicherlich einer Verfahrensbeschleunigung und sichert neben der prozeduralen auch die inhaltliche Koordination. Allerdings bleibt die Wirkung dieser Regelung ambivalent, da zwar eindeutige Zuständigkeiten geschaffen werden müssen, ein Agieren auf gleicher Augenhöhe durch die Einrichtung bzw. Bezeichnung einer Leitbehörde jedoch untergraben wird.

Die Betrachtung des RPG zeigt, dass dem Gedanken der Abstimmung – und somit einer schwachen Form von Kooperation – eine starke Bedeutung im Raumplanungsrecht der Schweiz zukommt. Kooperation selbst, oder gar interkommunale Kooperationen, finden hingegen keine Erwähnung – das konsensuale Raumplanungsrecht fehlt im RPG vollständig (vgl. Ruch 2009: 12).

Allerdings fußt das RPG, das am 1. Januar 1980 in Kraft trat und seitdem mehrfach revidiert wurde, auf Planungsvorstellungen der 1970er Jahre und beruht auf dem Bild einer ländlich geprägten Schweiz. Seitdem haben sich die verwaltungspolitischen Vorstellungen ebenso verändert wie auch die Bedeutung von Stadt und Land: Mittlerweile lebt und arbeitet die Mehrheit der Schweizer Bevölkerung in Städten und Agglomerationen. Insbesondere wegen der unzureichenden nachhaltigen räumlichen Entwicklung der Schweiz, was durch die problematische Durchsetzung der Raumordnungsziele, einen lückenhaften Rahmen und fehlende Impulse für eine nachhaltige Entwicklung begründet ist, soll das RPG einer Revision unterzogen werden (vgl. Erläuterung zum E-REG 2008: 4 ff.): Bis zum „17. April 2009 lief die Vernehmlassung⁶⁹ zum bundesrätlichen Entwurf des Raumentwicklungsgesetzes (REG)“ (Scheidegger 2009: 7).

Der Entwurf des REG (E-REG) beinhaltet einige Regelungen, die sich auf die Kooperation der Planungsakteure auswirken. Eine Verlagerung der Gewährleistungsverantwortung – wie in Deutschland – würde durch das REG zwar nicht erfolgen, es würde auch weiterhin rahmensetzende Wirkungen ha-

⁶⁷ Art. 2 RPG: „Bund, Kantone und Gemeinden erarbeiten die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen und stimmen sie aufeinander ab.“

⁶⁸ In Deutschland dienen REK „zur Vorbereitung und Verwirklichung von Raumordnungsplänen“ (§ 13 ROG).

⁶⁹ Vernehmlassung: „Die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise werden bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen zur Stellungnahme eingeladen“ (Art. 147 BV).

ben, die durch die Kantone ausgefüllt werden müssten. Die Übernahme von Verantwortung wird den IKZ im E-REG jedoch deutlich stärker ermöglicht als es im RPG erkennbar ist. Die kooperationsfördernden Elemente des E-REG sind allerdings nicht Bestandteil des aktuellen RPG! Nachfolgend werden dennoch die wesentlichen kooperationsbeeinflussenden Elemente des E-REG dargestellt:

1. Die Bedeutung des kooperativen Handelns – einhergehend mit einem veränderten Staatsbild (vgl. Erläuterung zum E-REG 2008: 10) – zeigt sich an prominenter Stelle des E-REG in den grundlegenden Bestimmungen bereits durch Art. 3. Dieser neu eingefügte Artikel ruft nicht nur zum kooperativen Handeln auf bzw. unterstützt Kooperationen, sondern verpflichtet sämtliche administrativen Einheiten der unterschiedlichen Ebenen zur Zusammenarbeit.⁷⁰ „Die Zusammenarbeit ist von derart eminenter Bedeutung, dass sie im neuen Raumentwicklungsgesetz bereits unter den grundlegenden Bestimmungen gefordert werden soll“ (ebd.: 22). Wie bisher werden die verschiedenen Verwaltungseinheiten zur Koordination – der abgeschwächten Form der Kooperation – verpflichtet (vgl. Art. 2 E-REG).
2. Art. 14 E-REG übt einen Zwang zur Kooperation über alle administrativen Ebenen hinweg aus, wenn für das Raumkonzept Schweiz, dem „für die künftige Raumentwicklung eine zentrale Bedeutung zukommen“ (Erläuterung zum E-REG 2008: 35) soll, der Bund mit den Kantonen, den Städten und den Gemeinden zusammenarbeiten muss. Zwar werden gemeindliche Zusammenschlüsse als Akteure nicht explizit genannt, aber durch die bundesweite notwendige Kooperation wird den Gemeinden zweierlei ermöglicht: Zum einen eröffnet sich ihnen das Aufgabenfeld der überörtlichen Raumplanung, dem sie sich durch Mitwirkung per Verfahrensbeitragsnahme annähern können. Zum anderen ergibt sich ihnen ein – zwingender – Anlass, Gemeindegrenzen überschreitende Probleme wahrzunehmen und diese nicht im Rahmen der Erstellung des Raumkonzeptes Schweiz, sondern auf gemeindlicher Ebene durch horizontale Kooperationen zu konkretisieren. Gleiches gilt – allerdings in abgeschwächter Form – auch durch die sachbereichsbezogenen Planungen des Art. 15 E-REG, in die die Bundesstellen die übrigen Organisationseinheiten einbeziehen müssen.

Abbildung 40: Verantwortungsteilung der Aufgabe „Überörtliche Raumplanung des Bundes“ (Schweiz)

Gewährleistungsverantwortung	Vollzugsverantwortung	Auffangverantwortung
Bund (generell)/Kanton (spezifisch)	Wird in den Kantonen geregelt	Koordinationspflicht

(Quellen: Eigene Darstellung nach BV, RPG)

3. Einen deutlichen und unmittelbaren Zwang zur Zusammenarbeit enthält der Art. 46 E-REG, der betreffend bodenrechtlicher Maßnahmen eine Kooperationspflicht der Gebietskörperschaften vorsieht, wenn es zur „Realisierung einer zweckmässigen Raumentwicklung“ (Art. 46 E-REG) erforderlich ist.
4. Die Verpflichtung zur Abstimmung im Baubewilligungsverfahren bzw. der Nutzungsplanung, die Art. 25a RPG enthält, findet sich im E-REG in Art. 63.

⁷⁰ Art. 3 E-REG: „Bund, Kantone, Städte und Gemeinden sind zur Zusammenarbeit verpflichtet.“

5. Zwar beschränkt sich Art. 12 E-REG inhaltlich auf nachhaltige Entwicklungen und ist sehr allgemein gehalten, jedoch kann er auf Grund der allgemeinen Formulierung durchaus in der Folgezeit auch zur bundesgesetzlichen Begründung einer Förderung von IKZ dienen.⁷¹
6. Im REG hat die Gliederung des Raumes in „funktionale Räume“ Einzug gehalten: „Funktionale Räume können sowohl urbane Gebiete wie Metropolitanräume und Agglomerationen als auch ländliche Gebiete sein“ (Art. 21 E-REG). Hierdurch wird der veränderten Realität Genüge getan, da eine Betrachtung und Behandlung raumplanerischer Probleme allein entlang administrativer Zuordnungen an Grenzen stoßen muss (vgl. Erläuterung zum E-REG 2008:15). Die Art. 21-24 E-REG sind eine deutliche Aufforderung zum kooperativen Handeln – wenn dieses sachlogisch begründet ist (vgl. Art. 21 E-REG). Formelle Kompetenzen werden den funktionalen Räumen zwar nicht übertragen (vgl. Erläuterung zum E-REG 2008:15), allerdings sollen die Gebietskörperschaften für Agglomerationsprogramme⁷² und Planungen in ländlichen Räumen eine „verantwortliche Trägerschaft“ (Art. 23 E-REG) einrichten. Die horizontal und vertikal angelegten Kooperationen erhalten somit weitreichende Möglichkeiten der institutionellen Organisation.

5.1.3.2 Überörtliche Raumplanung der Kantone

Der Aufgabenbereich der überörtlichen Raumplanung stellt in den untersuchten Kantonen der Schweiz keine eigenständige Rechtsmaterie dar. Die Raumplanungsgesetze weisen stattdessen jeweils einen Abschnitt über die überörtliche (kantonale) – und teilweise auch über die regionale – Raumplanung auf.

Wie bereits einleitend dargestellt, verteilt sich die Gewährleistungsverantwortung über die Aufgabe der überörtlichen Raumplanung zwischen dem Bund und den Kantonen. Dem Bund kommt eine primäre Gewährleistungsverantwortung zu, die auf Grund der Formulierung des Art. 75 BV einen generellen, rahmensetzenden Charakter aufweist. Die Konkretisierung der Gesamtaufgabe der Raumplanung erfolgt durch die kantonalen Raumplanungsgesetze, womit die Kantone eine sekundäre Gewährleistungsverantwortung tragen.

Den Kantonen der Schweiz stehen zur Wahrnehmung der Aufgabe der überörtlichen Raumplanung im Wesentlichen folgende hoheitliche Instrumente zur Verfügung: Kantonale und regionale Richtpläne sowie kantonale und regionale Nutzungspläne. Für eine Mitwirkung durch gemeindliche Zusammenschlüsse weisen sie unterschiedliche Eignungen auf:

1. **Richtplanung:** Durch die Richtplanung werden zwei Ziele verfolgt: Zum einen dienen sie der konzeptionellen Vorbereitung der weiteren Planungsstufe, zum anderen sollen die raumwirksamen Aufgaben miteinander koordiniert werden (vgl. Hänni 2008: 115 ff; § 14 RBG BL). Im

⁷¹ Art. 12 E-REG: „Der Bund kann im Rahmen der bewilligten Kredite Vorhaben unterstützen, die für die nachhaltige Entwicklung eines bestimmten Gebiets innovative Lösungen aufzeigen oder Lösungsansätze verfolgen.“

⁷² Agglomerationsprogramme basieren auf der Agglomerationspolitik der Schweiz und stellen eine horizontale wie auch vertikale Kooperation der administrativen Akteure verschiedener Ebenen dar (vgl. Website ARE; ARE 2003: 2 ff.; Erläuterung zum E-REG 2008: 40 f.).

Kanton Zürich wird dieses Instrument der überörtlichen Raumplanung in die kantonale und die regionale Richtplanung unterschieden (vgl. §§ 20 ff. PBG ZH, § 30 PBG ZH). Richtpläne sind lediglich für Behörden, nicht aber für Private verbindlich (vgl. Art. 9 RPG; Häfelin et al. 2006: 197; Hänni 2008: 98 f.). Sie lassen sich nicht einer der in Kapitel 3.1.3 dargestellten Formen des öffentlich-rechtlichen Verwaltungshandelns zuordnen und sind „weder als Rechtssatz noch als Verfügung“ (Häfelin et al. 2006: 197) einzustufen. Vielmehr stellen sie eine Handlungsform „sui generis“ dar (vgl. Art. 9 RPG; Häfelin et al. 2006: 197; Hänni 2008: 98 f.). Die Ebene der Richtplanung erscheint wegen ihres Leitliniencharakters generell geeignet, um von Gemeinden bzw. IKZ erarbeitet zu werden. Wegen ihres gesamtkantonalen räumlichen Entwicklungsanspruches scheidet die kantonale Richtplanung für eine primäre Trägerschaft der Vollzugsverantwortung durch gemeindliche Zusammenschlüsse allerdings aus. Die regionale Richtplanung hingegen erscheint wegen der nur teilkantonalen (und damit auch räumlich überschaubareren) Planungsaufgabe für eine Wahrnehmung durch gemeindliche Zusammenschlüsse bzw. Kooperationen, an denen Gemeinden beteiligt sind, geeignet.

2. Nutzungsplanung: Die Nutzungspläne unterscheiden gemäß der Regelungen des RPG „Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen“ (Art. 14 RPG) voneinander und sind „parzellengenau“ (Hänni 2008: 196). Über die bundesrechtliche Mindestzonenvorgabe können die Kantone „weitere Nutzungszonen vorsehen“ (Art. 18 RPG). Durch die Nutzungsplanung muss das gesamte Planungsgebiet erfasst und in Zonen aufgeteilt werden (vgl. Hänni 2008: 143). Die Nutzungsplanung lässt sich nicht eindeutig einer Form des öffentlich-rechtlichen Verwaltungshandelns zuordnen. Sie weist individuell-konkrete sowie auch generell-abstrakte Merkmale auf, so dass sie eine Handlungsform zwischen Rechtssatz und Verfügung darstellt (vgl. Häfelin et al. 2006: 197; Hänni 2008: 92 f.). Gemäß den Bestimmungen des RPG sind Nutzungspläne „für jedermann verbindlich“ (Art. 21 RPG). Ebenso wie bei der Richtplanung erscheint eine primäre Übernahme der Vollzugsverantwortung bei gesamtkantonalen Planungen nicht möglich. Teilkantonale (regionale) Nutzungsplanungen könnten wegen des überschaubareren räumlichen Bezuges jedoch den Gemeinden die Möglichkeit der Zusammenarbeit bieten – allerdings finden sich in den Raumplanungsgesetzen der untersuchten Kantone überwiegend keine expliziten Bestimmungen über regionale Nutzungspläne. Lediglich das Raumplanungsgesetz des Kantons Zürich erwähnt auch regionale Nutzungszonen, enthält jedoch keine explizite Regelungen über die Aufstellung von regionalen Nutzungsplänen (vgl. 3. Abschnitt PBG ZH).

Bezogen auf die dargestellten Instrumente zeigen sich deutliche Unterschiede in der Trägerschaft der Vollzugsverantwortung der Aufgabe der überörtlichen Raumplanung. Daher wird die Trägerschaft der Vollzugsverantwortung und die Einbindung der Gemeinden bzw. IKZ hierbei differenziert nach den beiden Hauptinstrumenten betrachtet. Dabei wird folgenden Aspekten nachgegangen:

1. Die Abschichtung der Verantwortungsteilung (Erarbeitungsverantwortung – Mitwirkung an der Planung, Verfahrensbeteiligung – und Entscheidungsverantwortung)
2. Die Einbindung der Gemeinden bzw. IKZ in die kantonale Planung (Verfahrensbeteiligung)
3. Elemente der Auffangverantwortung

Kantonale Institutionen sind für die kantonale Richtplanung zuständig (vgl. Hänni 2008: 135; Ruch 2009: 83 ff.). Wie im Folgenden gezeigt wird, übernehmen sie jedoch nicht in jedem der untersuchten Kantone die vollständige primäre Vollzugsverantwortung für dieses Instrument der überörtlichen Raumplanung. In der Regel sind die Gemeinden „Träger der Nutzungsplanung“ (Hänni 2008: 230). Allerdings enthalten die kantonalen Raumplanungsgesetze Bestimmungen, die als Elemente der Auffangverantwortung gewertet werden können. Die Verantwortung über die Aufgabe der überörtlichen Raumplanung stellt sich wie folgt dar:

1. Erarbeitungsverantwortung: Vertikal wird dieser Teil der Vollzugsverantwortung in die Ebene der Mitwirkung der Gemeinden bzw. IKZ an der regionalen Planung sowie in die Ebene der Verfahrensbeteiligung unterteilt:
 - a. Mitwirkung an der regionalen Planung: In den untersuchten Kantonen der Schweiz stellt sich diese Ebene der Verantwortungsübernahme wie folgt dar:
 - i. Aargau: Der Kanton „erstellt die Entwürfe zu den kantonalen Richtplänen in Zusammenarbeit mit den regionalen Planungsverbänden“ (§ 9 BauG AG). Die Regionalplanungsorganisationen werden auf Grund der Formulierung in die Pflicht zur Mitarbeit genommen. Die Verantwortung an der überörtlichen Raumplanung wird in diesem Bereich und auf dieser Ebene zwischen dem Kanton und einem institutionalisierten gemeindlichen Zusammenschluss geteilt.

Die kantonale Nutzungsplanung wird zwar ebenfalls gemeinsam erarbeitet, stellt sich jedoch als Element der Auffangverantwortung dar (siehe die Ausführungen unten).

Nähere organisationsrechtliche Bestimmungen – die über die bloße Erwähnung der Organisationsform der regionalen Zusammenarbeit als Planungsverband hinausgehen – enthält das BauG AG nicht. Eine Einordnung als pflichtige oder freiwillige Institution ist daher nicht möglich. Hinsichtlich weiterer organisationsrechtlicher Regelungen muss auf die §§ 74 ff. GemG AG zurückgegriffen werden (siehe auch Kapitel 3.2.4). Jedoch können die Einflussmöglichkeiten der beteiligten Gebietskörperschaften auf die Arbeit der Regionalplanungsorganisation als sehr hoch eingestuft werden.

- ii. Basel-Landschaft: Eine Mitwirkung der Gemeinden, die über die Beteiligung am Verfahren der Richtplanung hinausgeht, sieht das Raumplanungsgesetz des Kantons Basel-Landschaft nicht vor. Zwar wird auf regionale Aspekte der Planung Bezug genommen (vgl. §§ 8 ff. RBG BL), eine explizite Erwähnung der Ebene der Regionalplanung findet sich allerdings nicht im RBG BL.

Analog zur planungsrechtlichen Situation bei der Richtplanung sieht das Raumplanungsgesetz des Kantons Basel-Landschaft eine über die Beteiligung am Verfahren der Nutzungsplanung hinausgehende Mitwirkung der Gemeinden nicht vor.

- iii. Solothurn: Das PBG SO weist explizit eine Ebene der Regionalplanung auf, die in den §§ 49 ff. PBG SO Bestimmungen zu den Aufgaben sowie auch zur Organisation der Regionalplanung enthält. Da sich die Mitwirkung der Regionalplanungsorganisation an der überörtlichen Raumplanung auf die Grundlagenarbeit (Erhebungen) bei der Richtplanung beschränkt (vgl.

§§ 49, 59 PBG SO), stellt sich der Grad der Verantwortungsübernahme als geringer dar als im Kanton Aargau.

Im Gegensatz zur kantonalen Mitwirkung der Gemeinden bzw. IKZ an der Richtplanung sieht das Raumplanungsgesetz des Kantons Solothurn eine Mitwirkung, die über die Anhörung hinausgeht, bei der Nutzungsplanung durch Gemeinden bzw. IKZ nicht vor (vgl. § 69 PBG SO). Die Erarbeitungsverantwortung liegt allein beim Kanton.

Schließen sich die Gemeinden einer Region zusammen, muss die Regionalplanung die pflichtige Aufgabe der Grundlagenarbeit für die kantonale Richtplanung wahrnehmen und koordiniert in den Agglomerationen die räumliche Planung. Die Organisationsform der Kooperation ist die des Vereins (vgl. §§ 49 ff. PBG SO). Die Einflussmöglichkeiten der beteiligten Gebietskörperschaften richten sich nach der Vereinssatzung, können jedoch als zumindest grundlegend gewertet werden.

- iv. Zürich: Das Raumplanungsgesetz des Kantons Zürich benennt wie auch das PBG SO ausdrücklich die Ebene der Regionalplanung. Es sieht die pflichtige Bildung von Zweckverbänden zur pflichtigen Erledigung der Aufgaben der Regionalplanung vor (vgl. §§ 12 f. PBG ZH). Im Gegensatz zu den gesetzlichen Bestimmungen der übrigen drei untersuchten Kantone weist das Raumplanungsgesetz des Kantons Zürich zudem eine eigenständige regionale Richtplanung auf (vgl. § 30 PBG ZH). Die Existenz dieser beiden Elemente regionaler Planung bedeutet jedoch nicht, dass die Regionalplanung gemeindlich verfasst ist. Vielmehr fällt die regionale Richtplanung ebenso wie die kantonale Richtplanung in die Zuständigkeit des Kantons (vgl. §§ 2, 32 PBG ZH). Die regionalen Planungsverbände übernehmen wie im Kanton Solothurn die Grundlagenarbeit für das sie betreffende Gebiet, womit sie eine nur schwache Form der Verantwortung in Bezug auf die Mitwirkung an der regionalen Planung tragen (vgl. § 13 PBG ZH).

Die Verantwortungssituation in der Nutzungsplanung gleicht im Kanton Zürich, der des Kantons Solothurn. Im Kanton Zürich ist die „Baudirektion zur Festsetzung der vom Staat aufzustellenden Nutzungspläne“ (§ 2 PBG ZH) nach §§ 36 ff. PBG ZH zuständig. Die Gemeinden und regionalen Planungsverbände werden in die Erarbeitung der Nutzungsplanung nicht als aktive Gestalter einbezogen, so dass auch in diesem Kanton die Verantwortung allein bei ihm liegt (vgl. §§ 2, 13 PBG ZH).

Die Gemeinden einer Region sind zur Bildung von Zweckverbänden verpflichtet (vgl. § 12 PBG ZH). Diese öffentlich-rechtliche Organisationsform sichert den Gemeinden ein sehr hohes Maß an Einflussmöglichkeiten an der Arbeit der Kooperation.

- b. Verfahrensbeteiligung: Bereits auf der bundesgesetzlichen Ebene bestimmt Art. 10 RPG eine Mitwirkung der Gemeinden und anderer „Träger raumwirksamer Aufgaben“ (Art. 10 RPG) bei der Erarbeitung der Richtpläne. Die Formulierung „andere Träger raumwirksamer Aufgaben“ (Art. 10 RPG) schließt auch gemeindliche Zusammenschlüsse ein, wenn sie sich z.B. mit der Aufgabe der örtlichen oder überörtlichen Raumplanung befassen. Das Raumplanungsgesetz des Kantons Aargau sieht die „Vernehmlassung“ (§ 9 BauG AG) durch die Gemeinden

vor. Das Raumplanungsgesetz des Kantons Basel-Landschaft bezieht sich begrifflich auf die allgemeine Koordinationspflicht (siehe Kapitel 5.1.3.1 sowie unten) und sieht die Mitwirkung der Gemeinden „in angemessener Weise“ (§ 6 RBG BL) vor. Im Kanton Solothurn wird durch das kantonale Raumplanungsgesetz nicht nur die Pflicht zur Anhörung der Gemeinden, sondern auch explizit der Raumplanungsorganisationen vorgeschrieben (vgl. § 64 PBG SO). Das Raumplanungsgesetz des Kantons Zürich schreibt die Anhörungspflicht für Planungsträger vor (vgl. § 7 PBG ZH). Durch allgemein gehaltene Formulierung in § 7 PBG ZH werden nicht nur die Gemeinden, sondern auch alle gemeindlichen Zusammenschlüsse – denen Aufgaben der Raumplanung übertragen wurden – erfasst. Wie die Darstellung erkennen lässt, ermöglichen zwar nur drei der vier untersuchten kantonalen Raumplanungsgesetze auch den IKZ eine Trägerschaft der schwächeren Form der Vollzugsverantwortung (die Kantone Basel-Landschaft, Solothurn und Zürich). Jedoch sind im Kanton Aargau die IKZ – in der Form der regionalen Planungsverbände – bereits in die Erarbeitung einbezogen.

Gesonderte Vorschriften zur Beteiligung der Gemeinden oder IKZ am Verfahren zur Nutzungsplanung sind wegen ihrer primären Mitwirkung an der Planung im Kanton Aargau nicht erforderlich. Im Kanton Basel-Landschaft können nach § 13 RBG BL die Gemeinden und „Vereinigungen in Form einer juristischen Person, die sich nach den Statuten hauptsächlich und dauernd dem Natur- und Heimatschutz oder dem Umweltschutz widmen“ (§ 13 RBG BL), Einsprache gegen den kantonalen Nutzungsplan einlegen. Somit sind zumindest diejenigen IKZ, die sich einem bestimmten Aufgabenbereich widmen, am Nutzungsplanverfahren im Kanton Basel-Landschaft beteiligungsberechtigt. Natur- und Heimatschutzvereinigungen sind auch im Kanton Solothurn berechtigt, Einsprache einzulegen; ferner können auch die Regionalplanungsorganisationen Einsprache einlegen (vgl. § 69 i.V.m. § 16 PBG SO). Im Kanton Zürich sind wie im Verfahren zur Richtplanung auch im Verfahren zur Nutzungsplanung „nach- und nebengeordnete Planungsträger rechtzeitig anzuhören“ (§ 7 PBG ZH).

2. Entscheidungsverantwortung: Im Kanton Aargau beschließt der Grosse Rat, im Kanton Basel-Landschaft der Landrat, im Kanton Solothurn der Regierungsrat und im Kanton Zürich der Kantonsrat den kantonalen (bzw. der Regierungsrat den regionalen) Richtplan (vgl. § 9 BauG AG; § 11 RBG BL; § 65 PBG SO; § 32 PBG ZH). Die Entscheidungsverantwortung für dieses Instrument der überörtlichen Raumplanung liegt daher allein bei den Kantonen.

Nutzungspläne werden in allen Kantonen von kantonalen Institutionen erlassen, wodurch die alleinige Verantwortungsübernahme auf der Ebene des jeweiligen Kantons liegt (vgl. § 10 BauG AG; § 13 RBG BL; § 69 PBG SO; § 2 PBG ZH).

3. Auffangverantwortung: Die kantonalen Gesetze über die Raumplanung enthalten mehrere Bestimmungen, durch die den Gemeinden bzw. IKZ Anreize bzw. Zwänge zur Zusammenarbeit gesetzt werden:
 - i. Aargau: Hier wird die Nutzungsplanung vom Kanton und den Regionalplanungsverbänden und zusätzlich von den Gemeinden und betroffenen Anstalten gemeinsam erarbeitet – die Entscheidung über die Planung trifft hingegen der Kanton. Zwar kann die Mitarbeit der Regionalplanungsverbände, Gemeinden und betroffenen Anstalten als Pflicht verstanden wer-

den, allerdings handelt es sich bei der Regelung über die kantonale Nutzungsplanung um eine Kann-Bestimmung (vgl. § 10 BauG AG). Der Charakter der kantonalen Nutzungsplanung als Instrument einer Auffangverantwortung wird im Raumplanungsgesetz deutlich: „Der Grosse Rat kann kantonale Nutzungspläne erlassen, soweit kantonale oder regionale Interessen es erfordern“ (§ 10 BauG AG).

Die Verbände erarbeiten pflichtig die regionalen Grundlagen der kantonalen Planung (vgl. § 11 BauG AG).

Freiwillige Leistungen der Regionalplanungsverbände sind nach § 11 BauG AG die Beratung und Unterstützung der Gemeinden bei deren Aufgabenwahrnehmung, außerdem sorgen sie für die Koordination der Planungen der betreffenden Gemeinden. Ihnen können weitere gemeindliche Aufgaben, insbesondere auch die der „Verwirklichung der Raumentwicklung“ (§ 11 BauG AG), durch die Gemeinden übertragen werden. Diese Kann-Bestimmung ermöglicht den Gemeinden die freiwillige Aufgabenübertragung und verhindert die (zumindest temporäre, durch Ersatzvornahme erfolgende) Hochzoning der örtlichen Raumplanung durch den Kanton.

Neben den formell institutionalisierten regionalen Planungsverbänden ermöglicht das BauG AG den Gemeinden die Zusammenarbeit durch ein weiteres Element. „Die Gemeinden können zur Regelung überkommunaler Sachbereiche der räumlichen Entwicklung regionale Sachpläne erlassen“ (§ 12a BauG AG). Die Zusammenarbeit bei der Erstellung regionaler Sachpläne erfolgt freiwillig und ermöglicht den Gemeinden die Erweiterung des kommunalen Handlungsraumes (vgl. § 12a BauG AG). Nähere organisationsrechtliche Bestimmungen zur Zusammenarbeit bei den regionalen Sachplänen enthält das BauG AG nicht,⁷³ die Zusammenarbeit per öffentlich-rechtlichem Vertrag ist jedoch die naheliegende Form der Zusammenarbeit. Die Möglichkeit, gemeindlichen Einfluss geltend zu machen, kann im Fall der Zusammenarbeit für die regionalen Sachpläne als grundlegend beschrieben werden.

- ii. Basel-Landschaft: Lediglich in den Bestimmungen über die kantonalen Nutzungspläne wird die Region im Zusammenhang mit „Baulinien entlang der Leitungen von regionaler Bedeutung“ (§ 12 RBG BL) erwähnt. Die insgesamt sehr schwache Stellung der regionalen Ebene im Raumplanungsgesetz des Kantons Basel-Landschaft ist zum einen durch das Territorium des Kantons und zum anderen durch die Art der Aufgabe der Raumplanung begründet: „Auf die Institutionalisierung der Region als Planungsträger wird aufgrund der Grösse des Kantons verzichtet. Da Regionen keine Gebietskörperschaften sind und die Raumplanung eine hoheitliche Aufgabe ist, können sie keine Pläne erlassen oder raumwirksame Entscheide fällen, sondern nur die dazu notwendigen Vorbereitungsarbeiten leisten“ (Website Kanton Basel-Landschaft).
- iii. Solothurn: Von der Regionalplanung können weitere Aufgaben wahrgenommen werden, wie z.B. die der Abfall- oder Abwasserwirtschaft. Dies stellt ein Element der Auffangverantwortung dar. Die Organisationsform ist in diesem Fall die des Zweckverbandes, die den Gemein-

⁷³ Die organisationsrechtlichen Grundlagen der Planungsverbände finden sich in §§ 74 ff. GemG AG.

den ein sehr hohes Maß an Einwirkmöglichkeiten sichert (vgl. §§ 49 ff. PBG SO). Ferner können sich die Gemeinden „zum Zwecke der überörtlichen Raumplanung zu privatrechtlichen Vereinen zusammenschliessen“ (§ 50 PBG SO).

- iv. Zürich: Die regionalen Planungsverbände sind – wenn es erforderlich wird – zur Bildung einer Dachorganisation in einer privatrechtlichen Organisationsform verpflichtet. Diese kann entsprechend der Zugehörigkeit zum Gebiet des privaten Rechts nicht hoheitlich tätig werden. Neben der dargestellten Grundlagenarbeit bei der Richtplanung können den regionalen Planungsverbänden weitere gemeindliche Aufgaben übertragen werden, womit diese Kooperation – wie auch im Kanton Aargau – ein Element der Auffangverantwortung darstellt (vgl. §§ 12 f. PBG ZH).

Die Koordination der Planungsaufgaben stellt die schwächere Form der Kooperation dar. Sie ist auf der überörtlichen und örtlichen Ebene ein kooperatives Element des Raumplanungsrechtes und basiert auf den Bestimmungen der Art. 1 und 2 RPG, die eine vertikale und horizontale Kooperationspflicht bewirken. Allerdings richtet sich der Inhalt der Art. 1 und 2 RPG an den Bund, die Kantone und die Gemeinden. Ein eigenständiger Koordinationsaufruf für die regionale Planungsebene besteht nicht.

Auf der Ebene der Raumplanung durch den Bund sind zahlreiche kooperationsfördernde Elemente vorhanden. Die kantonalen Raumplanungsgesetze von Aargau, Basel-Landschaft, Solothurn und Zürich gestalten die rahmensetzenden Kooperationselemente des RPG des Bundes jedoch nicht weiter aus. In den Raumplanungsgesetzen der Kantone finden sich in den allgemeinen Bestimmungen sowie Zielen und Grundsätzen der Raumplanung keine weiteren Bestimmungen über die Förderung der gemeindlichen Zusammenarbeit. Nur im Kanton Basel-Landschaft findet sich im Raumplanungsgesetz das Instrument der Agglomerationsplanung. Das entsprechende Programm wird jedoch durch den Kanton erarbeitet – weitere Bestimmungen über die gemeindliche Mitwirkung an diesem Programm enthält das RBG BL nicht (vgl. § 11a RBG BL).

Die primäre Verantwortung für den Vollzug der Aufgabe der überörtlichen (regionalen) Raumplanung haben weitgehend die Kantone. Regionale Kooperationen nehmen überwiegend eine eher schwache Position in der Regionalplanung ein. Die Haltung des Kantons Basel-Landschaft bezüglich einer Institutionalisierung der Regionalplanung ist als Erklärung für die – zum Teil auch in den Raumplanungsgesetzen der Kantone Solothurn und Zürich – schwache Stellung der Region in der Raumplanung geeignet. Die Erläuterungen zum RBG BL überzeugen jedoch nicht, da die Region im Kanton Aargau eine stärkere Stellung besitzt und eine Institutionalisierung der Regionalplanung, wie das Beispiel Deutschlands zeigt, möglich ist. Die kantonale Nutzungsplanung als Element einer Auffangverantwortung stellt sich in den untersuchten Kantonen unterschiedlich dar. Die stärkste Mitwirkungsmöglichkeit haben dabei die regionalen Planungsverbände im Kanton Aargau.

Abbildung 41: Verantwortungsteilung der Aufgabe „Überörtliche Raumplanung der Kantone“ (Schweiz)

	Gewährleistungsverantwortung	Vollzugsverantwortung		Auffangverantwortung	
		Erarbeitung	Entscheidung	Zwang	Anreiz
Aargau	Bund (generell)/Kanton (spezifisch)	Richt- und Nutzungsplanung: Gemeinsam von Kanton und Regionalen Planungsverbänden	Richt- und Nutzungsplanung: Kanton	Kantonale Nutzungsplanung durch Kanton und mit regionalen Planungsverbänden Grundlagenarbeiten durch IKZ	Aufgabenübertragung auf IKZ Regionale Sachpläne durch Gemeinden
Basel-Landschaft		Kanton	Kanton		
Solothurn		Richtplanung: Kanton/Regionalplanungsorganisation (nur Grundlagen) Nutzungsplanung: Kanton	Kanton		Gemeinsame Aufgabenerledigung durch Zweckverbände
Zürich		Richtplanung: Kanton/Regionale Planungsverbände (nur Grundlagen) Nutzungsplanung: Kanton	Kanton		Aufgabenübertragung auf IKZ

(Quellen: Eigene Darstellung nach BV, RPG, BauG AG, RBG BL, PBG SO, PBG ZH)

5.1.3.3 Örtliche Raumplanung

In der Schweiz besteht weder auf der Bundes- noch Kantonebene ein eigenständiges Städtebaurecht, wie es etwa für Deutschland durch das BauGB existiert. Stattdessen beinhalten die kantonalen Raumplanungsgesetze neben den Abschnitten über die überörtliche Raumplanung auch Abschnitte über die örtliche Raumplanung.

Auf der Ebene der Bundesverfassung wird die Raumplanung grundsätzlich durch den Bund gewährleistet, jedoch mit der Maßgabe, dass sie den Kantonen obliegt (vgl. Art. 75 BV). Die kantonalen Verfassungen bestimmen die Raumplanung als eine Aufgabe der Kantone und Gemeinden (vgl. § 45 KV AG; § 116 KV BL; Art. 118 KV SO; Art. 101 KV ZH). In der weiteren Betrachtung ist die Gewährleistungsverantwortung der örtlichen Raumplanung zu trennen in diejenige für die Richtplanung und diejenige für die Nutzungsplanung. „Die Richtplanung ist wesensmässig überörtliche Planung“ (Hänni 2008: 126), jedoch können die Kantone auch Bestimmungen über kommunale Richtplanung erlassen (vgl. Hänni 2008: 129 f.), wie etwa in den Kantonen Basel-Landschaft und Zürich (vgl. § 14 RBG BL; § 31 PBG ZH). Die Verantwortung für die Gewährleistung der kommunalen Richtplanung in diesen

beiden Kantonen kann nicht aus Art. 6 ff. RPG ableitend dem Bund zugeordnet werden;⁷¹ vielmehr liegt die Gewährleistungsverantwortung dieser Teilaufgaben der örtlichen Raumplanung bei den Kantonen. Die Verantwortung für die Gewährleistung der Teilaufgabe der Nutzungsplanung leitet sich hingegen aus bundesrechtlichen wie auch kantonalen Regelungen ab. Im RPG werden im dritten Kapitel die Bestimmungen über die Nutzungsplanung getroffen, die durch die Kantone in den jeweiligen Raumplanungsgesetzen konkretisiert werden (vgl. Art. 14 ff. RPG; § 13 BauG AG; § 18 RBG BL; § 14 PBG SO; § 45 PBG ZH). Demzufolge kann die Gewährleistungsverantwortung für Nutzungsplanung in eine primäre (Bund) und sekundäre (Kantone) Verantwortung gegliedert werden. Die Gewährleistungsverantwortung über die Aufgabe der Raumplanung kann wie folgt ausdifferenziert dargestellt werden:

1. Raumplanung generell: Der Bund trägt eine schwache primäre verfassungsrechtliche sowie rahmengebende spezialgesetzliche Verantwortung, die durch eine stärkere sekundäre verfassungsrechtliche und spezialgesetzliche Verantwortung der Kantone ergänzt wird.
2. Richtplanung: Die Kantone übernehmen die alleinige (spezialgesetzliche) Verantwortung über dieses Instrument.
3. Nutzungsplanung: Der Bund übernimmt eine primäre spezialgesetzliche Verantwortung, die durch die sekundäre spezialgesetzliche Verantwortung der Kantone ergänzt wird.

Instrumente der hoheitlichen örtlichen Raumplanung sind in den Kantonen Aargau und Solothurn die Nutzungsplanung (vgl. § 13 BauG AG; § 14 PBG SO) und in den Kantonen Basel-Landschaft und Zürich die kommunale Richtplanung (vgl. § 14 RBG BL; § 31 PBG ZH) sowie die Nutzungsplanung im Kanton Basel-Landschaft (vgl. § 18 RBG BL) und die Bau- und Zonenordnung im Kanton Zürich (vgl. §§ 45 ff. PBG ZH). Die Instrumente weisen unterschiedliche Eignungen für eine Aufgabenerledigung durch IKZ auf:

1. Kommunale Richtplanung: Dieses Planungsinstrument ist „konzeptioneller Rahmen für die kommunale Nutzungsplanung“ (§ 14 RBG BL) und „soll die räumlichen Voraussetzungen für die Entfaltung des Menschen und für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen schaffen oder sichern sowie der Bevölkerung der verschiedenen Kantonsteile in der Gesamtwirkung räumlich möglichst gleichwertige Lebensbedingungen gewähren“ (§ 18 PBG ZH). Die kommunale Richtplanung „dient ausserdem der Koordination raumwirksamer Aufgaben“ (Hänni 2008: 116). Demzufolge hat ein Richtplan einen konzeptionellen und koordinierenden Charakter für die Entwicklung des Gesamtgebietes einer Gemeinde. Dies lässt ihn geeignet erscheinen, von mehreren Gemeinden kooperativ erarbeitet zu werden, so dass durch einen gemeinsamen kommunalen Richtplan die Entwicklung eines größeren Gebietes abgestimmt vorbereitet werden kann. Zur problematischen Einordnung des Instruments der Richtplanung siehe Kapitel 5.1.3.1 – sie ist in ihrer Wirkung nur behördenverbindlich (vgl. Häfelin et al. 2006: 197).

⁷¹ Im RPG wird in der Überschrift zum 1. Kapitel des 2. Titels zudem explizit auf die „Richtpläne der Kantone“ abgehoben.

2. Nutzungsplanung/Bau- und Zonenordnung: Die erarbeiteten Pläne der Nutzungsplanung sind „für jedermann verbindlich“ (Hänni 2008: 196). Durch Rahmennutzungspläne wird das gesamte Gemeindegebiet in verschiedene Nutzungszonen unterteilt und sie beinhalten zudem Aussagen über Art und Maß der baulichen Nutzung (vgl. Hänni 2008: 142 ff.; § 15 BauG AG; § 18 RBG BL; § 24 PBG SO; § 46 PBG ZH). Sondernutzungsplänen sind z.B. die Erschließungspläne und Gestaltungspläne (vgl. Hänni 2008: 142). Nutzungspläne werden in der Regel für das Gesamtgebiet einer Gemeinde aufgestellt (vgl. Gilgen 2006: 76), können aber auch für Teilbereiche einer Gemeinde – als Teilzonenplan – aufgestellt werden (vgl. § 18 RBG BL). Trotz der im Vergleich zur Richtplanung detaillierten inhaltlichen Bestimmtheit erscheint die Erarbeitung von Nutzungsplänen aneinandergrenzender Gemeinden durch IKZ möglich.

Die Aufgabe der örtlichen Raumplanung wird den Gemeinden der untersuchten Kantone als pflichtige Aufgabe auferlegt – mit der Besonderheit, dass die Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft zur örtlichen Raumplanung zwar verpflichtet werden, die Regelung über den Erlass eines kommunalen Richtplanes jedoch eine Kann-Bestimmung ist (vgl. § 13 BauG AG; §§ 5, 14 RBG BL; § 7 PBG SO; § 8 PBG ZH). Die Verantwortung für die Erarbeitung der örtlichen Planungen – als erster der zwei Teilbereiche der Vollzugsverantwortung – fällt in den untersuchten Kantonen daher in die Zuständigkeit der Gemeinden. Die Entscheidungsverantwortung über die erstellten Planungen – als zweiter Teilbereich der Vollzugsverantwortung – ist zweigeteilt. Die Gemeinden beschließen zwar die von ihnen aufgestellten Planungen, jedoch sind diese genehmigungspflichtig. Bereits auf Bundesebene bestimmt Art. 26 RPG, dass die kantonalen Behörden Nutzungspläne genehmigen müssen. Darauf aufbauend beinhalten die kantonalen Raumplanungsgesetze Bestimmungen über die Genehmigungspflicht der gemeindlichen Planungen, die jedoch nicht nur auf die Genehmigung der Nutzungspläne beschränkt ist, sondern sich auch auf die gemeindlichen Richtpläne erstreckt (vgl. §§ 25, 27 BauG AG; § 17 RBG BL; §§ 14 ff. PBG SO; §§ 2, 45 PBG ZH). Förmlich institutionalisierte Organisationen der gemeindlichen Zusammenarbeit werden hinsichtlich der Vollzugsverantwortung durch die kantonalen Bestimmungen über die örtliche Raumplanung nicht angesprochen.

Im Hinblick auf die Position der Schweizer IKZ im Gewährleistungsstaat ist vor allem der Bereich der Auffangverantwortung von Bedeutung. Hierbei ist – wie bereits in den anderen Rechtsbereichen – eine Unterscheidung in zwingende und in Anreiz erzeugende Bestimmungen erforderlich, die zu folgenden Fragen führt:

1. *Greifen die Kantone in die räumliche Planung der Gemeinden ein, verpflichten sie die Gemeinden zur Zusammenarbeit bzw. werden die örtlichen Planungsaufgaben ggf. den Gemeinden entzogen, wodurch die Kantone die Gemeindeautonomie in diesem Aufgabenbereich mindern?*
2. *Geben die kantonalen Bestimmungen Anreize zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung?*

Der erste Fragenkomplex erfordert eine zweigeteilte Beantwortung: Zum einen müssen die Bestimmungen über die regionale Zusammenarbeit betrachtet werden, die bereits in Kapitel 5.1.3.2 geschildert wurden. Zum anderen wird er durch die kantonalen Bestimmungen über die Ersatzvornahme kantonalen Behörden beantwortet. Kommt eine Gemeinde in den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Solothurn oder Zürich den ihr auferlegten Planungspflichten nicht nach, können die Kantone an Stelle der betreffenden Gemeinde Nutzungspläne erlassen (vgl. § 14 BauG AG; § 5 RBG BL; § 12 PBG SO;

§ 344 PBG ZH). Durch diesen Eingriff mindern die Kantone den gemeindlichen Handlungsspielraum und zonen die Aufgabe der Nutzungsplanung temporär durch die kantonale Aufgabenübernahme hoch. Die Auffangverantwortung wird somit durch die Kantone wahrgenommen. Die Bildung einer IKZ würde für die Gemeinden die Möglichkeit eröffnen, weiterhin die Verantwortung für die Aufgabe der örtlichen Raumplanung zu tragen, auch wenn die Einbindung in kooperative Organisationen mit einer Minderung gemeindlicher Entscheidungsfreiheit einhergeht. Auf Grund der kantonalen verfassungsrechtlichen Bestimmungen sowie der Aufgabengewährleistung durch die Raumplanungsgesetze ist eine dauerhafte Hochzonung der örtlichen Raumplanung nur bei entsprechender Änderung der Verfassungen und Raumplanungsgesetze möglich (vgl. § 45 KV AG; § 116 KV BL; Art. 118 KV SO; Art. 101 KV ZH; § 13 BauG AG; § 4 RBG BL; § 9 PBG SO; § 2 PBG ZH).

An diese Betrachtung schließt die Beantwortung der zweiten Frage an: Die Gemeindegesetze der untersuchten Kantone ermöglichen den Gemeinden die Bildung verschiedener Formen der Zusammenarbeit, die zur Erledigung der öffentlich-rechtlichen Aufgabe der örtlichen Raumplanung geeignet sind und eine begrenzte Hochzonung der Nutzungsplanung verhindern können. Die Raumplanungsgesetze der untersuchten Kantone beinhalten in den Abschnitten über die örtliche Raumplanung jedoch keine Aussagen über eine gemeinsame Aufgabenerledigung. Die Kantone Aargau und Zürich geben den Gemeinden in den Abschnitten über die regionale Planung die Möglichkeit, den regionalen Planungsverbänden weitere Aufgaben zu übertragen, was eine Stärkung der regionalen Ebene darstellt (vgl. § 11 BauG AG; § 13 PBG ZH).

Eine weitere Form der gemeindlichen Zusammenarbeit ist die Koordination: Sie kann als ein wichtiger Baustein der Schweizer Raumplanung angesehen werden (vgl. auch Hänni 2008: 449 ff.; Art. 25a RPG). Eine gemeinsame – konsensorientierte – Entwicklung des Raumes wird hierdurch noch nicht erreicht. Aus Art. 7 RPG leitet sich keine Pflicht zur Abstimmung der gemeindlichen Nutzungsplanung ab, die als „in sich verhältnismässig geschlossene Aufgabe eines einheitlichen Planungsträgers“ (Hänni 2008: 231), deren Inhalt aus einem Richtplan abgeleitet wird, wenig Koordinationsbedarf auslöst (vgl. ebd.). Allerdings bestimmt das RPG eine generelle Koordinationspflicht der Schweizer Planungsebenen. Die Pflicht zur horizontalen und vertikalen Abstimmung der örtlichen Raumplanung basiert für alle drei administrativen Ebenen auf Art. 1 und 2 RPG (vgl. ebd.: 459 f.). Eine Mindestkooperation der Schweizer Gemeinden ist somit stets gegeben. Die Bestimmungen des Schweizer Raumplanungsrechts entsprechen sinngemäß dem Gegenstromprinzip des deutschen Raumplanungsrechts (als vertikale Zusammenarbeit) und gleichzeitig dem gemeindlichen Abstimmungsgebot des § 2 BauGB (als Vorgabe für die horizontale Zusammenarbeit). Explizite Vorschriften zur Abstimmung der örtlichen Planung finden sich zudem in § 13 BauG AG (der eine regionale Koordination einfordert), in § 6 RBG BL und in § 9 PBG SO.

Abbildung 42: Verantwortungsteilung der Aufgabe „Örtliche Raumplanung“ (Schweiz)

	Gewährleistungs- verantwortung	Vollzugsverantwortung		Auffangverantwortung	
		Erarbeitung	Entscheidung	Zwang	Anreiz
Aargau	Bund/Kantone (Nutzungsplanung)	Gemeinde	Gemeinde/Kanton	Ersatzvornahme (§ 14 BauG AG)	Siehe Kapitel 3.2.4; § 11 BauG AG
Basel-Landschaft	Kanton (Richtplanung); Bund/Kantone (Nutzungsplanung)	Gemeinde	Gemeinde/Kanton	Ersatzvornahme (§ 5 RBG BL)	Siehe Kapitel 3.2.4
Solothurn	Bund/Kanton (Nutzungsplanung)	Gemeinde	Gemeinde/Kanton	Ersatzvornahme (§ 12 PBG SO)	Siehe Kapitel 3.2.4
Zürich	Kanton (Richtplanung); Bund/Kanton (Nutzungsplanung)	Gemeinde	Gemeinde/Kanton	Ersatzvornahme (§ 344 PBG ZH)	Siehe Kapitel 3.2.4; § 13 PBG ZH

(Quellen: Eigene Darstellung nach BV, RPG, KV AG, BauG AG, KV BL, RBG BL, KV SO, PBG SO, KV ZH, PBG ZH)

Die betrachteten Raumplanungsgesetze sehen in den Abschnitten über die örtliche Raumplanung wenige Anreize vor, diese Aufgabe durch mehrere Gemeinden kooperativ wahrzunehmen. Generell sind die Gemeinden die Träger der Aufgabe und verantworten den Vollzug weitgehend. Im Fall einer anstehenden erforderlichen Auffangverantwortung sehen die kantonalen Raumplanungsgesetze generell das Einspringen des jeweiligen Kantons vor. Erst durch Rückgriff auf die Gemeindeordnungen wird deutlich, dass die Gemeinden durch Bildung von IKZ die örtliche Raumplanung als eine Aufgabe der erweiterten Gemeindeebene halten können.

5.1.4 Zusammenfassendes Zwischenfazit

Das Planungsrecht wurde als erste der ausgewählten Rechtsmaterien einer eingehenden Untersuchung bezüglich kooperationsgestaltender Elemente unterzogen. Die Analyse unterteilte sich in die Betrachtung der überörtlichen sowie der örtlichen Raumplanung in den Staaten Deutschland, Österreich und der Schweiz.

5.1.4.1 Überörtliche Raumplanung in D – A – CH

Die Aufgabe der überörtlichen Raumplanung verteilt sich auf drei Ebenen: die Bundesebene, die Ebene des Gesamttraumes eines Landes/Kantons und die Ebene des Teilraumes eines Landes/Kantons. Zwar weist nur die dritte Ebene eine Eignung für eine intensive Verantwortungsübernahme durch IKZ auf, allerdings können sich die Gemeinden/IKZ auf der Landesebene zumindest in die Gestaltung des Raumes einbringen. Zusammen mit den gesetzlichen Regelungen der Bundesebene können diejenigen der Landesebene über die Raumplanung Anreize für die Zusammenarbeit von Gemeinden setzen. Im Folgenden werden zunächst diese Anreize und die eingeschränkte Verantwortungsträgerschaft der Gemeinden auf der Bundesebene miteinander zusammenfassend verglichen. Anschließend

werden die Unterschiede der Länder- bzw. Kantonsgesetze über die überörtliche Raumplanung im Hinblick auf deren kooperationsgestaltenden Wirkungen herausgestellt.

Die überörtliche Raumplanung des Bundes unterscheidet sich in den drei Staaten bereits dadurch, dass – auf Grund fehlender bundesrechtlicher Kompetenzen – in Österreich auf dieser Ebene keine querschnittsorientierte Raumplanung als Gesamtplanung existiert.

In Deutschland und der Schweiz werden in den entsprechenden Gesetzen verschiedene Instrumente der Planung erwähnt:

1. Gesamtraumplanung: In beiden Staaten ist es dem Bund möglich, gesamträumliche Planungen vorzunehmen.
2. Teilraumplanung: Sie bezieht sich auf die Planungen auf Ebene der Länder bzw. Kantone. In Deutschland müssen für das Gesamtgebiet eines Landes sowie auch seiner Teilräume (Regionen) Planungen durchgeführt werden. Im RPG der Schweiz beziehen sich die Aussagen zur Richtplanung ausschließlich auf die kantonale Ebene; die weitere Zuständigkeit über die Nutzungsplanung obliegt den Kantonen.
3. Planung in Mischform: Allein in Deutschland existiert der regionale Flächennutzungsplan als ein Planungsinstrument, das den Gemeinden die Möglichkeit an die Hand gibt, die Beschränkung auf den gemeindlichen Wirkungskreis mittels formeller Planung zu durchbrechen.

In Bezug auf die verschiedenen Arten der Verantwortung im Modell des Gewährleistungsstaates ergibt sich folgendes Bild:

1. Gewährleistungsverantwortung: Nach der Föderalismusreform trägt nun der Bund in Deutschland hauptsächlich Verantwortung für diese Aufgabe der überörtlichen Raumplanung. Auf Grund der Abweichungskompetenz fällt den Ländern allerdings eine sekundäre Verantwortung zu – diese ist jedoch schwächer als vor der Föderalismusreform.

In der Schweiz besteht die Situation wie in Deutschland vor der Änderung des Grundgesetzes. Hier verfügt der Bund zwar über eine primäre, jedoch auf Grund des rahmensetzenden Charakters lediglich generelle und schwache Verantwortung. Die Kantone formen das RPG weiter aus und verfügen daher über eine sekundäre, jedoch spezifische Gewährleistungsverantwortung.

2. Vollzugsverantwortung: Für Deutschland lässt sich diese Verantwortungsart weiter nach der Erarbeitungs- und der Entscheidungsverantwortung differenzieren. Im Bereich der Entscheidungsverantwortung können die IKZ auf mehreren Ebenen Verantwortung übernehmen. Sie können – als Regionale Planungsgemeinschaft – einen gemeinsamen Flächennutzungsplan erarbeiten, werden an den übrigen Planungen im Verfahren beteiligt und wirken ebenso bei der Verwirklichung der überörtlichen Raumplanung mit.

Auf der Ebene der Entscheidungsverantwortung teilen sich die Regionalen Planungsgemeinschaften die Verantwortung über den regionalen Flächennutzungsplan mit dem jeweiligen Land.

Für die Schweiz verlagert das RPG die näheren Bestimmungen über die Mitwirkungsmöglichkeiten der IKZ an der Raumplanung bzw. deren Verfahrensbeteiligung auf die kantonale Ebene. Weitere Aussagen zur gemeindlichen Verantwortungsübernahme können daher erst bei der Betrachtung der kantonalen Ebene der überörtlichen Raumplanung erfolgen.

Abbildung 43: Synopse der überörtlichen Raumplanung des Bundes in D – A – CH

		Deutschland	Österreich	Schweiz
Instrumente	Gesamtraumplanung	Raumordnungspläne	Nicht existent für den engeren Bereich der Raumplanung	Konzepte und Sachpläne
	Teilraumplanung	Raumordnungsplan (Land) Regionalpläne (Land)		Richtplanung (Kantone) Nutzungsplanung (Kantone)
	Planung in Mischform (Region/Gemeinde)	Regionaler Flächennutzungsplan		
Gewährleistungsverantwortung		Bund (Abweichungsrecht für die Länder)		Bund (generell)/Kanton (spezifisch)
Vollzugsverantwortung	Erarbeitung	Mitwirkung: IKZ (regionaler Flächennutzungsplan) Verfahrensbeteiligung: IKZ		Wird in den Kantonen geregelt
	Entscheidung	Entscheidung: IKZ/Land (regionaler Flächennutzungsplan)		
Auffangverantwortung		Aufgaben und Leitvorstellung Grundsätze der Raumordnung Begriffsbestimmungen		Koordinationspflicht

(Quelle: Eigene Darstellung basierend auf den Ausführungen des Kapitels 5.1)

3. Auffangverantwortung: Sie stellt sich bei der Aufgabe der überörtlichen Raumplanung auf Bundesebene naturgemäß anders dar als bei den übrigen Aufgaben, die in dieser Arbeit betrachtet werden. Hier wurde, das Analysemodell spezifizierend, folgender Frage nachgegangen:

Geben die bundesrechtlichen Bestimmungen Anreize zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung bzw. wird Zwang zur Kooperation ausgeübt?

Das novellierte ROG beinhaltet zahlreiche Elemente, die Bezug auf interkommunale Kooperationen nehmen. Sie sind in den Leitvorstellungen sowie Grundsätzen der Raumordnung erkennbar. Auch in den Begriffsbestimmungen lassen sich begriffliche und inhaltliche Bezüge zu IKZ erkennen.

In der Schweiz ist besonders die Koordinationspflicht als – wenngleich schwächere – Form der Kooperation im RPG verankert. Die regionalen Entwicklungskonzepte dienen hier nicht als Instrumente der Verwirklichung der überörtlichen Raumplanung, sondern sind bei der Erstellung der kantonalen Richtpläne zu berücksichtigen.

Auf der Ebene der Länder/Kantone unterscheiden sich die gesetzlichen Bestimmungen über die überörtliche Raumplanung in den drei Staaten bereits dadurch, dass diese Rechtsmaterie fallweise eine eigenständige oder eine mit anderen Rechtsmaterien zusammengefasste sein kann. In Deutschland ist das Recht über die überörtliche Raumplanung eigenständig in Landesplanungsgesetzen geregelt. In Österreich und der Schweiz sind die Bestimmungen über die überörtliche Raumplanung Teil umfanglicher Raumplanungsgesetze.⁷⁵

In allen drei Staaten stehen für die verschiedenen Ebenen der Landesplanung Instrumente zur Wahrnehmung der Aufgabe der überörtlichen Raumplanung zur Verfügung:

1. Gesamtraumplanung: In Deutschland und Österreich unterscheiden sich in den einzelnen Ländern die Bezeichnungen für das Instrument der Landesplanung für den Gesamttraum.⁷⁶ In Deutschland ist die gesamträumliche Landesplanung darüber hinaus in Brandenburg und NRW in Landesentwicklungsprogramm und Landesentwicklungsplan geteilt. In der Schweiz wird die Ebene der gesamträumlichen Planung instrumentell in die kantonale Richtplanung und die kantonale Nutzungsplanung ausdifferenziert. Der Richtplan weist einen Leitliniencharakter auf und ist mit den Gesamttraumplanungen der Länder in den beiden anderen Staaten vergleichbar; der Nutzungsplan trifft detaillierte Aussagen und kann auf kantonaler Ebene als ein Element der Auffangverantwortung eingeordnet werden.
2. Teilraumplanung (Regionalplanung): Auch auf dieser Ebene unterscheidet sich die Bezeichnung des Planungsinstrumentes in den Ländern Deutschlands und Österreichs. In der Schweiz ist die Ebene der Regionalplanung in den untersuchten Kantonen instrumentell sehr schwach ausgebildet. Lediglich im Kanton Aargau besteht die regionale Sachplanung als explizit aufgeführtes Instrument der regionalen Planung.
3. Planung in Mischform (Region/Gemeinde): Die Landesplanungsgesetze der Länder Hessen, Sachsen-Anhalt und Thüringen beinhalten (noch) explizite Regelungen über den regionalen Flächennutzungsplan. Er ist ein – mittlerweile durch das ROG bundesweit anwendbares – Instrument der Planung, das die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden über die Grenzen des eigenen Territoriums hinaus ausweitet. In Österreich und der Schweiz existiert dieses Instrument nicht.

Die drei Staaten weisen deutliche Unterschiede in Bezug auf die verschiedenen Arten der Verantwortung über die Aufgabe der überörtlichen Raumplanung auf:

1. Gewährleistungsverantwortung: In Deutschland ist diese Art der Verantwortung – nach der Föderalismusreform – zwischen Bund und Ländern geteilt. Auf Grund der Zuweisung der Aufgabe der Raumplanung zur konkurrierenden Gesetzgebung trägt der Bund eine primäre Verantwortung. Im Gegensatz zur rechtlichen Situation über die überörtliche Raumplanung vor der Föderalismusreform ist die primäre Verantwortung auch nicht genereller, sondern

⁷⁵ Zur Begründung dieser unterschiedlichen Ordnungen siehe die nachfolgenden Ausführungen zur Gewährleistungsverantwortung.

⁷⁶ Siehe Abbildung 43.

spezifischer Art. Wegen der Abweichungsbefugnis der Länder tragen diese eine sekundäre Verantwortung, die ebenfalls spezifischer Art ist.

In Österreich liegt die Gewährleistungsverantwortung allein bei den Ländern. Zwar stehen Bund und Länder in der Planungskompetenz „gleichrangig nebeneinander“ (Lienbacher 2008: 357), jedoch verfügt der Bund über keinerlei Gesetzgebungskompetenz über die Raumplanung im engeren Sinn.

In der Schweiz verteilt sich die Gewährleistungsverantwortung auf den Bund und die Kantone. Durch das RPG nimmt der Bund eine primäre Verantwortung wahr, die – wegen des rahmensetzenden Charakters des Gesetzes – genereller Art ist. Die Kantone konkretisieren das RPG durch eigene Raumplanungsgesetze und übernehmen damit eine sekundäre Verantwortung, die spezifischer Art ist.

2. Vollzugsverantwortung: Dem Analysemodell zufolge teilt sich die Vollzugsverantwortung in die Erarbeitungs- und die Entscheidungsverantwortung. Vor allem in den Fällen, in denen den Gemeinden bzw. IKZ keine Entscheidungsverantwortung zukommt, kann geprüft werden, welcher Anteil ihnen an der Erarbeitungsverantwortung und somit (Mit-)Gestaltung über das Landesgebiet zukommt:
 - a. Erarbeitungsverantwortung: Die Verantwortung über die Erarbeitung der Landesplanung kommt in Deutschland primär den Ländern selbst zu. Eine sekundäre Verantwortung in der Landesplanung tragen nicht nur die Gemeinden, sondern auch IKZ, indem sie an den Verfahren beteiligt werden. Bedingt durch das jeweils zu Grunde liegende Organisationsmodell verfügen die Gemeinden über eine unterschiedlich stark ausgeprägte Verantwortung in der teils räumlichen (regionalen) Gestaltung des jeweiligen Landes. Die schwächste Verantwortung tragen die Gemeinden in Schleswig-Holstein, die stärkste liegt bei den Kreisen in Niedersachsen sowie bei den Regionalplanungsträgern in Baden-Württemberg, Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt.

Auch in Österreich liegt diese Art der Verantwortung im Bereich der Landesplanung primär bei den Ländern und auf Grund der Verfahrensbeteiligung sekundär bei den Gemeinden bzw. den IKZ. Die Verantwortung über die regionale Ebene zeigt ebenso wie in Deutschland ein uneinheitliches Bild, das allerdings auf einem anderen Niveau liegt. Die Regionalplanung wird nicht von gesondert institutionalisierten Regionalplanungsträgern wahrgenommen. Die Erarbeitungsverantwortung in der Regionalplanung liegt stattdessen primär bei den Ländern. Nur eine sekundäre Verantwortung liegt bei den Gemeinden bzw. IKZ, indem sie in die Verfahren eingebunden werden.

In der Schweiz können die gemeindlichen Zusammenschlüsse in einigen Kantonen hingegen deutlich mehr Einfluss auf die Entwicklung des Gesamt- bzw. Teilraumes nehmen. In Aargau werden kantonale Richt- und Nutzungspläne von Kanton und Regionalplanungsorganisationen gemeinsam erarbeitet, die Verantwortung ist daher eine partnerschaftliche. In Solothurn und Zürich erarbeiten die Regionalplanungsorganisationen die Grundlagen für eine regionale Richtplanung, womit sich die Verantwortung in eine primäre (Kanton) und sekundäre (IKZ)

teilt. Nur in Basel-Landschaft ist der Kanton allein für die kantonale Raumplanung verantwortlich. Bei der kantonalen Nutzungsplanung hingegen zeichnet – mit Ausnahme des Kantons Aargau – immer der betreffende Kanton für die Erarbeitung verantwortlich. Eine Besonderheit sind die regionalen Sachpläne im Kanton Aargau, die gemeinsam von den Gemeinden erarbeitet werden.

- b. Entscheidungsverantwortung: In Deutschland liegt die Verantwortung für die Entscheidung über die Landesplanung allein bei den Ländern. Die Entscheidungsverantwortung über die Regionalplanung stellt sich hingegen differenzierter dar. In Schleswig-Holstein liegt die Verantwortung allein beim Land, da hier keine Regionalplanungsorganisation in den Vollzug primär eingebunden ist. In den übrigen Ländern tragen die Regionalplanungsträger die primäre Verantwortung der Entscheidung über die Aufgabe der überörtlichen (regionalen) Raumplanung und das jeweilige Land eine – bedingt durch die Genehmigung – sekundäre Verantwortung. Eine Ausnahme stellt NRW dar. Hier müssen die Regionalpläne nur angezeigt werden, womit die sekundäre Verantwortung durch das Land eine geringere ist.⁷⁷

Die Entscheidungsverantwortung über die Landes- wie auch Regionalplanung trägt in Österreich das jeweilige Land.

In den untersuchten Kantonen der Schweiz liegt die Entscheidung über die kantonalen bzw. regionalen Richt- und Nutzungspläne bei den Kantonen. Lediglich über die regionalen Sachpläne im Kanton Aargau entscheiden die Gemeinden.

3. Auffangverantwortung: Über die Zuständigkeitsregelungen der Aufgabe der Regionalplanung hinaus setzen die Raumplanungsgesetze der drei Staaten unterschiedliche Zwänge bzw. Anreize zur Zusammenarbeit der Gemeinden.

In Deutschland und der Schweiz ermöglichen die Raumplanungsgesetze zumindest teilweise die Übertragung weiterer Aufgaben auf die Regionalplanungsorganisationen.

Der kantonale Nutzungsplan im Kanton Aargau kann auf Grund der näheren Bestimmungen ebenfalls wie die regionalen Sachpläne als Element der Auffangverantwortung klassifiziert werden.

Die Abstimmungspflicht über die Raumplanung in zahlreichen Ländern Deutschlands stellt einen Zwang zur Kooperation dar. Im Gegensatz zur raumplanungsrechtlichen Situation in der Schweiz und vor allem in Österreich – wo keinerlei gesonderter Anreiz oder Zwang für eine gemeindliche Zusammenarbeit in der überörtlichen Raumplanung erkennbar ist – werden in zahlreichen Ländern Deutschlands Aussagen zur Förderung von IKZ bei der Verwirklichung der Raumentwicklung oder in den Grundsätzen der Raumordnung getroffen. Wie die regionalen Sachpläne im Kanton Aargau stellen auch die regionalen Flächennutzungspläne in Deutschland Elemente der Auffangverantwortung dar.

⁷⁷ Die Landesplanungsbehörde kann innerhalb einer Frist Einwände gegen den Regionalplan einlegen, wodurch ihr eine geringe sekundäre Verantwortung zukommt (vgl. § 19 LPlG NRW).

Abbildung 44: Synopse der überörtlichen Raumplanung von Ländern/Kantonen in D – A – CH

		Deutschland	Österreich	Schweiz
Instrumente	Gesamtraumplanung ⁷⁸	Landesentwicklungsplan	Landesraumordnungsplan	Kantonaler Richtplan Kantonaler Nutzungsplan
	Teilraumplanung ⁷⁹	Regionale Raumordnungsprogramme	Regionale Raumordnungsprogramme	Regionale Sachpläne (Aargau)
	Planung in Mischform (Region/Gemeinde)	Regionaler Flächennutzungsplan		
Gewährleistungsverantwortung		Bund (spezifisch)/Land (spezifisch-abweichend)	Land	Bund (generell)/Kanton (spezifisch)
Vollzugsverantwortung	Erarbeitung	Je nach Organisationsmodell: von sehr schwacher Mitwirkung bis hin zur vollständigen Verantwortung	Primär: Land; sekundär: tlw. keine, schwache oder sehr schwache Mitwirkung der Gemeinden/IKZ	Tlw. gemeinsam Kanton/Gemeinde; tlw. Kanton/IKZ (nur Grundlagen); tlw. Gemeinde (regionale Sachpläne in Aargau); tlw. Kanton
	Entscheidung	Tlw. Land; überwiegend Regionalplanungsträger (primär)/Land (sekundär)	Land	Kanton Tlw. (regionale Sachpläne) Gemeinden
Auffangverantwortung	Zwang	Tlw. Abstimmungspflicht Tlw. Aufgabenentzug; tlw. Aufsicht, Weisung durch das Land		Tlw. kantonaler Nutzungsplan als Element der Auffangverantwortung
	Anreiz	Tlw. Aufgabenübertragung auf IKZ möglich Tlw. Förderung von IKZ zur Verwirklichung der Raumentwicklung bzw. Grundsatz der Raumordnung Tlw. Regionale Flächennutzungspläne		Tlw. Aufgabenübertragung auf IKZ möglich Regionale Sachpläne (Aargau)

(Quelle: Eigene Darstellung basierend auf den Ausführungen des Kapitels 5.1)

5.1.4.2 Örtliche Raumplanung in D – A – CH

Inwiefern die Gemeinden im Fall einer verminderten Leistungsfähigkeit die Planungshoheit – als wichtiges Element der Gemeindeautonomie – durch Bildung einer IKZ auf einer übergemeindlichen Ebene halten können, hängt unter anderem von der kooperationsrechtlichen Ausgestaltung der Raumplanungsgesetze ab. Die Darstellung der kooperationsgestaltenden Elemente der Raumplanungsgesetze auf der Ebene der örtlichen Raumplanung hat gezeigt, dass die Bestimmungen der drei Staaten in eini-

⁷⁸ Die Bezeichnung variiert in den Ländern Deutschlands und Österreichs, siehe auch Kapitel 5.1.1.2 und Kapitel 5.1.2.1.

⁷⁹ Auch die Bezeichnung der Planung auf der regionalen Ebene variiert in den Ländern Deutschlands und Österreichs, siehe auch die Kapitel 5.1.1.2 und 5.1.2.1.

gen Punkten deutliche Unterschiede zeigen, die im Folgenden zusammenfassend und charakterisierend aufgezeigt werden.

Wie bereits zuvor dargestellt, ist das Recht über die örtliche Raumplanung in den drei Staaten unterschiedlich geregelt. Während es in Deutschland eine eigenständige Rechtsmaterie darstellt, die im BauGB geregelt wird, ist es in Österreich und der Schweiz jeweils ein Teil umfassenderer Raumplanungsgesetze, die jeweils Abschnitte über die überörtliche und örtliche Raumplanung aufweisen (wie sich später zeigen wird, sind die Gesetze in der Schweiz noch umfassender als in Österreich).

Die Instrumente zur Umsetzung der Aufgabe der örtlichen Raumplanung unterscheiden sich in den drei Staaten hinsichtlich ihres Ebenenbezuges, ihrer Ausdifferenzierung und auch teilweise ihrer Bindungswirkung voneinander:

1. In Deutschland weist das unter der Bezeichnung **Entwicklungskonzept** bekannte Instrument der örtlichen Raumplanung einen informellen Charakter auf (und bekommt erst mittelbar eine Außenbedeutung). Zwar wird es vereinzelt im BauGB erwähnt, stellt jedoch keinen eigenständigen Regelungsgegenstand dar. In Österreich und der Schweiz jedoch sind das räumliche Entwicklungskonzept bzw. der Richtplan – zumindest teilweise – eigenständig geregelte Instrumente der örtlichen Raumplanung mit jedoch unterschiedlicher Bindungswirkung (s.a. Abbildung 45). Sie verfügen über einen Leitliniencharakter zur Entwicklung des gesamten Gemeindegebietes, wohingegen der Regelungsumfang sowie auch Ebenenbezug der Entwicklungskonzepte deutscher Prägung unbestimmt ist.
2. Die jeweils gesamtgemeindlich wirksamen Planungen der nächsten Ebene (**Flächennutzungsplan, Flächenwidmungsplan, Rahmennutzungsplan**) weisen ebenfalls unterschiedliche Bindungswirkungen auf. Der Flächennutzungsplan in Deutschland ist generell nur behördenverbindlich (zu den Besonderheiten siehe Kapitel 5.1.1.3), den entsprechenden Instrumenten in Österreich und der Schweiz kommt hingegen eine unmittelbare Bindungswirkung zu.
3. Die in der Regel für Teilbereiche eines Gemeindegebietes geltenden inhaltlich detaillierten bzw. spezifischen Planungen (**Bebauungsplan bzw. Sondernutzungsplan**) weisen hingegen in allen drei Staaten eine unmittelbare Bindungswirkung auf.

Hinsichtlich der verschiedenen Verantwortungsarten (Gewährleistungsverantwortung, Vollzugsverantwortung und Auffangverantwortung) weisen die drei Staaten an mehreren Stellen zwar Übereinstimmungen auf, jedoch stellen sich die Unterschiede sehr deutlich dar:

1. Gewährleistungsverantwortung: Sie liegt in Deutschland allein beim Bund, ohne eine weitere Verantwortungsteilung mit den Ländern (bzw. Kantonen), wie in Österreich und der Schweiz, wo sich diese Verantwortungsart in eine primäre (Bund) und sekundäre (Land/Kanton) unterscheiden lässt. Allerdings ist die Gewährleistungsverantwortung in Deutschland eine eher schwache, (durch das BauGB) spezialrechtlich geregelte Verantwortung, da den Gemeinden bereits durch Art. 28 GG ein grundsätzliches Recht der Selbstverwaltung zukommt, zu dem auch die Planungshoheit zählt. Die primäre Gewährleistungsverantwortung des Bundes in Österreich ist verfassungsrechtlich-genereller Art und kann auf Grund fehlender gesetzgeberi-

scher Kompetenzen des Bundes spezialrechtlich nicht ausformuliert werden. Stattdessen wird sie durch die Gemeindeordnungen der Länder auf einer sekundären Ebene erneut generell und, im Weiteren durch die Raumplanungsgesetze der Länder, spezialrechtlich-spezifisch ausgeformt und ergänzt. In der Schweiz wird die Betrachtung über die Gewährleistungsverantwortung über die allgemeine Aufgabe der örtlichen Raumplanung durch eine Betrachtung der Instrumente der örtlichen Raumplanung ergänzt. Dem Bund kommt zunächst eine primäre verfassungsrechtliche Verantwortung über die Gewährleistung der Aufgabe der Raumplanung zu (die die örtliche Raumplanung als Teilaufgabe beinhaltet), die durch den Erlass des RPG (auf Grund der rahmensetzenden Wirkung) spezialrechtlich-generell ergänzt wird. Allerdings ist diese Verantwortung eine eher schwache (bzw. generelle), da die Aufgabe der Raumplanung gemäß der Bestimmung der BV im Weiteren den Kantonen obliegt. Die Kantone übernehmen daher eine als stärker zu charakterisierende sekundäre/spezifische verfassungsrechtliche Verantwortung. Sie wird ergänzt durch eine spezialrechtlich-spezifische Verantwortung, die durch den Erlass von Raumplanungsgesetzen zum Ausdruck kommt. Das Instrument der Richtplanung liegt in der alleinigen spezialrechtlichen Verantwortung der Kantone. Die Nutzungsplanung liegt in einer (schwachen, da nur rahmensetzenden) primären/spezialrechtlichen Verantwortung des Bundes und einer (stärkeren) sekundären/spezialrechtlichen Verantwortung der Kantone.

2. Vollzugsverantwortung: Dem Analysemodell zufolge wurde für den Bereich der örtlichen Raumplanung untersucht, inwiefern sich eine Teilung der Vollzugsverantwortung in eine Erarbeitungs- und eine Entscheidungsverantwortung feststellen lässt und wie sich diese darstellt. Die Zuordnung zum eigenen Wirkungsbereich ergibt sich für Deutschland aus der Ableitung der Planungshoheit aus Art. 28 GG, in Österreich wird die örtliche Raumplanung verfassungsrechtlich explizit als Aufgabe des eigenen Wirkungsbereiches aufgeführt. In der Schweiz wird die Autonomie der Gemeinden nur im Rahmen kantonaler Bestimmungen gewährleistet, die örtliche Raumplanung wird aber auch hier verfassungsrechtlich – jedoch auf kantonaler Ebene – als gemeindliche Aufgabe aufgeführt. Die Erarbeitung der verschiedenen Planwerke bzw. der Einsatz der Instrumente obliegt in allen drei Staaten den Gemeinden als eine pflichtige Aufgabe. Auch hinsichtlich der Entscheidungsverantwortung zeigt sich ein weitgehend einheitliches Bild. Die von den Gemeinden erarbeiteten Instrumente bedürfen in der Regel der Genehmigung einer staatlichen Instanz. Der Bebauungsplan nach deutschem Recht weicht von dieser Regel allerdings ab: Nur in Ausnahmefällen ist er genehmigungsbedürftig, wodurch den Gemeinden in diesem Fall eine sehr viel stärkere Verantwortung zukommt.
3. Auffangverantwortung: Sie ist dem Analysemodell zufolge ein wesentliches Element, das verdeutlicht, ob die rechtlichen Bestimmungen einen Verbleib der Aufgabe der örtlichen Raumplanung auf gemeindlicher Ebene ermöglichen und die Zusammenarbeit der Gemeinden durch Zwang oder Anreiz fördern. Hierzu wurde für jeden der drei miteinander zu vergleichenden Staaten den folgenden Fragen (a und b) nachgegangen:

- a. *Greift eine staatliche Regelungseinheit in die räumliche Planung der Gemeinden ein, verpflichtet sie die Gemeinden zur Zusammenarbeit bzw. werden die örtlichen Planungsaufgaben ggf. den Gemeinden entzogen, wodurch die staatliche Regelungseinheit die Gemeindeautonomie in diesem Aufgabenbereich mindert?*

In Österreich und der Schweiz wird ein Zwang überwiegend über die Maßnahme der Ersatzvornahme ausgeübt und als unmittelbarer Zwang zur Kooperation gewertet werden kann.

In Deutschland wird durch das BauGB mittels mehrerer Bestimmungen unmittelbarer Zwang zur gemeindlichen Zusammenarbeit ausgeübt. Dies kann wie folgt abgestuft dargestellt werden:⁸⁰

- i. Schwacher Eingriff in die Gemeindeautonomie: Erarbeitung eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes gemäß § 204 BauGB; die Gemeinden verfügen weiterhin über die Planungshoheit; Zusammenarbeit, ohne eine der üblichen öffentlich-rechtlichen institutionalisierten Formen zu wählen.
 - ii. Starker Eingriff in die Gemeindeautonomie und starke Gemeindemitwirkung: Für die Aufgabe der Flächennutzungsplanung kann nach § 205 Abs. 2 BauGB ein Zwangsverband gebildet werden; die Verantwortung geht an eine IKZ über; die Gemeinden verfügen über ein Partizipationsrecht und – wie Kapitel 3.2.2.1 gezeigt hat – generell über ein sehr hohes Maß an Einflussnahme an der Arbeit der IKZ. Allerdings droht (durch § 205 Abs. 3 BauGB) die – zumindest temporäre – Übernahme der Auffangverantwortung durch eine staatliche Institution.
 - iii. Starker Eingriff in die Gemeindeautonomie und schwache Gemeindemitwirkung: Gegen den Willen der Gemeinden können einzelne Aufgaben nach dem BauGB gemäß § 203 Abs. 2 BauGB an eine IKZ übertragen werden, an deren Willensbildung die Gemeinden nicht beteiligt sind.
- b. *Geben die staatlichen Bestimmungen Anreize zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung?*

Die Raumplanungsgesetze der untersuchten Länder in Österreich bieten in den Abschnitten über die örtliche Raumplanung keinerlei Anreize für eine kooperative Aufgabenerledigung und somit Erhalt der Aufgabe der örtlichen Raumplanung auf gemeindlicher Ebene bzw. durch von Gemeinden gebildeten IKZ.

Nur in zwei der untersuchten Kantone der Schweiz ermöglichen entsprechende Bestimmungen in den Raumplanungsgesetzen den Gemeinden die freiwillige Übertragung von Aufgaben an Regionale Planungsverbände und weisen darüber hinaus ebenfalls keine Anreize zur Bildung von IKZ auf.

Durch Hinzuziehung der Gemeindeordnungen (für Österreich) bzw. der Kantonsverfassungen und Gemeindeordnungen (für die Schweiz) ergeben sich für die jeweiligen Gemeinden Möglichkeiten, die Aufgabe der örtlichen Raumplanung durch Bildung von IKZ zumindest mittelbar an sich zu binden.

⁸⁰ Der Inhalt des § 206 BauGB hat für das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden keine Auswirkungen und wird daher nicht weiter betrachtet.

Das BauGB weist hingegen Anreize zur Bildung von IKZ auf, die sich folgendermaßen unterscheiden:

- i. Kooperationsanreiz für Gemeinden mit geminderter Leistungsfähigkeit: Gemeinden, deren Leistungsfähigkeit vermindert ist, können sämtliche gemeindliche Aufgaben nach dem BauGB gemäß § 203 Abs. 1 BauGB an eine IKZ, übertragen; da die Gemeinden deren Willensbildung beteiligt sein müssen, ist die gemeindliche Einflussmöglichkeit sehr hoch.
- ii. Kooperationsanreiz für Gemeinden mit zusätzlichem Erfolgsdruck: Die Gemeinden können einen Freiverband gemäß § 205 Abs. 1 BauGB bilden; die Einflussnahmemöglichkeit an der Arbeit dieser IKZ ist sehr hoch; allerdings droht – wie auch beim Zwangsverband – gemäß § 205 Abs. 3 BauGB eine temporäre Hochzonung der Flächennutzungsplanung an eine staatliche Institution.

Eine Pflicht zur Abstimmung der gemeindlichen Planungen besteht in allen drei Staaten, allerdings mit der Einschränkung, dass diese Pflicht in Österreich bei der Bebauungsplanung teilweise nur dann besteht, wenn überörtliche Interessen berührt werden. Für die Schweiz hingegen kann – auf Grund der Erwähnung der Koordinationspflicht im RPG – von einem wichtigen Prinzip der Planung gesprochen werden, das in Deutschland auf vertikaler Ebene im Gegenstromprinzip und auf horizontaler Ebene in der Abstimmung nach § 2 BauGB seine Entsprechung findet.

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass die Bestimmungen des deutschen Rechts der örtlichen Raumplanung deutlich stärker auf eine mögliche Übernahme der Auffangverantwortung durch IKZ eingehen als die Abschnitte über die örtliche Raumplanung der Raumplanungsgesetze Österreichs und der Schweiz.

Abbildung 45: Synopse der örtlichen Raumplanung in D – A – CH

		Deutschland	Österreich	Schweiz
Wirkung der Instrumente	Entwicklungskonzept (D) Räumliches Entwicklungskonzept (A) Richtplan (CH)	Ohne unmittelbare Bindungswirkung	Tlw. mit tlw. ohne unmittelbare Bindungswirkung	Behördenverbindlich
	Flächennutzungsplan (D) Flächenwidmungsplan (A) Rahmennutzungsplan (CH)	Generell behördenverbindlich; tlw. mit Außenwirkung	Mit unmittelbarer Bindungswirkung	Mit unmittelbarer Bindungswirkung
	Bebauungsplan (D, A) Sondernutzungsplan (CH)	Mit unmittelbarer Bindungswirkung	Mit unmittelbarer Bindungswirkung	Mit unmittelbarer Bindungswirkung
Gewährleistungsverantwortung		Bund (verfassungsrechtlich, spezialrechtlich)	Bund (verfassungsrechtlich-generell)/Land (gemeinderechtlich-generell, spezialrechtlich)	Raumplanung allgem.: Bund (verfassungsrechtlich-generell, spezialrechtlich-generell)/Kanton (verfassungsrechtlich-spezifisch, spezialrechtlich-spezifisch) Nutzungsplanung: Bund (spezialrechtlich)/Kanton (spezialrechtlich) Richtplanung: Kanton
Vollzugsverantwortung	Erarbeitung	Gemeinde	Gemeinde	Gemeinde
	Entscheidung	Gemeinde/höhere Verwaltungsbehörde (Flächennutzungsplan) Tlw. Gemeinde vollständig; tlw. Gemeinde/höhere Verwaltungsbehörde (Bebauungsplan)	Gemeinde/Landesregierung	Gemeinde/Regierungsrat
Auffangverantwortung	Zwang	Zwangswise Aufgabenübertragung, gemeinsamer Flächennutzungsplan, Pflichtverband Zuständigkeitsregelung	Ersatzvornahme möglich Kleinregionales Entwicklungskonzept (Steiermark)	Ersatzvornahme möglich
	Anreiz	Freiwillige Aufgabenübertragung, Freiverband	Keine gesonderten Anreize in den Raumplanungsgesetzen in den Abschnitten über örtliche Raumplanung	Aufgabenübertragung auf Regionale Planungsverbände möglich
Koordinationspflicht		Unter den Gemeinden bei der Flächennutzungs- und Bebauungsplanung durch BauGB	Unter den Gemeinden bei den örtlichen Entwicklungskonzepten, der Flächenwidmungsplanung und tlw. bei der Bebauungsplanung durch Raumordnungsgesetze	Unter den Gemeinden durch RPG und tlw. Raumplanungsgesetze

(Quelle: Eigene Darstellung basierend auf den Ausführungen des Kapitels 5.1)

5.2 Bauordnungsrecht

Das Bauordnungsrecht gehört in den drei untersuchten Staaten zum Baurecht. Es steht nicht beziehungslos neben dem Planungsrecht. Die – heute – in Deutschland voneinander getrennten Rechtsmaterien „weisen materiell-rechtliche Überschneidungsbereiche auf und sind verfahrensrechtlich miteinander verklammert“ (Krebs 1999: 336). In Preußen wurden beide Rechtsmaterien noch in einem Gesetzestext, dem Preußischen Allgemeinen Landrecht (PrALR) behandelt. Es regelte nicht nur Aspekte der Gefahrenabwehr und der Wohlfahrtspflege, sondern auch ästhetische Anforderungen. Erst durch das Kreuzberg-Urteil vom 14.6.1882 wurde die Polizei auf ein Handeln im Bereich der Gefahrenabwehr beschränkt (vgl. Krebs 1999: 429; Friauf 1999: 112 f.). In den staatenbezogenen Abschnitten dieses Kapitels wird darauf eingegangen, inwiefern heute eine Trennung – insbesondere in Österreich und der Schweiz – zwischen Planungs- und Bauordnungsrecht besteht.

Der Kommunale Produktplan, der als Gliederungsgrundlage des empirischen Materials von IKZ in Deutschland diente, weist u.a. den Produktbereich „Bauen und Wohnen“ auf. Hierunter werden die Produktgruppen „Bauordnung“ (mit dem Produkt „Baugenehmigungsverfahren“), „Wohnungsbauförderung und Wohnungsversorgung“ und „Denkmalschutz und Denkmalpflege“ aufgelistet. Der Erlass von „Ortschaftssatzungen nach LBO“ allerdings wird unter dem Produkt „Rechtsverfahren und Gebote“ des Produktbereichs „Räumliche Planung und Entwicklung“ aufgeführt (vgl. IM BW 2006).

Die Untersuchung des Bauordnungsrechts ist daher durch die historische Verzahnung von Planungs- und Bauordnungsrecht bedingt und zudem „regelt es den Vollzug dieser Normen sowie den des Städtebaurechts“ (Krebs 1999: 425).

In Deutschland weist der Aufgabenbereich „Bauen und Wohnen“ lediglich 4 IKZ auf – bei einem Mittelwert von 16,44 eine sehr geringe Anzahl. Davon entfielen keinerlei IKZ auf die Erteilung von Baugenehmigungen. In Österreich und der Schweiz ist der Aufgabenbereich der „Baubewilligung“ eigens ausgewiesen. In Oberösterreich entfielen jedoch nur 8 IKZ auf diesen Aufgabenbereich – bei einem Mittelwert von 17,17 ebenfalls ein unterdurchschnittlicher Wert. In der Schweiz kooperierten 203 Gemeinden im Aufgabenbereich „Baubewilligung“ – da der Mittelwert hier bei 646 liegt, ist dies ein ebenfalls unterdurchschnittlicher Wert. Für die Schweiz liegen zudem eigenständig ausgewiesene Daten für den Aufgabenbereich „Landschafts- und Ortsbildschutz“ vor.⁸¹ Mit einer Anzahl von 180 kooperierenden Gemeinden liegt dieser Aufgabenbereich allerdings auch deutlich unter dem nationalen Mittelwert.

Die folgende Analyse der Rechtsmaterie des Bauordnungsrechts folgt weitgehend dem allgemeinen Analysemodell – mit der Abweichung, dass eine Ausdifferenzierung der Vollzugsverantwortung nicht durchgeführt wird.

Wie auch im Kapitel 5.1 soll eine möglichst einheitliche Begriffsverwendung erfolgen. Statt des Begriffs der Baubewilligung (Österreich und Schweiz) wird einheitlich der Begriff der Baugenehmigung verwendet. Ästhetikvorschriften werden als örtliche Bauvorschriften bezeichnet.

⁸¹ Auf Grund der inhaltlichen Verbindung von „Landschafts- und Ortsbildschutz“ wird dieser Aufgabenbereich zugleich im nachfolgenden Kapitel erneut behandelt.

5.2.1 Deutschland

Materiell formuliert das Bauordnungsrecht nicht nur Anforderungen, die der Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung dienen. Ästhetische Aspekte sowie soziale und ökologische Standards sind ebenfalls Regelungsgegenstand (vgl. Krebs 1999: 425 ff.). Wie in Österreich, aber anders als in der Schweiz, stellt das Bauordnungsrecht Deutschlands eine eigenständige Rechtsmaterie dar. Mit dem Städtebaurecht ist es sowohl materiell-rechtlich wie auch verfahrensrechtlich verzahnt. Materiell-rechtlich kann es dabei zur Kollision beider Rechtsmaterien kommen, z.B. wenn planungsrechtliche Ausnutzungsziffern der Baugrundstücke und Anforderungen zu Abstandsflächen aufeinandertreffen (vgl. ebd.: 336).

Die zwei wesentlichen Aufgabenbereiche des Bauordnungsrechts sind die Erteilung von Baugenehmigungen und der Erlass von Regelungen zur ästhetischen Gestaltung des Ortsbildes mittels örtlicher Bauvorschriften. Sie weisen unterschiedliche Eignungen für eine kooperative Wahrnehmung durch die Gemeinden auf:

1. Baugenehmigung: Sie werden in Deutschland als Verwaltungsakte erlassen (vgl. Lechner in: S/B, BayBO, Art. 68, Rn 9). Vor allem in den Fällen, in denen sich ein geplantes Vorhaben über das Gebiet mehrerer Gemeinden erstreckt, stellt sich die Frage der Aufgabenzuständigkeit, die ggf. zu kooperativem Handeln führt bzw. führen muss.
2. Örtliche Bauvorschriften: Das Bauordnungsrecht der Länder enthält Bestimmungen, denen zufolge die Gemeinden örtliche Bauvorschriften über die äußere Gestaltung baulicher Anlagen per Satzung erlassen können. Eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung wäre vor allem dann sinnvoll, wenn die Siedlungsbereiche zweier benachbarter Gemeinden ähnliche Voraussetzungen für den Erlass örtlicher Bauvorschriften zeigen und die Verwaltungen zwecks Ressourceneinsparung gemeinsame Vorschriften erarbeiten.

Nach Art. 70 GG haben die Länder der Bundesrepublik Deutschland das Recht der Gesetzgebung, soweit das GG nicht dem Bund Befugnisse zur Regelung einzelner Rechtsmaterien zuspricht. Die Frage, ob dem Bund die Kompetenz zur Regelung der Materie des Bauordnungsrechts zusteht, wurde durch ein Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts am 16. Juni 1954 beantwortet: „Eine Zuständigkeit des Bundes zur Regelung des ‚Baupolizeirechts im bisher gebräuchlichen Sinne‘ und zur Einführung einer Wertsteigerungsabgabe besteht nicht“ (BVerfGE 3, 407). Die Gesetzeskompetenz – und damit die Trägerschaft der Gewährleistungsverantwortung – für das Bauordnungsrecht steht somit den Ländern zu.

Die Vollzugsverantwortung über die beiden wesentlichen Aufgaben des Bauordnungsrechts weist deutliche Unterschiede auf in Bezug auf die Intensität ihrer Trägerschaft durch die Gemeinden bzw. IKZ. Eine ausdifferenzierte Betrachtung – wie bei der Aufgabe der örtlichen Raumplanung – ist dabei nicht erforderlich:

1. Vollzugsverantwortung Baugenehmigung: Die Überwachung öffentlich-rechtlicher Vorschriften „bei der Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung und Beseitigung sowie bei der Nutzung und Instandhaltung von Anlagen“ (§ 58 MBO) sowie die damit verbundenen Maßnahmen stellen die Aufgaben der Bauaufsicht dar. Die Erteilung von Baugenehmigungen ist dem-

zufolge eine Teilaufgabe der Bauaufsicht. Diese ist wiederum eine Aufgabe des Staates (vgl. § 58 MBO). Der Vollzug der bauordnungsrechtlichen Regelungen ist der MBO sowie der Bauordnungen der Länder zufolge eine pflichtige Aufgabe der unteren Bauaufsichtsbehörden (vgl. § 57 MBO; §§ 46 f. LBO BW; Art. 53 f. BayBO; §§ 51 f. BbgBO; §§ 52 f. HBO; §§ 57 f. LBauO M-V; §§ 63 ff. NBauO; §§ 60 f. BauO NRW; §§ 58 f. LBauO RP; §§ 57 ff. SaarLBO; §§ 57 f. SächsBO; §§ 56 f. LBO LSA; §§ 58 f. LBO SH; §§ 59 f. ThürBO). Gemäß der Zuordnung des betreffenden Landes zum dualistischen oder monistischen Aufgabenverständnis ist die Bauaufsicht entweder eine Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises (Dualismus)⁸² oder eine Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung (Monismus)⁸³ (vgl. Krebs 1999: 433). Die unteren Bauaufsichtsbehörden sind in der Regel die Landkreise und kreisfreien Städte.⁸⁴ Darüber hinaus sind im Saarland der Regionalverband Saarbrücken und in Baden-Württemberg die Verwaltungsgemeinschaften Träger der Aufgabe der Bauaufsicht (vgl. Abbildung 46; Abbildung 47). In allen Ländern sind (neben einigen Städten) somit regelmäßig bereits institutionalisierte Zusammenschlüsse der Gemeinden Träger der Bauaufsicht. Es ist allerdings zu beachten, dass Landkreise nicht als „echte“ Form der IKZ angesehen werden können (siehe Kapitel 3.2.2.2). Nimmt ein Landkreis die Aufgaben der Bauaufsicht wahr, liegt die Vollzugsverantwortung nicht auf gemeindlicher, sondern auf übergemeindlicher Ebene. Lediglich in Baden-Württemberg sind – neben den Gemeinden – Verwaltungsgemeinschaften, als Form der gemeindlichen Kooperation, Verantwortungsträger für die Aufgabe der Baugenehmigung (vgl. Abbildung 47). Die räumliche Verteilung von Landkreisen und kreisfreien Städten in den Ländern erschwert die Kooperation im Aufgabenbereich der Baugenehmigung.

Das Maß der Vollzugsverantwortung stellt sich als sehr gering dar, da die Aufgabe der Baugenehmigung lediglich eine übertragene bzw. Weisungsaufgabe ist.

2. Vollzugsverantwortung örtliche Bauvorschriften: Zur Regelung des zweiten räumlich wirksamen bauordnungsrechtlichen Aufgabenfeldes der Gemeinden – dem Erlass örtlicher Bauvorschriften – enthalten sämtliche Bauordnungen der Länder entsprechende Vorschriften. Diesen zufolge können die Gemeinden unter anderem örtliche Bauvorschriften über die äußere Gestaltung baulicher Anlagen per Satzung erlassen (vgl. § 74 LBO BW; Art. 81 BayBO; § 81 BbgBO; § 81 HBO; § 86 LBauO M-V; § 56 NBauO; § 86 BauO NRW; § 88 LBauO RP; § 85 SaarLBO; § 89 SächsBO; § 85 LBO LSA; § 84 LBO SH; § 83 ThürBO).

Ob diese Aufgabe dem eigenen oder übertragenen Wirkungsbereich (Dualismus) zuzuordnen ist bzw. eine weisungsfreie oder weisungsgebundene Aufgabe (Monismus) darstellt, richtet sich nach den Bestimmungen der Bauordnungen der Länder. In Bayern (Dualismus) handelt es sich z.B. um eine Aufgabe des eigenen Wirkungskreises, in Niedersachsen (ebenfalls Dualismus) jedoch um eine des übertragenen Wirkungskreises (vgl. Art. 81 BayBO; § 97 NBauO).

⁸² Auftragsangelegenheit des übertragenen Wirkungskreises: Art. 54 BayBO; § 52 BbgBO; § 57 LBauO M-V; § 65 NBauO; § 58 LBauO RP; § 58 SaarLBO; § 57 LBO LSA; § 59 ThürBO.

⁸³ Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung: § 47 LBO BW; § 52 HBO; § 60 BauO NRW i.V.m. § 3 OBG NRW; § 58 SächsBO; § 58 LBO SH.

⁸⁴ In einigen Ländern sind auch Städte bestimmter Größenordnung – und damit einhergehender Leistungsfähigkeit – untere Bauaufsichtsbehörden (vgl. Abbildung 46; Abbildung 47).

„Hat der Landesgesetzgeber die Zuordnung von örtlichen Bauvorschriften nicht bestimmt, ist umstritten, ob sie um eigenen oder übertragenen Wirkungskreis zählen“ (Schmelzle 2009: 122). Das OVG Rheinland-Pfalz hat hierzu ausgeführt, „dass das Gestaltungsrecht dem übertragenen Bereich des Bauordnungsrechts zuzuordnen ist; dennoch sind die örtlichen baulichen Gestaltungsvorschriften auch dem eigenen Wirkungskreis der Gemeinden zuzurechnen“ (OVG Koblenz, 1 A 10362/08). Fehlt eine explizite Zuordnung im Gesetz „sprechen die besseren Gründe dafür, dass örtliche Bauvorschriften [...] von den Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich erlassen werden“ (Schmelzle 2009: 123).

Aus dem Wortlaut der Bestimmungen über örtliche Bauvorschriften ist zunächst keine unmittelbar kooperationsgestaltende Wirkung erkennbar – weder hemmender noch fördernder Art. Örtliche Bauvorschriften können auch als Festsetzungen in Bebauungspläne (die wiederum von Gemeinden kooperativ erstellt werden können) aufgenommen werden (vgl. § 74 LBO BW; Art. 81 BayBO; § 81 BbgBO; § 81 HBO; § 86 LBauO M-V; § 98 NBauO; § 86 BauO NRW; § 88 LBauO RP; § 85 SaarLBO; § 89 SächsBO; § 85 LBO LSA; § 84 LBO SH; § 83 ThürBO). Durch die Verschränkung von Städtebau- und Bauordnungsrecht ist der Erlass örtlicher Bauvorschriften eine für IKZ geeignete Aufgabe. Den Gemeinden wird die Möglichkeit eröffnet, gemeinsame Gestaltungsvorstellungen auf formeller Ebene zu entwickeln und die Verantwortung auf eine IKZ zu übertragen.

Hinsichtlich der Auffangverantwortung – als ein wichtiges Element im Modell des Gewährleistungsstaates im Kontext dieser Arbeit – müssen folgende Fragen beantwortet werden:

1. *Greifen die Länder in den Wirkungsbereich der Gemeinden ein, verpflichten sie die Gemeinden zur Zusammenarbeit bzw. werden die bauordnungsrechtlichen Aufgaben ggf. den Gemeinden entzogen?*
2. *Geben die landesrechtlichen Bestimmungen Anreize zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung?*

Im Hinblick auf die beiden Aufgabenbereiche müssen die Fragenkomplexe differenziert beantwortet werden:

1. Auffangverantwortung Baugenehmigung: Insbesondere in den Fällen, wenn sich ein Vorhaben über das Gebiet mehrerer zuständiger Aufgabenträger erstreckt, bietet sich – wie eingangs dargestellt – das Aufgabenfeld der Baugenehmigung für eine kooperative Erledigung an. Allerdings sehen für diese Konstellation die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder zunächst kooperationshemmende Regelungen vor. Die Aufsichtsbehörden entscheiden über die örtliche Zuständigkeit, „wenn sich mehrere Behörden für zuständig oder für unzuständig halten oder wenn die Zuständigkeit aus anderen Gründen zweifelhaft ist“ (§ 3 VwVfG). In der Bauordnung des Landes Mecklenburg-Vorpommern wird zudem ausdrücklich die Bestimmung über die örtliche Zuständigkeit für die Bauaufsichtsbehörden geregelt (vgl. § 3 VwVfG; § 3 LVwVfG BW; Art. 3 BayVwVfG; § 1 VwVfGBbg; § 3 HVwVfG; § 3 VwVfG M-V; § 57 LBauO M-V; § 1 NVwVfG; § 3 VwVfG NRW; § 1 LVwVfG RP; § 3 SVwVfG; § 1 VwVfG LSA; § 1 SächsVwVfZG; § 31 LVwG; § 3 ThürVwVfG). Diese Zuständigkeitsbestimmungen dienen zwar einer eindeutigen Aufgabenwahrnehmung, vermindern zugleich aber auch die Notwendigkeit einer kooperativen Erledigung.

Den staatlichen Institutionen stehen in allen Ländern aufsichtsrechtliche Mittel auch im Aufgabenbereich der Baugenehmigung zur Verfügung. Sie können, „anstelle der angewiesenen Behörde handeln“ (§ 61 ThürBO), wenn die betreffende Bauaufsichtsbehörde einer Weisung nicht nachkommt (vgl. § 47 LBO BW; Art. 3b BayVwVfG; §§ 116, 121, 131 BbgKVerf; § 53 HBO; §§ 82 ff., 123 KV M-V; § 65 NBauO; § 123 GemO NRW; § 57 KrO NRW; § 123 GemO RP; § 66 LKO RP; §§ 133, 192 KSVG; § 58 SächsBO; § 57 LBO LSA; § 167 LVwG; § 61 ThürBO). Durch das aufsichtsrechtliche Mittel der Ersatzvornahme greifen die Länder allerdings nicht sehr stark in die Handlungsfreiheit der jeweiligen Aufgabenträger ein, da es sich bei den Aufgaben der Bauaufsicht um staatliche Aufgaben handelt.

In Niedersachsen und Rheinland-Pfalz können die Samtgemeinden bzw. Verbandsgemeinden – als Formen der Gesamtgemeinde – zum Teil Aufgaben der Baugenehmigung übernehmen. Durch diesen Kooperationsanreiz wird die Stellung bereits institutionalisierter gemeindlicher Zusammenschlüsse weiter gestärkt und die Auffangverantwortung verbleibt auf gemeindlicher Ebene (vgl. § 63a NBauO; § 58 LBauO RP).

Die Kooperationsgesetze bestimmen, dass Gemeinden berechtigt sind, „Aufgaben, zu deren Erledigung sie berechtigt oder verpflichtet sind“ (§ 1 GKZ), gemeinsam wahrzunehmen. Jedoch wird dieses Recht eingeschränkt, wenn ein Gesetz die Zusammenarbeit untersagt. Da die Bauordnungen der Länder eine kooperative Erledigung nicht untersagen, ist eine Zusammenarbeit der Gemeinden bei der Aufgabe der Baugenehmigung möglich.⁸⁵ Die Verordnung über Aufgaben der Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften des Landes Bayern schränkt jedoch ein, dass die zuvor einer leistungsfähigen kreisangehörigen Gemeinde übertragenen, bauaufsichtsrechtlichen Aufgaben nicht von einer Verwaltungsgemeinschaft wahrgenommen werden können. Eine Wahrnehmung durch andere Formen der interkommunalen Zusammenarbeit wird damit nicht beeinträchtigt (vgl. § 1 GKZ; § 1 VwGemAufgV; Art. 1 KommZG; § 1 GKG; § 1 HessKGG; § 149 KV M-V; §§ 1, 2 NKomZG; § 1 KommGemG; § 1 ZwVG; § 1 KGG; § 1 SächsKomZG; § 1 GKG-LSA; § 1 GkZ; § 1 ff. ThürKGG). Die Gemeinden – so sie denn überhaupt Träger der Aufgabe der Baugenehmigung sind und räumliche Gründe nicht entgegenstehen – können durch Kooperation die Auffangverantwortung auf gemeindlicher Ebene halten.

2. Auffangverantwortung örtliche Bauvorschriften: Wird die Aufgabe der örtlichen Bauvorschriften als freiwillige Aufgabe angesehen, können sich die Gemeinden zu ihrer Erfüllung auf die bereits dargestellten grundsätzlichen Möglichkeiten der Zusammenarbeit beziehen und diese Aufgabe gemeinsam erfüllen. Aber auch bei ihrer Zuordnung zum übertragenen Wirkungskreis stehen die Kooperationsgesetze der Länder einer gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung nicht entgegen. Eine nähere Betrachtung der Auffangverantwortung erübrigt sich auf Grund des freiwilligen Aufgabencharakters.

⁸⁵ So hat z.B. die Stadt Zülpich der Stadt Mechernich die Erledigung der Aufgaben der Bauaufsicht übertragen (vgl. Website Mechernich).

Abbildung 46: Verantwortungsteilung der Aufgabe „Bauordnung (Dualismus)“ (Deutschland)

	Gewährleistungs- verantwortung	Vollzugsverantwortung	Auffangverantwortung	
			Zwang	Anreiz
Baugenehmigung				
Bayern	Land	Kreise; auf Antrag tlw. Gemeinden	Ersatzvornahme Zuständigkeitsbestimmung durch Aufsichtsbehörde	
Brandenburg		Kreise, kreisfreie Städte und große kreisangehörige Städte	Ersatzvornahme Zuständigkeitsbestimmung durch Aufsichtsbehörde	
Mecklenburg-Vorpommern		Kreise und kreisfreie Städte	Ersatzvornahme Zuständigkeitsbestimmung durch Aufsichtsbehörde	
Niedersachsen		Kreise, kreisfreie und große selbständige Städte; auf Antrag tlw. Gemeinden	Ersatzvornahme Zuständigkeitsbestimmung durch Aufsichtsbehörde	Auf Antrag tlw. Samtgemeinde
Rheinland-Pfalz		Kreise, kreisfreie und große kreisangehörige Städte	Ersatzvornahme Zuständigkeitsbestimmung durch Aufsichtsbehörde	Auf Antrag tlw. Verbandsgemeinde
Saarland		Kreise und Regionalverband Saarbrücken, auf Antrag tlw. Gemeinden	Ersatzvornahme Zuständigkeitsbestimmung durch Aufsichtsbehörde	
Sachsen-Anhalt		Kreise und kreisfreie Städte	Ersatzvornahme Zuständigkeitsbestimmung durch Aufsichtsbehörde	
Thüringen		Kreise und kreisfreie Städte	Ersatzvornahme Zuständigkeitsbestimmung durch Aufsichtsbehörde	
Örtliche Bauvorschriften				
Alle Länder	Land	Gemeinden	Entfällt	

(Quellen: Eigene Darstellung nach GG, BayBO, BbgBO, LBauO M-V, NBauO, LBauO RP, SaarLBO, LBO LSA, ThürBO, VwVfG, BayVwVfG, VwVfGBbg, VwVfG M-V, NVwVfG, LVwVfG RP, SVwVfG, VwVfG LSA, ThürVwVfG)

Bei der Aufgabe der Baugenehmigung handelt es sich um eine staatliche Aufgabe, die den Gemeinden lediglich zur Erledigung übertragen wird. Aufsichtsrechtliche Maßnahmen über das gemeindliche Handeln (Ersatzvornahme) stellen daher keinen Eingriff in gemeindliche Autonomie dar. Auf Grund der Zuständigkeitsbestimmungen in Zweifelsfällen wird zwar der Verfahrensablauf sichergestellt, eine Kooperationsnotwendigkeit für die Aufgabenträger jedoch genommen. Anreize für eine gemeinsame

Aufgabenwahrnehmung setzen die Bauordnungen nahezu nicht, diese ergeben sich erst über die Umwegsbetrachtung der allgemeinen Kooperationsgesetze.

Abbildung 47: Verantwortungsteilung der Aufgabe „Bauordnung (Monismus)“ (Deutschland)

	Gewährleistungsverantwortung	Vollzugsverantwortung	Auffangverantwortung	
			Zwang	Anreiz
Baugenehmigung				
Baden-Württemberg	Land	Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften	Ersatzvornahme Zuständigkeitsbestimmung durch Aufsichtsbehörde	
Hessen		Kreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden mit einer bestimmten Einwohnerzahl, sonstige Gemeinden, denen die Aufgabe übertragen wurde	Ersatzvornahme Zuständigkeitsbestimmung durch Aufsichtsbehörde	
Nordrhein-Westfalen		Kreise, kreisfreie Städte, große und mittlere kreis- angehörige Städte	Ersatzvornahme Zuständigkeitsbestimmung durch Aufsichtsbehörde	
Sachsen		Kreise und kreisfreie Städte	Ersatzvornahme Zuständigkeitsbestimmung durch Aufsichtsbehörde	
Schleswig-Holstein		Kreise und kreisfreie Städte	Ersatzvornahme Zuständigkeitsbestimmung durch Aufsichtsbehörde	
Örtliche Bauvorschriften				
Alle Länder	Land	Gemeinden	Entfällt	

(Quellen: Eigene Darstellung nach GG, LBO BW, HBO, BauO NRW, SächsBO, LBO SH, VwVfG, LVwVfG BW, HVwVfG, VwVfG NRW, SächsVwVfZG, LVwG)

Unabhängig davon, ob die Aufgabe der örtlichen Bauvorschriften zum eigenen oder übertragenen Wirkungskreis der Gemeinden gehört, stehen den Gemeinden die Möglichkeiten der Zusammenarbeit, basierend auf den jeweiligen Kooperationsgesetzen, zur Verfügung.

5.2.2 Österreich

Die Regelungsgegenstände des österreichischen Bauordnungsrechts sind Jähnel zufolge im Wesentlichen die Sicherheit der baulichen Anlagen und „Regelungen, die die Erfordernisse der Raumordnung berücksichtigen und historisch gewachsene Ortsbilder und Altstadtbereiche schützen“ (Jähnel 2008: 379). Die drei daraus resultierenden Normengruppen der allgemeinen Bebauungsregelungen, der baupolizeilichen sowie der bautechnischen Normen werden in den Ländern teilweise in jeweils einer

Norm oder aber in mehreren Normen behandelt, so dass sich im Gegensatz zur bundesdeutschen Regelung ein uneinheitliches Bild für das Bauordnungsrecht Österreichs ergibt (vgl. ebd.: 379 f.).

Um eine Vergleichbarkeit der bauordnungsrechtlichen Normen der drei Staaten zu gewährleisten, werden im Folgenden neben den Bauordnungen von den zahlreichen, die eigentlichen Bauordnungen ergänzenden Gesetze und Verordnungen lediglich die Ortsbildschutzgesetze einzelner Länder untersucht.

Die beiden wesentlichen Aufgabenbereiche des Bauordnungsrechts weisen unterschiedliche Eignungen für die Erledigung durch interkommunale Zusammenschlüsse auf:

1. Baugenehmigung: Die wesentliche Aufgabe der Bauordnung besteht sicherlich in der Erteilung der Baubewilligung – die als Bescheid ergeht (vgl. Jahnel 2008: 377 ff.) – und den damit im Zusammenhang stehenden weiteren Tätigkeiten. Eine Zusammenarbeit der Gemeinden ist dabei nicht nur im Rahmen der Einsparung von Verwaltungsressourcen – durch Aufgabenübertragung – möglich. Eine denkbare Kooperationsmöglichkeit ergibt sich bei der Genehmigung von Bauten, die sich über das Gebiet mehrerer Gemeinden erstrecken.
2. Örtliche Bauvorschriften: Das zweite – im Kontext dieser Arbeit – für die Gemeinden wichtige Aufgabenfeld im Zusammenhang mit der Bauordnung ist der Schutz des Ortsbildes. Im Gegensatz zu den Bestimmungen in den deutschen Bauordnungen finden sich Regelungen über örtliche Gestaltung in Österreich überwiegend in den Raumordnungsgesetzen.⁸⁶ Eine Ausnahme bildet die Steiermark, die ein eigenständiges Ortsbildgesetz erlassen hat. Eine Zusammenarbeit der Gemeinden ist vor allem dann denkbar, wenn räumlich nahe beieinander liegende Siedlungsbereiche von Gemeinden ähnliche Eignungen bzw. Notwendigkeiten des Ortsbildschutzes aufweisen.

Dem Bund steht gemäß dem B-VG keine ausdrückliche Kompetenz im Bauordnungsrecht zu, die gesetzgeberische Kompetenz für das Bauordnungsrecht fällt – von Ausnahmen abgesehen – in die Zuständigkeit der Länder. Hierzu zählt nicht nur der Bereich der Baugenehmigung, sondern auch der Aufgabenbereich der Altstadterhaltung und des Ortsbildschutzes (vgl. Art. 15 B-VG; Jahnel 2008: 380 f.; Neuhofer 1998: 272). Die Gewährleistungsverantwortung über das Bauordnungsrecht liegt demzufolge allein bei den Ländern.

Bezogen auf die zwei wesentlichen Aufgabenbereiche des Bauordnungsrechts zeigen sich Unterschiede in der Trägerschaft der Vollzugsverantwortung. Eine Ausdifferenzierung dieser Verantwortungsart ist dabei nur für den Bereich der örtlichen Bauvorschriften im Land Steiermark erforderlich:

1. Vollzugsverantwortung Baugenehmigung: Neben der Gesetzgebungskompetenz fällt dem Art. 15 B-VG zufolge auch der Vollzug baurechtlicher Maßnahmen in den Verantwortungsbereich der Länder (vgl. Jahnel 2008: 380).⁸⁷ Die örtliche Baupolizei hingegen ist eine Angelegenheit, die gemäß Art. 118 B-VG in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden fällt und zugleich

⁸⁶ §§ 22, 25a bgl. RPIG; § 32 ö. ROG; § 41 stmk. ROG; § 28 vlb. RPIG; dies sind die Bestimmungen über den Inhalt des Bebauungsplans.

⁸⁷ Jedoch mit Ausnahme von bundeseigenen Gebäuden, mit öffentlicher Zweckbestimmung: Hier ist der Bund für die Vollziehung zuständig (vgl. Art. 15 B-VG).

als pflichtige Aufgabe eingeordnet werden kann. Die allgemeine Vollzugsgewähr wird durch entsprechende Bestimmungen in den jeweiligen Bauordnungen und Ortsbildschutzgesetzen konkretisiert (vgl. § 31 bgl BauG; § 54 oö BauO; § 1 stmk BauG; § 1 stmk OrtsbildG; § 51 vlbG BauG). Die Vollzugsverantwortung für den Aufgabenbereich der Baugenehmigungen verteilt sich demnach auf Land (überörtliche Baupolizei⁸⁸) und Gemeinden (örtliche Baupolizei). Ob den Gemeinden die Möglichkeit der gemeinsamen Aufgabenerledigung offen steht, wird unter dem Aspekt der Auffangverantwortung beschrieben.

2. Vollzugsverantwortung örtliche Bauvorschriften: Lediglich das Land Steiermark hat ein eigenständiges Ortsbildgesetz erlassen. Demzufolge werden die Schutzgebiete durch Verordnung des Landes erlassen wobei, unter anderem die Gemeinden am Verfahren zu beteiligen sind. Damit kommt dem Land die primäre Erarbeitungs- und die alleinige Entscheidungsverantwortung zu. Durch die Verfahrensbeteiligung verfügen die Gemeinden lediglich über eine schwache Erarbeitungsverantwortung. Den Gemeinden kommt allerdings zudem die pflichtige Aufgabe der Erarbeitung eines Ortsbildkonzeptes zu,⁸⁹ bei dem die Ortsbildkommission zu beteiligen ist. Neben der primären Erarbeitungsverantwortung kommt den Gemeinden auch die alleinige Entscheidungsverantwortung über dieses Konzept zu (vgl. § 2 stmk OrtsbildG). Die Möglichkeiten gemeindlicher Zusammenarbeit in diesem Aufgabenbereich werden unter dem Aspekt der Auffangverantwortung abgehandelt.

In den übrigen drei untersuchten Ländern Österreichs sind die Vorschriften über die äußere Gestaltung der Gebäude Bestandteil der Bebauungspläne. Aber auch in der Steiermark werden Regelungen über die äußere Gestaltung von Gebäuden im Bebauungsplan getroffen. Im Burgenland können, wenn kein Bebauungsplan vorliegt, die Gemeinden durch Erlass von Bebauungsrichtlinien Regelungen über die äußere Gestaltung der Gebäude treffen (vgl. §§ 22, 25a bgl RPlG; § 32 oö ROG; § 41 stmk ROG; § 28 vlbG RPlG). Die Möglichkeiten der Zusammenarbeit der Gemeinden richten sich daher nach den planungsrechtlichen Bestimmungen, die in Kapitel 5.1.2 beschrieben wurden.

Im Modell des Gewährleistungsstaates ist vor allem der Bereich der Auffangverantwortung für die Bildung gemeindlicher Zusammenschlüsse von Bedeutung. Dies führt zu folgenden Fragen:

1. *Greifen die Länder in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden ein, verpflichten sie die Gemeinden zur Zusammenarbeit bzw. werden die örtlichen bauordnungsrechtlichen Aufgaben ggf. den Gemeinden entzogen, wodurch die Länder die Gemeindeautonomie in diesem Aufgabenbereich mindern?*
2. *Geben die landesrechtlichen Bestimmungen Anreize zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung?*

Die Fragenkomplexe müssen für die beiden Aufgabenbereiche des Bauordnungsrechts unterschiedlich beantwortet werden:

⁸⁸ Der Begriff wird weder in der B-VG noch in den Bauordnungsgesetzen der Länder verwendet, kann aber in Ergänzung des Begriffes der örtlichen Baupolizei im B-VG verstanden werden. Neuhofer verwendet ihn, um die jeweilige Zuständigkeit zu verdeutlichen (vgl. Neuhofer 1998: 272).

⁸⁹ In diesem müssen u.a. die Erhaltungs- und Verbesserungsmaßnahmen des Schutzgebietes dargestellt werden (vgl. § 2 stmk OrtsbildG).

1. Auffangverantwortung Baugenehmigung: Zwei Bauordnungen der untersuchten Länder Österreichs treffen explizit eine eindeutige Regelung zuungunsten potentieller IKZ. Im Burgenland (vgl. § 30 bgl BauG) und in Vorarlberg (vgl. § 50 vlb BauG) fällt die Zuständigkeit der Vollziehung der Bauordnung der Bezirksverwaltungsbehörde bzw. der Bezirkshauptmannschaft zu, wenn sich Bauten über das Gebiet nicht nur einer Gemeinde erstrecken. Die Regelungen der Bauordnungen sichern damit zwar eindeutige administrative Zuständigkeiten, stellen aber ein deutliches Kooperationshemmnis dar.

Nach der Bauordnung von Oberösterreich (vgl. § 54 oö BauO) gehört die Erledigung der Aufgabe der Bauordnung, die Bauten betreffen, die sich über das Gebiet mehrerer Gemeinden erstrecken, nicht zum eigenen, sondern zum übertragenen Wirkungskreis der Gemeinden. In diesen Angelegenheiten müssen die beteiligten Behörden einvernehmlich zusammenarbeiten (vgl. § 4 AVG⁹⁰; § 55 oö BauO). In zwei der österreichischen Bauordnungen wird somit – entweder unmittelbar oder mittelbar über den Umweg durch das AVG – keine Pflicht zur Kooperation begründet.

Durch den Art. 118 Abs. 2 B-VG ist der eigene Wirkungsbereich der Gemeinden auf diejenigen Angelegenheiten beschränkt, die sich auf das eigene Hoheitsgebiet beziehen. Der Erlass von Hoheitsakten, die sich nicht auf das eigene Gemeindegebiet erstrecken, ist daher nicht möglich und fällt – für den Aufgabenbereich der Baugenehmigungen – in den Bereich der überörtlichen Baupolizei (vgl. Neuhofer 1998: 272 f.). Die Bestimmungen stellen somit keinen Eingriff in die Gemeindeautonomie dar, sondern greifen lediglich die eindeutige Zuordnung der verfassungsrechtlichen Zuweisung auf. Eine kooperative Aufgabenerfüllung über die Bestimmungen des AVG hinaus ist jedoch grundsätzlich durch die Zusammenarbeit nach Art. 116a B-VG in einem Gemeindeverband möglich.

Wie auch im Aufgabenbereich der Raumplanung steht den staatlichen Institutionen der untersuchten Länder die Anwendung der aufsichtsrechtlichen Ersatzvornahme zur Verfügung (vgl. § 92 bgl GemO; § 104 oö GemO; §101a stmk GemO; § 87 vlb GemO). Wie beschrieben, greifen sie dadurch stark in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden ein und können die Auffangverantwortung für die Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinden übernehmen. Die Erledigung der Aufgabe der örtlichen Baupolizei (Erlass von Baugenehmigungen) kann durch die kooperative Wahrnehmung mittels eines Gemeindeverbandes zumindest mittelbar auf der gemeindlichen Ebene verbleiben.

2. Auffangverantwortung örtliche Bauvorschriften: Die Steiermark ist das einzige der untersuchten Länder, in dem zur näheren Bestimmung der Aufgabe des Ortsbildschutzes mit dem stmk OrtsbildG ein entsprechendes Gesetz erlassen wurde. Die Regelungen sind ihrem Charakter nach dem Bauordnungs- und nicht dem Planungsrecht zuzuordnen (vgl. Janel 2008: 379 f.; Neuhofer 1998: 272), womit sie eine Parallelität zur deutschen Normenzuordnung aufweisen. Auf Grund der Definition der Aufgabe des Ortsbildschutzes im Gesetz und der Zuordnung

⁹⁰ Die Bestimmungen des § 4 AVG lassen sich ebenfalls auf die bauordnungsrechtliche Situation in der Steiermark übertragen, auch wenn im stmk BauG lediglich implizit auf die Möglichkeit des Bauens auf dem Gebiet mehrerer Gemeinden eingegangen wird (vgl. § 22 stmk BauG).

zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinden (vgl. § 1 stmk OrtsbildG) beschränken sich zumindest die formellen Handlungsmöglichkeiten auf das jeweilige Gemeindegebiet. Wie auch für die Aufgabe der Baugenehmigung verbietet Art. 118 Abs. 2 B-VG das hoheitliche Tätigwerden auf Arealen, die nicht zum eigenen Gemeindegebiet gehören. Aber auch hier ermöglicht der Art. 116a B-VG die Zusammenarbeit der Gemeinden mittels eines Gemeindeverbandes.

Da in den übrigen drei Ländern keine eigenständigen Ortsbildgesetze bestehen, sondern dieses den planungsrechtlichen Bestimmungen unterliegen, richtet sich die Auffangverantwortung nach den bereits in Kapitel 5.1.2 beschriebenen Möglichkeiten.

Abbildung 48: Verantwortungsteilung der Aufgaben „Baugenehmigung“ (Österreich)

	Gewährleistungs- verantwortung	Vollzugsverantwortung		Auffangverantwortung
		Erarbeitung	Entscheidung	Zwang
Burgenland	Land	Gemeinde		Beschränkung auf eigenen Wirkungsbereich Ersatzvornahme Aufgabenübergang auf höhere Behörde (Bauten über mehrere Gemeinden)
Oberösterreich		Gemeinde		Beschränkung auf eigenen Wirkungsbereich Ersatzvornahme Abstimmungspflicht (Bauten über mehrere Gemeinden)
Steiermark		Gemeinde		Beschränkung auf eigenen Wirkungsbereich Ersatzvornahme Abstimmungspflicht (Bauten über mehrere Gemeinden)
Vorarlberg		Gemeinde		Beschränkung auf eigenen Wirkungsbereich Ersatzvornahme Aufgabenübergang auf höhere Behörde (Bauten über mehrere Gemeinden)

(Quellen: Eigene Darstellung nach B-VG, bglB BauG, oö BauO, stmk BauG, stmk OrtsbildG, vlbG BauG, Jähnel 2008, Neuhofer 1998)

Abbildung 49: Verantwortungsteilung der Aufgaben „Örtliche Bauvorschriften“ (Österreich)

	Gewährleistungs- verantwortung	Vollzugsverantwortung		Auffangverantwortung
		Erarbeitung	Entscheidung	Zwang
Burgenland	Keine eigenständigen Regelungen			
Oberösterreich	Keine eigenständigen Regelungen			
Steiermark	Land	Schutzge- bietsver- ordnung: Land (pri- mär)/Gemei- nde (sekun- där) Ortsbild- konzept: Gemeinde	Schutzge- bietsver- ordnung: Land Ortsbild- konzept: Gemeinde	Beschränkung auf eigenen Wirkungsbereich
Vorarlberg	Keine eigenständigen Regelungen			

(Quellen: Eigene Darstellung nach B-VG, bglB BauG, oö BauO, stmk BauG, stmk OrtsbildG, vlbG BauG, Jahnel 2008, Neuhofer 1998)

Die bundesverfassungsrechtlichen Bestimmungen weisen den Aufgabenbereich der örtlichen Baupolizei (zu dem die Erteilung von Baugenehmigungen und die Erarbeitung örtlicher Bauvorschriften gehören) dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden zu. Die Bauordnungsgesetze der Länder und das Ortsbildgesetz der Steiermark eröffnen kaum Möglichkeiten der formellen gemeindlichen Zusammenarbeit. Lediglich die Abstimmung von Bauvorhaben, die sich über das Gebiet mehrerer Gemeinden erstrecken, ermöglicht zunächst eine Zusammenarbeit. Kooperationen für einzelne Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich sind durch Art. 116a B-VG jedoch grundsätzlich möglich (siehe Kapitel 3.2.3), ebenso die informelle Zusammenarbeit.

5.2.3 Schweiz

Wie auch in Deutschland bezieht sich das Schweizer Baupolizeirecht auf „Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten“ vom 5. Februar 1794, das mit § 10 II 17 die ordnungsrechtliche Zuständigkeit der (Bau-)Polizei begründet.⁹¹ Durch die §§ 66 I 8 und 67 I 8 PrALR wird die bauordnungsrechtliche Genehmigungsbedürftigkeit von Bauvorhaben und das Verunstaltungsverbot normiert⁹², was sich sinngemäß in den deutschen wie auch Schweizer Bauordnungen wiederfindet. Das materielle kantonale Bauordnungsrecht befasst sich als ein Polizeirecht somit nicht allein mit Aspekten der Gefahrenabwehr, sondern auch mit gestalterischen Belangen zum Schutz des Ortsbildes (vgl. Hänni 2008: 298 ff.). Es kann daher in seinem materiellen Bereich nach den zu schützenden Rechtsgütern in Vorschriften

⁹¹ § 10 II 17 PrALR: „Die nöthigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit, und Ordnung, und zur Abwendung der dem Publico, oder einzelnen Mitgliedern desselben, bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizey.“

⁹² § 66 I 8 PrALR: „Doch soll zum Schaden oder zur Unsicherheit des gemeinen Wesens, oder zur Verunstaltung der Städte und öffentlichen Plätze, kein Bau und keine Veränderung vorgenommen werden.“

§ 67 I 8 PrALR: „Wer also einen neuen Bau in Städten anlegen will, muß davon zuvor der Obrigkeit zur Beurtheilung Anzeige machen.“

zu Sicherheit, Gesundheit und Ordnung sowie Vorschriften zur Ästhetik unterschieden werden (vgl. ebd.: 305).

Im Gegensatz zur baurechtlichen Situation in Deutschland oder Österreich fehlt in der Schweiz die strikte Trennung der Rechtsmaterien des Raumplanungs- und des Bauordnungsrechts. Stattdessen weisen die kantonalen Gesetze – die bereits in ihrem Titel die Kombination von Planung und Bauordnung beinhalten – lediglich Abschnitte für die einzelnen Rechtsmaterien auf. Überdies enthalten die kantonalen Planungs- und Baugesetze Bestimmungen über die Nutzungsziffern, die analog zum Maß der baulichen Nutzung – wie in der BauNVO normiert – zu verstehen sind (vgl. Hänni 2008: 313 ff.).

Wie auch für Deutschland und Österreich wird in diesem Kapitel die Eignung der Instrumente der Baugenehmigung (in der Schweiz: Baubewilligung) und der örtlichen Bauvorschriften (in der Schweiz: Ästhetikvorschriften) für eine kooperative Wahrnehmung durch die Gemeinden untersucht:

1. **Baugenehmigung:** Auch in der Schweiz gilt die Erteilung von Baugenehmigungen als Verfügung (vgl. Ruch 2009: 157) und die damit im Zusammenhang stehenden weiteren Tätigkeiten der Behörden können als die wesentliche Aufgabe, die aus dem Bauordnungsrecht resultiert, bezeichnet werden. Wie in den anderen beiden Staaten bestünde neben der Übertragung der Aufgabe auf einen institutionalisierten gemeindlichen Zusammenschluss inhaltlich eine Kooperationsmöglichkeit dann, wenn sich Bauvorhaben über mehrere Gemeindegebiete erstrecken.
2. **Örtliche Bauvorschriften:** Zum ästhetischen Schutz des „Landschafts-, Orts-, und Strassenbildes, der historischen Stätten sowie der Natur- und Kunstdenkmäler“ (Hänni 2008: 318) enthält das materielle Baurecht der Kantone entsprechende Generalklauseln (vgl. § 40 BauG AG; § 104 RBG BL; § 145 PBG SO; § 238 PBG ZH). Ihrem Charakter nach dienen sie einem allgemeinen Schutz und ähneln in ihrem Regelungsgehalt entsprechenden bauordnungsrechtlichen Vorschriften der Länder in Deutschland. Die Generalklauseln stellen keine Instrumente dar, sondern weisen lediglich einen handlungsleitenden Charakter auf, so dass Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit der Gemeinden zunächst nicht erkennbar sind. Eine weitere Möglichkeit, das Ortsbild zu schützen, stellt in einigen Kantonen das Instrument der Sondernutzungsplanung dar, das allerdings der Nutzungsplanung zuzurechnen ist und in den Aufgabenbereich der örtlichen Raumplanung fällt (vgl. Hänni 2008: 142; § 21 BauG AG; § 38 RBG BL; § 44 PBG SO). Im Kanton Zürich können Vorschriften über die Erscheinung der Gebäude in der Bau- und Zonenordnung – die ebenfalls zum Aufgabenbereich der örtlichen Raumplanung gehört – enthalten sein (vgl. § 50 PBG ZH). Der Aufgabenbereich der örtlichen Bauvorschriften im Bauordnungsrecht scheidet zunächst für eine gemeinsame Wahrnehmung durch mehrere Gemeinden aus.

„Nach dem Konzept des Raumplanungsrechts stellt die Baubewilligung (Art. 22 RPG) die letzte Stufe der Verwirklichung des Raumplanungsrechts dar“ (Ruch 2009: 123). Demzufolge leitet sich die gesetzgeberische Kompetenz analog zur raumplanerischen Materie ab. Der Bund trägt auch für die Rechtsmaterie des Bauordnungsrechts eine schwache primäre verfassungsrechtliche sowie rahmengesetzgebende spezialgesetzliche Gewährleistungsverantwortung. Diese wird durch eine stärkere sekundäre verfassungsrechtliche und spezialgesetzliche Gewährleistungsverantwortung der Kantone ergänzt. Eine

Sondersituation besteht allerdings für die Erteilung von Baugenehmigungen. Sie basieren primär nicht auf kantonalem Recht. Die Erfordernis zur Erteilung einer Baugenehmigung gründet sich auf Art. 22 RPG⁹³ und bedarf keiner weiteren Ausführungsvorschriften der Kantone, sie gilt unmittelbar (vgl. Hänni 2008: 322 ff.). Ergänzende Vorschriften der Kantone „sind zwar zulässig, aber nicht erforderlich“ (Hänni 2008: 322, Fn 155). Eine starke Gewährleistungsverantwortung für die Aufgabe der Erteilung von Baugenehmigungen trägt somit primär der Bund und den Kantonen kommt lediglich eine schwache – weil verzichtbare – Verantwortung zu.

Die Generalklausel über die Ortsbildpflege in den kantonalen Planungs- und Baugesetzen basiert auf Art. 3 RPG: „Die Landschaft ist zu schonen. Insbesondere sollen [...] Siedlungen, Bauten und Anlagen sich in die Landschaft einordnen [...]“. Die Gewährleistungsverantwortung in diesem Bereich lässt sich demzufolge ebenso herleiten wie die des allgemeinen Bauordnungsrechts.

Auf die zwei Aufgabenbereiche Baugenehmigung und örtliche Bauvorschriften bezogen, zeigen sich Unterschiede der Vollzugsverantwortung durch die Gemeinden bzw. IKZ:

1. Vollzugsverantwortung Baugenehmigung: Die Verantwortung für den Vollzug der Aufgabe der Erteilung von Baubewilligungen kommt im Kanton Basel-Landschaft kantonalen Behörden zu. Auf Antrag kann einer Gemeinde die Aufgabe der Baugenehmigung übertragen werden. In den übrigen Kantonen fällt diese Aufgabe in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden⁹⁴ und kann von ihrem Charakter her als pflichtige Aufgabe eingeordnet werden (vgl. Hänni 2008: 331; § 59 BauG AG; § 118 RBG BL; § 135 PBG SO; § 2 PBG ZH). Somit ist in drei der untersuchten Kantone den Gemeinden zumindest bezüglich der generellen Zuständigkeitszuordnung grundsätzlich – und im Kanton Basel-Landschaft im besonderen Fall – die Möglichkeit der Bildung von IKZ gegeben. Im Kanton Aargau müssen Baugesuche einer kantonalen Behörde vorgelegt werden, bevor die Gemeinde – als Aufgabenträgerin – eine Entscheidung fällt (vgl. §§ 59, 63 BauG AG). Die Vollzugsverantwortung unterteilt sich somit in eine primäre gemeindliche und eine sekundäre (ergänzende) kantonale. Ob den Gemeinden im Fall von Gemeindegrenzen überschreitenden Bauvorhaben eine Kooperationsmöglichkeit zur Verfügung steht oder in anderen Fällen das Gesetz Zwang zur Zusammenarbeit ausübt, wird unter dem Aspekt der Auffangverantwortung beschrieben.
2. Vollzugsverantwortung örtliche Bauvorschriften: Wie bereits dargestellt, weisen die Generalklauseln der bauordnungsrechtlichen Abschnitte der kantonalen Planungs- und Baugesetze lediglich einen handlungsleitenden Charakter bei der Wahrnehmung der Aufgabe der Erteilung von Baugenehmigungen auf. Lediglich im Baugesetz des Kantons Aargau ist eine Regelung enthalten, durch die den Gemeinden aufgegeben wird, „Vorschriften oder Verfügungen über den Schutz, die Gestaltung und den Unterhalt von Schutzobjekten [zu] erlassen“ (§ 40 BauG AG). Somit tragen lediglich die Aargauer Gemeinden eine Vollzugsverantwortung für diesen Aufgabenbereich. Einer gemeindlichen Zusammenarbeit stehen Bestimmungen des Aargauer

⁹³ Im E-REG: Art. 59.

⁹⁴ Mit einzelnen Ausnahmen wie etwa der baurechtlichen Genehmigungszuständigkeit für Hochhäuser durch eine kantonale Behörde im Kanton Zürich (vgl. § 285 PBG ZH).

Baugesetzes nicht entgegen, so dass die Verantwortungsübernahme auch durch IKZ möglich scheint.

Vor allem der Bereich der Auffangverantwortung ist im Modell des Gewährleistungsstaates für die Bildung gemeindlicher Zusammenschlüsse von Bedeutung. Dies führt zu folgenden Fragen:

1. *Greifen die Kantone in die Gemeindeautonomie ein, verpflichten sie die Gemeinden zur Zusammenarbeit bzw. werden die örtlichen bauordnungsrechtlichen Aufgaben ggf. den Gemeinden entzogen, wodurch die Kantone die Gemeindeautonomie in diesem Aufgabenbereich mindern?*
2. *Geben die kantonalen Bestimmungen Anreize zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung?*

Der erste Fragenkomplex kann zunächst auf der Basis der allgemeinen Koordinationspflicht des Schweizer Planungs- und Bauordnungsrechts beantwortet werden. Wie bereits ausgeführt, beinhaltet das rahmensetzende RPG die Grundsätze zur Koordination der Aufgabenerfüllung im Bereich der Baubewilligung und verpflichtet zur Abstimmung, wenn „die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden“ (Art. 25a RPG) erfordert. Die Koordinationspflicht stellt einen Zwang zur Kooperation dar, der eine Stufe unterhalb eines formellen Zusammenschlusses von Gemeinden zur gemeinsamen Aufgabenerledigung und zugleich eine Stufe oberhalb einer informellen (und rechtlich unverbindlichen) Absprache liegt.

Zu Bestimmungen über mögliche Ersatzvornahmen ist für den Aufgabenbereich der Baugenehmigung sowie der örtlichen Bauvorschriften (für die Gemeinden des Kantons Aargau) ist auf das Gemeinde-recht der Kantone zurückzugreifen. Vernachlässigt eine Gemeinde die Erledigung einer Aufgabe oder weigert sie sich, diese wahrzunehmen, kann der betreffende Kanton eine aufsichtsrechtliche Ersatzvornahme durchführen bzw. die Selbstverwaltung entziehen (vgl. Häfelin et al. 2006: 304 ff.; §§ 100 ff. GemG AG; § 171 GemG BL; §§ 211 ff. GemG SO; § 150 GemG ZH). Dies stellt eine deutliche – potentielle – Minderung gemeindlicher Autonomie dar. Die Auffangverantwortung wird in diesem Fall durch den Kanton getragen. Durch die Bildung einer IKZ könnten die betreffenden leistungsschwachen Gemeinden einer (zumindest temporären) Hochzoning der Aufgabe vorbeugen.

Gesonderte Bestimmungen über die Errichtung von Gebäuden, die sich über das Gebiet mehrerer Gemeinden erstrecken, sind in den Planungs- und Baugesetzen der untersuchten Kantone nicht enthalten.

Die Abschnitte über das Bauordnungsrecht enthalten keine Anreize für eine gemeinsame Aufgabenerledigung.

Abbildung 50: Verantwortungsteilung der Aufgabe „Bauordnungsrecht“ (Schweiz)

	Gewährleistungs- verantwortung	Vollzugsverantwortung	Auffangverantwortung
			Zwang
Baugenehmigung			
Aargau	Allgemein: Bund (primär, schwach)/Kanton (sekundär, stark) Baugenehmigung: Bund (primär, stark)/Kanton (sekundär, schwach)	Gemeinde, Beteiligung des Kantons	Koordinationspflicht Ersatzvornahme
Basel-Landschaft		Kanton, auf Antrag auch Gemeinde	
Solothurn		Gemeinde	
Zürich		Gemeinde	
Örtliche Bauvorschriften			
Aargau	Bund (primär, schwach)/Kanton (sekundär, stark)	Gemeinde	Ersatzvornahme
Basel-Landschaft	Nur Generalklausel, spezifische Vorschriften in die örtliche Raumplanung integriert		
Solothurn			
Zürich			

(Quellen: Eigene Darstellung nach BV, RPG, GemG AG, BauG AG, GemG BL, RBG BL, GemG SO, PBG SO, GemG ZH, PBG ZH)

Im Gegensatz zu den baurechtlichen Situationen in Deutschland und Österreich ist das Bauordnungsrecht der Schweiz ein Teil der Gesamtmaterie des Planungs- und Bauordnungsrechts. Dies führt dazu, dass Bestimmungen über die äußere Gestaltung von Gebäuden in den Abschnitten über die örtliche Raumplanung zu finden sind und lediglich im Kanton Aargau eigenständige Regelungen über weitere Vorschriften zum Erhalt von geschützten Ortsbildern bestehen. Die übrigen Generalklauseln zur Ästhetik sind keine Instrumente des Handelns, vielmehr weisen sie lediglich einen handlungsleitenden Charakter auf. Erst auf der Ebene der kantonalen Bestimmungen und nicht durch die Bundesverfassung wird den Gemeinden die Aufgabe der Baugenehmigung zugewiesen. Kooperationen werden nicht durch explizite positive Bestimmungen in den Gesetzen gefördert. Stattdessen wird durch die drohende Möglichkeit der aufsichtsrechtlichen Ersatzvornahme Druck zur entweder ausreichenden Leistungserbringung oder zur Aufgabenerfüllung durch eine Kooperation erzeugt.

5.2.4 Zusammenfassendes Zwischenfazit

Das Bauordnungsrecht stellt nicht in allen drei untersuchten Staaten eine eigenständige Rechtsmaterie dar. Im Gegensatz zur bauordnungsrechtlichen Situation in Deutschland und Österreich ist das Bauordnungsrecht in der Schweiz mit dem Planungsrecht in kombinierten Gesetzen zusammengefasst.

In den betrachteten Ländern und Kantonen der drei untersuchten Staaten stellen die bauordnungsrechtlichen Gesetze bzw. Gesetzesabschnitte im Wesentlichen zwei – im Kontext dieser Arbeit bedeutsame – Instrumente zur Verfügung:

1. Baugenehmigung: Die Erteilung von Baugenehmigungen, als eine der bauordnungsrechtlichen Aufgaben, stellt sich in den drei Staaten im Wesentlichen einheitlich dar. Sie werden als Verwaltungsakt (Deutschland), Bescheid (Österreich) oder Verfügung (Schweiz) erlassen.
2. Örtliche Bauvorschriften: In Deutschland stellen sie in allen Ländern ein eigenständiges Instrument des Bauordnungsrechts dar – obwohl sie auf Grund ihrer gestalterischen Wirkung in dieser ordnungsrechtlichen Materie deplaziert wirken. Durch sie können eigenständige teileräumliche gestalterische Vorstellungen der Aufgabenträger festgesetzt werden. In Österreich weist von den untersuchten Ländern lediglich die Steiermark explizite Bestimmungen über dieses Instrument auf. In der Schweiz besteht zunächst in jedem der untersuchten Kantone eine Generalklausel über Ästhetikvorschriften in den Planungs- und Baugesetzen. Allerdings stellen sie keine Instrumente dar, sondern sind als generelle Handlungsleitung zu verstehen. Eine instrumentelle Möglichkeit, das Ortsbild zu schützen, stellen die Sondernutzungspläne dar, die jedoch der Nutzungsplanung zuzurechnend sind und so dem Planungsrecht angehören. Lediglich im Baurecht des Kantons Aargau finden sich Bestimmungen über örtliche Bauvorschriften.

In Bezug auf die verschiedenen Arten der Verantwortung der Gemeinden im Gewährleistungsstaat weisen die drei Staaten deutliche Unterschiede auf:

1. Gewährleistungsverantwortung: Diese Art der Verantwortung liegt in Deutschland wie auch in Österreich für beide bauordnungsrechtliche Instrumente bei den jeweiligen Ländern. Weder in Deutschland noch in Österreich verfügt die Bundesebene verfassungsrechtlich über eine Kompetenz zum Erlass bauordnungsrechtlicher Bestimmungen.

Für die Schweiz stellt sich die Gewährleistungssituation hingegen anders dar. Hier gilt die Baugenehmigung als „die letzte Stufe der Verwirklichung des Raumplanungsrechts“ (Ruch 2009: 123) und kann kompetenziell analog zu der des Raumplanungsrechts betrachtet werden. Die Gewährleistungsverantwortung unterteilt sich in eine primäre Verantwortung des Bundes und eine sekundäre Verantwortung der Kantone, die das rahmenrechtliche RPG durch entsprechende kantonale Bestimmungen ausformulieren.
2. Vollzugsverantwortung: Auf eine differenzierte Betrachtung der Vollzugsverantwortung wurde verzichtet, da sich insbesondere das Instrument der Baugenehmigung einem geteilten Aufgabenvollzug entzieht – hier liegen Erarbeitungs- und Entscheidungsverantwortung in einer Hand. Allerdings ist zwischen Baugenehmigung und örtlichen Bauvorschriften zu unterscheiden:
 - a. Baugenehmigung: In Deutschland ist die Gesamtaufgabe der Bauaufsicht – von der das Instrument der Erteilung der Baugenehmigung nur einen Teil darstellt – eine staatliche Aufgabe. Die jeweiligen Aufgabenträger können – unabhängig von der Zurechnung zur dualistischen oder monistischen Wirkungskreislehre – nur im übertragenen Wirkungskreis tätig werden. Aufgabenträger und somit verantwortlich für den Vollzug sind in der Regel die (Land-)Kreise oder kreisfreien Städte der Länder, wobei Ausnahmen möglich sind. Landkreise als institutionalisierte gemeindliche Zusammenschlüsse stellen allerdings keine IKZ dar. Sie treten als Auf-

gabenträger der übergemeindlichen Ebene auf. Durch die räumliche Verteilung der nicht einem Landkreis angehörenden Aufgabenträger wird die Kooperation in diesem Aufgabenbereich erschwert.

Für Österreich besteht eine besondere Situation im Aufgabenbereich der Baugenehmigung. Bereits auf verfassungsrechtlicher Ebene wird ihr Vollzug den Gemeinden als Aufgabe des eigenen Wirkungsbereiches zugesichert. Damit verfügen die Gemeinden über ein deutlich höheres Maß an Verantwortung über diese Aufgabe als in den beiden übrigen Staaten.

Die Verantwortungssituation über den Vollzug stellt sich in der Schweiz uneinheitlich dar. Im Kanton Basel-Landschaft ist eine kantonale Behörde zuständig; im Kanton Aargau ist zwar die Gemeinde zuständig für die Erteilung von Baugenehmigungen, allerdings müssen Baugesuche dem Kanton vorgelegt werden (womit sich die Verantwortung auf beide Parteien verteilt); in den Kantonen Solothurn und Zürich sind die Gemeinden zuständig.

- b. Örtliche Bauvorschriften: In jedem Land Deutschlands können die Gemeinden eigene Vorschriften über die örtliche Gestaltung erlassen. Diese – im Gegensatz zur Baugenehmigung – freiwillige Aufgabe kann nicht einheitlich dem eigenen oder übertragenen Wirkungsbereich der Gemeinden zugerechnet werden, da die Landesbauordnungen unterschiedliche (bzw. in einigen Ländern keine) Zuordnungen enthalten. Unmittelbar kooperationsgestaltende Wirkungen sind aus den Bauordnungen der Länder nicht erkennbar, nicht zuletzt unter Rückgriff auf das Recht der örtlichen Raumplanung (die örtlichen Bauvorschriften können auch in die Bebauungspläne aufgenommen werden) ist eine gemeinsame Wahrnehmung jedoch möglich.

Aussagen zur formellen rechtlichen Situation in Österreich können lediglich für die Steiermark getroffen werden, da nur dort explizite gesetzliche Bestimmungen über eigenständige örtliche Bauvorschriften bestehen. Dem Land kommt eine primäre und den Gemeinden nur eine schwache – auf den Bereich der Erarbeitung beschränkte – Vollzugsverantwortung für den Bereich von Schutzgebietsausweisungen zu. Anders die Situation bei Ortsbildkonzepten: Hier sind die Gemeinden vollständig verantwortlich. In den übrigen untersuchten Ländern Österreich können die Gemeinden gestalterische Bestimmungen in den Bebauungsplänen vorsehen.

Im Kanton Aargau sind die Gemeinden für den Vollzug der örtlichen Bauvorschriften verantwortlich. Das kantonale Planungs- und Baugesetz weist keine Bestimmungen auf, die einer Zusammenarbeit der Gemeinden entgegenstehen.

3. Auffangverantwortung: Insbesondere diese Verantwortungsart ist ein wichtiges Element im Modell des Gewährleistungsstaates. In diesem Bereich entscheidet sich maßgeblich, ob die Aufgaben der Bauordnung auf Grund von Landes- oder Kantonsgesetzen im Zweifelsfall auf gemeindlicher Ebene verbleiben und ob die Länder/Kantone ggf. Anreize setzen, die Kooperationen begünstigen. Hierzu wurde in den nationenbezogenen Untersuchungen folgenden Fragenkomplexen nachgegangen:
- a. *Greift eine staatliche Regelungseinheit in die Gemeindeautonomie ein, verpflichtet sie die Gemeinden zur Zusammenarbeit bzw. werden die örtlichen bauordnungsrechtlichen Aufgaben ggf. den Gemeinden entzogen, wodurch die staatliche Regelungseinheit die Gemeindeautonomie in diesem Aufgabenbereich mindert?*

b. *Geben die staatlichen Bestimmungen Anreize zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung?*

- i. **Baugenehmigung:** Erstreckt sich ein Bauvorhaben über mehrere bauordnungsrechtliche Zuständigkeitsbereiche, kann es als ein Fall der zweifelhaften Zuordnung betrachtet werden. In diesen Fällen entscheiden in den Ländern Deutschlands die Aufsichtsbehörden darüber, welche Bauaufsichtsbehörde zuständig ist. Diese – verfahrenssichernde – Regelung bewirkt, dass eine Notwendigkeit zur Kooperation in diesen Fällen nicht besteht.

Durch das aufsichtsrechtliche Mittel der Ersatzvornahme kann einer Bauaufsichtsbehörde – zumindest temporär – die Aufgabe der Bauaufsicht entzogen werden. Dieser Eingriff ist auf Grund des Charakters dieser Aufgabe als übertragene Staatsaufgabe jedoch als sehr gering einzustufen.

Erst durch Rückgriff auf die allgemeinen Kooperationsgesetze der Länder Deutschlands wird deutlich, dass eine gemeinsame Aufgabenerfüllung (so die Gemeinden denn überhaupt Aufgabenträger sind) möglich ist.

In zwei Ländern Österreichs (Burgenland und Vorarlberg) geht bei der beschriebenen Vorhabenskonstellation die Zuständigkeit an die Bezirksbehörde über, was eine Hochzoning darstellt. In Oberösterreich und der Steiermark werden die Gemeinden zur Zusammenarbeit im Fall von Gemeindegrenzen überschreitenden Bauvorhaben verpflichtet. Die verfassungsrechtliche Aufgabengewährleistung wird damit jedoch nicht eingeschränkt, da diese Fälle nicht mehr der örtlichen, sondern der überörtlichen Baupolizei zugerechnet werden.

Das aufsichtsrechtliche Mittel der Ersatzvornahme ist auch in den untersuchten Ländern Österreichs möglich. Anders als in Deutschland ist die Wirkung für die Gemeinden, auf Grund der verfassungsrechtlich gänzlich anderen Situation über diese Aufgabe, deutlich einschneidender.

Die in der Schweiz sehr stark prägende Koordinationspflicht ist insbesondere für den Bereich des Bauordnungsrechts maßgeblich und erzwingt eine – wenn auch nur schwache – Form der Kooperation.

Das aufsichtsrechtliche Mittel der Ersatzvornahme ist in den untersuchten Kantonen der Schweiz ebenso wie in den Ländern Deutschlands anwendbar und stellt wie in Deutschland keinen mit der österreichischen Situation vergleichbaren Eingriff dar.

- ii. **Örtliche Bauvorschriften:** Da diese Aufgabe in Deutschland freiwillig ist, erübrigt sich eine nähere Betrachtung der Auffangverantwortung. Die Möglichkeiten der gemeindlichen Zusammenarbeit bestimmen sich nach den in Kapitel 3.2.2 beschriebenen Grundsätzen für den Bereich des hoheitlichen Handelns.

Da die Aufgabe der örtlichen Bauvorschriften in Österreich in das Planungsrecht integriert ist, richtet sich die Auffangverantwortung nach den in Kapitel 5.1.2 beschriebenen Möglichkeiten. Für die Gemeinden der Steiermark eröffnet die Bildung eines Gemeindeverbandes die Möglichkeit, für das eigene Gemeindegebiet hoheitlich tätig zu werden.

Die Auffangverantwortung für die Gemeinden des Kantons Aargau richtet sich für die pflichtige Aufgabe der örtlichen Bauvorschriften nach den bereits beschriebenen Bedingungen für die Baugenehmigung.

Abbildung 51: Synopse des Bauordnungsrechts in D – A – CH

		Deutschland	Österreich	Schweiz
Baugenehmigung				
Gewährleistungsverantwortung		Land	Land	Allgemein: Bund (primär, schwach)/Kanton (sekundär, stark) Baugenehmigung: Bund (primär, stark)/Kanton (sekundär, schwach)
Vollzugsverantwortung		In der Regel Kreise und kreisfreie Städte, Ausnahmen möglich	Gemeinde	Tlw. Kanton; tlw. Gemeinde mit kantonaler Beteiligung; tlw. nur Gemeinde
Auffangverantwortung	Zwang	Ersatzvornahme Zuständigkeitsbestimmung durch Aufsichtsbehörde	Beschränkung auf eigenen Wirkungsbereich Ersatzvornahme Tlw. Abstimmungspflicht oder Aufgabenübergang	Koordinationspflicht Ersatzvornahme
	Anreiz	Tlw. Aufgabenerledigung durch Gesamtgemeinde		
Örtliche Bauvorschriften				
Gewährleistungsverantwortung		Land	Land (tlw. keine eigenständigen Regelungen)	Bund (primär, schwach)/Kanton (sekundär, stark) (nur Aargau)
Vollzugsverantwortung		Gemeinden	Tlw. Land/Gemeinde, tlw. nur Gemeinde (nur Steiermark)	Gemeinde (nur Aargau)
Auffangverantwortung	Zwang		Beschränkung auf eigenen Wirkungsbereich	Ersatzvornahme (nur Aargau)

(Quelle: Eigene Darstellung basierend auf den Ausführungen des Kapitels 5.2)

5.3 Naturschutzrecht

Das Naturschutzrecht ist eine der umweltbezogenen Rechtsmaterien, zu denen unter anderem (z.B. in Deutschland) das Abfallrecht und Wasserrecht (vgl. Breuer 1999: 461 ff.) oder auch (z.B. in der Schweiz) das Waldrecht (vgl. Hänni 2008: 359) zählen. Auch in Österreich ist der Umweltschutz auf mehrere Rechtsmaterien verteilt (vgl. Amt der Steiermärkischen Landesregierung 2010: 2). Der Grad der Eigenständigkeit dieser Rechtsmaterie bzw. ihre Einbettung in das Raumplanungsrecht ist in den drei Staaten unterschiedlich.

Der Begriff der Landschaftsplanung wird in dieser Arbeit im engeren Sinne verstanden (vgl. Lange 2002: 137 ff.) und beschränkt sich daher auf die flächendeckenden Instrumente der überörtlichen und örtlichen Landschaftsplanung.

Im Kommunalen Produktplan – der als Grundlage der Zuordnung der empirischen Daten des Wettbewerbs „kommKOOP“ diene – sind Produkte mit naturschutzrechtlichem Bezug an mehreren Stellen aufzufinden. Zum einen besteht ein eigenständiger Produktbereich „Natur- und Landschaftspflege, Friedhofswesen“ mit den Produktgruppen „Öffentliches Grün, Landschaftsbau“, „Gewässerschutz, Öffentliche Gewässer, Wasserbauliche Anlagen“, „Friedhofs- und Bestattungswesen“, „Naturschutz und Landschaftspflege“, „Forstwirtschaft“ sowie „Landwirtschaft“ (vgl. IM BW 2006: 335 ff.). Zum anderen sind vor allem planerische Teilprodukte mit naturschutzrechtlichem Bezug in der Produktgruppe „Stadtentwicklung, Städtebauliche Planung, Verkehrsplanung und Stadterneuerung“ des Produktbereichs „Räumliche Planung und Entwicklung“ aufgeführt, wie z.B. der Landschaftsplan im Produkt „Vorbereitende Bauleitplanung“ (vgl. ebd.: 267).

In Deutschland weist der eigenständige Aufgabenbereich „Natur- und Landschaftspflege, Friedhofswesen“ – bezogen auf die Daten des Wettbewerbs „kommKOOP“ – einen Wert von 19 IKZ auf. Damit liegt er geringfügig über dem Mittelwert von 16,44. Für den Aufgabenbereich „Räumliche Planung und Entwicklung“ liegt ein Wert von 55 IKZ vor, der den zweithäufigsten Kooperationsbereich darstellt und deutlich über dem Mittelwert liegt. Die Studie über IKZ in Oberösterreich weist keinen mit Deutschland vergleichbaren Aufgabenbereich „Naturschutz und Landschaftspflege“ auf. Stattdessen werden jedoch zwei Aufgabenbereiche ausgewiesen, die im Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg zum einen als Produkte der Produktgruppe „Gewässerschutz, Öffentliche Gewässer, Wasserbauliche Anlagen“ sowie der Produktgruppe Öffentliches Grün, Landschaftsbau“ enthalten sind: „Hochwasserschutz“ und „Parkanlagen“. Sie weisen zusammen einen Gesamtwert von 12 IKZ auf und liegen damit unter dem Mittelwert von 17,14. In der Studie über IKZ in der gesamten Schweiz weist der Aufgabenbereich „Landschafts- und Ortsbildschutz“ einen Wert von 180 Gemeinden auf und liegt deutlich unter dem Mittelwert von 646. Verglichen mit der Zuordnung der Daten aus Deutschland beinhaltet dieser Schweizer Aufgabenbereich zum einen eine naturräumliche (Landschaftsbildschutz) und zum anderen eine siedlungsräumliche (Ortsbildschutz) Komponente. Die siedlungsräumliche Komponente wurde bereits in Kapitel 5.2.3 behandelt, die naturräumliche ist der Ausgangspunkt der rahmenrechtlichen Untersuchung über die Schweiz.

Nachfolgend werden die naturschutz- und landschaftspflegerechtlichen Rahmenbedingungen Deutschlands (Kapitel 5.3.1), Österreichs (Kapitel 5.3.2) und der Schweiz (Kapitel 5.3.3) mit den spezifischen Bezügen zum Gewährleistungsstaat dargestellt. Im Anschluss erfolgt die charakterisierende Zusammenfassung in einem zusammenfassenden Zwischenfazit (Kapitel 5.3.4).

5.3.1 Deutschland

Im Naturschutzrecht Deutschlands werden Elemente des medialen wie auch vitalen Umweltschutzes abgebildet. Während sich der mediale Umweltschutz um den Schutz der Umweltmedien Boden, Wasser und Luft bemüht, beinhaltet der vitale Umweltschutz die Pflege der menschlichen Umwelt (vgl. Breuer 1999: 485 ff.). Der integrierte Umweltschutz ist dagegen in eine „übergreifende Aufgabenstellung“ (ebd.: 493) eingebunden und kommt z.B. im Raumplanungsrecht zum Ausdruck (vgl. ebd.). Das Naturschutzrecht beschränkt sich nicht nur auf einen konservierenden Umweltschutz. Vielmehr zielt

es ebenfalls auf die Entwicklung von Natur und Landschaft ab, was etwa in § 9 BNatSchG (Aufgaben und Inhalte der Landschaftsplanung) zum Ausdruck kommt.

In Deutschland existiert eine Ebene der bundesrechtlichen (Kapitel 5.3.1.1) sowie der landesrechtlichen Regelungen (Kapitel 5.3.1.2 und 5.3.1.3) über den Naturschutz.

5.3.1.1 Naturschutzrecht des Bundes

Das Naturschutzrecht ist auf der Ebene des Bundes eine eigenständige Rechtsmaterie.

Das Bundesnaturschutzgesetz macht es der überörtlichen und der örtlichen Ebene zur Pflicht, durch das Instrument der Landschaftsplanung „die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege für den jeweiligen Planungsraum zu konkretisieren und die Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele auch für die Planungen und Verwaltungsverfahren aufzuzeigen“ (§ 9 BNatSchG). Es sieht eine Zweiteilung in eine überörtliche sowie eine örtliche Landschaftsplanung vor: Deren Eignung für eine kooperative Wahrnehmung durch die Gemeinden wird in den nachfolgenden Abschnitten dargestellt.

Die Kompetenz der Gesetzgebung im Naturschutzrecht hat sich durch die Föderalismusreform ebenso wie im Raumplanungsrecht verändert. So verfügte der Bund bis zur Änderung des Grundgesetzes lediglich über eine Rahmengesetzgebungskompetenz auf Grund der Bestimmungen des Art. 75 GGalt. Wegen der Änderung des Grundgesetzes fallen der Naturschutz und die Landschaftspflege nun in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz (vgl. Art. 74 GG). Der Bund hat mit dem BNatSchG ein Gesetz erlassen, von dem die Länder abweichende Regelungen treffen können, wobei ein abweichungsresistenter Kern ausgenommen ist (vgl. Art. 72 GG). Die Gewährleistungsverantwortung über den Naturschutz war nach altem Recht – analog zum Raumplanungsrecht – zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Der Bund verfügte über eine primäre, rahmensetzende Verantwortung; diese wurde von den Ländern durch eine sekundäre Verantwortung ergänzt. Die Verschiebung der kompetenzrechtlichen Zuordnung bedeutet zugleich eine stärkere primäre Gewährleistungsverantwortung für den Bund und eine schwächere sekundäre Verantwortung für die Länder.

Die Vollzugsverantwortung über die dargestellten Instrumente des Naturschutzes – die Zuständigkeit über diese Instrumente sowie die Verfahren zu ihrer Aufstellung – richtet sich nach Landesrecht (vgl. §§ 10, 11 BNatSchG).

Hinsichtlich der Auffangverantwortung lässt sich auch im Naturschutzrecht folgender Frage nachgehen:

Geben die bundesrechtlichen Bestimmungen Anreize zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung bzw. wird Zwang zur Kooperation ausgeübt?

Der § 3 BNatSchG verpflichtet die für den Naturschutz zuständigen und die anderen, in ihrer Arbeit naturschutzrechtliche Belange berührenden Behörden zur Zusammenarbeit. Jedoch beschränkt sich diese Verpflichtung auf eine gegenseitige behördliche Beteiligungspflicht. Die Gemeinden werden durch diese Bestimmung indirekt zur Zusammenarbeit aufgefordert, da die Zuständigkeitsbestimmung Ländersache ist und erst Wirkung für die Gemeinden entfaltet, wenn diese Träger der Aufgabe sind.

Eine weitere Aufforderung zur behördlichen Kooperation beinhaltet der § 12 BNatSchG, der den Ländern eine gegenseitige Berücksichtigungspflicht bezüglich ihrer Planungen aufgibt.

Abbildung 52: Verantwortungsteilung der Aufgabe „Landschaftsplanung auf Bundesebene“ (Deutschland)

Gewährleistungsverantwortung	Vollzugsverantwortung	Auffangverantwortung
Bund	Zuständigkeitsregelung auf Länderebene	Koordinationspflicht

(Quelle: Eigene Darstellung nach GG, BNatSchG)

Das Naturschutzrecht auf der Bundesebene ist kein lediglich beschreibend-konservierendes, sondern auch ein planerisch-gestaltendes Recht. Es beinhaltet jedoch keine direkten, deutlichen Anreize zur Kooperation der Gemeinden. Die Pflicht der Zusammenarbeit ist eine allgemeine Verpflichtung aller die Belange des Naturschutzes berührenden Behörden und betrifft die Gemeinden – auf Grund der erst auf Länderebene geregelten Zuständigkeiten – indirekt.

5.3.1.2 Naturschutzrecht der Länder für die überörtliche Landschaftsplanung

Das Naturschutzrecht stellt auf der Ebene der Länder eine eigenständige Rechtsmaterie dar, die nicht mit anderen Rechtsmaterien zusammengefasst ist.

Die Gesetze über den Naturschutz und die Landschaftspflege sehen zwei Ebenen der Planung vor. Das Instrument der überörtlichen Landschaftsplanung weist folgende Eignung für eine kooperative Wahrnehmung durch die Gemeinden auf:

Überörtliche Landschaftsplanung: Erstellung eines Landschaftsprogramms für das Gesamtgebiet des Landes sowie von Landschaftsrahmenplänen für Teile des jeweiligen Landes. Lediglich die Landschaftsprogramme müssen dem Bundesnaturschutzgesetz zufolge nicht pflichtig erstellt werden (vgl. § 10 BNatSchG). Analog zur überörtlichen Raumplanung auf der Ebene der Länder erscheint die gesamträumliche, überörtliche Landschaftsplanung nicht geeignet, von gemeindlichen Zusammenschlüssen erarbeitet zu werden. Die teilräumliche, überörtliche Landschaftsplanung ist hingegen analog zur Regionalplanung für eine kooperative Erarbeitung durch mehrere Gemeinden geeignet.

Die Gewährleistungsverantwortung stellt sich für die Länder wie bereits beschrieben als eine lediglich schwächere sekundäre Verantwortung dar, da die Länder vom Naturschutzrecht des Bundes abweichen können. Jedoch stellt das Naturschutzrecht des Bundes stets den Ausgangspunkt der länderspezifischen Gesetzesüberlegungen dar und kann – im Gegensatz zum überörtlichen Raumplanungsrecht – nicht vollständig verändert werden.

Die weiteren Arten der Verantwortung im Modell des Gewährleistungsstaates werden –differenziert nach Verantwortungsarten und Ländergruppen – im Folgenden zunächst für den Bereich der überörtlichen Landschaftsplanung betrachtet:

1. Vollzugsverantwortung: Die Naturschutzgesetze der Länder sehen auf Grund der Vorgaben des BNatSchG Landschaftsrahmenpläne als Instrumente der Landschaftsplanung vor. Im Aufgabenbereich der überörtlichen, einen Teilbereich des Landesgebietes umfassenden Landschaftsplanung stellt sich die Verantwortungssituation in Deutschland ähnlich uneinheitlich wie in der Regionalplanung dar:
 - a. Baden-Württemberg: „Die Landschaftsrahmenpläne werden von den Trägern der Regionalplanung aufgestellt [...]. Die Ausarbeitung des Landschaftsrahmenplans erfolgt im Benehmen mit der höheren Naturschutzbehörde“ (§ 17 NatSchG BW). Das Land Baden-Württemberg gehört zu der Gruppe der Länder, die dem regionalplanerischen Organisationsmodell der „Kommunalen Verbände mit eigener Planungsverwaltung“ angehören. Erarbeitung und Entscheidung über regionalplanerische Belange erfolgt durch kommunal verfasste Organe, womit ein großer Einfluss der Gemeinden auch im Bereich der Landschaftsplanung gegeben ist. Die Inhalte der Landschaftsrahmenpläne erhalten ihre rechtliche Bedeutung durch Übernahme in die Regionalpläne (vgl. § 17 NatSchG BW).
 - b. Bayern: Landschaftsrahmenpläne werden jeweils als Teil eines Regionalplanes dargestellt (vgl. Art. 4 BayNatSchG). Diese werden wiederum von staatlichen Planungsverwaltungen erarbeitet, über die jedoch kommunale Planungsverbände entscheiden (siehe Kapitel 5.1.1.2). Die Verantwortung über die Landschaftsplanung ist demzufolge ebenfalls eine geteilte, wenn auch mit der Einschränkung, dass der Landschaftsrahmenplan als Teil des Regionalplans nur eine untergeordnete Bedeutung hat.
 - c. Brandenburg und Sachsen-Anhalt: Diese Länder gehören zwar wie auch Baden-Württemberg dem Modell der „Kommunalen Verbände mit eigener Planungsverwaltung“ an, jedoch werden die Landschaftsrahmenpläne hier durch die Naturschutzbehörden erarbeitet. Wie auch in Baden-Württemberg erlangen die Inhalte der Landschaftsplanung durch Übernahme in die Raumplanung eine Bedeutung (vgl. § 6 BbgNatSchG; § 5 NatSchG LSA). Da die Kreise und kreisfreien Städte Naturschutzbehörden sind, ergibt sich ähnlich wie im Aufgabenbereich der Bauordnung nur eine eingeschränkte Möglichkeit der gemeindlichen Zusammenarbeit (vgl. § 52 BbgNatSchG; § 1 NatSchG LSA). Die Verantwortung teilt sich in diesen Ländern in die Erarbeitungs- und die Entscheidungsverantwortung auf. Die Erarbeitungsverantwortung liegt bei den Aufgabenträgern. Die Entscheidungsverantwortung unterscheidet sich in beiden Ländern dahingehend, dass in Brandenburg die Planungen genehmigungsbedürftig sind – die Verantwortung zwischen Aufgabenträger und oberster Naturschutzbehörde also verteilt ist – und in Sachsen-Anhalt lediglich angezeigt werden müssen. Die Verantwortung der oberen Naturschutzbehörde ist dort eine geringere als in Brandenburg (vgl. § 6 BbgNatSchG; § 5 NatSchG LSA).
 - d. Hessen und Schleswig-Holstein: Die Naturschutzgesetze beider Länder enthalten auf der überörtlichen Planungsebene lediglich Bestimmungen über das Landschaftsprogramm (vgl. § 6 HAGBNatSchG; § 6 LNatSchG SH).
 - e. Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Thüringen: Die Landschaftsrahmenpläne in diesen Ländern werden durch die jeweilige obere Naturschutzbehörde erarbeitet. Sie erlangen

- erst durch Übernahme in die Regionalpläne Bedeutung (vgl. §§ 3, 11 NatSchAG M-V; § 8 LNatSchG RP; § 4 ThürNatG). Eine Verantwortungsübernahme durch die Gemeinden bzw. die für die Regionalplanung institutionalisierten gemeindlichen Zusammenschlüsse ist auf Grund der Zuständigkeitsbestimmung nicht möglich.
- f. Niedersachsen: In diesem Land kommt die Aufgabe der Erarbeitung der Landschaftsrahmenpläne den unteren Naturschutzbehörden zu. Ebenso wie in der Regionalplanung obliegt die Aufgabenwahrnehmung der regionalen Landschaftsplanung den Landkreisen und kreisfreien Städten (vgl. §§ 3, 31 NAGBNatSchG). Das Ausmaß der Verantwortungsübernahme durch die Gemeinden bzw. Gemeindezusammenschlüsse in der Landschaftsplanung ist somit sehr hoch.
 - g. Nordrhein-Westfalen: Der Regionalplan, der nach dem Modell der „Staatlichen Wahrnehmung mit kommunaler Beschlussfassung“ erarbeitet wird, übernimmt in diesem Land die Funktion eines Landschaftsrahmenplanes (vgl. § 15 LG NRW). Das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen erarbeitet einen fachlichen Grundlagenbeitrag für die Regionalplanung (vgl. § 15a LG NRW). Das Maß der Verantwortungsübernahme in der regionalen Landschaftsplanung durch die Gemeinden bzw. IKZ entspricht dem Maß an Verantwortung in der Regionalplanung.
 - h. Saarland: Dieses Bundesland verzichtet auf die Ebene der Regionalplanung und konsequenterweise auch auf die Ebene des Landschaftsrahmenplanes.
 - i. Sachsen: Das Land Sachsen gehört wie auch z.B. Baden-Württemberg dem Regionalplanungsmodell der „Kommunalen Verbände mit eigener Planungsverwaltung“ an. Allerdings übernehmen genauso wie in Nordrhein-Westfalen die Regionalpläne die Funktion der Landschaftsrahmenpläne. Träger der Aufgabe sind die Regionalen Planungsverbände, die die Planung jedoch im Einvernehmen mit der oberen Naturschutzbehörde vornehmen müssen (vgl. §§ 5, 7 SächsNatSchG).
2. Auffangverantwortung: In drei Ländern – in denen die Kreise und kreisfreien Städte Träger der überörtlich-teilräumlichen Landschaftsplanung sind – bestehen Kooperationszwänge. In Brandenburg sieht das Naturschutzgesetz vor, dass unter bestimmten Voraussetzungen von den Aufgabenträgern gemeinsame Landschaftsrahmenpläne aufgestellt werden sollen (vgl. § 6 BbgNatSchG). In Niedersachsen und Sachsen-Anhalt bestimmen die Aufsichtsbehörden die behördliche Zuständigkeit, wenn eine Angelegenheit ansonsten in die Zuständigkeit mehrerer Behörden fiel (vgl. § 32 NAGBNatSchG; § 1 NatSchG LSA). Diese Bestimmungen sind – wie auch im Aufgabenbereich der Bauaufsicht – ggf. ein kooperationshinderndes Element. In allen drei Ländern kann die jeweilige Aufsichtsbehörde das Mittel der Ersatzvornahme einsetzen (vgl. § 53 BbgNatSchG i.V.m. § 121 BbgKVerf; § 32 NAGBNatSchG; § 1 NatSchG LSA).

Abbildung 53: Verantwortungsteilung der Aufgabe „Überörtliche Landschaftsplanung“ (Deutschland – regionale Ebene)

	Gewährleistungsverantwortung	Vollzugsverantwortung		Auffangverantwortung	
		Erarbeitung	Entscheidung	Zwang	Anreiz
Baden-Württemberg	Bund (spezifisch), Land (spezifisch)	Träger der Regionalplanung			
Bayern		Träger der Regionalplanung			
Brandenburg		Untere Naturschutzbehörde	Untere Naturschutzbehörde/obere Naturschutzbehörde	Gemeinsame Landschaftsrahmenpläne Ersatzvornahme	
Hessen					
Mecklenburg-Vorpommern		Obere Naturschutzbehörde			
Niedersachsen		Untere Naturschutzbehörde		Ersatzvornahme Zuständigkeitsbestimmung durch Aufsichtsbehörde	
Nordrhein-Westfalen		Träger der Regionalplanung			
Rheinland-Pfalz		Obere Naturschutzbehörde			
Saarland					
Sachsen		Träger der Regionalplanung/obere Naturschutzbehörde			
Sachsen-Anhalt		Untere Naturschutzbehörde	Untere Naturschutzbehörde/obere Naturschutzbehörde	Ersatzvornahme Zuständigkeitsbestimmung durch Aufsichtsbehörde	
Schleswig-Holstein					
Thüringen		Obere Naturschutzbehörde			

(Quellen: Eigene Darstellung nach GG, BNatSchG, NatSchG BW, BayNatSchG, BbgNatSchG, HAGBNatSchG, NatSchAG M-V, NAGBNatSchG, LG NRW, LNatSchG RP, SNG, SächsNatSchG, NatSchG LSA, LNatSchG SH, ThürNatG)

5.3.1.3 Naturschutzrecht der Länder für die örtliche Landschaftsplanung

Neben der Landschaftsplanung, die das gesamte Land bzw. Teilräume eines Landes umfasst, beinhalten die Gesetze der Länder Bestimmungen über die örtliche Planungsebene des Naturschutzes und der

Landespflege. Für eine kooperative Wahrnehmung durch die Gemeinden weist das Instrument der örtlichen Landschaftsplanung folgende Eignung auf:

Örtliche Landschaftsplanung: Das Bundesnaturschutzgesetz sieht die Erstellung eines Landschaftsplans für das Gesamtgebiet einer Gemeinde als pflichtige sowie von Grünordnungsplänen für Teile des Gemeindegebietes als freiwillige Aufgabe vor (vgl. § 11 BNatSchG). Ähnlich wie für die örtliche Raumplanung (Flächennutzungsplanung) sind die gesamtäumlichen örtlichen Landschaftsplanungen gut für eine gemeinsame Erarbeitung geeignet. Eine gemeinsame Aufstellung von Grünordnungsplänen erscheint hingegen eher in Ausnahmefällen geeignet, wenn das betreffende Planungsgebiet Gemeindegrenzen überschreitet.

Die Gewährleistungsverantwortung für die örtliche Landschaftsplanung stellt sich analog zur Gewährleistungsverantwortung für die überörtliche Landschaftsplanung dar (siehe hierzu Kapitel 5.3.1.2).

Die Naturschutzgesetze der Länder sind auf der Ebene der örtlichen Landschaftsplanung ebenso unterschiedlich wie auf der Ebene der überörtlichen Landschaftsplanung. Deutlich voneinander abgrenzbare Modelltypen – ähnlich wie bei der Regionalplanung – sind dabei nicht erkennbar. Die Vollzugsverantwortung über die Aufgabe der örtlichen Landschaftsplanung stellt sich wie folgt dar:

1. Baden-Württemberg, Brandenburg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt: Den Gemeinden bzw. Trägern der Bauleitplanung (Baden-Württemberg) dieser Ländergruppe obliegt die Aufstellung der Landschafts- sowie Grünordnungspläne. Die Aufstellung des Landschaftsplanes stellt eine pflichtige, die des Grünordnungsplanes eine freiwillige Aufgabe dar. Erst durch Übernahme der Inhalte in den Bauleitplan erhalten die Landschaftsplanungen Verbindlichkeit (vgl. Erbuth, Stollmann 2002: 45; § 18 NatSchG BW; § 7 BbgNatSchG; § 4 NAGBNatSchG i.V.m. § 11 BNatSchG; § 5 NatSchG LSA i.V. m. § 11 BNatSchG). Die Vollzugsverantwortung über die Aufgabe der Landschaftsplanung liegt auf Grund der Zuständigkeitsbestimmung ungeteilt bei den Gemeinden bzw. Trägern der Bauleitplanung und stellt keine Hinderung für eine kooperative Wahrnehmung dar.
2. Bayern: Das Naturschutzgesetz Bayerns und sieht die Aufstellung von Landschafts- und Grünordnungsplänen als pflichtige Aufgaben der Träger der Bauleitplanung vor (vgl. Art. 4 BayNatSchG). Beide Planarten „werden im Rahmen der Bauleitplanung aufgestellt“ (Erbuth, Stollmann 2002: 45). Ist ein Bauleitplan nicht erforderlich, müssen Landschafts- sowie auch Grünordnungsplan als jeweils eigenständiges Planwerk – gemäß dem Verfahren nach BauGB – aufgestellt werden (vgl. Art. 4 BayNatSchG). Die Vollzugsverantwortung liegt für die beiden Instrumente bei den Gemeinden und kann auch durch IKZ wahrgenommen werden.
3. Hessen: Wie in der ersten Ländergruppe erlagen die Ergebnisse der Landschaftsplanung erst durch Übernahme in die Bauleitplanung Gültigkeit. Allerdings sind in Hessen nicht nur Landschaftspläne, sondern (ähnlich wie in Bayern) auch Grünordnungspläne von den Trägern der Bauleitplanung aufzustellen (vgl. § 6 HAGBNatSchG).
4. Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein: In dieser Ländergruppe sehen die Landesnaturschutzgesetze lediglich die Aufstellung von Landschaftsplänen – als eine pflichtige Aufgabe – vor, die in der Zuständigkeit der Gemeinden liegt. Wie auch in der ersten Länder-

gruppe erlangen die Inhalte des Landschaftsplanes erst durch Übernahme in die Bauleitplanung Verbindlichkeit (vgl. § 11 NatSchAG M-V; § 7 LNatSchG SH). Auf Grund der Zuständigkeitsbestimmung liegt die alleinige Verantwortung bei den Gemeinden und kann auf IKZ übertragen werden.

5. Nordrhein-Westfalen: Auch in Nordrhein-Westfalen sieht das Naturschutzgesetz lediglich die Aufstellung von Landschaftsplänen vor. Hier besteht jedoch die Sondersituation, dass sich die Pläne lediglich auf den Außenbereich nach § 35 BauGB beschränken, aber als Satzung beschlossen werden. Auf Grund der Zuständigkeitsbestimmung – Aufgabenträger sind die Kreise und kreisfreien Städte – ergeben sich im Verbund mit der räumlichen Verteilung der Aufgabenträger die gleichen kooperationshindernden Wirkungen für die Gemeinden wie bei der Aufgabe der Bauaufsicht (vgl. §§ 16, 27 LG NRW).
6. Rheinland-Pfalz: Das Naturschutzgesetz dieses Landes sieht ebenfalls nur die Aufstellung von Landschaftsplänen als „Beitrag für die Bauleitplanung“ (§ 8 LNatSchG RP) vor. Diese Aufgabe wird ausdrücklich den Trägern der Flächennutzungsplanung als pflichtige Aufgabe auferlegt. Sind nicht die Gemeinden Träger der Flächennutzungsplanung, sondern stattdessen bereits institutionalisierte gemeindliche Zusammenschlüsse, werden diese durch die eindeutige Aufgabenzuweisung in ihrer Bedeutung gestärkt. Die Gefahr einer Schwächung der gemeindlichen Autonomie ist nicht erkennbar, da die Landschaftspläne einen Beitrag der Bauleitplanung darstellen und die Zuständigkeitsbestimmung als eine – konsequente – kompetenzielle Zuordnung zu verstehen ist (vgl. § 8 LNatSchG RP).
7. Saarland: Für das Saarland gelten die gleichen Aussagen wie für Rheinland-Pfalz, mit der Abweichung, dass die Gemeinden zudem Grünordnungspläne aufstellen können und sich ihnen damit ein größeres Aufgabenspektrum eröffnet (vgl. § 37 SNG). Hindernisse für eine gemeinsame Wahrnehmung der sich aus der Zuständigkeitsbestimmung ergebenden Vollzugsverantwortung sind nicht erkennbar.
8. Sachsen: Wie in der Ländergruppe unter Nummer 1 sind in Sachsen die Gemeinden für die Aufstellung von Landschafts- und Grünordnungsplan zuständig. Zwar erhalten die Planwerke erst durch Aufnahme in die Bauleitplanung Verbindlichkeit, allerdings handelt es sich bei der Aufstellung beider Planwerke – wie in Bayern – um pflichtige Aufgaben (vgl. §§ 6, 7 Sächs-NatSchG), die in der Vollzugsverantwortung der Gemeinden liegen. Die Bestimmungen stehen einer gemeinsamen Wahrnehmung nicht entgegen.
9. Thüringen: Für das Land Thüringen sind Landschafts- sowie Grünordnungspläne – als Grundlage der Bauleitplanung – aufzustellen. Zuständig für die Landschaftspläne ist die jeweilige untere Naturschutzbehörde, wodurch sich – ähnlich wie für die Aufgabe der Bauaufsicht – ein Kooperationshindernis für die Gemeinden des Landes ergibt. Die Vollzugsverantwortung für die Grünordnungspläne haben auf Grund der Zuständigkeitsbestimmung hingegen die für die Bauleitplanung zuständigen Träger (vgl. § 5 ThürNatG).

Für die Auffangverantwortung, der eine besondere Bedeutung im Modell des Gewährleistungsstaates zukommt, müssen folgende Fragen beantwortet werden:

1. *Greifen die länderrechtlichen Bestimmungen in die (Landschafts-)Planung der Gemeinden ein, werden die Gemeinden zur Zusammenarbeit verpflichtet bzw. werden die örtlichen Planungsaufgaben ggf. den Gemeinden entzogen, wodurch die Gemeindeautonomie in diesem Aufgabenbereich gemindert wird?*
2. *Geben die länderrechtlichen Bestimmungen Anreize für eine gemeinsame Aufgabenerfüllung?*

Hinsichtlich des ersten Fragenkomplexes lässt sich erkennen, dass die Naturschutzgesetze einiger Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Saarland) für die Aufstellung von Landschafts- und/oder Grünordnungsplänen Verfahrensvorschriften vorsehen bzw. auf die Verfahrensvorschriften des BauGB verweisen. Damit ergeben sich die gleichen kooperativen Wirkungen wie im Verfahren der Bauleitplanung, das u.a. durch die Beteiligung der Nachbargemeinden geprägt ist. Die Beteiligung der Nachbargemeinden stellt die schwächste – aber so doch verpflichtende – kooperative Wirkung dar. Die Länder Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen schreiben den Trägern der Aufgabe der Landschaftsplanung zudem explizit die Abstimmung mit den Nachbargemeinden vor. Hiermit wird eine – wenn auch wiederum nur ebenfalls sehr schwache Form – der gemeindlichen Kooperation verpflichtend vorgegeben. Eine ambivalente kooperative Wirkung entfaltet das Hessische Naturschutzgesetz durch § 6 HAGBNatSchG. Es ist Aufgabe der Naturschutzbehörden, dafür zu sorgen, dass die Landschaftspläne benachbarter Gemeinden aufeinander abgestimmt werden, was ein Element der Kooperationserzwingung ist. Allerdings führt dies zugleich zu einer Verlagerung der Koordinationsaufgabe weg von den Gemeinden (vgl. § 18 NatSchG BW; Art. 4 BayNatSchG; § 7 BbgNatSchG; § 6 HAGBNatSchG; §§ 27 ff. LG NRW; § 37 SNG; § 7 LNatSchG SH; § 5 ThürNatG).

Lediglich das Land Schleswig-Holstein sieht in seinem Naturschutzgesetz ausdrücklich eine starke kooperationsfördernde Wirkung vor. Es bestimmt, dass mehrere Gemeinden einen gemeinsamen Landschaftsplan aufstellen können (vgl. § 7 LNatSchG SH). Aber auch wenn die Naturschutzgesetze anderer Länder nicht explizit die gemeinsame Erarbeitung eines Landschaftsplanes vorsehen, stellt dies kein Verbot der interkommunalen Zusammenarbeit in diesem Bereich dar. Vielmehr sind hier die Vorgaben der allgemeinen Kooperationsgesetze der Länder heranzuziehen, die eine gemeinsame Aufgabenerfüllung nur dann verweigern, wenn sie durch Spezialgesetze ausgeschlossen wird.

Nur vereinzelt enthalten die Abschnitte über die überörtliche Landschaftsplanung (auf regionaler Ebene) Bestimmungen, die eine Zusammenarbeit der jeweiligen Aufgabenträger erzwingen. Anreize für eine kooperative Aufgabenwahrnehmung lassen sich hingegen nicht erkennen.

Auf der Ebene der örtlichen Landschaftsplanung sind in der Mehrheit der Landesnaturschutzgesetze Bestimmungen enthalten, die – teils stärker, teils schwächer – eine Zusammenarbeit der Aufgabenträger einfordern. Anreize zur Kooperation enthält lediglich das Naturschutzgesetz Schleswig-Holsteins.

Abbildung 54: Verantwortungsteilung der Aufgabe „Örtliche Landschaftsplanung“ (Deutschland)

	Gewährleistungsverantwortung	Vollzugsverantwortung		Auffangverantwortung	
		Erarbeitung	Entscheidung	Zwang	Anreiz
Baden-Württemberg	Bund (spezifisch), Land (spezifisch)	Träger der Bauleitplanung		Beteiligungsverfahren für Landschaftsplan	
Bayern		Gemeinden		Beteiligungsverfahren bei eigenständigem Landschafts-/Grünordnungsplan	
Brandenburg		Gemeinden		Beteiligungsverfahren bei eigenständigem Grünordnungsplan	
Hessen		Träger der Bauleitplanung		Abstimmungspflicht	
Mecklenburg-Vorpommern		Gemeinden			
Niedersachsen		Gemeinden			
Nordrhein-Westfalen		Kreise und kreisfreie Städte		Beteiligungsverfahren Abstimmungspflicht	
Rheinland-Pfalz		Träger der Flächennutzungsplanung			
Saarland		Träger der Flächennutzungsplanung/Gemeinden		Beteiligungsverfahren	
Sachsen		Gemeinden			
Sachsen-Anhalt		Gemeinden			
Schleswig-Holstein		Gemeinden		Abstimmungspflicht	Gemeinsame Landschaftsplanung möglich
Thüringen		Untere Naturschutzbehörde/Träger der Bauleitplanung		Abstimmungspflicht	

(Quellen: Eigene Darstellung nach GG, BNatSchG, NatSchG BW, BayNatSchG, BbgNatSchG, HAGBNatSchG, NatSchAG M-V, NAGBNatSchG, LG NRW, LNatSchG RP, SNG, SächsNatSchG, NatSchG LSA, LNatSchG SH, ThürNatG)

5.3.2 Österreich

Wie die weiteren Ausführungen zeigen werden, bestehen in Österreich keine naturschutzrechtlichen Bestimmungen auf der Bundesebene, so dass eine weitere Unterteilung dieses Kapitels in eine bundes- und eine länderbezogene Ebene nicht erforderlich ist.

Durch das Naturschutzrecht soll „der Bestand des Lebensraumes für Menschen, Tiere und Pflanzen und der Erholungswert der Natur gesichert werden“ (Jahnel 2008: 427). Es kann in die vier Bereiche allgemeiner Landschaftsschutz, allgemeiner Tier- und Pflanzenschutz, Naturdenkmalschutz sowie Flächenschutz untergliedert werden (vgl. ebd.).

Das Naturschutzrecht Österreichs verteilt sich auf mehrere Gesetzesmaterien, wie die Naturschutzgesetze der Länder, die Nationalparkgesetze, die Höhlenschutzgesetze, die Umweltschutzgesetze und die Baumschutzgesetze (vgl. Jahnel 2008: 425 ff.). Wie die weiteren Ausführungen zeigen werden, enthalten aber auch die Raumplanungsgesetze der Länder naturschutzrechtliche Elemente.

Auch in Österreich existieren Instrumente der Landschaftsplanung, die Ähnlichkeiten mit denen in Deutschland aufweisen. Sie können in Instrumente der überörtlichen und der örtlichen Ebene der Landschaftsplanung (Landschaftsplan, Grünordnungsplan) unterschieden werden (vgl. Website TU Wien a; BfU 1996: 8 ff.; ARL 2001: 153 ff.):

1. Überörtliche Landschaftsplanung: Das Landschaftsprogramm fungiert als Instrument für ein gesamtes Land und der Landschaftsrahmenplan „dient zur Darstellung überörtlicher Erfordernisse und Maßnahmenkonzepte im Zusammenhang mit den verschiedenen, an die Kulturlandschaft gestellten Nutzungsansprüchen“ (ARL 2001: 154) für die Region. Wie die weiteren Ausführungen zeigen werden, sind die Bezeichnungen des überörtlichen Instrumentariums in den Ländern unterschiedlich (vgl. Website TU Wien b; BfU 1996: 8 ff.; ARL 2001: 153 ff.).
2. Örtliche Landschaftsplanung: Der Landschaftsplan umfasst den „Landschaftsraum einer Gemeinde oder eines Gemeindeteiles“ (ARL 2001: 153), der Grünordnungsplan hingegen stellt „ein Planungsinstrument dar, das die Aussagen eines Landschaftsplanes präzisiert“ (BfU 1996: 9).

Die Instrumente der Landschaftsplanung in Deutschland und Österreich weisen zwar begriffliche Ähnlichkeiten auf, jedoch bestehen auch bedeutende Unterschiede in der Eigenständigkeit und ihrer Ausrichtung, die auch auf ihre Eignung für eine kooperative Aufgabenwahrnehmung Einfluss haben. In der Mehrheit der untersuchten Länder Österreichs sind die Instrumente weder in den Gesetzen über die Raumplanung noch über den Naturschutz explizit verankert (vgl. Website TU Wien b):

1. Raumplanung: Die naturschutzrechtliche, instrumentelle Situation im Bereich des Raumplanungsrechtes ähnelt sich in den vier untersuchten Ländern sehr stark:
 - a. Burgenland: „Landschaftsplanungsinstrumente sind im Burgenländischen Raumordnungsgesetz nicht explizit verankert“ (Website TU Wien c). Allerdings sind im bgl. RPIG Elemente des Naturschutzes durchaus enthalten. In den Zielen und Grundsätzen der überörtlichen Raumplanung werden Aussagen zum Landschaftsschutz getroffen (vgl. § 1 bgl. RPIG). Auf der Ebene der überörtlichen Raumplanung müssen „Natur- und Landschaftsschutzgebiete

und geschützte Landschaftsteile“ (§ 2a bgl. RPIG) im Landesraumordnungsplan festgelegt werden (vgl. 2a bgl. RPIG). Auf der örtlichen Ebene der Raumplanung müssen im Flächenwidmungsplan Landschaftsschutzgebiete festgelegt werden und die Genehmigung des Bebauungsplanes ist zu versagen (vgl. §§ 13, 23 bgl. RPIG), wenn der Schutz „des Landschafts- oder Ortsbildes verletzt“ (§ 23 bgl. RPIG) wird.

- b. Oberösterreich: Ebenso wie im Burgenland beinhaltet auch das Raumplanungsgesetz Oberösterreichs Elemente der Natur- und Landschaftspflege, so z.B. in den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung (vgl. § 2 oö ROG). Auf der örtlichen Ebene der Raumplanung beinhaltet der Flächenwidmungsplan mit örtlichem Entwicklungskonzept u.a. auch ein Grünlandkonzept (vgl. § 18 oö ROG). Eigenständige Instrumente der Natur- und Landschaftspflege beinhaltet das oö ROG jedoch nicht.
 - c. Steiermark: Auch im Raumordnungsgesetz der Steiermark finden sich Elemente der Natur- und Landschaftspflege. Sie werden in den Raumordnungsgrundsätzen erwähnt und müssen auch im Flächenwidmungsplan berücksichtigt werden (vgl. §§ 3, 25 ff. stmk ROG), so z.B. für aus „Gründen der Wahrung des Orts und Landschaftsbildes von einer Bebauung“ (§ 28 stmk ROG) freizuhaltende Flächen.
 - d. Vorarlberg: Wie auch in den übrigen untersuchten Ländern sind im Raumplanungsgesetz Vorarlbergs Aussagen über die Natur- und Landschaftspflege in den Raumplanungszielen enthalten (vgl. § 2 vlb. RPIG). Ähnlich wie in der Steiermark gilt auch in Vorarlberg, dass im Flächenwidmungsplan keine Bauflächen gewidmet werden dürfen (vgl. § 13 vlb. RPIG), „die zum Schutz des Landschaftsbildes von einer Bebauung freizuhalten sind“ (§ 13 vlb. RPIG). „Weder für die Grundlagenerhebung noch für die Erstellung der nachfolgenden Planungen sind landschaftsplanerische Instrumente gesetzlich verankert“ (Website TU Wien d).
2. Naturschutz: Im Bereich des Naturschutzrechtes weisen auf der einen Seite das Burgenland und Vorarlberg sowie auf der anderen Seite Oberösterreich und die Steiermark Ähnlichkeiten auf:
 - a. Burgenland: Im Naturschutzgesetz des Landes wird das Instrument der Naturraumerhebung aufgeführt, mit dem die Landesregierung nicht nur den Zustand der Natur und Landschaft erfasst. Die Naturraumerhebung muss zudem die Ziele des Naturschutzes enthalten sowie die Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele (vgl. § 4 bgl. NG).
 - b. Oberösterreich: Das Naturschutzgesetz beinhaltet zum einen das Instrument der Naturschutzrahmenpläne sowie zum anderen das Instrument der Landschaftspflegepläne. Naturschutzrahmenpläne „gelten als Raumordnungsprogramme für Sachbereiche“ (§ 4 oö NSchG) und können von der Landesregierung für das gesamte Land oder Teile des Landes aufgestellt werden. Die Wirkung dieses Instrumentes hat allerdings eher konservierenden als planenden Charakter (vgl. § 4 oö NSchG). Die Landschaftspflegepläne enthalten die Maßnahmen zum Schutz der in den Naturschutzrahmenplänen festgelegten Gebiete (vgl. § 15 oö NSchG). „Die [...] Planwerke kamen jedoch bis dato kaum zum Einsatz“ (Website TU Wien e).

- c. Steiermark: Die Landesregierung muss Landschaftsrahmenpläne erlassen, aus denen hervorgeht „welche Schutz- oder Pflegemaßnahmen für einzelne Gebiete getroffen werden sollen“ (§ 2 stmk NSchG). Ähnlich wie in Oberösterreich gelten sie als Entwicklungsprogramme und können für das gesamte Land oder einzelne Teile erlassen werden (vgl. § 2 stmk NSchG). Durch Landschaftspflegepläne können Maßnahmen der Natur- und Landschaftspflege „koordinierend zusammengefaßt werden“ (§ 31 stmk NSchG), die „bislang jedoch nur als Grundlage für Naturparkeinrichtungen eingesetzt“ (Website TU Wien f) wurden.
- d. Vorarlberg: Wie auch im Burgenland hat die Landesregierung in Vorarlberg „Inventare von Natur- und Landschaftsräumen“ (§ 6 vlbG GNL) zu erstellen. Diese dienen als Grundlage für überörtliche oder örtliche Entwicklungskonzepte, die wiederum Grundlage weiterer Landes- bzw. Gemeindeplanung sind (vgl. § 7 vlbG GNL).

Die von der jeweiligen Landesregierung aufzustellenden naturschutzrechtlichen Inventare/Pläne entfallen als Betätigungsfeld der Gemeinden. Auch die in Oberösterreich im Naturschutzgesetz vorgesehenen Landschaftspflegepläne werden von den Landesregierungen aufgestellt (vgl. § 15 oö NSchG) und entziehen sich demzufolge einer gemeindlichen Erledigung. Für die im steirischen Naturschutzgesetz enthaltenen Landschaftspflegepläne ist keine Regelungsebene aufgeführt – ihr Einsatz ist auch auf der lokalen Ebene vorstellbar (vgl. § 31 stmk NSchG). Diese Instrumente eignen sich auch für eine kooperative Wahrnehmung durch die Gemeinden. Das in Vorarlberg existierende eigenständige Instrument der örtlichen Entwicklungskonzepte scheint geeignet, von den Gemeinden kooperativ wahrgenommen zu werden.

Da in den vier untersuchten Ländern keine eigenständigen naturschutzrechtlichen Instrumente im Raumplanungsrecht existieren, kann nur die Kooperationseignung der bekannten Raumplanungsinstrumente an dieser Stelle zusammenfassend wiederholt werden:

1. Räumliche Entwicklungskonzeption: Die Bezeichnung dieses Instrumentes der örtlichen Planungsebene variiert in den Ländern ebenso wie seine Rechtsstellung bzw. wird im burgenländischen Raumplanungsgesetz gar nicht aufgeführt (s.a. Kapitel 5.1.2). Auf Grund des Leitliniencharakters dieses Instrumentes erscheint es geeignet, kooperativ wahrgenommen zu werden.
2. Flächenwidmungsplanung: Flächenwidmungspläne legen flächendeckend die Nutzungsstruktur eines Gemeindegebietes fest (vgl. Lienbacher 2008: 366). Grenzen Gemeinden aneinander, sind sie geeignet, durch interkommunale Zusammenarbeit den räumlichen Gestaltungshorizont der Gemeinden über das eigene Gebiet hinaus zu erweitern.
3. Bebauungsplanung: Sie sind Instrumente, die der teilräumlichen Lösung dienen und erscheinen eher in Ausnahmefällen geeignet für eine kooperative Aufgabenerledigung.

Die Gesetzgebungskompetenz (und somit die Gewährleistungsverantwortung) in den Bereichen Raumplanung und Naturschutz stellt sich unterschiedlich – und für die Raumplanung differenziert – dar:

1. Raumplanung: Für den Bereich der überörtlichen Raumplanung kommt den Ländern auf Grund der Bestimmungen des Art. 15 B-VG die alleinige Gewährleistungsverantwortung zu. Durch das B-VG wird die Aufgabe der örtlichen Raumplanung den Gemeinden zur Erledi-

gung gewährleistet (vgl. Art. 118 B-VG). Die Gewährleistungsverantwortung des Bundes ist in diesem Fall genereller Art, da ihm weitere raumplanungsrechtliche Kompetenzen nicht zustehen (s.a. Kapitel 5.1.2). Die Gemeindeordnungen der Länder Burgenland, Oberösterreich und Steiermark weisen die örtliche Raumplanung als Aufgabe der Gemeinden aus (vgl. § 58 bgl GemO; § 40 oö GemO; § 40 stmk GemO). Ohne näher auf die örtliche Raumplanung als eigenständige Aufgabe einzugehen, trennt die Gemeindeordnung des Landes Vorarlberg nur allgemein gehalten zwischen dem eigenen und dem übertragenen Wirkungsbereich der Gemeinden (vgl. § 17 vlbG GemO). Die Länder tragen die Verantwortung über die Gewährleistung der Aufgabe der örtlichen Raumplanung, die in den Raumplanungsgesetzen konkretisiert wird.

2. Naturschutz: Da die Angelegenheiten des Naturschutzes in der Bundesverfassung nicht ausdrücklich als Angelegenheit des Bundes aufgeführt werden, kommt auf Grund der Bestimmungen des Art. 15 B-VG die Kompetenz zur Gesetzgebung und Vollziehung nicht dem Bund zu. Vielmehr sind die Länder für das Naturschutzrecht Österreichs zuständig (vgl. Jahnelt 2008: 427). Anders als im Bereich der Raumplanung liegt die Gewährleistungsverantwortung im Bereich des Naturschutzrechtes allein bei den Ländern.

Unterschieden nach den Bereichen Raumplanung und Naturschutz stellen sich die Elemente der Vollzugsverantwortung (Erarbeitungs- und Entscheidungsverantwortung) wie folgt dar:

1. Überörtliche Raumplanung: Die Entscheidungsverantwortung über diese Planungsebene liegt allein bei den Ländern. Die Erarbeitungsverantwortung⁹⁵ stellt sich wie folgt uneinheitlich dar:
 - a. Burgenland: Das Raumplanungsgesetz sieht eine über die Verfahrensbeteiligung hinausgehende Mitwirkung der Gemeinden an der regionalen Planung nicht vor (s.a. Kapitel 5.1.2).
 - b. Oberösterreich: In von der Landesregierung abgegrenzten Regionen können dem oö ROG zufolge regionale Planungsbeiräte gebildet werden, deren Aufgaben unter anderem die Beratung der Landesregierung, das Erarbeiten eigener regionaler Raumplanungsvorstellungen sowie „die Koordination der örtlichen Raumplanungen“ (§ 6 oö ROG) sind. Das Maß der Verantwortungsübernahme dieser freiwilligen Kooperationen ist als eher schwach zu charakterisieren. Als sehr hoch stellt sich jedoch die Einflussnahmemöglichkeit der Gemeinden an diesen IKZ dar (s.a. Kapitel 5.1.2).
 - c. Steiermark: In der Steiermark müssen dem Raumplanungsgesetz zufolge in den Regionen jeweils eine Regionalversammlung und ein Regionalvorstand bestehen. Zwar handelt es sich um pflichtige Kooperationen, aber ebenso wie in Oberösterreich ist das Maß ihrer Verantwortungsträgerschaft als eher schwach zu charakterisieren (vgl. § 17 stmk ROG). Als sehr hoch kann jedoch die Einflussnahme der an diesen IKZ beteiligten Gemeinden gewertet werden (s.a. Kapitel 5.1.2).
 - d. Vorarlberg: Die im Raumplanungsgesetz erwähnten Regionalplanungsgemeinschaften geben u.a. eine Stellungnahme bei der Aufstellung des Landesraumordnungsplanes ab (vgl. § 8 vlbG

⁹⁵ Aussagen zur Verfahrensbeteiligung der Gemeinden an der überörtlichen Raumplanung finden sich ausführlich in Kapitel 5.1.2.

RPIG). Die Wirkung der Regionalplanungsgemeinschaften ist wie in Oberösterreich und der Steiermark beratend und unverbindlich. Auf Grund fehlender organisationsrechtlicher Bestimmungen (vgl. Weiss 2009: 165) ist die Verantwortungsträgerschaft als noch schwächer zu charakterisieren als in den Ländern Oberösterreich und Steiermark.

2. Örtliche Raumplanung: Die Erarbeitungsverantwortung über die Instrumente dieser Planungsebene obliegt auf Grund der bundesverfassungsrechtlichen Bestimmungen, der Ausführungen in den Gemeindeordnungen und der Regelungen in den Raumplanungsgesetzen der Länder den Gemeinden. Die Erarbeitung der räumlichen bzw. örtlichen Entwicklungskonzepte, Flächenwidmungspläne und Bebauungspläne wird den Gemeinden als Pflichtaufgabe auferlegt. Die Entscheidungsverantwortung teilt sich auf die Gemeinden und die Landesregierungen auf (vgl. Lienbacher 2008: 367 ff.; Art. 119a B-VG; §§ 12, 21 bgl. RPIG; §§ 18; 31 ö. ROG; §§ 21, 25, 40 stmk. ROG; §§ 11, 12, 28 vlb. RPIG; s.a. Kapitel 5.1.2.2).
3. Naturschutz: Die Vollzugsverantwortung liegt für das Instrument der naturschutzrechtlichen Inventare/Pläne vollständig bei den Landesregierungen aller untersuchter Länder (vgl. § 4 bgl. NG; § 4 ö. NSchG; § 2 stmk. NSchG; § 6 vlb. GNL). Zwar können in der Steiermark auch nur für Teile des Landes geltende Landschaftsrahmenpläne aufgestellt werden – allerdings auch durch die Landesregierung (vgl. § 2 stmk. NSchG). Im Gegensatz zum Land Oberösterreich (vgl. § 15 ö. NSchG) können in der Steiermark Landschaftspflegepläne nicht nur explizit von der Landesregierung aufgestellt werden (vgl. § 31 stmk. NSchG). Beide Elemente der Vollzugsverantwortung können demzufolge für lokal angesiedelte Landschaftspflegepläne bei den steirischen Gemeinden liegen. Das Naturschutzgesetz Vorarlbergs bestimmt ausdrücklich, dass Entwicklungskonzepte auch auf der örtlichen Ebene erstellt werden können, bei denen die im Verfahren eingegangenen Stellungnahmen der Landesregierung vorzulegen sind (vgl. § 7 vlb. GNL). Wie auch in der Steiermark liegt die Vollzugsverantwortung über diese Aufgabe vollständig bei den Gemeinden Vorarlbergs.

Zur näheren Betrachtung der Auffangverantwortung müssen folgende Fragen – getrennt nach den Bereichen Raumplanung und Naturschutz – beantwortet werden:

1. *Greifen die Bestimmungen auf Bundesebene bzw. die Bestimmungen der Länder in die (Landschafts-)Planung der Gemeinden ein, werden die Gemeinden zur Zusammenarbeit verpflichtet bzw. werden die örtlichen Aufgaben ggf. den Gemeinden entzogen, wodurch die Gemeindeautonomie in diesem Aufgabenbereich gemindert wird?*
2. *Geben die Bestimmungen auf Bundesebene bzw. die Bestimmungen der Länder Anreize für eine gemeinsame Aufgabenerfüllung?*

Auf der Ebene der überörtlichen Raumplanung entfällt das Element der Auffangverantwortung auf Grund der fehlenden primären Zuständigkeit der Gemeinden.

In Österreich wird ein Zwang zur Zusammenarbeit auf der Ebene der örtlichen Raumplanung überwiegend über die Maßnahme der Ersatzvornahme ausgeübt, die in der Steiermark durch den Zwang der kleinregionalen Entwicklungskonzepte ergänzt wird. Die Raumplanungsgesetze der untersuchten Länder bieten in den Abschnitten über die örtliche Raumplanung keinerlei Anreize für eine kooperative Aufgabenerledigung und somit Erhalt der Aufgabe der örtlichen Raumplanung auf gemeindlicher

Ebene. Erst durch Hinzuziehung der Gemeindeordnungen ergeben sich für die jeweiligen Gemeinden Möglichkeiten – durch Bildung einer IKZ – einer Aufgabenhochzonung vorzubeugen.

Auch für den Bereich des Naturschutzes entfällt wegen der fehlenden Zuständigkeit der Gemeinden auf der Ebene des überörtlichen Naturschutzes die Betrachtung des Elementes der Auffangverantwortung in den Naturschutzgesetzen.

Lediglich in den Ländern Steiermark und Vorarlberg werden in den Naturschutzgesetzen Instrumente erwähnt, die von den Gemeinden angewendet werden können. Zudem handelt es sich in beiden Ländern dabei um Instrumente, die von den Gemeinden freiwillig genutzt werden können (vgl. § 31 stmk NSchG; § 7 vlbG GNL). Eine die kooperative Aufgabenwahrnehmung einschränkende Wirkung scheint das Naturschutzgesetz Vorarlbergs aufzuweisen: „In gleicher Weise können die Gemeinden örtliche Entwicklungskonzepte für das jeweilige Gemeindegebiet erstellen“ (§ 7 vlbG GNL). Diese Bestimmung ist im Zusammenhang mit § 48 vlbG GNL zu sehen, der Regelungen über den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden beinhaltet. Örtliche Entwicklungskonzepte kann eine Gemeinde – da sie per se im Bereich der Hoheitsaufgaben auf das eigene Hoheitsgebiet beschränkt ist – nur für das eigene Gemeindegebiet erstellen (vgl. § 48 vlbG GNL). Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden eröffnen sich – ähnlich wie im Raumplanungsrecht – auf Grund der bundesverfassungsrechtlichen Regelungen sowie der Gemeindeordnungen der Länder. Zusätzliche Anreize zur Zusammenarbeit sind in den Naturschutzgesetzen der Länder jedoch nicht enthalten.

Abbildung 55: Verantwortungsteilung der Aufgabe „Landschaftsplanung“ (Österreich)

	Gewährleistungsverantwortung	Vollzugsverantwortung		Auffangverantwortung	
		Erarbeitung	Entscheidung	Zwang	Anreiz
Überörtliche Landschaftsplanung					
Burgenland	Raumplanung (RP): Land Naturschutz (NSch): Land	RP: Primär: Land; sekundär: keine Mitwirkung der Gemeinden/IKZ	RP: Land	Entfällt	
		NSch: Land (Inventare)			
Oberösterreich		Primär: Land; sekundär: schwache Mitwirkung durch IKZ/ Verfahrensbeteiligung von IKZ	RP: Land		
		NSch: Land (Inventare, Landschaftspflegepläne)			

	Gewährleistungs- verantwortung	Vollzugsverantwortung		Auffangverantwortung	
		Erarbeitung	Entscheidung	Zwang	Anreiz
Überörtliche Landschaftsplanung					
Steiermark	Raumplanung (RP): Land Naturschutz (NSch): Land	Primär: Land; sekundär: schwache Mitwirkung durch IKZ/ Verfahrens- beteiligung von IKZ	RP: Land		
		NSch: Land (Inventare, Landschaftspflegepläne)			
Vorarlberg		Primär: Land; sekundär: sehr schwache Mitwirkung durch IKZ	RP: Land		
		NSch: Land (Inventare, Entwicklungskonzepte)			
Örtliche Landschaftsplanung					
Burgenland	Raumplanung (RP): Bund/Land Naturschutz (NSch): Land	RP: Geme- meinde	Gemein- de/Land	Ersatzvor- nahme (§ 92 bgl GemO)	Siehe Kapitel 3.2.3
		NSch: Land (Inventare)			
Oberösterreich		RP: Geme- meinde	Gemein- de/Land	Ersatzvor- nahme (§ 104 oö GemO)	
		NSch: Land (Inventare, Landschaftspflegepläne)			
Steiermark		RP: Geme- meinde	Gemein- de/Land	Ersatzvor- nahme (§ 101a stmk GemO)	Kleinregio- nales Kon- zept
	NSchG: Land (Inventare); Gemeinden (Landschafts- pflegepläne)				
Vorarlberg		RP: Geme- meinde	Gemein- de/Land	Ersatzvor- nahme (§ 87 vlb GemO)	
	NSchG: Land (Inventare); Gemeinden (Entwicklungs- konzepte)				

(Quellen: Eigene Darstellung nach B-VG, bgl GemO, oö GemO, stmk GemO, vlb GemO, bgl RPIG, oö ROG, stmk ROG, vlb RPIG, bgl NG, oö NSchG, stmk NSchG, vlb GNL)

Auf Grund der Integration naturschutzrechtlicher Belange in das Raumplanungsrecht können für die kooperationsgestaltende Wirkung der Instrumente des Naturschutzes nicht nur die Naturschutzgesetze der Länder betrachtet werden, sondern es müssen zudem die Raumplanungsgesetze der Länder herangezogen werden.

Weder in den Raumplanungsgrundsätzen bzw. -zielen noch in den Abschnitten über die überörtliche Raumplanung beinhaltet die Mehrheit der Raumplanungsgesetze wesentliche kooperationsfördernde Elemente. Auch die Regionalplanung befindet sich in primärer Vollzugsverantwortung der Landesregierungen. Daher ist es den Gemeinden bzw. IKZ auf der regionalen Ebene nicht möglich, Auffangverantwortung zu tragen. Durch die Regelungen in den Abschnitten über die örtliche Raumplanung in den entsprechenden Gesetzen wird die institutionalisierte Zusammenarbeit der Gemeinden nicht durch Anreize gefördert; die Bildung von IKZ wird jedoch ebenfalls nicht strikt unterbunden. Die Gemeinden Österreichs können sich im Rahmen der Kooperationsmöglichkeiten auf Grund der bundesverfassungsrechtlichen Regelungen sowie Gemeindeordnungen in der örtlichen Raumplanung zu IKZ zusammenfinden.

Nur in zwei der untersuchten Länder (Steiermark und Vorarlberg) enthalten die Naturschutzgesetze Bestimmungen über Instrumente der örtlichen Naturschutzplanung. Allerdings handelt es sich hierbei um Kann-Bestimmungen, so dass die Gemeinden nicht zur Anwendung der Instrumente verpflichtet sind. Die Bestimmungen in den Naturschutzgesetzen dieser beiden Länder können Kooperationen letztendlich nicht verhindern; fördernde Wirkungen entfalten sie allerdings auch nicht. Vor allem in den beiden anderen untersuchten Ländern (Burgenland und Oberösterreich) eröffnet das Fehlen explizit aufgeführter Instrumente der Landschaftsplanung auf der örtlichen Ebene den Gemeinden einen sehr großen Handlungsspielraum. Sie können ohne nähere inhaltliche Vorgaben Landschaftspläne erarbeiten und dabei ohne weitere rechtliche Beschränkungen zusammenarbeiten. Allerdings kann es sich auf Grund fehlender rechtlicher Vorgaben dabei nur um informelle Landschaftspläne handeln.

5.3.3 Schweiz

Das Naturschutzrecht der Schweiz verweist auf das Instrumentarium des Raumplanungsrechtes. Eine Differenzierung des Kapitels in Unterkapitel zur überörtlichen und örtlichen Ebene des Naturschutzes ist daher entbehrlich.

Im Schweizer Rechtssystem lassen sich verschiedene Rechtsmaterien unter dem Begriff des Umweltschutzes subsumieren. Der 4. Abschnitt der Bundesverfassung führt folgende Bereiche unter dem Begriffspaar „Umwelt und Raumplanung“ auf: Art. 74: Umweltschutz, Art. 75: Raumplanung, Art. 76: Wasser, Art. 77: Wald, Art. 78: Natur- und Heimatschutz, Art. 79: Fischerei und Jagd, Art. 80: Tierschutz.⁹⁶

Der Umweltschutz im engeren Sinne dient dem „Schutz vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen“ (Hänni 2008: 364) und kommt eigenständig im Umweltschutzgesetz (USG) zum Ausdruck (vgl. ebd.: 359 ff.). Hinsichtlich eines Umweltschutzes im weiteren Sinne sind entsprechende Elemente z.B. auch im Raumplanungsrecht enthalten, da „die Einheitlichkeit des Lebensraumes verlangt, dass alle darin Geltung beanspruchenden Regelungen gleichberechtigt und koordiniert zur Anwendung gelangen“ (ebd.: 362). Die Raumplanung muss daher auch Umweltschutzziele berücksichtigen, was durch entsprechende Bestimmungen im RPG bundeseinheitlich und rahmensetzend erfolgt. Die das RPG weiter

⁹⁶ Daneben führt der 4. Abschnitt der BV auch noch Art. 75a auf, der sich mit der Vermessung befasst.

ausformenden kantonalen Raumplanungsgesetze beinhalten wegen der Beachtungspflicht des RPG gleichfalls umweltschutzrechtliche Elemente; dadurch „wirkt die Raumplanung als Mittel des Umweltschutzes“ (ebd.: 363).

Der Natur- und Heimatschutz in der Schweiz umfasst anders als die Rechtssystematik in Deutschland und Österreich nicht nur den Schutz von Natur und Landschaft, sondern zugleich durch den Begriff Heimatschutz auch denkmalschutzrechtliche Elemente. Das den Art. 78 BV konkretisierende NHG weist einen stark konservierenden Charakter auf; die biotischen Schutzelemente sollen aus naturwissenschaftlichen und die abiotischen Schutzelemente aus geschichtswissenschaftlichen Gründen erhalten werden (vgl. Hänni 2008: 402 f.). Die inhaltliche Verknüpfung zur Raumplanung erfolgt – auf der Bundesebene – nicht nur durch die Zielbestimmungen des Art. 2 RPG, sondern auch durch Art. 17 RPG, der bestimmt, dass durch Schutzzonen die biotischen wie auch abiotischen Schutzgüter erhalten werden sollen.

In der Schweiz stehen für Naturschutz und Landschaftspflege Instrumente für die überörtliche wie auch die örtliche Ebene zur Verfügung, die im Raumplanungsrecht des Bundes und der Kantone sowie im Naturschutzrecht des Bundes und der Kantone geregelt sind. Sie weisen unterschiedliche Eignungen für eine kooperative Wahrnehmung auf:

1. Richtplanung: Sie dient der konzeptionellen Vorbereitung der folgenden Planungsstufe und Koordinierung raumwirksamer Aufgaben (s.a. Kapitel 5.1.3.2) und beinhaltet auch Aussagen über Gebiete, die „besonders schön, wertvoll, für die Erholung oder als natürliche Lebensgrundlage bedeutsam sind“ (Art. 6 RPG). Wie in Kapitel 5.1.3.2 beschrieben, erscheint die Ebene der Richtplanung wegen ihres Leitliniencharakters generell geeignet, um von Gemeinden gemeinsam erarbeitet zu werden. Die kantonale Richtplanung scheidet für eine primäre Trägerschaft der Vollzugsverantwortung durch gemeindliche Zusammenschlüsse allerdings aus. Die regionale Richtplanung hingegen erscheint für eine Wahrnehmung durch gemeindliche Zusammenschlüsse geeignet.
2. Nutzungsplanung: Diese parzellengenaue Form der Planung unterscheidet „Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen“ (Art. 14 Abs. 1 RPG) voneinander. „Nach Art. 17 RPG sind besonders schöne sowie naturkundliche oder kulturgeschichtlich wertvolle Landschaften, bedeutende Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler und Lebensräume für schutzwürdige Tiere und Pflanzen in Schutzzonen einzubeziehen oder durch andere geeignete Massnahmen zu schützen“ (Hänni 2008: 403). Eine primäre Übernahme der Vollzugsverantwortung ist bei gesamtkantonalen Planungen nicht möglich. Teilkantonale (regionale) Nutzungsplanungen könnten wegen des überschaubareren räumlichen Bezuges jedoch den Gemeinden die Möglichkeit der Zusammenarbeit bieten. Auf der lokalen Ebene erscheint die Erarbeitung von Nutzungsplänen aneinandergrenzender Gemeinden durch IKZ möglich.
3. Andere Instrumente/Massnahmen: Neben den raumplanungsrechtlichen Massnahmen können die Kantone und Gemeinden bei ihrer Aufgabenerfüllung zum Schutz von Natur und Heimat Vorschriften erlassen, Vereinbarungen abschließen, Kosten für den Unterhalt der Schutzobjekte übernehmen bzw. diese erwerben (vgl. § 40 BauG AG; § 10 GNL BL; §§ 119^{bis}, 122 PBG SO; § 205 PBG ZH) oder die Schutzobjekte in das Inventar übernehmen (vgl. § 10 GNL

BL). Insbesondere die naturschutzrechtliche Maßnahme der Vereinbarung erscheint für eine kooperative Wahrnehmung geeignet.

Die Gesetzeskompetenzen, die aus den für die räumliche Gestaltung und Entwicklung wesentlichen Art. 74, 75 und 78 BV resultieren, sind uneinheitlich geregelt:

1. Umweltschutz: Die Gesetzgebungskompetenz für den Umweltschutz im engeren Sinne kommt zunächst dem Bund zu. Das USG als ausführendes Gesetz dieser Verfassungsnorm ist jedoch kein Universalgesetz, das alle Umweltbelange abschließend regelt. Der Umweltschutz als Querschnittsmaterie wirkt auch in andere Rechtsmaterien hinein (vgl. Hänni 2008: 360 ff.), so z.B. auch in den Bereich der Raumplanung (vgl. Art. 75 BV; Hänni 2008: 362 f.). Die Gewährleistungsverantwortung für den engeren Umweltschutz liegt allein beim Bund.
2. Raumplanung: Wie bereits beschrieben, tragen Bund und Kantone gemeinsam die Gewährleistungsverantwortung über die Raumplanung. Auf der Ebene der überörtlichen Raumplanung trägt der Bund eine primäre, generelle und die Kantone eine ergänzende, sekundäre, spezifische Verantwortung. Auf der Ebene der örtlichen Raumplanung übernehmen die Kantone für das Instrument der Richtplanung (so denn auf der örtlichen Ebene als Instrument vorhanden) die alleinige (spezialgesetzliche) Verantwortung. Für das Instrument der Nutzungsplanung trägt der Bund die primäre spezialgesetzliche Verantwortung, die durch eine sekundäre spezialgesetzliche Verantwortung der Kantone ergänzt wird.
3. Natur- und Heimatschutz: Die Rechtsetzungskompetenz über den Natur- und Heimatschutz ist ebenfalls zwischen dem Bund und den Kantonen aufgeteilt. Grundsätzlich sind für den Natur- und Heimatschutz die Kantone zuständig. Art. 78 Abs. 2-4 BV bezeichnen jedoch Kompetenzen des Bundes. So ist etwa der Biotopschutz eine Angelegenheit des Bundes (vgl. Art. 78 Abs. 4 BV), der Abs. 5 (Schutz von Mooren und Moorlandschaften) wiederum ist eine unmittelbar wirkende Norm auch gegenüber Privaten (vgl. Hänni 2008: 404). Die Gewährleistungsverantwortung ist daher anders als bei der Raumplanung nicht abgeschichtet, sondern auf spezifische Bereiche zwischen dem Bund und den Kantonen verteilt.

Differenziert nach den einzelnen untersuchten administrativen Einheiten ergibt sich folgendes Bild für die Vollzugsverantwortung:

1. Bund: Die Vollzugsverantwortung für die Raumplanung wird in den Kantonen geregelt (s.a. Kapitel 5.1.3.1).

Das NHG des Bundes nimmt nur geringen Bezug auf mögliche IKZ. Bei der Erstellung des Inventars kann sich der Bund auch auf die Arbeit von Organisationen, „die im Bereich Heimat- und Naturschutz oder der Denkmalpflege tätig sind“ (Art. 5 NHG), stützen. Auf Grund der Bestimmungen des NHG kann der Bund „Organisationen, die im Bereich Heimat- und Naturschutz tätig sind, zur Vernehmlassung auffordern“ (Art. 9 NHG). Durch diese Regelungen können IKZ allenfalls indirekt an der Arbeit des Bundes beteiligt (Art. 5 NHG) oder ins Verfahren einbezogen (Art. 9 NHG) werden und damit in sehr geringem Maße eine Verantwortung übernehmen.

2. Aargau: Im Bereich der überörtlichen Raumplanung liegt die Erarbeitungsverantwortung für die Richt- sowie die Nutzungsplanung in der Regel bei Kanton und Gemeinden bzw. auch bei regionalen Planungsverbänden. Die kantonale Nutzungsplanung stellt sich jedoch als Element der Auffangverantwortung dar. Die Entscheidungsverantwortung für die beiden Instrumente der überörtlichen Raumplanung liegt beim Kanton allein (s.a. Kapitel 5.1.3.2). Die Vollzugsverantwortung kann für den Bereich der örtlichen Raumplanung ebenfalls differenziert nach Erarbeitungs- und Entscheidungsverantwortung betrachtet werden. Während die Erarbeitungsverantwortung allein bei den Gemeinden liegt, teilen sich Gemeinden und Regierungsrat die Entscheidungsverantwortung (s.a. Kapitel 5.1.3.3).

Die Bestimmungen über den Natur- und Heimatschutz sind in diesem Kanton Bestandteil des BauG AG. In § 40 BauG AG werden Maßnahmen aufgeführt, die zum Teil hoheitlich und zum Teil privatrechtlich einzuordnen sind und dem Natur- und Heimatschutz dienen und sich gleichermaßen an Kanton und Gemeinden richten. Die in § 40 BauG AG aufgeführte Maßnahme, Schutzzonen auszuscheiden, gehört zum planungsrechtlichen Instrument des Nutzungsplanes (vgl. § 15 BauG AG). Auch die übrigen Maßnahmen, die unter § 40 BauG AG aufgeführt werden, sind keine spezifischen naturschutzrechtlichen Instrumente. Der natur- und heimatschutzrechtliche Teil des BauG AG greift auf bestehende Instrumente zurück. Auf Grund des Rückgriffes auf raumplanungsrechtliche Instrumente ergibt sich in diesem Fall keine gesonderte, spezifische naturschutzrechtliche Vollzugsverantwortung. Für die übrigen Maßnahmen tragen die Gemeinden – hinsichtlich der örtlichen Landschaftsplanung – die vollständige Vollzugsverantwortung.

3. Basel-Landschaft: Erarbeitungs- sowie auch Entscheidungsverantwortung über die überörtliche Raumplanung liegen ausschließlich beim Kanton (s.a. Kapitel 5.1.3.2). Die Situation über die Vollzugsverantwortung im Bereich der örtlichen Raumplanung entspricht der des Kantons Aargau (s.a. Kapitel 5.1.3.3).

Als einziger der untersuchten Kantone verfügt der Kanton Basel-Landschaft mit dem Gesetz über den Natur- und Landschaftsschutz (GNL BL) über ein eigenständiges Gesetz für diese Materie. Das im GNL BL aufgeführte Natur- und Landschaftsschutzkonzept dient zur Analyse und Festlegung von Schutzziele und Maßnahmen. Aufgestellt wird es allerdings vom Regierungsrat; eine Beteiligung der Gemeinden ist dabei nicht vorgesehen (vgl. § 8 GNL BL). Die Vollzugsverantwortung liegt daher vollständig beim Kanton. Der Kanton und die Gemeinden werden durch § 10 GNL BL zwar verpflichtet, schützenswerte Bestandteile der Landschaft zu erheben, allerdings soll dies im Rahmen ihrer raumplanerischen Aufgaben geschehen (vgl. § 11 GNL BL). Das GNL BL verweist damit ebenso wie die Bestimmungen über den Natur- und Heimatschutz im Kanton Aargau auf das raumplanungsrechtliche Instrumentarium. Auch wenn der Kanton Basel-Landschaft über ein eigenständiges Gesetz über den Natur- und Heimatschutz verfügt, können die Gemeinden auf Grund der Regelungen dieses Gesetzes nur auf bestehende Instrumente zurückgreifen. Eine gesonderte, spezifische Vollzugsverantwortung ergibt sich für die Gemeinden dadurch ebenso wie im Kanton Aargau auf Grund des Rückgriffes auf raumplanungsrechtliche Instrumente in diesem Fall nicht. Für

die übrigen (raumplanungsrechtlich basierten) Maßnahmen tragen die Gemeinden – hinsichtlich der örtlichen Landschaftsplanung – die vollständige Vollzugsverantwortung.

4. Solothurn: Der Kanton und Regionalplanungsorganisationen teilen sich die Erarbeitungsverantwortung für die Richtplanung im Bereich der überörtlichen Raumplanung; diese Verantwortungsart liegt im Fall der überörtlichen Nutzungsplanung jedoch beim Kanton. Die Entscheidungsverantwortung liegt – ähnlich wie im Kanton Aargau – für die überörtliche Raumplanung allein beim Kanton (s.a. Kapitel 5.1.3.2). Die Situation über die Vollzugsverantwortung im Bereich der örtlichen Raumplanung entspricht auch hier der des Kantons Aargau (s.a. Kapitel 5.1.3.3).

Wie in den Kantonen Aargau und Zürich sind die Bestimmungen über den Natur- und Heimatschutz Bestandteil des kantonalen Raumplanungsgesetzes (PBG SO). Neben sonstigen Maßnahmen, die dem Natur- und Heimatschutz dienen (und in § 119^{bis} PBG SO geregelt sind), verweist § 120 PBG SO auf das Instrument der Ortsplanung der Gemeinden. Die Situation der Vollzugsverantwortung stellt sich somit wie im Kanton Aargau dar.

5. Zürich: Die Verantwortungssituation im Bereich der überörtlichen Raumplanung entspricht weitgehend der des Kantons Solothurn (s.a. Kapitel 5.1.3.2). Die Situation über die Vollzugsverantwortung im Bereich der örtlichen Raumplanung entspricht weitgehend der des Kantons Aargau (s.a. Kapitel 5.1.3.3).

Auch im Kanton Zürich sind die Bestimmungen über den Natur- und Heimatschutz Bestandteil des Raumplanungsgesetzes (PBG ZH). In § 205 PBG ZH werden die dem Natur- und Heimatschutz dienenden Maßnahmen aufgeführt; hier wird u.a. auf das Instrumentarium des Planungsrechtes verwiesen. Daher stellt sich die Verantwortungssituation ebenso wie im Kanton Aargau bzw. Solothurn dar.

Der Auffangverantwortung kommt im Modell des Gewährleistungsstaates eine besondere Bedeutung zu; hierfür müssen folgende Fragen beantwortet werden:

1. *Greifen die Bestimmungen auf Bundesebene bzw. die kantonalen Bestimmungen in die (Landschafts-)Planung der Gemeinden ein, werden die Gemeinden zur Zusammenarbeit verpflichtet bzw. werden die örtlichen Aufgaben ggf. den Gemeinden entzogen, wodurch die Gemeindeautonomie in diesem Aufgabenbereich gemindert wird?*
2. *Geben die Bestimmungen auf Bundesebene bzw. die kantonalen Bestimmungen Anreize für eine gemeinsame Aufgabenerfüllung?*

Beide Fragen können differenziert nach den administrativen Einheiten wie folgt beantwortet werden:

1. Bund: Durch Art. 25a RPG wird für die Bereiche der Baubewilligung und Nutzungsplanung die Koordination der Behörden untereinander geregelt. Die Wirkung dieser Regelung ist allerdings ambivalent, da zwar eindeutige Zuständigkeiten geschaffen werden müssen, ein Agieren auf gleicher Augenhöhe durch die Einrichtung bzw. Bezeichnung einer Leitbehörde jedoch untergraben wird (s.a. Kapitel 5.1.3.1).

Im Bereich des Natur- und Heimatschutzes verbindet der Bund die Elemente Zwang und Anreiz miteinander. Die Kantone werden verpflichtet „regionale Bestrebungen zur Errichtung und Erhaltung von Parks von nationaler Bedeutung“ (Art. 23i NHG) zu unterstützen.

2. Aargau: Dieser Kanton setzt im Bereich der überörtlichen wie auch der örtlichen Raumplanung Anreize für eine Zusammenarbeit und übt gleichzeitig aber auch Zwang zur Kooperation aus (s.a. Kapitel 5.1.3.2 und Kapitel 5.1.3.3).

Der Abschnitt über den Natur- und Heimatschutz des BauG AG enthält keine eigenständigen Anreize bzw. übt keinen eigenständigen Zwang zur Zusammenarbeit der Gemeinden aus. Auf Grund des Rückgriffes auf bestehendes Instrumentarium zur Durchsetzung natur- und heimatschutzrechtlicher Belange greifen die planungsrechtlichen Bestimmungen, die in den Kapiteln 5.1.3.2 (überörtliche Raumplanung) und 5.1.3.3 (örtliche Raumplanung) beschrieben wurden (Ersatzvornahme als Zwang oder Bestimmungen über die Aufgaben regionaler Planungsverbände in § 11 BauG AG als Anreiz für den Bereich der örtlichen Raumplanung).

3. Basel-Landschaft: Der Kanton übt weder einen Zwang zur Zusammenarbeit im Bereich der überörtlichen Raumplanung aus noch setzt er Anreize hierfür (s.a. Kapitel 5.1.3.2). Im Bereich der örtlichen Raumplanung hingegen entspricht die Situation der Auffangverantwortung der des Kantons Aargau (s.a. Kapitel 5.1.3.3).

Das eigenständige – nicht ins Raumplanungsgesetz integrierte – GNL BL sieht vor, dass der Kanton Ersatzvornahmen anordnen kann (vgl. § 30 GNL BL): Kommt eine Gemeinde den ihr auferlegten natur- und heimatschutzrechtlichen Aufgaben nicht nach, kann der Kanton durch diesen Eingriff den gemeindlichen Handlungsspielraum mindern und zont die Aufgaben temporär durch die kantonale Aufgabenübernahme hoch. Die Auffangverantwortung wird somit generell durch den Kanton wahrgenommen. Für die Gemeinden ergibt sich durch Bildung einer IKZ die Möglichkeit, weiterhin die Verantwortung für die betreffende Aufgabe zu tragen, auch wenn die Einbindung in kooperative Organisationen mit einer Minderung gemeindlicher Entscheidungsfreiheit einhergeht. Die Aufsicht über die geschützten Naturobjekte können die Gemeinden einem fachkundigen Dritten übertragen. Hiermit wird zumindest implizit im naturschutzrechtlichen Bereich auch eine Möglichkeit der Aufgabenwahrnehmung durch IKZ eröffnet (vgl. § 28 GNL BL).

4. Solothurn: Ein Zwang zur Zusammenarbeit der Gemeinden im Bereich der überörtlichen Raumplanung erfolgt durch den Kanton nicht, allerdings setzt er Anreize hierfür (s.a. Kapitel 5.1.3.2). Im Bereich der örtlichen Raumplanung hingegen entspricht die Situation der Auffangverantwortung ebenfalls der des Kantons Aargau (s.a. Kapitel 5.1.3.3).

Die Situation über die Auffangverantwortung für den Bereich des Natur- und Heimatschutzes gleicht im Kanton Solothurn weitgehend der im Kanton Aargau.

5. Zürich: Ähnlich wie im Kanton Solothurn übt auch der Kanton Zürich keinen Zwang zur Kooperation der Gemeinden im Bereich der überörtlichen Raumplanung aus, setzt jedoch Anreize für eine Zusammenarbeit (s.a. Kapitel 5.1.3.2). Auch in diesem Kanton entspricht die

Situation der Auffangverantwortung im Bereich der örtlichen Raumplanung weitgehend der des Kantons Aargau (s.a Kapitel 5.1.3.3).

Eine begriffliche Übereinstimmung weist das PBG ZH mit dem deutschen Naturschutzrecht bei dem Instrument des Landschaftsplanes auf. Er kann auf kantonaler und regionaler Ebene in Form eines Siedlungs- und Landschaftsplanes als Teilrichtplan – und somit als Bestandteil des Richtplanes – erarbeitet werden (vgl. §§ ff. 20 PBG ZH). Über die Inhalte kommunaler Richtpläne entscheidet die Gemeinde (vgl. § 31 PBG ZH). Damit steht auch den Gemeinden dieses – integrierte – Instrument zur Verfügung. Da die regionale Zusammenarbeit der Gemeinden durch pflichtige Zweckverbände zu erfolgen hat (vgl. § 12 PBG ZH), kommt dem Landschaftsplan auch in der interkommunalen Zusammenarbeit eine kooperationsfördernde – Anreiz setzende – Bedeutung. Im Übrigen ähnelt die Situation über die Auffangverantwortung im Kanton Zürich weitgehend der Situation im Kanton Aargau.

Abbildung 56: Verantwortungsteilung der Aufgabe „Landschaftsplanung“ (Schweiz)

	Gewährleistungs- verantwortung	Vollzugsverantwortung		Auffangverantwortung	
		Erarbeitung	Entscheidung	Zwang	Anreiz
Überörtliche Landschaftsplanung					
Bund	Raumplanung (RP): Bund (generell)/Kanton (spezifisch) Natur- und Heimatschutz (NHS): Bund (Einzelkompetenzen)/Kanton (generell)	RP: Wird in den Kantonen geregelt		RP: Koordinationspflicht	
Aargau		RP: Richt- und Nutzungsplanung: Gemeinsam von Kanton und Regionalen Planungsverbänden	RP: Richt- und Nutzungsplanung: Kanton	Kantonale Nutzungsplanung durch Kanton und mit regionalen Planungsverbänden Grundlagenarbeiten durch IKZ	Aufgabenübertragung auf IKZ Regionale Sachpläne durch Gemeinden
Basel-Landschaft		NHS: Keine gesonderte Verantwortung für Gemeinden/IKZ		NHS: Keine gesonderte Verantwortung für Gemeinden/IKZ	
		RP: Kanton NHS: Keine gesonderte Verantwortung für Gemeinden/IKZ	NHS: Ersatzvornahme (§ 30 GNL BL)	NHS: Tiw. Aufgabenübertragung möglich (§ 28 GNL BL)	

	Gewährleistungsverantwortung	Vollzugsverantwortung		Auffangverantwortung	
		Erarbeitung	Entscheidung	Zwang	Anreiz
Überörtliche Landschaftsplanung					
Solothurn	Raumplanung (RP): Bund (generell)/Kanton (spezifisch) Natur- und Heimatschutz (NHS): Bund (Einzelkompetenzen)/Kanton (generell)	RP: Richtplanung: Kanton/Regionalplanungsorganisation (nur Grundlagen) Nutzungsplanung: Kanton	RP: Kanton		Gemeinsame Aufgabenerledigung durch Zweckverbände
		NHS: Keine gesonderte Verantwortung für Gemeinden/IKZ		NHS: Keine gesonderte Verantwortung für Gemeinden/IKZ	
Zürich		RP: Richtplanung: Kanton/Regionale Planungsverbände (nur Grundlagen) Nutzungsplanung: Kanton	RP: Kanton		Aufgabenübertragung auf IKZ
		NHS: Keine gesonderte Verantwortung für Gemeinden/IKZ		NHS: Keine gesonderte Verantwortung für Gemeinden/IKZ	NHS: Landschaftsplan als Teilrichtplan (§ 23 PBG ZH)
Örtliche Landschaftsplanung					
Aargau	RP: Bund/Kantone (Nutzungsplanung) NHS: Bund (Einzelkompetenzen)/Kanton (generell)	RP: Gemeinde	RP: Gemeinde/Kanton	RP: Ersatzvornahme (§ 14 BauG AG)	RP: Siehe Kapitel 3.2.4; § 11 BauG AG
		NHS: Tlw. keine gesonderte Verantwortung; tlw. Gemeinden		NHS: Keine gesonderte Verantwortung für Gemeinden/IKZ	
Basel-Landschaft	RP: Kanton (Richtplanung); Bund/Kantone (Nutzungsplanung) NHS: Bund (Einzelkompetenzen)/Kanton (generell)	RP: Gemeinde	RP: Gemeinde/Kanton	RP: Ersatzvornahme (§ 5 RBG BL)	RP: Siehe Kapitel 3.2.4
		NHS: Tlw. keine gesonderte Verantwortung; tlw. Gemeinden		NHS: Ersatzvornahme (§ 30 GNL BL)	NHS: Tlw. Aufgabenübertragung möglich (§ 28 GNL BL)

	Gewährleistungsverantwortung	Vollzugsverantwortung		Auffangverantwortung	
		Erarbeitung	Entscheidung	Zwang	Anreiz
Örtliche Landschaftsplanung					
Solothurn	RP: Bund/Kanton (Nutzungsplanung) NHS: Bund (Einzelkompetenzen)/Kanton (generell)	RP: Gemeinde	RP: Gemeinde/Kanton	RP: Ersatzvornahme (§ 12 PBG SO)	RP: Siehe Kapitel 3.2.4
		NHS: Tlw. keine gesonderte Verantwortung; tlw. Gemeinden		NHS: Keine gesonderte Verantwortung für Gemeinden/IKZ	
Zürich	RP: Kanton (Richtplanung); Bund/Kanton (Nutzungsplanung) NHS: Bund (Einzelkompetenzen)/Kanton (generell)	RP: Gemeinde	RP: Gemeinde/Kanton	RP: Ersatzvornahme (§ 344 PBG ZH)	RP: Siehe Kapitel 3.2.4; § 13 PBG ZH
		NHS: Tlw. keine gesonderte Verantwortung; tlw. Gemeinden		NHS: Keine gesonderte Verantwortung für Gemeinden/IKZ	NHS: Landschaftsplan als Teilrichtplan (§ 31 PBG ZH)

(Quellen: Eigene Darstellung nach BV, RPG, NHG, KV AG, KV BL, KV SO, KV ZH, BauG AG, RBG BL, GNL BL, PBG SO, PBG ZH)

Das rahmensetzende NHG des Bundes beinhaltet lediglich eine schwache kooperationsfördernde Wirkung im Aufgabenbereich des Natur- und Heimatschutzes.

Auf Grund der unmittelbaren Einbindung des Natur- und Heimatschutzes in die Raumplanungsgesetze der Kantone bzw. durch Rückgriff auf deren Instrumente sind überwiegend die Bestimmungen der kantonalen Raumplanungsgesetze maßgeblich (mit Ergänzung für die gesonderte Situation im Kanton Basel-Landschaft, der über ein eigenständiges Gesetz über Natur- und Landschaftspflege verfügt).

5.3.4 Zusammenfassendes Zwischenfazit

In den drei untersuchten Staaten weist das Naturschutzrecht, das zu den umweltbezogenen Rechtsmaterien gehört, unterschiedliche Grade an Eigenständigkeit auf. In Deutschland existieren sowohl auf der Bundes- wie auch auf der Länderebene eigenständige Gesetze zum Naturschutz (BNatSchG sowie die Ausführungsgesetze der Länder zum BNatSchG). In Österreich hingegen existiert – ähnlich wie im Bereich des Raumplanungsrechts – keine Bestimmung über den Naturschutz auf der Bundesebene. Naturschutzrechtliche Bestimmungen finden sich auf der Länderebene in mehreren Gesetzesmaterien wie z.B. den Naturschutzgesetzen, darüber hinaus finden sich aber auch naturschutzrechtliche Elemente in den Raumplanungsgesetzen. Anders als in Deutschland und Österreich umfasst in der Schweiz der Natur- und Heimatschutz auch denkmalschutzrechtliche Bestimmungen. Auf der Ebene des Bundes besteht das NHG. Auf kantonaler Ebene weist von den untersuchten Kantonen lediglich Basel-Landschaft ein eigenständiges Gesetz über den Natur- und Heimatschutz auf, in den übrigen Kantonen sind die natur- und heimatschutzrechtlichen Bestimmungen in die Raumplanungsgesetze integriert.

Die Naturschutzgesetze in Deutschland, die Naturschutz- und Raumplanungsgesetze in Österreich sowie die Raumplanungsgesetze in der Schweiz (und das Natur- und Heimatschutzgesetz des Kantons Basel-Landschaft) stellen verschiedene Instrumente für die über- sowie örtliche Landschaftsplanung zur Verfügung:

1. Überörtliche Landschaftsplanung: In allen drei Staaten besteht die Möglichkeit, formelle Landschaftsplanung bzw. naturschutzrechtliche Planung für den Gesamttraum eines Landes bzw. Kantons zu betreiben. Auf der teilräumlichen – somit regionalen – Ebene sind zwar in allen deutschen Ländern, aber nur in zwei der untersuchten Länder Österreichs und nur in einem Kanton der Schweiz explizit landschaftsplanerische Instrumente einsetzbar (wenngleich nicht von den Gemeinden). In Deutschland handelt es sich (für den Gesamt- wie auch Teilraum eines Landes) um planerische Instrumente, die im Bundesgesetz bzw. in den Ländergesetzen zum Naturschutz enthalten sind. In Österreich sind naturschutzrechtliche Instrumente in den Naturschutzgesetzen, aber auch naturschutzrechtliche Elemente in den Raumplanungsgesetzen der Länder enthalten. In der Schweiz existieren keine eigenständigen formellen landschaftsplanerischen Instrumente, die von den Gemeinden angewandt werden können, stattdessen werden hier die bekannten Instrumente des Raumplanungsrechtes eingesetzt.
2. Örtliche Landschaftsplanung: In Deutschland und Österreich sind zwar landschaftsplanerische Instrumente für den Gesamt- sowie den Teilraum einer Gemeinde bekannt, sie sind jedoch nur in Deutschland explizit in allen Ländern rechtlich geregelt. Nur in zwei der untersuchten Länder Österreichs sind landschaftsplanerische Instrumente der Naturschutzgesetze auch von den Gemeinden anwendbar. In der Schweiz gilt auf der Ebene der örtlichen Landschaftsplanung dasselbe wie für die überörtliche Ebene. Auch hier muss auf das Instrumentarium des Raumplanungsrechtes zurückgegriffen werden.

Der Vergleich der Eigenständigkeit des landschaftsplanerischen Instrumentariums in den drei Staaten vermittelt zunächst den Eindruck, österreichisches und schweizerisches Naturschutzrecht bzw. die naturschutzrechtlichen Bestimmungen in den Raumplanungsgesetzen würden der Landschaftsplanung einen deutlich geringeren Stellenwert einräumen als in Deutschland. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass auch z.B. die Instrumente der örtlichen Landschaftsplanung in Deutschland in der Regel entweder im Rahmen der Bauleitplanung aufgestellt werden oder als Grundlage für die Bauleitplanung dienen.⁹⁷ Daher erscheint die Haltung z.B. in der Schweiz „konsequenter“, wenn die landschaftsplanerischen Elemente Bestandteil der Raumplanung sind.

Die verschiedenen Verantwortungsarten des Modells der Gewährleistungsverantwortung stellen sich folgendermaßen dar:

1. Gewährleistungsverantwortung: Die Situation über diese Verantwortungsart stellt sich für die drei miteinander verglichenen Staaten sehr unterschiedlich dar – nicht zuletzt deshalb, weil landschaftsplanerische Bestimmungen in Deutschland in eigenständigen Naturschutzgesetzen, naturschutzrechtliche Elemente in Österreich und der Schweiz jedoch auf Naturschutz- sowie

⁹⁷ Die Ausnahme von der Regel stellt die Situation in NRW dar: Hier werden Landschaftspläne als Satzungen beschlossen (vgl. § 16 LG NRW).

Raumplanungsgesetze verteilt sind. In Deutschland trägt auf allen Ebenen zunächst der Bund diese Verantwortungsart; jedoch können die Länder (abgesehen von einem abweichungsresistenten Kernbereich) von der Bundesgesetzgebung abweichen, so dass sie eigene (sekundäre, wenn auch schwächere als vor der Föderalismusreform) Verantwortung übernehmen.

In Österreich verfügt der Bund über keine Gesetzgebungskompetenz für den Bereich des Naturschutzes (auf der überörtlichen wie auch örtlichen Ebene), daher sind die Länder Träger der Gewährleistungsverantwortung. Für die überörtliche Raumplanung sind ebenfalls die Länder alleinige Träger der Gewährleistungsverantwortung. Die Aufgabe der örtlichen Raumplanung wird den Gemeinden durch Art. 118 B-VG gewährleistet. Der Bund übernimmt damit eine generelle Verantwortungsträgerschaft, weiterreichende Kompetenzen (für z.B. ein rahmensetzendes Raumplanungsgesetz) stehen ihm jedoch nicht zu. Die Konkretisierung der Aufgabe der örtlichen Raumplanung erfolgt in den Raumplanungsgesetzen der Länder, die somit die spezifische Gewährleistungsverantwortung tragen.

Die Gewährleistungsverantwortung im Bereich des Natur- und Heimatschutzrechtes verteilt sich in der Schweiz (für die überörtliche wie auch örtliche Ebene) auf den Bund und die Kantone. Für den Bereich der Raumplanung auf der überörtlichen Ebene besteht in der Schweiz die Situation wie in Deutschland vor der Änderung des Grundgesetzes. Der Bund verfügt über eine primäre, jedoch auf Grund des rahmensetzenden Charakters lediglich generelle Verantwortung. Die Kantone verfügen über eine sekundäre und spezifische Gewährleistungsverantwortung. Auf der örtlichen Ebene ist die Situation dieser Verantwortungsart stark ausdifferenziert und verteilt sich auf den Bund und die Kantone.

2. Vollzugsverantwortung: In Deutschland sind – so denn regionale Landschaftsplanung betrieben wird – entweder die Träger der Regionalplanung oder die obere bzw. untere Naturschutzbehörde verantwortlich im Sinne des Modells des Gewährleistungsstaates. Auf der örtlichen Ebene liegt die Verantwortung in der Regel bei den Trägern der Bauleitplanung. In Österreich und der Schweiz kann diese Verantwortungsart partiell in die Erarbeitungs- und die Entscheidungsverantwortung differenziert werden.

Für den Bereich des Naturschutzes ist in Österreich auf der überörtlichen Ebene das Land und auf der örtlichen Ebene sind teilweise das Land und teilweise die Gemeinden Träger der gesamten Vollzugsverantwortung. Die Verantwortungsträgerschaft im Bereich der Raumplanung verteilt sich auf der überörtlichen Ebene für die Erarbeitungsverantwortung auf das Land und die Gemeinden;⁹⁸ die Entscheidungsverantwortung liegt allein bei dem jeweiligen Land. Auf der örtlichen Ebene sind im Bereich der Raumplanung die Gemeinden Träger der Erarbeitungsverantwortung. Die Entscheidungsverantwortung wiederum liegt verteilt bei den Gemeinden und dem jeweiligen Land.

Auf Grund der geringen instrumentellen Bedeutung existiert für den Bereich des Natur- und Heimatschutzes in der Schweiz nur auf der örtlichen Ebene teilweise eine Vollzugsverantwortung.

⁹⁸ Wie der Eintrag in der Abbildung 57 zeigt, stellt sich die Situation über die Erarbeitungsverantwortung sehr differenziert dar.

tung, die dann bei den Gemeinden liegt. Für den Bereich der überörtlichen Raumplanung stellt sich die Verantwortungsträgerschaft sehr differenziert dar. Auf der örtlichen Ebene der Raumplanung ähnelt die Situation der in Österreich: Die Gemeinden sind Träger der Erarbeitungsverantwortung, die Entscheidungsverantwortung liegt bei Gemeinden und Regierungsrat.

3. Auffangverantwortung: Für diese Verantwortungsart sind die beiden folgenden Fragen zu beantworten:
 - a. *Greift eine staatliche Regelungseinheit in die räumliche Planung der Gemeinden ein, verpflichtet sie die Gemeinden zur Zusammenarbeit bzw. werden die örtlichen Planungsaufgaben ggf. den Gemeinden entzogen, wodurch die staatliche Regelungseinheit die Gemeindeautonomie in diesem Aufgabenbereich mindert?*
 - b. *Geben die staatlichen Bestimmungen Anreize zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung?*

Die erste Frage kann für die überörtliche Ebene der Landschaftsplanung in Deutschland dahingehend beantwortet werden, dass in drei Ländern – in denen die Landkreise und kreisfreien Städte Träger der überörtlich-teilräumlichen Landschaftsplanung sind – Kooperationszwänge bestehen (Brandenburg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt), indem die jeweilige Aufsichtsbehörde das Mittel der Ersatzvornahme einsetzen kann. Das brandenburgische Naturschutzgesetz sieht zudem vor, dass unter bestimmten Voraussetzungen von den Aufgabenträgern gemeinsame Landschaftsrahmenpläne aufgestellt werden sollen. Ferner stellen die Bestimmungen über die Aufgabenzuständigkeit in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt – ähnlich wie im Aufgabenbereich der Bauaufsicht – ggf. ein kooperationshinderndes Element dar. Für die örtliche Ebene der Landschaftsplanung sehen die Naturschutzgesetze einiger Länder für die Aufstellung von Landschafts- und/oder Grünordnungsplänen Verfahrensvorschriften vor bzw. verweisen auf die Verfahrensvorschriften des BauGB. Die kooperativen Wirkungen der Verfahren gleichen somit denen des Verfahrens der Bauleitplanung, die vor allem durch die Beteiligung der Nachbargemeinden geprägt sind. Zudem schreiben einige Länder den Trägern der Aufgabe der Landschaftsplanung explizit die Abstimmung mit den Nachbargemeinden vor.

Auf der Ebene der überörtlichen Landschaftsplanung sehen die gesetzlichen Bestimmungen der untersuchten Länder Österreichs keinerlei Kooperationszwänge vor. Auf der Ebene der örtlichen Planung wirken lediglich die Zwänge aus dem Raumplanungsrecht.

In der Schweiz besteht in dem Kreis der untersuchten Kantone in den Bereichen des überörtlichen sowie des örtlichen Natur- und Heimatschutzes lediglich im Kanton Basel-Landschaft ein Zwang, der durch die „drohende“ Ersatzvornahme ausgeübt wird. Im Bereich der überörtlichen Raumplanung entfalten teilweise kantonale Nutzungspläne die Wirkung einer Auffangverantwortung. Auf der örtlichen Ebene sind Ersatzvornahmen möglich.

Die Betrachtung der zweiten Frage führt für Deutschland zu dem Ergebnis, dass lediglich das Land Schleswig-Holstein ausdrücklich eine starke kooperationsfördernde Wirkung vorsieht, indem es bestimmt, dass mehrere Gemeinden einen gemeinsamen Landschaftsplan aufstellen können.

In Österreich bestehen weder auf der überörtlichen noch auf der örtlichen Ebene des Naturschutzes Anreizelemente zur Kooperation.

In der Schweiz bestehen sowohl auf der Ebene des überörtlichen wie auch des örtlichen Natur- und Heimatschutzes zumindest in einigen der untersuchten Kantone Anzeielemente. Gleiches gilt auch für den Bereich der überörtlichen sowie örtlichen Raumplanung.

Abbildung 57: Synopse des Rechts der Naturschutz- und Landschaftspflege in D – A – CH

		Deutschland	Österreich	Schweiz
Überörtliche Landschaftsplanung				
Instrumente	Gesamtraumplanung	Landschaftsprogramm	Naturschutz (NSch): Naturraumerhebung/Naturschutzrahmenplan/Landschaftsrahmenplan/Inventare/Landschaftspflegeplan Raumplanung (RP): Landesraumordnungsplan/Raumordnungsprogramm/Landesentwicklungsprogramm/Landesraumplan	Kantonaler Richtplan Kantonaler Nutzungsplan
	Teilraumplanung	Landschaftsrahmenpläne	NSch: Naturschutzrahmenpläne für Teile des Landes (Oberösterreich, Steiermark) RP: Regionale Raumordnungsprogramme	Regionale Sachpläne (Aargau)
Gewährleistungsverantwortung		Bund (spezifisch), Land (spezifisch)	NSch: Land RP: Land	Natur- und Heimatschutz (NHS): Bund (Einzelkompetenzen)/Kanton (generell) Raumplanung (RP): Bund (generell/Kanton (spezifisch))
Vollzugsverantwortung	Erarbeitung	Tlw. Träger der Regionalplanung; tlw. obere und/oder untere Naturschutzbehörde	NSch: Land RP: Primär: Land; sekundär: tlw. keine, schwache oder sehr schwache Mitwirkung der Gemeinden/IKZ	NHS: Keine gesonderte Verantwortung für Gemeinden/IKZ Tlw. gemeinsam Kanton/Gemeinde; tlw. Kanton/IKZ (nur Grundlagen); tlw. Gemeinde (regionale Sachpläne in Aargau); tlw. Kanton
	Entscheidung		NSch: Land RP: Land	NHS: Keine gesonderte Verantwortung für Gemeinden/IKZ RP: Kanton; tlw. (regionale Sachpläne in Aargau) Gemeinden

		Deutschland	Österreich	Schweiz		
Überörtliche Landschaftsplanung						
Auffangverantwortung	Zwang	Tlw. gemeinsame Landschaftsrahmenpläne; tlw. Zuständigkeitsbestimmung durch Aufsichtsbehörde; tlw. Ersatzvornahme		NHS: Überwiegend keine gesonderte Verantwortung für Gemeinden/IKZ; in BL Ersatzvornahme möglich RP: Tlw. kantonaler Nutzungsplan als Element der Auffangverantwortung		
	Anreiz			NHS: Aufgabenübertragung möglich (BL); Landschaftsplan als Teilrichtplan (ZH) RP: Tlw. Aufgabenübertragung auf IKZ möglich; regionale Sachpläne (Aargau)		
Örtliche Landschaftsplanung						
Instrumente	Gesamtes Gemeindegebiet	Landschaftsplan	NSch: Landschaftspflegepläne (Steiermark); örtliche Entwicklungskonzepte (Vorarlberg) RP: Räumliches Entwicklungskonzept; Flächenwidmungsplan	Richtplan Nutzungsplan		
	Teile des Gemeindegebietes	Grünordnungsplan	RP: Bebauungsplan	Nutzungsplan		
Gewährleistungsverantwortung		Bund (spezifisch), Land (spezifisch)	NSch: Land RP: Bund, Land	NHS: Bund (Einzelkompetenz)/Kantone (generell) RP allgem.: Bund (verfassungsrechtlich-generell, spezialrechtlich-generell)/Kanton (verfassungsrechtlich-spezifisch, spezialrechtlich-spezifisch) Nutzungsplanung: Bund (spezialrechtlich)/Kanton (spezialrechtlich) Richtplanung: Kanton		
Vollzugsverantwortung	Erarbeitung	Tlw. Träger der Bauleitplanung; tlw. untere Naturschutzbehörden	NSch: Tlw. Land; tlw. Gemeinden (Steiermark, Vorarlberg)	RP: Gemeinde	NHS: Tlw. keine gesonderte Verantwortung für Gemeinden/IKZ; tlw. Gemeinden	RP: Gemeinde
	Entscheidung			RP: Gemeinde/Landesregierung		RP: Gemeinde/Regierungsrat

		Deutschland	Österreich	Schweiz
Örtliche Landschaftsplanung				
Auffangverantwortung	Zwang	Tlw. Beteiligungsverfahren; tlw. Abstimmungspflicht	RP: Ersatzvornahme möglich; kleinregionales Entwicklungskonzept (Steiermark)	NHS: Überwiegend keine gesonderte Verantwortung für Gemeinden/IKZ; Ersatzvornahme möglich (BL) RP: Ersatzvornahme möglich
	Anreiz	Gemeinsame Landschaftsplanung möglich (nur SH)	RP: Keine gesonderten Anreize in den Raumplanungsgesetzen in den Abschnitten über örtliche Raumplanung	NHS: Tlw. keine gesonderte Verantwortung für Gemeinden/IKZ; Aufgabenübertragung möglich (BL); Landschaftsplan als Teilrichtplan (ZH) RP: Aufgabenübertragung auf Regionale Planungsverbände möglich

(Quelle: Eigene Darstellung basierend auf den Ausführungen des Kapitels 5.3)

6 Abschließende Thesen

Das erkenntnisleitende Interesse dieser Arbeit liegt darin, *den Möglichkeiten des Erhaltes der gemeindlichen Autonomie durch die Bildung interkommunaler Kooperationen vor dem Hintergrund verminderter Leistungsfähigkeit und den daraus drohenden Sanktionen nachzugehen*. Diese Sanktionen befinden sich in einem Spannungsfeld, das durch eine dauerhafte Aufgabenhochzongung, eine gemeindliche Fusion sowie das Eingreifen des Staates mittels Vollziehung einer Ersatzvornahme gekennzeichnet ist. Der Untersuchungsrahmen dieser Arbeit wurde zum einen durch vorliegendes empirisches Datenmaterial – das für den Untersuchungsfall Deutschland aufbereitet wurde – und zum anderen durch die Beschränkung auf einige wenige Rechtsmaterien (Planungs-, Bau- sowie Naturschutzrecht) abgesteckt.

Die zentralen Erkenntnisse der Untersuchung werden nun abschließend in generalisierten, thesenartigen Aussagen dargestellt. Diesen Aussagen werden jedoch – nach thematischen Schwerpunkten geordnet – die wesentlichen Befunde der Untersuchung vorangestellt.

Zuvor ist allerdings nochmals auf den gewählten Forschungsansatz und das methodische Vorgehen hinzuweisen. Diese Arbeit ist nicht deduktiv (hypothesenprüfend), sondern induktiv (hypothesenerkundend) ausgerichtet. Einen Anspruch auf eine statistische Repräsentativität erheben die Befunde dieser Untersuchung daher nicht. Die Generalisierung erfolgt vielmehr durch eine „Typenbildung im Sinne von Repräsentanz“ (Lamnek 2005: 187). Die „Generalisierung soll durch typische Fälle und nicht durch viele zufällige Fälle ermöglicht werden“ (Lamnek 2005: 187). Daher wurde das vorhandene Datenmaterial in einem ersten Schritt empirisch-quantitativ hinsichtlich möglicher Beziehungsmuster betrachtet und anschließend in einem – vereinfachten – Rechtsvergleich die kooperationsgestaltende Wirkung von ausgewählten Rechtsmaterien analysiert.

1. Aufgaben

Der Begriff der Aufgabe stellt den Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit dar. Über ihn leitet sich das in zwei Kapiteln aus grundsätzlichen Betrachtungen gewonnene und überarbeitete Modell der Gemeinden im Gewährleistungsstaat ab und bildet gleichfalls den Kern der gemeindlichen Autonomie.

Eine Aufgabe ist dadurch gekennzeichnet, dass sie auf die Erreichung eines Zieles ausgerichtet ist und sich an einen Adressaten richtet, der zu einem Handlungsauftrag verpflichtet wird. Die zu erreichenden Ziele wiederum stehen in verschiedenen Beziehungen zueinander, was insbesondere bei den (raum-) planungsbezogenen Aufgaben besonders bedeutsam ist, da es sich z.B. beim ersten Teil des deutschen Gesetzes zum Städtebaurecht um finalstrukturierte Normen handelt. Die Adressaten (Aufgabenträger) der Handlungsverpflichtung, die in dieser Arbeit eingehend betrachtet werden sollten, sind die „Gemeinden als der Kristallisationspunkt bürgernaher Demokratie und Politik“ (Lummerstorfer 2006: 249).

Aufgaben können – insbesondere in Hinblick auf die Gemeinden als Aufgabenträger – abgestuft differenziert werden.

In Anlehnung an die Theorien zur Differenzierung von öffentlichem und privatem Recht kann – zunächst noch sehr allgemein – zwischen öffentlichen und privaten Aufgaben unterschieden werden. Um öffentliche Aufgaben handelt es sich, wenn durch sie das Wohl der Allgemeinheit gefördert werden soll (Interessentheorie) oder sie im Konfliktfall anderen Interessen gegenüber vorrangig sind (Subordinationstheorie) oder sie nur von den Trägern der Hoheitsgewalt erfüllt werden können (Subjekttheorie). Private Aufgaben sind solche, die individuellen Belangen dienen (Interessentheorie) oder im Konfliktfall gegenüber anderen Interessen zurücktreten (Subordinationstheorie) oder sie von Personen des Privatrechts erfüllt werden können (Subjekttheorie).

Auf der nächsten Stufe der Differenzierung können sie – wenn die Betrachtungsperspektive des Gewährleistungsstaates mit Blick auf verschiedene Arten von Verantwortung eingenommen wird – in staatliche und private Kernaufgaben sowie die staatlichen Gewährleistungsaufgaben unterschieden werden. Insbesondere die Gewährleistungsaufgaben stellen den „interessanten“ Aufgabentyp dar: Bei ihnen verteilen sich die Verantwortungsarten (Gewährleistungsverantwortung, Vollzugsverantwortung und Finanzierungsverantwortung) zwischen dem Staat und den Privaten.

Eine dritte Differenzierung wird durch den Blick in die jeweilige Verfassung ermöglicht. Zwar gewährleistet das Grundgesetz den Gemeinden nur die Erledigung der örtlichen Angelegenheiten, jedoch kann daraus auch auf die Existenz überörtlicher Aufgaben geschlossen werden. Auch wenn in Deutschland zwei Modelle der gemeindlichen Aufgabengliederung (Monismus und Dualismus) bestehen, ergibt sich aus dem Grundgesetz – nicht zuletzt aus der Rastede-Entscheidung – für die Gemeinden Deutschlands grundsätzlich ein dualistisches Aufgabengliederungsmodell. Der eigene Wirkungskreis wird durch Art. 28 GG bestimmt (örtliche Angelegenheiten) und kann in pflichtige und freiwillige Aufgaben unterschieden werden. Lediglich für ersteren Aufgabentyp ergibt sich ein gesetzlicher Handlungsauftrag für den Aufgabenträger Gemeinde. Freiwillige Aufgaben erhalten ihren eigentlichen Aufgabencharakter nach obiger Definition dadurch, dass die Gemeinden eine Selbstverpflichtung zu deren Erfüllung eingehen. Der zweite Wirkungskreis der gemeindlichen Aufgaben wird als übertragener Wirkungskreis bezeichnet und umfasst Aufgaben mit überörtlichem Charakter. Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises werden den Gemeinden lediglich zur Erledigung übertragen, verbleiben aber in der Aufgabensubstanz des Staates. Zur Erledigung des jeweiligen Aufgabentypus stehen den Gemeinden unterschiedliche Handlungsformen (öffentlich-rechtlich, privatrechtlich, informell) zur Verfügung. Die Differenzierung gemeindlicher Aufgaben in zwei Wirkungskreise findet sich – ausdrücklicher als im deutschen Grundgesetz – auch im österreichischen Bundesverfassungsgesetz und wird dort als eigener und übertragener Wirkungsbereich bezeichnet. Der eigene Wirkungsbereich wird wiederum in die Aufgaben der Hoheitsverwaltung (von denen einige ausdrücklich demonstrativ im B-VG aufgeführt und somit explizit gewährleistet werden) sowie der Privatwirtschaftsverwaltung unterschieden. Wie den Gemeinden in Deutschland können auch den Gemeinden Österreichs staatliche Aufgaben zur Erledigung übertragen werden; dies erstreckt sich aber ausschließlich auf die Aufgaben der Hoheits- und nicht der Privatwirtschaftsverwaltung. Eine Unterscheidung in den eigenen und den übertragenen Wirkungskreis/-bereich wurde in der Schweiz bereits Anfang der 1960er Jahre aufgegeben. In der Schweiz wird hingegen zwischen dem autonomen und dem nicht-autonomen Aufgabenbestand unterschieden, wobei Autonomie in diesem Zusammenhang bedeutet, dass die Kantone einen Sachbereich nicht abschließend geordnet haben und den Gemeinden damit ein Handlungsspielraum verbleibt.

Um die öffentlichen Aufgaben effizienter und effektiver wahrnehmen zu können, wurden Managementmethoden der Privatwirtschaft in den öffentlichen Verwaltungen eingeführt. Unter dem Stichwort Neues Steuerungsmodell wurde ein Konzept entwickelt, mit dem eine dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur sowie Wettbewerbsselemente eingeführt und die bis dahin übliche inputorientierte Steuerung (Ressourcen) durch eine outputorientierte Steuerung (Produkte) ersetzt werden sollte. Produkte sind dabei die zusammengefassten Aktivitäten einer Verwaltungseinheit (eines Aufgabenträgers), die einen Nutzen stiften. Die Begriffe „Aufgabe“ und „Produkt“ wurden in dieser Arbeit weitgehend gleichgesetzt. Am Beispiel des Produktes „Verbindliche Bauleitplanung“ und seiner Beschreibung im Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg wird deutlich, dass Produkte der Definition von Aufgaben (weitgehend) genügen: So werden im Produktplan für das Produkt „Verbindliche Bauleitplanung“ Ziele beschrieben und der gesamte Produktplan richtet sich an die Gemeinden als Adressaten (vgl. IM BW 2006: 270). Der Handlungsauftrag ergibt sich jedoch erst unter Hinzuziehung der entsprechenden Rechtsmaterien für die pflichtigen Aufgaben.

Der Produktplan Baden-Württembergs als Ergebnis der Überlegungen im Rahmen des Konzeptes des Neuen Steuerungsmodells wurde ebenso wie das Gliederungssystem des Produktrahmens der IMK der empirischen Untersuchung der Daten, die aus dem Wettbewerb „kommKOOP“ gewonnen werden konnten, zu Grunde gelegt. Aus diesen beiden Quellen wurde ein eigenes Zuordnungssystem für die IKZ in Deutschland entwickelt. Zwar wurden die Wettbewerbsbeiträge schon für die ursprüngliche Auswertung kategorisiert, jedoch bedurfte es einer weiteren Differenzierung, insbesondere auch, um die Vergleichbarkeit mit den Daten aus Österreich und der Schweiz zu erhöhen. Allerdings wurde statt der Bezeichnung „Produkt“ bzw. „Produktbereich“ die Bezeichnung „Aufgabe“ bzw. „Aufgabenbereich“ gewählt, da somit zum einen die Bezeichnungen der österreichischen und der Schweizer Studie aufgegriffen werden und zum anderen, um diese Arbeit auch begrifflich von der Nähe zur Betriebswirtschaft abzurücken.

Im ersten Teil der empirischen Untersuchung sollten die Kooperationssituation in den drei Staaten dargestellt und die Schwerpunkte bzw. Muster des Kooperationsverhaltens in Bezug auf die wahrgenommenen Aufgabenbereiche identifiziert werden. Die vergleichende Übersicht in Kapitel 4.4 hat ein uneinheitliches Bild der kooperativ wahrgenommenen Aufgabenbereiche gezeichnet. Für Österreich und die Schweiz gehören die Aufgabenbereiche „Abwasserbeseitigung“ bzw. „Abwasser/Kanalisation“ zu den am häufigsten kooperativ wahrgenommenen Bereichen. Verstärkt wird dieser Befund, wenn für diese beiden Staaten jeweils eine Kombination gebildet wird, die inhaltlich dem der „Ver- und Entsorgung“ in Deutschland entspricht. „Wirtschaft und Tourismus“ bzw. „Wirtschaftsförderung“ – die für Oberösterreich mit der „Tourismusförderung“ zu einem kombinierten Aufgabenbereich erweitert werden kann – ist in Deutschland und Österreich von herausragender Bedeutung; nicht so jedoch in der Schweiz. Die Werte für den Aufgabenbereich „Innere Verwaltung“ sind in Deutschland und Oberösterreich (in Oberösterreich erst dann, wenn dort kombinierte Aufgabenbereiche gebildet werden) sehr hoch. In Deutschland dominieren die Aufgabenfelder, die einen großen inhaltlichen Bezug zur Entwicklung des Raumes aufweisen: „Wirtschaft und Tourismus“ sowie „Räumliche Planung und Entwicklung“. Die Analyse hat gezeigt, dass Gemeinden, die in einem dieser Aufgabenbereiche kooperieren, oftmals auch in dem jeweils anderen Aufgabenbereich miteinander zusammenarbeiten. Auf Grund der inhaltlichen Verzahnung miteinander scheint die jeweils zusätzliche Kooperation erklärbar.

Die Gemeinden in Oberösterreich sind sehr infrastrukturorientiert, was durch die Häufigkeit der Kooperationen im Bereich der „Abwasserbeseitigung“ dokumentiert wird. Um die inhaltliche Annäherung an den deutschen Aufgabenbereich „Ver- und Entsorgung“ zu erreichen, müssen für Oberösterreich „Wasserversorgung“, „Abwasserbeseitigung“ und „Abfall“ zusammengefasst und die Einzelwerte addiert werden; die dominante Stellung dieses infrastrukturorientierten Kooperationsbereiches wird dadurch enorm erhöht. Diese Infrastrukturorientierung lässt auf den Wunsch nach Steigerung der Effizienz und Effektivität der Aufgabenerledigung schließen; Ansätze zur Entwicklung des Raumes treten hierbei eher in den Hintergrund. Auch in der Schweiz sind Kooperationen, die eine Entwicklung des Raumes zum Ziel haben, weit weniger bedeutsam als die übrigen Kooperationen. Wird wie für Oberösterreich auch für die Schweiz die kombinierte Sichtweise zu Grunde gelegt sowie „Wasserversorgung“, „Abwasser/Kanalisation“, „Abfall/Entsorgung“ und „Energieversorgung“ zusammengefasst und werden die Einzelwerte miteinander addiert, ergibt sich auch hier eine eindeutige Dominanz der infrastrukturorientierten Kooperationen. Die Aufgabenbereiche „Schulfragen“ und „Medizinische Versorgung“ sind ebenfalls stark ausgeprägte Kooperationsfelder, die primär keine oder nur wenig räumliche Entwicklungspotentiale aufweisen.

Gemeindliche Kooperationen in Deutschland sind häufig raumentwicklungsorientiert, wohingegen Kooperationen von Gemeinden in der Schweiz und Oberösterreich häufig eine allgemeine Effizienzsteigerung der Aufgabenerledigung verfolgen.

2. Gemeindeautonomie und gemeindliche Leistungsfähigkeit

Die gemeindliche Autonomie – vor dem Hintergrund ihrer Leistungsfähigkeit – ist einer der wesentlichen Aspekte dieser Arbeit. Inwiefern sie durch kooperatives Handeln der Gemeinden zu erhalten ist, stellt das zentrale erkenntnisleitende Interesse dar.

Der Begriff der Gemeindeautonomie bedarf allerdings einer differenzierten Betrachtungsweise. So muss aus einem verfassungsrechtlichen Blickwinkel zwischen dem Erhalt der Institution der Gemeinde und dem Erhalt einer einzelnen Gemeinde unterschieden werden. In Deutschland wie auch in Österreich wird durch die jeweilige nationalstaatliche Verfassung (Grundgesetz und Bundesverfassungsgesetz) zunächst die Existenz der Gemeinde als Institution gewährleistet. In allen drei Staaten wird – in der Regel – hingegen die Existenz der einzelnen Gemeinden nicht durch die jeweilige Verfassung auf der Bundesebene gewährleistet (in der Schweiz enthalten zudem oftmals die kantonalen Verfassungen eine Gewähr der Gemeindeautonomie und diese wird vom Bundesgericht auch dort anerkannt, wo eine solche Garantie nicht festgeschrieben wird). In Österreich kommt den Statuargemeinden eine direkte Existenzgarantie zu. Daneben existiert für die Gemeinden in Deutschland, Österreich und der Schweiz grundsätzlich das Prinzip des universellen Wirkungskreises, d.h. eine Allzuständigkeit für Angelegenheiten auf ihrem Territorium. Autonomie bedeutet für die Gemeinden demnach „das Recht zur eigenverantwortlichen Regelung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ (Hellermann in E/H, GG, Art. 28, Rn 39) bzw. Gemeinden sind autonom, „wenn das kantonale Recht diesen Bereich nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt“ (BGE 118 Ia 218). In Österreich muss der zuständige Materiensetzgeber die Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches konkret bezeichnen. Auch wenn es keinen abschließend bestimmbareren Aufgaben-

katalog der Gemeinden gibt, so bedarf es doch eines Aufgabenkerns der Gemeinden, wenn die Garantie der Selbstverwaltung nicht ins Leere laufen soll.

Aber auch wenn die Gemeinden zunächst als allzuständig für die örtlichen Angelegenheiten angesehen werden, sind sie dennoch nicht davor gefeit, die Erledigung einer Aufgabe durch Hochzonung entzogen zu bekommen. Denn grundsätzlich ist die Allzuständigkeit durch die „Leistungsfähigkeit der Gemeinde“ (BVerwGE 67, 321) begrenzt. Der Begriff der Leistungsfähigkeit beschränkt sich aber nicht nur auf das hoheitliche Handeln der Gemeinden, sondern ist auch für das privatwirtschaftliche Handeln von Bedeutung. Der Umfang der privatwirtschaftlichen Betätigung einer deutschen wie auch österreichischen Gemeinde ist durch ihre jeweilige Leistungsfähigkeit beschränkt. In Deutschland bestimmen zunächst die Landkreisordnungen, dass die Landkreise diejenigen Aufgaben übernehmen, die die Leistungsfähigkeit der Gemeinden übersteigen. Als Parameter zur Berücksichtigung bei einer Aufgabenhochzonung hat das BVerfG neben der gemeindlichen Leistungsfähigkeit u.a. die geographische Lage sowie ihre Siedlungs- und Infrastruktur bestimmt. Kooperationen der Gemeinden untereinander können allerdings dazu dienen, die erforderliche Leistungsfähigkeit herzustellen und so einer Hochzonung vorzubeugen. Eine positive Wirkung in Hinblick auf geminderte Leistungsfähigkeit entfaltet z.B. § 203 BauGB: Insbesondere kleinere bzw. leistungsschwächere Gemeinden können mittels Verordnung von der Erfüllung der Aufgaben des BauGB befreit werden.

Schließen sich Gemeinden zu IKZ zusammen, ist jedoch zu prüfen, inwiefern „die Steuerungs- und Einflussnahmenotwendigkeit seitens der Kooperationsgemeinden gewährleistet werden“ (Lummerstorfer 2006: 254) kann.

Grundsätzlich können drei grundlegende Modelle der Kooperation unterschieden werden: Bei dem Modelltyp A übertragen eine oder mehrere Gemeinden die Aufgabenerledigung auf eine Gemeinde (z.B. durch Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zur Erledigung der Aufgabe); bei dem Modelltyp B nehmen mehrere Gemeinden die Aufgabe gemeinsam wahr (z.B. informelle Zusammenarbeit); bei dem Modelltyp C wird für die Erledigung der Aufgabe ein neuer Aufgabenträger gebildet (z.B. Zweckverband).

Für die Gemeinden Deutschlands lässt sich aus dem GG eine Kooperationshoheit ablesen. Sie bedeutet in der positiven Form das Recht, mit anderen Gemeinden eine oder mehrere Aufgaben gemeinsam wahrzunehmen. Die negative Kooperationshoheit bedeutet, dass Gemeinden über das Recht verfügen, eine Aufgabe nicht-kooperativ wahrzunehmen. Eingriffe in diese Kooperationshoheit stellen einen Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie dar und bedürfen der gesetzlichen Grundlage. Für österreichische Gemeinden ist das Recht zur Kooperation (wenn auch auf Gemeindeverbände beschränkt) Bestandteil des B-VG. Auf Grund der Inhalte des Art. 116a B-VG und der Autonomie der Gemeinden Österreichs kann eine der deutschen Rechtslage ähnliche positive wie auch negative Kooperationshoheit der österreichischen Gemeinden angenommen werden. Eine ähnliche Anknüpfung bietet die BV für die Schweizer Gemeinden nicht, da sich ihre Autonomie in der Schweiz nach kantonalen Bestimmungen richtet. Die Gemeindeautonomie bedingt letztendlich ebenfalls eine positive wie auch negative Kooperationshoheit, da den Gemeinden das Recht zur Regelung ihrer Aufgaben eingeräumt werden muss, wenn sie als Selbstverwaltungskörper angesehen werden sollen.

Den Gemeinden der drei untersuchten Staaten steht konkret eine Reihe von öffentlich-rechtlichen Organisationsformen zur Zusammenarbeit zur Verfügung. Der Vergleich hat gezeigt, dass die Gemeinden Deutschlands dabei unter einer deutlich größeren Anzahl von Möglichkeiten wählen können als die Gemeinden in Österreich und der Schweiz. Bei allen förmlichen, öffentlich-rechtlichen Kooperationsformen sind den Gemeinden in allen drei Staaten mindestens grundlegende Möglichkeiten der Einflussnahme auf das Handeln der Zusammenschlüsse gegeben.

Außer bei einer AG können die Einflussmöglichkeiten der Gemeinden auch bei den privatrechtlichen Organisationsformen als zumindest grundlegend angesehen werden.

Informelle Formen der Zusammenarbeit weisen einen potentiell sehr hohen Grad an Einflussmöglichkeit auf. Zu beachten ist jedoch, dass das Miteinander der Akteure wegen der fehlenden formalen (rechtlichen) Regelstrukturen frei ausgehandelt werden muss.

Die Betrachtung von Gesamtgemeinden und Landkreisen hat ergeben, dass es sich bei letzteren nicht um „echte“ IKZ handelt. Vor allem die fehlenden Einflussmöglichkeiten der gemeindlichen Entscheidungsorgane stehen der Einordnung der Landkreise als IKZ entgegen. Nicht die Gemeindeorgane, sondern die wahlberechtigten Landkreisbewohner legitimieren das Handeln des Landkreises.

Die Herleitung der gemeindlichen Einflussmöglichkeit kann für alle Arten von Gesamtgemeinden in Deutschland, die eine eigene Rechtspersönlichkeit aufweisen, analog zur gemeindlichen Einflussnahme bei den Zweckverbänden erfolgen und ist als sehr hoch einzustufen. Aber auch im Fall einer Gesamtgemeindeform ohne eigene Rechtspersönlichkeit sind die Möglichkeiten der Einflussnahme zumindest als grundlegend bzw. sogar als sehr hoch anzusehen.

Die Autonomie der Gemeinden kann durch die Bildung von IKZ weitgehend erhalten werden.

3. Territoriale Reichweite der gemeindlichen Handlung

Den öffentlichen Verwaltungen stehen zur Wahrnehmung der ihnen obliegenden Aufgaben unterschiedliche Handlungsformen zur Verfügung. Diese können nach verschiedenen Merkmalen differenziert werden. Zunächst lässt sich zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Handlungsformen unterscheiden, daneben können aber auch Handlungsform-Kombinationen durch die „Regelungs-Grundtypen“ (Wolff, Brink in B/R, VwVfG, § 35, Rn 160) abstrakt/konkret und generell/individuell gebildet werden. Die Möglichkeiten der öffentlichen Verwaltungen können aber auch noch nach den Merkmalen „Erzielung von Rechtsfolgen“ (rechtsförmliches Handeln) sowie „Erzielung tatsächlicher Erfolge“ (nicht-rechtsförmliches Handeln) unterschieden werden. Diese vielfältigen Optionen des Handelns der öffentlichen Verwaltungen lassen sich miteinander zu einer Reihe von Handlungsformen kombinieren, die ausführlich in Kapitel 3 dargestellt wurden. Im zusammenfassenden Zwischenfazit in Kapitel 3.3 wurde verdeutlicht, dass in allen drei Untersuchungsstaaten nahezu die gesamte theoretisch mögliche Bandbreite des Verwaltungshandelns auch real Anwendung findet.

Die öffentlichen Verwaltungen aller drei Staaten können zwar Handlungsformen des öffentlichen oder des privaten Rechts anwenden um öffentliche Aufgaben zu erfüllen, aber dabei steht ihnen allenfalls eine generelle Wahlfreiheit zu. Diese kann in Deutschland dadurch eingeschränkt werden, wenn Ge-

setze ausdrücklich privatrechtliches Handeln unterbinden, während in Österreich hoheitliches Handeln einer gesetzlichen Grundlage bedarf. In der Schweiz besteht eine Wahlfreiheit grundsätzlich nicht, ist eine Rechtsmaterie durch öffentliches Recht geregelt, können die öffentlichen Verwaltungen keine privatrechtlichen Handlungsformen anwenden. Aber auch wenn die öffentlichen Verwaltungen auf der Basis des privaten Rechts handeln, sind sie an die Berücksichtigung öffentlich-rechtlicher Normen (Deutschland) oder der Grundrechte (Österreich, Schweiz) gebunden. Eine mit den Privaten vergleichbare Privatrechtsautonomie kommt den öffentlichen Verwaltungen somit nicht zu.

Wie die Darstellung der Gemeindeautonomie bereits gezeigt hat, beschränkt sich das Handeln der Gemeinden zunächst auf Angelegenheiten, die „in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen“ (BVerfGE 79, 127). Ähnliches gilt auch für die Gemeinden in Österreich (siehe hierzu Kapitel 2.2.2) sowie in der Schweiz (siehe hierzu Kapitel 2.2.3). Für Deutschland und Österreich wurde beschrieben, dass sich die Reichweite des Handelns auch über die Grenzen des eigenen Gemeindegebiets erstrecken kann, wenn die Gemeinden privatwirtschaftlich agieren. In Deutschland wird dieses grenzüberschreitende Handeln insofern eingeschränkt, als dass es für wirtschaftliche Tätigkeiten auf fremdem Gemeindegebiet des Nachweises eines öffentlichen Zwecks und der Wahrung der Interessen der betroffenen Gemeinde bedarf.

Die territoriale Reichweite des gemeindlichen Handelns kann sich durch die Bildung einer IKZ erhöhen. Grundsätzlich ist dabei zu beachten, dass es sich um Aufgaben handeln muss, die in der gemeindeörtlichen Zuständigkeit verankert sind.

Schließen sich Gemeinden in Deutschland zu einer der verschiedenen Formen der Gesamtgemeinde zusammen, können sie in gemeinsamer oder übertragener Verantwortung die territoriale Reichweite des Handelns auf das gesamte Gebiet der Mitgliedsgemeinden erweitern. Oftmals beschränken die entsprechenden Gesetze allerdings die Möglichkeiten der Gesamtgemeindebildung auf benachbarte Gemeinden.

Aber auch durch Betrachtung der verschiedenen Instrumente in den ausgewählten Rechtsmaterien lässt sich eine Erweiterung des Handlungsspielraumes der einzelnen Gemeinden erkennen.

Insbesondere die Bestimmungen zur überörtlichen Raumplanung (Regionalplanung) zeigen, dass die Gemeinden in verschiedener Form den eigenen Handlungsspielraum – auch in größerem Verantwortungsgrad – über das eigene Hoheitsgebiet erweitern können. In den deutschen Bundesländern werden durch die Planungsgesetze regionale Planungsträger bestimmt, die mehr oder minder für die Aufgabe der überörtlichen Raumplanung verantwortlich zeichnen. Dabei ist allerdings die Art der Regionalplanungsträgerschaft in Deutschland höchst unterschiedlich organisiert, so dass sich der Grad der Erarbeitungs- und vor allem Entscheidungsverantwortung für die Gemeinden unterschiedlich darstellt. Die primäre Vollzugsverantwortung für die überörtliche Raumplanung in Österreich liegt bei den dortigen Bundesländern. Die Gemeinden bzw. institutionalisierte regionale Zusammenschlüsse der Gemeinden können lediglich eine sekundäre Verantwortung (durch eine z.B. beratende Mitwirkung an der Planung) übernehmen. Im Kanton Aargau müssen sich die Regionalplanungsorganisationen an der kan-

tonalen Richtplanung aktiv beteiligen, in Solothurn beschränkt sich die Mitwirkungsmöglichkeit jedoch nur auf die Mitarbeit an der Grundlagenenerhebung.

Aber auch die Bestimmungen für die örtliche Raumplanung beinhalten Möglichkeiten für die Gemeinden, den territorialen Handlungsspielraum über die eigenen Grenzen hinaus zu erweitern. In Deutschland eröffnet der § 204 BauGB den Gemeinden die Möglichkeit einen regionalen Flächennutzungsplan in gemeinsamer Verantwortung aufzustellen. Und der § 205 BauGB beinhaltet Regelungen über einen freiwilligen sowie einen pflichtigen Planungsverband, durch den die am Verband beteiligten Gemeinden einen Handlungsspielraum erhalten, der das Gebiet der beteiligten Verbandsgemeinden umfasst. In der Steiermark sind die „Gemeinden einer Kleinregion, die in einem räumlich funktionellen Zusammenhang stehen“ (§ 23 stmk ROG), zur Aufstellung eines gemeinsamen örtlichen Entwicklungskonzeptes verpflichtet; allerdings wird dieses Instrument der überörtlichen Planung zugerechnet. In den Kantonen Aargau und Zürich können den regionalen Planungsverbänden zumindest weitere gemeindliche Aufgaben zur Erledigung übertragen werden, was eine Stärkung der regionalen Ebene darstellt.

Die Zuständigkeitsbestimmungen in der Bauordnung des Landes Mecklenburg-Vorpommern wirken kooperationshindernd für den Fall, dass für „zusammenhängende bauliche Anlagen mehrere Bauaufsichtsbehörden zuständig“ (§ 57 LBauO M-V) sind. In den übrigen deutschen Bundesländern sehen die Verwaltungsverfahrensgesetze vor, dass die Aufsichtsbehörden über die örtliche Zuständigkeit entscheiden, „wenn sich mehrere Behörden für zuständig oder für unzuständig halten oder wenn die Zuständigkeit aus anderen Gründen zweifelhaft ist“ (§ 3 VwVfG). Allerdings können in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz die Gesamtgemeinden zum Teil Aufgaben der Baugenehmigung übernehmen. Und auch in den anderen Ländern ist eine Kooperation im Bereich der Bauaufsicht nicht unmöglich. Durch Rückgriff auf die allgemeinen Kooperationsgesetze der Länder wird deutlich, dass eine gemeinsame Aufgabenerfüllung (so die Gemeinden denn überhaupt Aufgabenträger sind) möglich ist. In Deutschland gehört die Aufgabe der Bauaufsicht zum übertragenen, in Österreich hingegen zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinden. Jedoch bestehen ähnliche Bestimmungen über die behördliche Zuständigkeit wie in Deutschland, wenn sich ein Gebäude über das Gebiet mehrerer Gemeinden erstreckt. In Oberösterreich „wandelt“ sich die Aufgabe der Bauaufsicht für solche Gebäude vom eigenen zum übertragenen Wirkungsbereich – zugleich setzt aber das entsprechende Gesetz einen Zwang für die Kooperation der Gemeinden in diesen Fällen. Aber auch in Österreich kann die Aufgabe der Bauaufsicht auf eine IKZ (den Gemeindeverband) übertragen werden. In der Schweiz sind die Behörden (auch gerade im Fall von Bauvorhaben) durch den Art. 25a RPG zur Koordination (als schwächere Form der Kooperation) verpflichtet.

Das Naturschutzrecht, das zu den umweltbezogenen Rechtsmaterien gehört, weist in den drei untersuchten Staaten unterschiedliche Grade an Eigenständigkeit auf. Zudem sind auf der regionalen Ebene zwar in den deutschen Ländern, aber nur in zwei der untersuchten Länder Österreichs und nur in einem Kanton der Schweiz explizit landschaftsplanerische Instrumente einsetzbar. Die Ebene der örtlichen Landschaftsplanung ist nur in Deutschland explizit in allen Ländern rechtlich geregelt. Lediglich in zwei der untersuchten Länder Österreichs sind landschaftsplanerische Instrumente der Naturschutzgesetze auch für die Gemeinden anwendbar. In der Schweiz muss auf das Instrumentarium des

Raumplanungsrechts zurückgegriffen werden. Starke kooperationsfördernde Wirkung entfaltet in Deutschland lediglich das Naturschutzgesetz des Landes Schleswig-Holstein. Die Naturschutzgesetze einiger Länder sehen aber für die Aufstellung von Landschafts- und/oder Grünordnungsplänen Verfahrensvorschriften vor bzw. verweisen auf die Verfahrensvorschriften des BauGB. Somit gleichen die kooperativen Wirkungen der Verfahren denen der Bauleitplanung. Zudem schreiben einige Länder den Trägern der Aufgabe der Landschaftsplanung explizit die Abstimmung mit den Nachbargemeinden vor. Weder auf der überörtlichen noch auf der örtlichen Ebene des Naturschutzes bestehen in Österreich Anreizelemente zur Kooperation. In der Schweiz gibt es sowohl auf der Ebene des überörtlichen wie auch des örtlichen Natur- und Heimatschutzes zumindest in einigen der untersuchten Kantone Anreizelemente. Gleiches gilt auch für den Bereich der überörtlichen sowie der örtlichen Raumplanung.

Das informelle Handeln – das in allen drei Staaten als eine weitere Handlungsform den Gemeinden zur Verfügung steht – ist nicht auf die Erzielung von Rechtsfolgen gerichtet. Es kann „weder von der Verwaltung noch gegen die Verwaltung durchgesetzt werden“ (Raschauer 2009: 246). Somit entfaltet ein informeller „Beschluss“ einer Gemeinde, der sich auf eine Angelegenheit bezieht, die den örtlichen Wirkungsbereich überschreitet, keinerlei formale Bindungswirkung. Jedoch ist informelles Handeln in einer informell institutionalisierten IKZ geeignet, den territorialen Handlungsspielraum der beteiligten Gemeinden (wenngleich auch ohne weitere formelle Bindungswirkung) zu erweitern.

Die Art einer Aufgabe sowie ihre Erledigung entscheiden über die territoriale Reichweite der gemeindlichen Handlungsmöglichkeiten.

4. Organisationsformen und Aufgabenarten

Man kann drei verschiedene Formen der gemeinsamen Aufgabenerledigung unterscheiden, zwischen denen die Gemeinden wählen können:

1. Aufgabenübertragung: Hierbei erbringt eine Gemeinde die betreffende Aufgabe im Auftrag einer anderen Gemeinde. Das Maß der Verantwortungsträgerschaft der aufgabenabgebenden Gemeinde richtet sich nach den jeweiligen vertraglichen Bestimmungen.
2. Gemeinsame Aufgabenwahrnehmung: Mehrere Gemeinden nehmen eine Aufgabe gemeinsam wahr. Die Verantwortungsträgerschaft verbleibt bei jeder der beteiligten Gemeinden.
3. Bildung einer juristischen Person: Hierdurch entsteht eine Institution, die mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet ist. Die Trägerschaft der Verantwortung geht an die neugebildete juristische Person über und wird lediglich indirekt durch die Gemeinden wahrgenommen.

Das Zusammenarbeiten der Gemeinden kann zudem aus dem Blickwinkel des Governance-Konzeptes betrachtet werden. Wird eine allgemeine Definition für den Begriff zu Grunde gelegt, bedeutet er (Commission on Global Governance 1995: 4):

„Ordnungspolitik bzw. Governance ist die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozeß, durch den kon-

troverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann. Der Begriff umfaßt sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse liegend angesehen werden.“

Wird Governance auf die Rolle der übergeordneten Organisation bezogen, können drei Modi unterschieden werden, die jeweils einen anderen Bezug zur interkommunalen Kooperation aufweisen:

1. Governance without Government: Informelle IKZ lassen sich weitgehend nach diesem Modus beschreiben. Der Staat bestimmt das gemeindliche kooperative Miteinander nicht.
2. Governance with Government: Hierunter lassen sich IKZ subsumieren, die freiwillig entstanden sind – wie etwa Freiverbände – und denen der Staat Kooperationsanreize gegeben hat.
3. Governance by Government: Unter diesen Modus lassen sich IKZ einordnen, die durch Zwang – wie etwa Pflichtverbände – zustande kommen.

Die Betrachtung der verschiedenen Formen der kooperativen Aufgabenerledigung hat gezeigt, dass den Gemeinden in den drei Untersuchungsstaaten eine Reihe von Organisationsformen zur Verfügung steht. Die formellen Möglichkeiten der Zusammenarbeit können in öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Organisationsformen unterschieden werden. Daneben können die Gemeinden der drei Staaten aber auch informell zusammenarbeiten. Der Vergleich der zur Verfügung stehenden Organisationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit zeigt anschaulich eine deutlich größere Vielfalt von öffentlich-rechtlichen Organisationsformen in Deutschland als in Österreich und der Schweiz. Einige der öffentlich-rechtlichen Organisationsformen werden durch die beteiligten Gemeinden entweder freiwillig oder aber durch Zwang der staatlichen Ebene gebildet.

Unterschieden nach öffentlich-rechtlichen, privatrechtlichen und informellen Organisationsformen, ergeben sich folgende nationale Befunde:

1. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen: In Deutschland und der Schweiz dominieren diese Kooperationsformen. In Oberösterreich wurden öffentlich-rechtliche Formen der Zusammenarbeit am zweithäufigsten gewählt.
2. Privatrechtlich Organisationsformen: Diese Organisationsformen wurden in Deutschland und der Schweiz am seltensten gewählt. In Oberösterreich stellen sie die dominanten Organisationsformen dar.
3. Informelle Zusammenarbeit: In Deutschland liegen informelle Formen der Zusammenarbeit im Mittelfeld. In Oberösterreich sind sie die am seltensten gewählte Form der Zusammenarbeit der Gemeinden. Der Vergleich der gewählten Organisationsformen wird dadurch erschwert, dass die Schweizer Studie keine genaue Definition zu den anderen Formen der Zusammenarbeit beinhaltet.

Ein Ziel des entsprechenden analytischen Kapitels lag darin, der Frage nachzugehen, ob ein Beziehungsmuster zwischen kooperativ wahrgenommenen Aufgabenbereichen⁹⁹ und dafür gewählten Organisationsformen besteht. Die Studien aus Oberösterreich und der Schweiz, die ebenfalls dieser Frage nachgingen, kamen zu dem Schluss, dass eindeutige Muster nicht zu identifizieren sind. Für die IKZ-Situation in Deutschland kann gesagt werden, dass vor allem die Aufgabenbereiche „Innere Verwaltung“, „Sicherheit und Ordnung“, „Soziale Hilfen“ sowie „Bauen und Wohnen“, einer generellen Betrachtung folgend, stark mit einem hoheitlich geprägten Handeln in Verbindung gebracht werden können. Hier wurde keine – bzw. im Aufgabenbereich „Innere Verwaltung“ nur eine – privatrechtliche Organisationsform zur Institutionalisierung der Zusammenarbeit gegründet, sie erfolgt auf formeller Ebene fast ausschließlich durch öffentlich-rechtliche Organisationsformen. Die informelle Zusammenarbeit in einigen dieser Aufgabenbereiche – sowie die Institutionalisierung der Zusammenarbeit durch einen Verein als privatrechtliche Kooperationsform – zeigt jedoch, dass im Einzelfall auch Lösungen der Institutionalisierung abseits der öffentlich-rechtlichen formalisierten Kooperationen möglich sind. Aufgabenbereiche, die – ebenfalls einem generellen Verständnis sowie den Beschreibungen der Produkte im Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg folgend – durch einen Mix von hoheitlichem und nicht-hoheitlichem Handeln geprägt sind, weisen eine größere Vielfalt an Kooperationsformen auf als die zuvor beschriebenen. Die Aufgabenbereiche „Räumliche Planung und Entwicklung“ sowie „Wirtschaft und Tourismus“ können exemplarisch als Beleg angeführt werden. Aber auch hier dominieren die öffentlich-rechtlichen gegenüber den privatrechtlichen Organisationsformen. Auch die informellen Möglichkeiten der Zusammenarbeit wurden in beiden Aufgabenbereichen häufiger gewählt als privatrechtliche Organisationsformen.

In Deutschland weisen Aufgabenbereiche, die durch einen Mix von hoheitlichem und nicht-hoheitlichem Handeln geprägt sind, eine größere Vielfalt an Kooperationsformen auf als Aufgabenbereiche mit einer starken hoheitlichen bzw. nicht-hoheitlichen Ausrichtung.

5. Kooperative Anreiz- und Zwangselemente und kommunale Aufgabenbereiche

Die Auffangverantwortung ist ein wichtiges Element im Modell der Gemeinden im Gewährleistungsstaat und deshalb ein wesentliches Element des analytischen Teils dieser Arbeit. Generell ist dieser Verantwortungstyp der Gegenpol zur Vollzugsverantwortung und greift dann, wenn „ein gemeinwohlorientiertes Steuerungsdefizit zu konstatieren ist“ (Schuppert 2005: 25). Im überarbeiteten Modell der Gemeinden im Gewährleistungsstaat tritt sie ein, um einem drohenden Autonomieverlust der Gemeinden durch Hochzoning von Aufgaben vorzubeugen. Aufbauend auf den Befunden der Governance-Betrachtung und den Darstellungen über das kooperative Verwaltungshandeln wurde diese Verantwortungsart für den empirischen Teil weiter ausdifferenziert. Die unterschiedlichen Arten von Governance (insbesondere „Governance with Government“ und „Governance by Government“) können als das Setzen von Anreizen bzw. Zwang interpretiert werden. Dem erkenntnisleitenden Interesse

⁹⁹ Zur nationalen Häufigkeit der kooperativ wahrgenommenen Aufgabenbereiche und deren internationalem Vergleich siehe die Ausführungen unter Punkt „1. Aufgaben“ in diesem Kapitel.

folgend, das dieser Arbeit zu Grunde liegt, wurden in der Analyse ausschließlich rechtliche Anreiz- und Zwangselemente untersucht.

„Um den Zielen (z.B. allokativen, distributiven und produktiven Zielen) Nachdruck zu verleihen und eine größtmögliche Wirkung zu erzielen, können mit Zwang verordnete IKZ und Gemeindegemeinschaften für Kantone eine attraktive Option sein. Dieses Mittel sollte jedoch nur sehr zurückhaltend eingesetzt werden“ (Steiner 2002: 494). Der Zwang sei somit „nur als ultima ratio einzusetzen“ (ebd.). Allerdings kann der Zwang zur Kooperation bzw. seine Androhung auch als starker Kooperationsanreiz umgedeutet werden, wie sich im Folgenden zeigen wird.

Anreiz bzw. Zwang als Elemente der Auffangverantwortung werden vom Staat (dem Bund und den Ländern bzw. den Kantonen) gesetzt. Zwänge zur Kooperation stellen als Eingriff in die Kooperationshoheit einen Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie dar und „bedürfen deshalb einer gesetzlichen Grundlage“ (Oebbecke 2007: 850). Bei der Untersuchung der ausgewählten Rechtsmaterien wurde daher folgenden Fragen nachgegangen:

1. *Greift eine staatliche Regelungseinheit in die räumliche Planung der Gemeinden ein, verpflichtet sie die Gemeinden zur Zusammenarbeit bzw. werden die örtlichen Planungsaufgaben ggf. den Gemeinden entzogen, wodurch die staatliche Regelungseinheit die Gemeindeautonomie in diesem Aufgabenbereich mindert?*
2. *Geben die staatlichen Bestimmungen Anreize zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung?*

Auf der Bundesebene der überörtlichen Raumplanung beinhaltet das novellierte ROG für Deutschland zahlreiche Elemente, die Bezug auf interkommunale Kooperationen nehmen, die in den Leitvorstellungen sowie Grundsätzen der Raumordnung erkennbar sind. Die Koordinationspflicht als schwächere Form der Kooperation ist für die Schweiz im RPG verankert. Regionale Entwicklungskonzepte haben in der Schweiz einen anderen Charakter als in Deutschland. Sie dienen nicht als Instrumente der Verwirklichung der überörtlichen Raumplanung, sondern sind bei der Erstellung der kantonalen Richtpläne zu berücksichtigen. In Österreich besteht auf der Bundesebene keine formelle Raumplanung.

Die Raumplanungsgesetze in Deutschland und der Schweiz ermöglichen für den Bereich der überörtlichen Raumplanung auf regionaler Ebene zumindest teilweise die Übertragung weiterer Aufgaben auf die Regionalplanungsorganisationen. Auf Grund der näheren Bestimmungen kann der kantonale Nutzungsplan im Kanton Aargau ebenfalls wie die regionalen Sachpläne als Element der Auffangverantwortung klassifiziert werden. In den Ländern Deutschlands stellt die Abstimmungspflicht über die Raumplanung einen Zwang zur Kooperation dar. Darüber hinaus werden ebenso in zahlreichen Ländern Deutschlands Aussagen zur Förderung von IKZ bei der Verwirklichung der Raumentwicklung oder in den Grundsätzen der Raumordnung getroffen. Wie die regionalen Sachpläne im Kanton Aargau stellen auch die regionalen Flächennutzungspläne in Deutschland Elemente der Auffangverantwortung dar. In Österreich sind keinerlei gesonderte Anreize oder Zwänge für eine gemeindliche Zusammenarbeit in der überörtlichen Raumplanung erkennbar. In der Gesamtschau lässt sich in Deutschland eine stärkere Betonung der Kooperationsgestaltung für die überörtliche Raumplanung erkennen als in Österreich oder der Schweiz.

Auf der Ebene der örtlichen Raumplanung wird in Österreich und der Schweiz Kooperationszwang überwiegend über die Maßnahme der Ersatzvornahme ausgeübt, die in der Steiermark durch den

Zwang der kleinregionalen Entwicklungskonzepte ergänzt wird. Im BauGB wird durch mehrere Bestimmungen unmittelbarer Zwang zur gemeindlichen Zusammenarbeit ausgeübt. Sie können folgendermaßen abgestuft werden: a) schwacher Eingriff in die Gemeindeautonomie, b) starker Eingriff in die Gemeindeautonomie und starke Gemeindemitwirkung sowie c) starker Eingriff in die Gemeindeautonomie und schwache Gemeindemitwirkung. Anreize für eine kooperative Aufgabenerledigung bieten die Raumplanungsgesetze der untersuchten Länder in Österreich nicht. In der Schweiz ermöglicht nur die Hälfte der untersuchten Kantone die freiwillige Übertragung von Aufgaben an Regionale Planungsverbände; darüber hinaus weisen sie ebenfalls keine Anreize zur Bildung von IKZ auf. Auch hinsichtlich der Kooperationsanreize weist das BauGB mehr Möglichkeiten auf: a) Kooperationsanreiz für Gemeinden mit geminderter Leistungsfähigkeit, b) Kooperationsanreiz für Gemeinden mit zusätzlichem Erfolgsdruck. Eine Pflicht zur Abstimmung der gemeindlichen Planung (die als schwache Form der Kooperation anzusehen ist) besteht in allen drei Staaten, allerdings mit der Einschränkung, dass diese Pflicht in Österreich bei der Bebauungsplanung teilweise nur dann besteht, wenn überörtliche Interessen berührt werden. Die Bestimmungen des deutschen Rechts der örtlichen Raumplanung gehen deutlich stärker auf eine mögliche Übernahme der Auffangverantwortung durch IKZ ein als die Abschnitte über die örtliche Raumplanung der Raumplanungsgesetze Österreichs und der Schweiz.

Wenn sich ein Bauvorhaben über mehrere bauordnungsrechtliche Zuständigkeitsbereiche erstreckt, kann es als ein Fall der zweifelhaften Zuordnung betrachtet werden. In diesen Fällen entscheiden in den Ländern Deutschlands die Aufsichtsbehörden darüber, welche Bauaufsichtsbehörde zuständig ist. Erst durch Rückgriff auf die allgemeinen Kooperationsgesetze der Länder Deutschlands wird deutlich, dass eine gemeinsame Aufgabenerfüllung möglich ist. In zwei Ländern Österreichs geht bei der beschriebenen Vorhabenskonstellation die Zuständigkeit an die Bezirksbehörde über, was eine Hochzonung darstellt. In Oberösterreich und der Steiermark werden die Gemeinden zur Zusammenarbeit im Fall von Gemeindegrenzen überschreitenden Bauvorhaben verpflichtet. Da diese Fälle nicht mehr der örtlichen, sondern der überörtlichen Baupolizei zugerechnet werden, wird die Aufgabengewährleistung nicht eingeschränkt. Die in der Schweiz sehr stark prägende Koordinationspflicht ist insbesondere für den Bereich des Bauordnungsrechts maßgeblich und erzwingt eine Kooperation. Durch das deutsche aufsichtsrechtliche Mittel der Ersatzvornahme kann einer Bauaufsichtsbehörde – zumindest temporär – ihre Aufgabe entzogen werden. Dieser Eingriff ist auf Grund des Charakters dieser Aufgabe als übertragene Staatsaufgabe jedoch als sehr gering einzustufen. Das aufsichtsrechtliche Mittel der Ersatzvornahme ist auch in den untersuchten Ländern Österreichs möglich. Anders als in Deutschland ist die Wirkung für die Gemeinden, auf Grund der verfassungsrechtlich gänzlich anderen Situation über diese Aufgabe, deutlich einschneidender. Das aufsichtsrechtliche Mittel der Ersatzvornahme ist in den untersuchten Kantonen der Schweiz ebenso wie in den Ländern Deutschlands anwendbar und stellt wie in Deutschland keinen mit der österreichischen Situation vergleichbaren Eingriff dar.

Für die überörtliche Ebene der Landschaftsplanung in Deutschland ließ sich feststellen, dass in den Ländern, in denen die Landkreise und kreisfreien Städte Träger der überörtlich-teilräumlichen Landschaftsplanung sind, über das Mittel der Ersatzvornahme indirekte Kooperationszwänge bestehen. Die Bestimmungen über die Aufgabenzuständigkeit stellen in zwei Bundesländern – ähnlich wie im Aufgabenbereich der Bauaufsicht – ggf. ein kooperationshinderndes Element dar. Für die örtliche Ebene der Landschaftsplanung sehen die Naturschutzgesetze einiger Länder für die Aufstellung von Landschafts-

und/oder Grünordnungsplänen Verfahrensvorschriften vor bzw. verweisen auf die des BauGB, womit die kooperativen Wirkungen der Verfahren denen der Bauleitplanung gleichen. Die untersuchten Länder Österreichs sehen auf der überörtlichen Ebene keinerlei Kooperationszwänge vor. Auf der Ebene der örtlichen Planung wirken lediglich die Zwänge aus dem Raumplanungsrecht. In der Schweiz besteht nur im Kanton Basel-Landschaft ein Zwang, der durch die drohende Ersatzvornahme ausgeübt wird. In Deutschland sieht allein das Land Schleswig-Holstein ausdrücklich eine starke kooperationsfördernde Wirkung vor, indem es bestimmt, dass mehrere Gemeinden einen gemeinsamen Landschaftsplan aufstellen können. In Österreich bestehen weder auf der überörtlichen noch auf der örtlichen Ebene des Naturschutzes Anreizelemente zur Kooperation. In der Schweiz gibt es sowohl auf der Ebene des überörtlichen wie auch des örtlichen Natur- und Heimatschutzes zumindest in einigen der untersuchten Kantone Anreizelemente. Gleiches gilt auch für den Bereich der überörtlichen sowie der örtlichen Raumplanung.

Der Aufgabenbereich „Räumliche Planung und Entwicklung“ stellt in Deutschland den zweithäufigsten Bereich der am Wettbewerb „kommKOOP“ beteiligten Kooperationen. Die Studie über Oberösterreich weist für die zusammengefassten Bereiche „Raumordnung“ und „Regionalplanung“ mit 38 IKZ zwar eine überdurchschnittliche Anzahl auf, jedoch stehen andere Aufgabenbereiche an der Spitze der Untersuchung. In der Schweiz haben 292 Gemeinden bei der „Raum- und Zonenplanung“ kooperiert – damit liegt dieser Wert deutlich unter dem Mittelwert von 646.

In Deutschland weist der er Aufgabenbereich „Bauen und Wohnen“ zwar 4 IKZ auf – bei einem Mittelwert von 16,44 eine sehr geringe Anzahl – aber davon entfielen keinerlei IKZ auf die Erteilung von Baugenehmigungen. In Oberösterreich entfielen 8 IKZ auf diesen Aufgabenbereich; bei einem Mittelwert von 17,17 ebenfalls ein unterdurchschnittlicher Wert. In der Schweiz kooperierten 203 Gemeinden im Bereich „Baubewilligung“ – da der Mittelwert hier bei 646 liegt, ist dies ein ebenfalls unterdurchschnittlicher Wert.

Produkte mit naturschutzrechtlichem Bezug sind an mehreren Stellen im Kommunalen Produktplan aufzufinden: a) als eigenständiger Produktbereich „Natur- und Landschaftspflege, Friedhofswesen“ mit den Produktgruppen „Öffentliches Grün, Landschaftsbau“, „Gewässerschutz, Öffentliche Gewässer, Wasserbauliche Anlagen“, „Friedhofs- und Bestattungswesen“, „Naturschutz und Landschaftspflege“, „Forstwirtschaft“ sowie „Landwirtschaft“; b) planerische Teilprodukte mit naturschutzrechtlichem Bezug sind in der Produktgruppe „Stadtentwicklung, Städtebauliche Planung, Verkehrsplanung und Stadterneuerung“ des Produktbereichs „Räumliche Planung und Entwicklung“ aufgeführt. Der Aufgabenbereich „Natur- und Landschaftspflege, Friedhofswesen“ weist in Deutschland einen leicht unterdurchschnittlichen Wert von 19 IKZ auf. In der Studie über IKZ in Oberösterreich werden zwei Aufgabenbereiche ausgewiesen, die analog zu den Angaben im Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg zu verstehen sind: „Hochwasserschutz“ und „Parkanlagen“. Sie weisen zusammen einen unterdurchschnittlichen Gesamtwert von 12 IKZ auf. In der Studie über IKZ in der Schweiz weist der Aufgabenbereich „Landschafts- und Ortsbildschutz“ einen deutlich unterdurchschnittlichen Wert von 180 Gemeinden auf.

Im internationalen Vergleich lässt sich ein Zusammenhang zwischen dem Ausmaß der Anreiz- bzw. Zwangselemente in den Raumplanungsgesetzen und der Kooperationshäufigkeit im Aufgabenbereich der „Räumlichen Planung und Entwicklung“ erkennen.

6. Kooperative Anreiz- und Zwangselemente und kommunale Organisationsformen

Unter Punkt 5 wurde zunächst, die Beziehung zwischen den kooperationsgestaltenden Elementen in den ausgewählten Rechtsmaterien und den kooperativ wahrgenommenen Aufgabenbereichen untersucht werden. Der internationale Vergleich des Zusammenhangs von Kooperationselementen und Organisationsformen der Zusammenarbeit kann darüber hinaus auch Aufschluss geben, inwiefern es den Gemeinden gelingen kann, ihre Autonomie zu erhalten.

Den Gemeinden steht zunächst eine von drei grundsätzlich möglichen Formen der Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden zur Verfügung, die unter Punkt 4 bereits beschrieben wurden: a) Aufgabenübertragung, b) gemeinsame Aufgabenwahrnehmung, c) Bildung einer juristischen Person. Die genauere Betrachtung – und insbesondere der internationale Vergleich – der organisationsrechtlichen Möglichkeiten der kooperativen gemeindlichen Aufgabenerledigung hat gezeigt, dass den Gemeinden in Deutschland eine deutlich größere Anzahl an öffentlich-rechtlichen Kooperationsformen zur Verfügung steht als den Gemeinden in Österreich und der Schweiz. Den fünf Organisationsformen in Deutschland stehen lediglich zwei in Österreich und drei in der Schweiz gegenüber. Für die kooperative Aufgabenwahrnehmung ist es nicht unerheblich für die Gemeinden, ob die gebildete IKZ-Form über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügt oder nicht. In jedem der drei Staaten stehen Organisationsformen zur Verfügung, die den einen oder den anderen Status aufweisen und so den Gemeinden unterschiedliche Handlungsoptionen eröffnen. Insbesondere vor dem Hintergrund der Aufrechterhaltung einer höchstmöglichen Gemeindeautonomie ist vor allem das Ausmaß der gemeindlichen Einflussmöglichkeiten auf das Handeln der gebildeten IKZ von Interesse. Hier hat der Vergleich gezeigt, dass zumindest grundlegende Einflussmöglichkeiten bei jeder der öffentlich-rechtlichen Organisationsformen gegeben sind. Während aber hinsichtlich der Aufgabenerledigung in Österreich und der Schweiz von den öffentlich-rechtlichen Kooperationsformen sowohl hoheitliche wie auch nicht-hoheitliche (bzw. autonome und nicht-autonome) Aufgaben erfüllt werden können, ist in Deutschland zur näheren Bestimmung ein genauer Blick in die entsprechenden gesetzlichen Regelungen in dem jeweiligen Bundesland erforderlich. Die größere Auswahlmöglichkeit an kooperativen Organisationsformen in Deutschland ermöglicht es den Gemeinden, sehr differenziert eine geeignete Kooperationsform zu wählen, die auf die zu erfüllende Aufgabe abgestimmt ist.

Die grundlegende Bedeutung der Auffangverantwortung im Modell der Gemeinden im Gewährleistungsstaat und ihre Verbindung zur Governance-Forschung wurde bereits unter Punkt 5 ausführlich beschrieben. Die zwei Governance-Arten „Governance with Government“ und „Governance by Government“ führten zur Ausformung der Elemente „Anreiz“ und „Zwang“, denen in der Untersuchung der ausgewählten Rechtsmaterien nachgegangen wurde. Der Vergleich der kooperationsgestaltenden Elemente von Anreiz und Zwang im Bereich der überörtlichen Raumplanung hat in der Gesamtschau gezeigt, dass sich in Deutschland eine stärkere Betonung der Kooperationsgestaltung erkennen lässt als in Österreich und der Schweiz. Auf der Ebene der örtlichen Raumplanung gehen die Bestimmungen

des deutschen Rechts deutlich stärker auf eine mögliche Übernahme der Auffangverantwortung durch IKZ ein als dies in Österreich und der Schweiz der Fall ist. Für den Bereich des Bauordnungsrechts hat der internationale Vergleich gezeigt, dass Anreizelemente in den untersuchten Ländern Österreichs und Kantonen der Schweiz im Gegensatz zur rechtlichen Situation in Deutschland nicht vorhanden sind. Zwangselemente sind hingegen in jedem der drei Staaten vorzufinden, allerdings muss im Fall der Ersatzvornahme berücksichtigt werden, dass sie in Österreich, auf Grund der verfassungsrechtlich gänzlich anderen Situation über diese Aufgabe, deutlich einschneidender ausfällt als in den beiden anderen Staaten. Hinsichtlich der überörtlichen Landschaftspflege fielen die fehlenden kooperativen Anreizelemente in Deutschland und Österreich auf. In Österreich bestehen überdies auch keine Zwangselemente für diese Ebene der Rechtsmaterie der Landschaftsplanung. Für die örtliche Ebene der Landschaftsplanung stellt sich der Zustand über die kooperationsgestaltenden Elemente in den entsprechenden Rechtsmaterien insgesamt recht spärlich dar. Anreizelemente sind eher die Ausnahme und auch die Zwangselemente spielen hier eine untergeordnete Rolle.

Für den Aufgabenbereich der „Räumlichen Planung und Entwicklung“ korrespondiert das Ausmaß der kooperationsgestaltenden Elemente in den entsprechenden Rechtsmaterien mit dem Ausmaß der Organisationsmöglichkeiten des jeweiligen Staates.

7. Gewährleistungsmodell

Auf Grund der wissenschaftstheoretischen Ausrichtung dieser Arbeit wurde ein theoretischer Bezugsrahmen für IKZ gebildet, der keine theoretischen Erklärungsansätze für die Bildung von IKZ lieferte. Stattdessen sollte ein grundlegendes Verständnis für das Wesen und das Handeln von Gemeinden in den drei Untersuchungsstaaten geliefert werden und dabei ein Modell des Gewährleistungsstaates entwickelt werden. Zusammen mit Elementen des Neuen Steuerungsmodells sollte dadurch ein Kategorienschema für die empirische Untersuchung sowie die Rechtsvergleichung geschaffen werden.

Zunächst wurde die Ausgangslage – das Modell des Gewährleistungsstaates von Reichard – beschrieben. Die undifferenziert betrachtete staatliche Verantwortung im Leistungsstaat wird im Modell des Gewährleistungsstaates ausdifferenziert. Hierbei wurde zum einen die Stufung der Verantwortung und zum anderen die Teilung der Verantwortung für die Erbringung von Aufgaben als „Drehbücher für eine Rollenverteilung“ (Schuppert 2005: 24) vorgenommen. Die Idee des Gewährleistungsstaates stammt aus der Phase des verwaltungspolitischen Leitbildes des aktivierenden Staates. Die Bundesregierung hatte 1999 die Modernisierung der Verwaltung beschlossen, wobei mit Hilfe der Gesellschaft ein Mittelweg zwischen Verschlankung und Überregulierung beschritten werden sollte. Die vier Prinzipien des Leitbildes waren: a) neue Verantwortungsteilung, b) mehr Bürgerorientierung, c) staatliche Vielfalt, d) effiziente Verwaltung.

Die in den zwei Grundlagenkapiteln vollzogene Weiterentwicklung und Anpassung des Modells im Hinblick auf den Fokus dieser Arbeit zielt nicht wie im Ursprungsmodell auf die Verantwortungsteilung zwischen Gemeinden und Privaten ab, sondern auf die Einbettung der Gemeinden und IKZ im Gewährleistungsstaat. Das Modell differenziert einerseits die Vollzugsverantwortung des Reichard-Modells weiter aus und greift einige Gedanken der Governance-Forschung auf und differenziert damit

andererseits auch die Auffangverantwortung stärker aus. Zugleich greift das Modell aber auch den Gedanken der „dezentralen Gesamtverantwortung“ aus dem Konzept des Neuen Steuerungsmodells auf: Die Stärkung der Verantwortung der einzelnen Verwaltungseinheiten führt dabei zu einer Verantwortungsdezentralisierung. Die Differenzierung des Modells lässt sich wie folgt beschreiben:

1. Gewährleistungsverantwortung: Bei dieser Verantwortungsart war für die Analyse entscheidend, welche Ebene des Staates (Bund, Land bzw. Kanton) die Verantwortung trägt, ob sich die Verantwortung ggf. auf die staatlichen Ebenen verteilt und diese Verantwortungsart ggf. weiter differenziert werden muss.
2. Vollzugsverantwortung: Vor dem Hintergrund verschiedener Aufgabenarten bzw. Wirkungskreise der Gemeinden scheint es erforderlich, diese Verantwortungsart weiter zu differenzieren:
 - a. Erarbeitung: Hiermit ist die Verantwortung über die tatsächliche Ausführung einer Aufgabe gemeint.
 - b. Entscheidung: Die Verantwortung in diesem Bereich umfasst die Entscheidung über eine Aufgabe; die Erarbeitung kann von einem anderen Träger wahrgenommen werden.
3. Auffangverantwortung: Aufbauend auf den Befunden der Governance-Betrachtung und den grundlegenden Darstellungen über das kooperative Verwaltungshandeln wurde auch diese Verantwortungsart weiter differenziert:
 - a. Zwang: Hierbei wurde untersucht, ob eine staatliche Regelungseinheit in die räumliche Planung der Gemeinden eingreift, ob sie die Gemeinden zur Zusammenarbeit verpflichtet bzw. ob die örtlichen Planungsaufgaben ggf. den Gemeinden entzogen werden, wodurch die staatliche Regelungseinheit die Gemeindeautonomie in diesem Aufgabenbereich mindert. Hierdurch wird auch der Governance-Typ „Governance by Government“ in das Modell einbezogen.
 - b. Anreiz: Dabei wurde der Frage nachgegangen, ob die staatlichen Bestimmungen Anreize zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung geben. Durch diesen Aspekt wurde der Governance-Typ „Governance with Government“ in das Modell integriert.

Wie die Ausführungen in den vorangegangenen Punkten zeigten, hat sich das Modell der Gemeinden im Gewährleistungsstaat als geeignet erwiesen, die Möglichkeiten des gemeindlichen Autonomieerhaltes in den ausgewählten Rechtsmaterien zu untersuchen. Das theoretisch entwickelte Modell wie auch die damit durchgeführte Analyse haben gezeigt, dass die Gemeinden ihre Autonomie und Bewältigung der Aufgaben (Vermeidung der Hochzoning) durch IKZ sichern können. Vor allem die Untersuchung über die überörtliche Raumplanung auf regionaler Ebene in Deutschland hat in der Analyse zu einer weiteren – nochmals stärkeren – Differenzierung des erarbeiteten Modells geführt.

Die vorliegende Arbeit liefert ein Modell der Positionierung der Gemeinden im Gewährleistungsstaat vor dem Hintergrund ihres Verhältnisses zum Staat und der Erhaltung ihrer Autonomie.

Quellenverzeichnis

Die in Klammern angegebenen Daten der elektronischen Ressourcen bezeichnen den Tag des letztmaligen Zugriffs.

Adamovich, Ludwig K.; Funk, Bernd-Christian; Holzinger, Gerhart (2009) Österreichisches Staatsrecht. Band 4: Allgemeine Lehren des Verwaltungsrechts. Wien, New York.

Amt der Steiermärkischen Landesregierung (2010) Das Österreichische Umweltschutzrecht.
http://www.umwelt.steiermark.at/cms/dokumente/10888024_7779244/129d1f22/Das%20Österr%20%20Umweltschutzrecht-2010-07-31.pdf (22.08.2011).

ARE – Bundesamt für Raumwesen (2003) Agglomerationsprogramm. Kurzübersicht über Zweck, Charakter und Inhalt.
<http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00626/index.html?lang=de> (22.08.2011).

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2001) Deutsch-Österreichisches Handbuch der Planungsbegriffe. Hannover.

Badura, Peter (1999) Wirtschaftsverwaltungsrecht. In: Schmidt-Aßmann (Hrsg.) Besonderes Verwaltungsrecht. 11. Auflage. Berlin, New York, 219-326.

Bandemer, Stephan; Hilbert, Josef (2005) Vom expandierenden zum aktivierenden Staat. In: Blanke, Bandemer, Nullmeier, Wewer (Hrsg.) Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Auflage. Wiesbaden, 26-35.

Battis, Ulrich (2009) Kommentar zum BauGB. In: Battis, Krautzberger, Löhr (Hrsg.) Baugesetzbuch – BauGB. 11. Auflage. München.

Baumgart, Sabine; Schlegelmilch, Frank; Stefansky, Andreas (2007) Neue Impulse für interkommunale Interaktionen. Der MORO-Wettbewerb "kommKOOP". In: Raumplanung Nr.134. Dortmund, 189-193.

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005) kommKOOP. Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperation. Ein MORO-Wettbewerb. Auslobung.
http://www.netzwerk-zukunftsstaedte.de/dstgb/homepage/kommunalreport/archiv_2005/wettbewerb_interkommunale_kooperation/wettbewerbsunterlagen_kommkoop.pdf (22.08.2011).

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2006) kommKOOP. Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperation. Ein MORO-Wettbewerb. Vorprüfbericht (unveröffentlicht).

Beier, Markus; Matern, Antje (2007) Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit. Stand und Perspektiven der Forschung. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 332. Hannover.

- Benz, Arthur (2004) Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz (Hrsg.) Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, 11-28.
- Benz, Arthur (2008) Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse. 2. Auflage. München.
- Benz, Arthur; Fürst, Dietrich (2003) Region – „Regional Governance“ – Regionalentwicklung. In: Adamaschek, Pröhl (Hrsg.) Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh, 11-66.
- Bertram, Gustav (1913) Der Zweckverband nach preußischem Recht. Erlangen. Zugl. Dissertation.
- BfU – Bundesministerium für Umwelt (1996) Der Landschaftsplan. Stand und Empfehlungen. Wien. <http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/M069.pdf> (22.08.2011).
- Bieker, Susanne; Knieling, Jörg; Othengrafen, Frank; Sinning, Heidi (2004) STADT+UM+LAND 2030 Region Braunschweig. Kooperative Stadt-Region 2030. Forschungsergebnisse. Braunschweig.
- Bleicher, Ralf; Recker, Engelbert (2005) Auswirkungen der Rechtsprechung des EuGH auf die Vergaberechtspflichtigkeit interkommunaler gemischtwirtschaftlicher Zusammenarbeit. In: Der Landkreis. Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung. Stuttgart, 473-477.
- BMVBS/BBR – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2006) kommKOOP. Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperation. Dokumentation des MORO-Wettbewerbs 2005/2006. Berlin Bonn.
- Bogumil, Jörg; Grohs, Stephan; Kuhlmann, Sabine; Ohm, Anna K. (2008) Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. 2. Auflage. Berlin.
- Bogumil, Jörg; Jann, Werner (2009) Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2. Auflage. Wiesbaden.
- Bonk, Heinz Joachim (2008) Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz. In: Stelkens, Bonk, Sachs (Hrsg.) Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar. 7. Auflage. München.
- Bortz, Jürgen; Döring, Nicola (2006) Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler. 4. Auflage. Heidelberg.
- Breuer, Rüdiger (1999) Umweltschutzrecht. In: Schmidt-Abmann (Hrsg.) Besonderes Verwaltungsrecht. 11. Auflage. Berlin, New York, 461-625.
- Brix, Josef (Hrsg.) (1924) Handwörterbuch der Kommunalwissenschaft. Bd. 4: Stadt und Stadtverfassung – Zweckverbände. Jena.
- Bundesregierung (1999) Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Das Programm der Bundesregierung. Kabinettsbeschluss 1. Dezember 1999. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/nichtinListe/1999/Modern_er_Staat_-_Moderne_Id_1447_de.pdf?__blob=publicationFile (22.08.2011).

- Commission on Global Governance (1995) *Nachbarn in Einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik*. Bonn.
- Daiber, Birgit (2006) *Grenzen staatlicher Zuständigkeit*. Schriftenreihe zum Staats- und Verwaltungsrecht Band 4. Berlin. Zugl. Dissertation.
- Dehmel, Hans-Herrmann (1970) *Übertragener Wirkungskreis. Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben nach Weisung. Die Durchführung staatlicher Aufgaben durch die Gemeinden – Grundlagen und Wandlungen*. Berlin.
- Dirnberger, Franz (2011) *Kommentar zum BauGB (§ 1 Rn 126)*. In: Spannowsky, Uechtritz (Hrsg.) *Beck'scher Online-Kommentar Öffentliches Baurecht*. Edition 15. München.
http://beck-online.beck.de/Default.aspx?vpath=bibdata\komm\beckok_oeffbaur_15\baugb\cont\beckok.baugb.p1.glg.glii.gl11.htm&pos=0&hlwords=dirnberger#xhlhit (22.08.2011).
- Dirnberger, Franz (2011) *Kommentar zum BauGB (§ 1 Rn 24; Rn 21 ff.)*. In: Spannowsky, Uechtritz (Hrsg.) *Beck'scher Online-Kommentar Öffentliches Baurecht*. Edition 15. München.
http://beck-online.beck.de/Default.aspx?vpath=bibdata\komm\beckok_oeffbaur_15\baugb\cont\beckok.baugb.p1.glg.gliii.htm&pos=0&hlwords=dirnberger#xhlhit (22.08.2011).
- Dirnberger, Franz (2011) *Kommentar zur Bayerischen Bauordnung*. In: Simon, Busse (Hrsg.) *Bayerische Bauordnung 2008 Kommentar*. 103. Ergänzungslieferung. München.
- Ehlers, Dirk (1998) *Verwaltung und Verwaltungsrecht im demokratischen und sozialen Rechtsstaat*. In: Erichsen (Hrsg.) *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 11. Auflage. Berlin, New York, 1-125.
- Ehlers, Dirk (2010) *Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung*. In: Schoch, Schmidt-Aßmann, Pietzner (Hrsg.) *Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar*. 20. Ergänzungslieferung. München.
- Erbguth, Wilfried; Stollmann, Frank (2002) *Grundlagen der Landschaftsplanung. Bundesrecht*. In: Riedel, Lange (Hrsg.) *Landschaftsplanung*. 2. Auflage. Heidelberg, Berlin, 40-57.
- Erichsen, Hans-Uwe (1998) *Das Verwaltungshandeln*. In: Erichsen (Hrsg.) *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 11. Auflage. Berlin, New York, 223-462.
- Falk, Matthias (2006) *Die kommunalen Aufgaben unter dem Grundgesetz. Eine Untersuchung der rechtlichen Stellung der Aufgaben der kommunalen Körperschaften in der Staatsorganisation der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden. Zugl. Dissertation.
- Ferber, Uwe (2002) *Stadt 2030 Gießen-Wetzlar. Regionalisierung planen?* In: *Planerin*. Fachzeitschrift für Stadt-, Regional- und Landesplanung Heft 2. Bochum, 51-53.
- Franzius, Claudio (o.J.) *Der Gewährleistungsstaat*.
<http://www.claudio-franzius.de/FranziusC/texts/gewahrleistungsstaat.pdf> (22.08.2011).

- Friauf, Karl Heinrich (1999) Polizei- und Ordnungsrecht. In: Schmidt-Abmann (Hrsg.) Besonderes Verwaltungsrecht. 11. Auflage. Berlin, New York, 105-217.
- Fürst, Dietrich; Knieling, Jörg (2005) Kooperation, interkommunale und regionale. In: ARL (Hrsg.) Handwörterbuch der Raumordnung. 4. Auflage. Hannover, 531-533.
- Fürst, Dietrich; Scholles, Frank (2008 a) Das System der räumlichen Planung in Deutschland. In: Fürst, Scholles (Hrsg.) Handbuch der Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. 3. Auflage. Dortmund, 70-99.
- Fürst, Dietrich; Scholles, Frank (2008 b) Wissenschafts- und kommunikationstheoretische Grundlagen der Planung. In: Fürst, Scholles (Hrsg.) Handbuch der Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. 3. Auflage. Dortmund, 195-204.
- Gatzweiler, Hans-Peter (2006) Leitbilder in der Praxis. Impulse zur Umsetzung durch Modellvorhaben der Raumordnung. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 11/12.2006, 677-691.
- Gehring, Uwe W.; Weins, Cornelia (2004) Grundkurs Statistik für Politologen. 4. Auflage. Wiesbaden.
- Germann, Raimund E. (1998) Öffentliche Verwaltung in der Schweiz. Der Staatsapparat und die Regierung. Bern, Stuttgart, Wien.
- Gilgen, Kurt (2006) Kommunale Richt- und Nutzungsplanung. Ein Lehrbuch. 2. Auflage. Zürich.
- Goetz, Karin (2001) Menschliche Existenz im vertikalen Mehrebenensystem. In: Politische Studien. 52. Jahrgang. Juli/August 2001. München, 44-51.
- Greiving, Stefan (2003) Der raumordnerische Vertrag als Instrument zur Absicherung von Kooperationen im zentralörtlichen System. In: Raumforschung und Raumordnung (RUR). Berlin, 371-378
- Grimm, Dieter (Hrsg.) (1996) Staatsaufgaben. Frankfurt am Main.
- Häfelin, Ulrich; Haller, Walter; Keller, Helen (2008) Schweizerisches Bundesstaatsrecht. 7. Auflage. Zürich, Basel, Genf.
- Häfelin, Ulrich; Müller, Georg; Uhlmann, Felix (2006) Allgemeines Verwaltungsrecht. 5. Auflage. Zürich, Basel, Genf.
- Hänni, Peter (2008) Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht. 5. Auflage. Bern.
- Havranek, Charlotte; Kemptner, Anna (2008) Interkommunale Zusammenarbeit durch Gemeindeverbände und Verwaltungsgemeinschaften. In: Klug, Oberndorfer, Wolny (Hrsg.) Das Österreichische Gemeinderecht. Wien.
- Heinz, Werner (Hrsg.) (2000) Zusammenfassung. In: Heinz (Hrsg.) Stadt & Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich. Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik Bd. 93. 1. Auflage. Stuttgart, Berlin, Köln, 7-18.

-
- Hellermann, Johannes (2011) Kommentar zum Grundgesetz (Art. 28 Rn 20). In: Epping, Hillgruber (Hrsg.) Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz. Edition: 11. München.
http://beck-onli-ne.beck.de/?vpath=bibdata/komm/BeckOK_VerfR_11/GG/cont/beckok.GG.a28.gIC.gII.gI1.htm (22.08.2011).
- Hellermann, Johannes (2011) Kommentar zum Grundgesetz (Art. 28 Rn 35 f.). In: Epping, Hillgruber (Hrsg.) Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz. Edition: 11. München.
http://beck-onli-ne.beck.de/?vpath=bibdata/komm/BeckOK_VerfR_11/GG/cont/beckok.GG.a28.gIC.gII.gI6.htm (22.08.2011).
- Hellermann, Johannes (2011) Kommentar zum Grundgesetz (Art. 28 Rn 39). In: Epping, Hillgruber (Hrsg.) Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz. Edition: 11. München.
http://beck-onli-ne.beck.de/?vpath=bibdata/komm/BeckOK_VerfR_11/GG/cont/beckok.GG.a28.gIC.gIII.htm (22.08.2011).
- Hellermann, Johannes (2011) Kommentar zum Grundgesetz (Art. 28 Rn 40, 40.5, 40 ff.). In: Epping, Hillgruber (Hrsg.) Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz. Edition: 11. München.
http://beck-onli-ne.beck.de/?vpath=bibdata/komm/BeckOK_VerfR_11/GG/cont/beckok.GG.a28.gIC.gIII.gI1.htm (22.08.2011).
- Hellermann, Johannes (2011) Kommentar zum Grundgesetz (Art. 28 Rn 43, 43 ff., 47 f.). In: Epping, Hillgruber (Hrsg.) Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz. Edition: 11. München.
http://beck-onli-ne.beck.de/?vpath=bibdata/komm/BeckOK_VerfR_11/GG/cont/beckok.GG.a28.gIC.gIII.gI2.htm (22.08.2011).
- Hellermann, Johannes (2011) Kommentar zum Grundgesetz (Art. 28 Rn 56 f.). In: Epping, Hillgruber (Hrsg.) Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz. Edition: 11. München.
http://beck-onli-ne.beck.de/?vpath=bibdata/komm/BeckOK_VerfR_11/GG/cont/beckok.GG.a28.gIC.gIV.htm (22.08.2011).

Hellermann, Johannes (2011) Kommentar zum Grundgesetz (Art. 28 Rn 23). In: Epping, Hillgruber (Hrsg.) Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz. Edition: 11. München.

<http://beck->

[onli-](http://beck-)

[ne.beck.de/?vpath=bibdata/komm/BeckOK_VerfR_11/GG/cont/beckok.GG.a28.glc.gII.gI1.htm](http://beck-) (22.08.2011).

Hellermann, Johannes (2011) Kommentar zum Grundgesetz (Art. 28 Rn 49 ff., 50, 51). In: Epping, Hillgruber (Hrsg.) Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz. Edition: 11. München.

<http://beck->

[onli-](http://beck-)

[ne.beck.de/?vpath=bibdata/komm/BeckOK_VerfR_11/GG/cont/beckok.GG.a28.glc.gIIII.htm](http://beck-) (22.08.2011).

Hilligardt, Jan (2005) Regionale Kooperation der Landkreise, Städte und Gemeinden. Stand – Potenziale – Perspektiven. Schriftenreihe WAR 164. Darmstadt. Zugl. Habilitation.

Hoffmann-Riem, Wolfgang (2001) Modernisierung von Recht und Justiz. Eine Herausforderung des Gewährleistungsstaates. Frankfurt am Main.

Hollbach-Grömig, Beate; Floeting, Holger; Kodolitsch, Paul von; Sander, Robert; Siener, Manuela (2005) Formen der interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen der kommunalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik. Berlin.

Hotel, Ulrike; Wuschansky, Bernd (2002) Interkommunale Gewerbegebiete NRW. Public-Public-Partnership. Dortmund.

Hornmann, Gerhard (2011) Kommentar zum BauGB (§ 203 Rn 1 ff.). In: Spannowsky, Uechtritz (Hrsg.) Beck'scher Online-Kommentar Öffentliches Baurecht. Edition 15. München.

<http://beck->

[onli-](http://beck-)

[ne.beck.de/Default.aspx?vpath=bibdata/komm/BeckOK_OeffBauR_15/BauGB/cont/beckok.BauGB.p203.gIA.gII.htm](http://beck-) (22.08.2011).

Hornmann, Gerhard (2011) Kommentar zum BauGB (§ 203 Rn 6). In: Spannowsky, Uechtritz (Hrsg.) Beck'scher Online-Kommentar Öffentliches Baurecht. Edition 15. München.

<http://beck->

[onli-](http://beck-)

[ne.beck.de/Default.aspx?vpath=bibdata/komm/BeckOK_OeffBauR_15/BauGB/cont/beckok.BauGB.p203.gIA.gIII.htm](http://beck-) (22.08.2011).

Hornmann, Gerhard (2011) Kommentar zum BauGB (§ 205 Rn 6). In: Spannowsky, Uechtritz (Hrsg.) Beck'scher Online-Kommentar Öffentliches Baurecht. Edition 15. München.

<http://beck->

[onli-](http://beck-)

[ne.beck.de/?vpath=bibdata/komm/BeckOK_OeffBauR_15/BauGB/cont/beckok.BauGB.p205.gIB.gII.gI2.htm](http://beck-) (22.08.2011).

-
- Hornmann, Gerhard (2011) Kommentar zum BauGB (§ 206 Rn 6). In: Spannowsky, Uechtritz (Hrsg.) Beck'scher Online-Kommentar Öffentliches Baurecht. Edition 15. München.
http://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm/BeckOK_OeffBauR_15/BauGB/cont/beckok.BauGB.p206.gla.gII.gI2.htm (22.08.2011).
- IM BW – Innenministerium Baden-Württemberg (2006) Kommunaler Produktplan Baden-Württemberg. Überarbeitete Veröffentlichung im Rahmen der Reform des kommunalen Haushaltsrechts. Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, Heft 9.
http://www.nkhr-bw.de/servlet/PB/show/1178154/Kommunaler_Produktplan_Baden-Wuerttemberg.pdf (22.08.2011).
- IMK – Innenministerkonferenz (2003) Empfehlung für einen gemeinsamen Produktrahmen, der vom Rechnungsstil unabhängig ist. Anlage 6 zum IMK-Beschluss vom 21.11.2003. http://www.uni-potsdam.de/u/kwi/materialien/nkhr/nkhr_imk-produktrahmen.pdf (22.08.2011).
- Jahnel, Dietmar (2008) Naturschutzrecht. In: Bachmann, Baumgartner, Feik, Giese, Jahnel, Lienbacher (Hrsg.) Besonderes Verwaltungsrecht. 7. Auflage. Wien, New York, 425-436.
- Jann, Werner (2005) Neues Steuerungsmodell. In: Blanke, Bandemer, Nullmeier, Wewer (Hrsg.) Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Auflage. Wiesbaden, 74-84.
- Jann, Werner (2006) Wandlung von Verwaltungsmanagement und Verwaltungspolitik in Deutschland. In: Jann, Röber, Wollmann (Hrsg.) Public Management – Grundlagen, Wirkung, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag. Berlin, 35-48.
- Jann, Werner; Wegrich, Kai (2004) Governance und Verwaltungspolitik. In: Benz (Hrsg.) Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, 193-214.
- Jessop, Bob (1996) Veränderte Staatlichkeit. In: Grimm (Hrsg.) Staatsaufgaben. Frankfurt am Main, 43-73.
- Kahl, Arno; Weber, Karl (2008) Allgemeines Verwaltungsrecht. 2. Auflage. Wien.
- Kalb, Werner (2011) Kommentar zum BauGB. In: Ernst, Zinkahn, Bielenberg, Krautzberger (Hrsg.) Baugesetzbuch Kommentar. 99. Ergänzungslieferung. München.
- Kalb, Werner; Külpmann, Christoph (2011) Kommentar zum BauGB. In: Ernst, Zinkahn, Bielenberg, Krautzberger (Hrsg.) Baugesetzbuch Kommentar. 99. Ergänzungslieferung. München.
- Kämmerer, Jörn Axel (2011) Kommentar zum VwVfG (§ 54 Rn 81 ff.; 84). In: Bader, Ronellenfitsch (Hrsg.) Beck'scher Online-Kommentar VwVfG. Edition: 12. München.
http://beck-online.beck.de/Default.aspx?vpath=bibdata\komm\beckok_vwvfr_12\vwvfg\cont\beckok.vwvfg.p54.gld.gliv.gI1.htm&pos=1&lasthit=true&hlwords=k%E4mmerer#xhlhit (22.08.2011).

- Karr, Philipp (2003) Institutionen direkter Demokratie in den Gemeinden Deutschlands und der Schweiz. Eine rechtsvergleichende Untersuchung. Baden-Baden. Zugl. Dissertation.
- Kegelmann, Jürgen (2007) New Public Management. Möglichkeit und Grenzen des Neuen Steuerungsmodells. Wiesbaden.
- Kersting, Andreas; Siems, Thomas (2005) Ausschreibungspflicht für staatliche Kooperationen. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBL) Bd. 120.2005. Köln, 477-481.
- Kienbaum Management (2004) Interkommunale Zusammenarbeit. Studie der Kienbaum Management Consultants GmbH in Kooperation mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund. Düsseldorf.
- Kind, Gerold (1999) Stand der interkommunalen Zusammenarbeit in den neuen Bundesländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Einführung. In: ARL (Hrsg.) Interkommunale Zusammenarbeit. Planerisches Handeln über Grenzen hinweg. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 259. Hannover, 1-4.
- Klemme, Marion (2002) Interkommunale Kooperation und nachhaltige Entwicklung. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Blaue Reihe 110. Dortmund.
- Kolkau, Anette (2006) Bergische Expo 06 – Das Bergische Städtedreieck präsentiert sich. In: Planerin. Fachzeitschrift für Stadt-, Regional- und Landesplanung Heft 2. Bochum, 51-52.
- Koll-Schretzenmayr, Martina; Burkhalter, Gabriela (2002) Die Richt- und Nutzungsplanung für die Zukunft rüsten. Neugestaltung des Planungs- und Baugesetzes (PBG) im Kanton Zürich. In: DISP Heft 149, Zürich, 19-29.
- KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1993) Das Neue Steuerungsmodell. Begründung. Konturen. Umsetzung. Bericht Nr. 5/1993. Köln.
- Krautzberger, Michael (2011) Kommentar zum BauGB. In: Ernst, Zinkahn, Bielenberg, Krautzberger (Hrsg.) Baugesetzbuch Kommentar. 99. Ergänzungslieferung. München.
- Krebs, Walter (1999) Baurecht. In: Schmidt-Aßmann (Hrsg.) Besonderes Verwaltungsrecht. 11. Auflage. Berlin, New York, 327-459.
- Krieger, Fritz (1994) Interkommunale Kooperation. Gemeinsame Industrie- und Gewerbegebiete. Dortmund.
- Kromrey, Helmut (2002) Empirische Sozialforschung. 10. Auflage. Opladen.
- Lamnek, Siegfried (2005) Qualitative Sozialforschung. 4. Auflage. Weinheim.
- Lamping, Wolfram; Schridde, Henning; Plaß, Stefan; Blanke, Bernhard (2002) Der Aktivierende Staat. Positionen, Begriffe, Strategien. Studie für den Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
<http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/01336-1.pdf> (22.08.2011).
- Lange, Horst (2002) Instrumente der Landschaftsplanung als eigenständige Planung. In: Riedel, Lange (Hrsg.) Landschaftsplanung. 2. Auflage. Heidelberg, Berlin, 137-225.
- Larenz, Karl (1969) Methodenlehre der Rechtswissenschaft. 2. Auflage. Heidelberg, New York.

-
- Lechner, Alfred (2011) Kommentar zur Bauordnung. In: Simon, Busse (Hrsg.) Bayerische Bauordnung 2008 Kommentar. 103. Ergänzungslieferung. München.
- Libbe, Jens; Trapp, Jan Hendrik; Tomerius, Stephan (2004) Gemeinwohlsicherung als Herausforderung – umweltpolitisches Handeln in der Gewährleistungskommune. Theoretische Verortung der Druckpunkte und Veränderungen in Kommunen. Berlin.
<http://www.networks-group.de/veroeffentlichungen/DF8627.pdf> (22.08.2011).
- Lienbacher, Georg (2008) Raumordnungsrecht. In: Bachmann, Baumgartner, Feik, Giese, Jahnel, Lienbacher (Hrsg.) Besonderes Verwaltungsrecht. 7. Auflage. Wien, New York, 351-375.
- Löhr, Rolf-Peter (2009) Kommentar zum BauGB. In: Battis, Krautzberger, Löhr (Hrsg.) Baugesetzbuch – BauGB. 11. Auflage. München.
- Lummerstorfer, Anton-Josef (2006) Interkommunale Zusammenarbeit – eine Organisationsalternative mit großen Potenzialen zur Effektivitäts- und Effizienzsteigerung. Schriften der Johannes-Kepler-Universität Linz. Reihe B: Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 108. Linz. Zugl. Dissertation.
- Martínez Soria, José (2007) Kommunale Selbstverwaltungen im europäischen Vergleich. In: Mann, Püttner, (Hrsg.) Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis Band 1. 3. Auflage. Berlin, Heidelberg, 1015-1043.
- Maunz, Theodor (2011) Kommentar zum Grundgesetz. In: Herzog, Herdegen, Scholz, Klein (Hrsg.) Maunz/Dürig Grundgesetz Kommentar. 61. Ergänzungslieferung. München.
- Mayntz, Renate (2004) Die Bedeutung von Governance im nationalstaatlichen Kontext. In: Benz (Hrsg.) Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, 66-76.
- Neuhofer, Hans (1998) Gemeinderecht. Organisation und Aufgaben der Gemeinden in Österreich. 2. Auflage. Wien, New York.
- Neuhofer, Hans (2008) Gemeindegebiet und Gemeindebewohner. In: Klug, Oberndorfer, Wolny (Hrsg.) Das Österreichische Gemeinderecht. Wien.
- Nischwitz, Guido; Molitor, Reimar; Rohne, Silvia (2001) Local und Regional Governance für eine nachhaltige Entwicklung. Abschlussbericht. Sondierungsstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) Förderschwerpunkt „Sozial-ökologische Forschung“. Wuppertal, Berlin.
- Oberndorfer, Peter (2008) Allgemeine Bestimmungen des Gemeinderechts. In: Klug, Oberndorfer, Wolny (Hrsg.) Das Österreichische Gemeinderecht. Wien.
- Oebbecke, Janbernd (2007) Kommunale Gemeinschaftsarbeit. In: Mann, Püttner (Hrsg.) Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis Band 1. 3. Auflage. Berlin, Heidelberg, 843-872.
- Ossenbühl, Fritz (1998) Rechtsquellen und Rechtsbindung der Verwaltung. In: Erichsen (Hrsg.) Allgemeines Verwaltungsrecht. 11. Auflage. Berlin, New York, 127-222.

- Papier, Hans-Jürgen (2008) Der Zweck des Staates ist die Freiheit. Interview auf Welt Online.
<http://www.welt.de/politik/article2606549/Der-Zweck-des-Staates-ist-die-Freiheit.html>
(22.08.2011).
- Papier, Hans-Jürgen (2009) Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch. In: Säcker, Rixecker (Hrsg.)
Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch Band 5. 5. Auflage. München.
- Pietzcker, Jost (2010) Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung. In: Schoch, Schmidt-Aßmann,
Pietzner (Hrsg.) Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar. 20. Ergänzungslieferung.
- Püttner, Günter (1983) Das System der kommunalen Aufgaben. Vorbemerkung. In: Püttner (Hrsg.)
Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis Band 3. 2. Auflage. Berlin, Heidelberg, New
York, 5-8.
- Ramb, Bernd-Thomas (2011) Definition Zielbeziehungen. Website Gabler Wirtschaftslexikon.
<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/16018/zielbeziehungen-v6.html> (22.08.2011).
- Raschauer, Bernhard (2009) Allgemeines Verwaltungsrecht. 3. Auflage. Wien, New York.
- Reichard, Christoph (2002) Governance öffentlicher Dienstleistungen.
http://www.econbiz.de/archiv/p/up/public_management/governance_dienstleistungen.pdf
(22.08.2011)
- Reichard, Christoph (2003) Das Konzept des Gewährleistungsstaates. Referat auf der Jahrestagung
2003 des Wissenschaftlichen Beirats der GÖW.
http://www.econbiz.de/archiv/p/up/public_management/konzept_gewaehrleistungsstaat.pdf
(22.08.2011).
- Reichard, Christoph (2008) Institutionelle Alternativen zu Public-Private-Partnerships – Kommunale
Eigenleistung, Public-Public-Partnerships und Contracting-Out. In: Bauer, Büchner, Brosius-
Gersdorf (Hrsg.) Verwaltungskooperation. Public Private Partnerships und Public Public Partners-
hips. Potsdam 61-72.
- Reimer, Ekkehart (2011) Kommentar zum VwGO (§ 40 Rn 81). In: Posser, Wolff (Hrsg.) Beck'scher
Online-Kommentar VwGO. Edition 18.
[http://beck-
on-
line.beck.de/?vpath=bibdata/komm/BeckOK_VwR_18/VwGO/cont/beckok.VwGO.p40.glc.gli
V.g134.htm](http://beck-on-line.beck.de/?vpath=bibdata/komm/BeckOK_VwR_18/VwGO/cont/beckok.VwGO.p40.glc.gliV.g134.htm) (22.08.2011).
- Reimer, Ekkehart (2011) Kommentar zum VwGO (§ 40 Rn 70). In: Posser, Wolff (Hrsg.) Beck'scher
Online-Kommentar VwGO. Edition 18.
[http://beck-
on-
line.beck.de/?vpath=bibdata/komm/BeckOK_VwR_18/VwGO/cont/beckok.VwGO.p40.glc.gli
V.g124.htm](http://beck-on-line.beck.de/?vpath=bibdata/komm/BeckOK_VwR_18/VwGO/cont/beckok.VwGO.p40.glc.gliV.g124.htm) (22.08.2011).

-
- Reist, Tanja (2004) Staatliche Aufgaben und deren Wahrnehmung, unter besonderer Berücksichtigung des Postwesens und dessen Wahrnehmung durch die bundeseigene Postunternehmung. Norderstedt. Zugl. Dissertation.
- Ringler, Harald (2003) Karlsruhe und die Region. In: Planerin. Fachzeitschrift für Stadt-, Regional- und Landesplanung Heft 3. Bochum, 31-33.
- Röber, Manfred (2005) Aufgabenkritik im Gewährleistungsstaat. In: Blanke, Bandemer, Nullmeier, Wewer (Hrsg.) Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Auflage. Wiesbaden, 84-94.
- Röhl, Hans Christian (2006) Verantwortung und Effizienz in der Mehrebenenverwaltung. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBL) Bd. 121.2006. Köln, 1070-1079.
- Ruch, Alexander (2008) Grundzüge des Rechts. Skript zur Vorlesung. Zürich.
http://www.ruch.ethz.ch/ruch/skripte/Grundzuege_Recht_2008-2.pdf (22.08.2011).
- Ruch, Alexander (2009) Raumplanungs- und Baurecht. Skript zu den Vorlesungen Raumentwicklungs- und Umweltrecht Baurecht. Zürich.
http://www.ruch.ethz.ch/ruch/skripte/RPG_Baurecht_2009_090916.pdf (22.08.2011).
- Ruebel, Eduard C. (1935) Der kommunale Zweckverband nach zürcherischem Recht mit bes. Berücksichtigung d. Verbandes d. stadt-zürcherischen reform. Kirchgemeinden. Aarau. Zugl. Dissertation.
- Runkel, Peter (2011) Kommentar zum BauGB. In: Ernst, Zinkahn, Bielenberg, Krautzberger (Hrsg.) Baugesetzbuch Kommentar. 99. Ergänzungslieferung. München.
- Rusch, Arnold F. (2006) Methoden und Ziele der Rechtsvergleichung. In: Jusletter 13. Februar 2006.
<http://www.arnoldrusch.ch/pdf/060213rechtsvergleichung.pdf> (22.08.2011)
- Schedler, Kuno (2006) Wie entwickelte sich die internationale Debatte um das New Public Management? Versuch einer Übersicht. In: Jann, Röber, Wollmann (Hrsg.) Public Management – Grundlagen, Wirkung, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag. Berlin, 95-108.
- Schedler, Kuno; Proeller, Isabella (2003) New Public Management. 2. Auflage. Bern, Stuttgart, Wien.
- Scheidegger, Stephan (2009) Die Vernehmlassungsvorlage zur Revision des Raumplanungsgesetzes. In: forum. Informationsheft Heft 1/2009. Bern, 5-8.
- Schewe, Gerhard (2011) Definition Aufgabe. Website Gabler Wirtschaftslexikon.
<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/2754/aufgabe-v7.html> (22.08.2011).
- Schmelzle, Veit (2009) Abstände und Abstandsflächen im Spannungsfeld von Bauordnungsrecht und Bauplanungsrecht. München. Zugl. Dissertation.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard (1999) Kommunalrecht. In: Schmidt-Aßmann (Hrsg.) Besonderes Verwaltungsrecht. 11. Auflage. Berlin, New York, 1-103.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard (2006) Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs idee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung. 2. Auflage. Berlin, Heidelberg, New York.

- Schmidt-Abmann, Eberhard; Röhl, Hans Christian (2005) Kommunalrecht. In: Schmidt-Abmann (Hrsg.) Besonderes Verwaltungsrecht. 13. Auflage. Berlin, 1-120.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd (1983) Die Rechtsqualität der Kommunalaufgaben. In: Püttner (Hrsg.) Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis Band 3. 2. Auflage. Berlin, Heidelberg, New York, 9-30.
- Schmidt, Karsten (2001) Die BGB-Außengesellschaft: rechts- und parteifähig. Besprechung des Grundlagenurteils II ZR 331/00 vom 29. 1. 2001. In: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) Heft 14. 993-1003.
- Schmidt, Thorsten Ingo (2005) Kommunale Kooperation. Der Zweckverband als Nukleus des öffentlich-rechtlichen Gesellschaftsrechts. Tübingen. Zugl. Habilitation.
- Schmitz, Gottfried (1991) Notwendigkeit, Möglichkeit und Grenzen interkommunaler Zusammenarbeit – Eine Einführung zum Tagungsthema. In: ARL (Hrsg.) Notwendigkeit, Möglichkeit und Grenzen interkommunaler Zusammenarbeit. Regionalplanertagung 1991 vom 6. bis 8. November 1991 in Überlingen. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 191. Hannover, 9-12.
- Schmitz, Heribert (2008) Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz In: Stelkens, Bonk, Sachs (Hrsg.) Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar. 7. Auflage. München.
- Schneider, Volker (2004) Organizational Governance – Governance in Organisationen. In: Benz (Hrsg.) Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, 173-192.
- Scholles, Frank (2008) Zielsysteme und Entscheidung. Zielsysteme in der Planung. In: Fürst, Scholles (Hrsg.) Handbuch der Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. 3. Auflage. Dortmund, 279-284.
- Scholles, Frank; Putschky, Margit (2008) Zielsysteme und Entscheidung. Oberziele, Leitbilder, Leitlinien. In: Fürst, Scholles (Hrsg.) Handbuch der Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. 3. Auflage. Dortmund, 285-296.
- Schröter, Eckhard; Wollmann, Hellmut (2005) New Public Management. In: Blanke, Bandemer, Nullmeier, Wewer (Hrsg.) Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Auflage. Wiesbaden, 63-74.
- Schuppert, Gunnar Folke (2005) Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand. Baden-Baden.
- Schuppert, Gunnar Folke (2008) Die neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft – oder: Wessen Wohl ist das Gemeinwohl? In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung (FW). Zeitschrift des vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. 4/Aug.-Sept. 2008. 189-193.
- Seydel, Peter-Wolfgang (1952) Das Erscheinungsbild der kommunalen Zweckverbände. Göttingen. Zugl. Dissertation.

-
- Söfker, Wilhelm (2011) Kommentar zum Baugesetzbuch. In: Ernst, Zinkahn, Bielenberg, Krautzberger (Hrsg.) Baugesetzbuch Kommentar. 99. Ergänzungslieferung. München.
- Spangenberg, Volker (2004) Möglichkeiten von informellen regionalen Kooperationen für die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der Regional- und der Bauleitplanung. In: Flächenmanagement und Bodenordnung (fub) Zeitschrift für Liegenschaftswesen, Planung und Vermessung Heft 3.2004. Wiesbaden, 113-122.
- Spannowsky, Willy; Borchert, Dietrich (2003) Interkommunale Kooperation als Voraussetzung für die Regionalentwicklung. Forschungsprojekt im Rahmen des Ideenwettbewerbs „Stadt 2030“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF). Schriftenreihe zum Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht Band 2. Kaiserslautern.
- Steiner, Reto (2002) Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz. Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten. Bern, Stuttgart, Wien. Zugl. Dissertation.
- Steiner, Wolfgang (2008) Rechtsstellung und Aufgaben der Gemeindeorgane. In: Klug, Oberndorfer, Wolny (Hrsg.) Das Österreichische Gemeinderecht. Wien.
- Stelkens, Paul (2008) Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz In: Stelkens, Bonk, Sachs (Hrsg.) Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar. 7. Auflage. München.
- Stürer, Bernhard (2009) Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts. Planung – Genehmigung – Rechtsschutz. 4. Auflage. München.
- Sturm, Roland (2001) Die Entgrenzung des politischen Raumes – Politik und Bürger auf der Suche nach „Heimat“. In: Politische Studien. 52. Jahrgang. Juli/August 2001. München, 23-32.
- Suerbaum, Joachim (2011) Kommentar zum Grundgesetz (Art. 84 Rn 26 ff.). In: Epping, Hillgruber (Hrsg.) Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz. Edition: 11. München.
http://beck-online.beck.de/Default.aspx?vpath=bibdata/komm/BeckOK_VerfR_11/GG/cont/beckok.GG.a84.glB.gII.gl2.htm (22.08.2011).
- Tettinger, Peter J. (2007) Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung. In: Mann, Püttner (Hrsg.) Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis Band 1. 3. Auflage. Berlin, Heidelberg, 187-215.
- Tettinger, Peter J.; Erbguth, Wilfried; Mann, Thomas (2009) Besonderes Verwaltungsrecht. Kommunalrecht, Polizei- und Ordnungsrecht, Baurecht. 10. Auflage. Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg.

- Trapp, Jan Hendrik (2004) Gemeinwohlsicherung als Herausforderung – kommunale Steuerungspotentiale in der „Gewährleistungskommune“. Beitrag zur Tagung „Stand und Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung“ der Sektion Staatslehre und politische Verwaltung der DVPW vom 23.- 25.09.2004 an der Universität Konstanz. http://homepage.ruhr-uni-bochum.de/joerg.bogumil/Downloads/Tagung/TagungSept04_Trapp.pdf (22.08.2011).
- VLP ASPAN – Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (o.J.). Raumplanung in der Schweiz: Eine Kurzeinführung. http://www.vlp-aspan.ch/files/documents/raumplanung_ch-9seiten.pdf (22.08.2011).
- Website ÄfLR – Ämter für Raumordnung und Landesplanung. Mecklenburg-Vorpommern. Aufgaben. http://cms.mvnet.de/cms2/AFRL_prod/AFRL/index.jsp (22.08.2011).
- Website ARE – Bundesamt für Raumwesen. Agglomerationsprogramm. <http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00626/index.html?lang=de> (22.08.2011).
- Website BBSR a – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. MORO - Modellvorhaben der Raumordnung. http://www.bbsr.bund.de/cln_007/nn_21684/BBSR/DE/FP/MORO/moro__node.html?__nnn=true (22.08.2011).
- Website BBSR b – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Neue Leitbilder der Raumentwicklung. http://www.bbsr.bund.de/nn_600826/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/LeitbilderKonzepte/Fachbeitraege/NeueLeitbilder/RaumentwicklungLeitbilder.html (22.08.2011).
- Website BBSR c – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Abgeschlossene Initiativen. http://www.bbsr.bund.de/cln_007/nn_21920/BBSR/DE/FP/MORO/Initiativen/AbgeschlosseneInitiativen__table.html (22.08.2011).
- Website BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Forschung zur Raumentwicklung. http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/SW/forschung-zur-raumentwicklung.html?linkToOverview=SiteGlobals%2FForms%2FArchiv%2FVolltextsuche%2FVolltextsuche_Formular.html%3Fnn%3D45664%26amp%3Bgt%3D45660_list%25253D1%26amp%3BsearchIs-sued%3D0%26amp%3Bsubmit%3Dfinden%26amp%3BdocumentType_%3D%26amp%3BpageLocale%3Dde%26amp%3Binput_%3D%26amp%3BsearchIssued.HASH%3D19a5991435b229e4%26amp%3BresourceId%3D44268%26amp%3Bzeitraum%3D'TT.MM.JJJJ'%2B-%2BTT.MM.JJJJ'%26amp%3BquickSearchEngineQueryString%3Dmoro%26amp%3BdocumentType_GROUP%3D1%26amp%3BdateOfIssueAfter%3D'TT.MM.JJJJ'%26amp%3Bcl2Categories_Themen.GROUP%3D1%26amp%3Bview%3DprocessForm%26amp%3Bcl2Categories_Themen%3D%26amp%3BdateOfIssueBefore%3D'TT.MM.JJJJ'%23id25096 (22.08.2011).

-
- Website Kanton Basel-Landschaft. 5.1.3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen.
http://www.baselland.ch/v93-308_10-hm.303533.0.html (22.08.2011).
- Website Mechernich. Ein Jahr gemeinsame Bauaufsicht Mechernich und Zülpich.
http://www.mechernich.de/seiten/aktuelles/2010/03/Gemeinsame_Bauaufsicht_Jahresbilanz.php
(22.08.2011).
- Website Online-Verwaltungslexikon a. Definition Aufgabe.
<http://www.olev.de/ar.htm> (22.08.2011).
- Website Online-Verwaltungslexikon b. Definition Ziel.
<http://www.olev.de/z.htm> (22.08.2011).
- Website Online-Verwaltungslexikon c. Definition Zielbeziehungen.
<http://www.olev.de/z.htm> (22.08.2011).
- Website TU Wien a – Technische Universität Wien. Fachbereich für Landschaftsplanung und Gartenkunst. Landschaftsplanung in Österreich: Überblick.
http://www.landscape.tuwien.ac.at/deu/information/landschaftsplanung_oesterreich.php
(22.08.2011).
- Website TU Wien b – Technische Universität Wien. Fachbereich für Landschaftsplanung und Gartenkunst. Landschaftsplanung in Österreich: Länder.
http://www.landscape.tuwien.ac.at/deu/information/landschaftsplanung_oesterreich_laender.php
(22.08.2011).
- Website TU Wien c – Technische Universität Wien. Fachbereich für Landschaftsplanung und Gartenkunst. Landschaftsplanung in Österreich: Burgenland.
http://www.landscape.tuwien.ac.at/deu/information/landschaftsplanung_oesterreich_bgld.php
(22.08.2011).
- Website TU Wien d – Technische Universität Wien. Fachbereich für Landschaftsplanung und Gartenkunst. Landschaftsplanung in Österreich: Vorarlberg.
http://www.landscape.tuwien.ac.at/deu/information/landschaftsplanung_oesterreich_vbg.php
(22.08.2011).
- Website TU Wien e – Technische Universität Wien. Fachbereich für Landschaftsplanung und Gartenkunst. Landschaftsplanung in Österreich: Oberösterreich.
http://www.landscape.tuwien.ac.at/deu/information/landschaftsplanung_oesterreich_ooe.php
(22.08.2011).
- Website TU Wien f – Technische Universität Wien. Fachbereich für Landschaftsplanung und Gartenkunst. Landschaftsplanung in Österreich: Steiermark.
http://www.landscape.tuwien.ac.at/deu/information/landschaftsplanung_oesterreich_stmk.php
(22.08.2011).
- Website Worldbank. What is our approach to governance?
<http://go.worldbank.org/MKOGR258V0> (22.08.2011).

- Weiss, Jürgen (2009) Regionale Zusammenarbeit der Vorarlberger Gemeinden. In: 200 Jahre Gemeindeorganisation in Vorarlberg. Almanach zum Vorarlberger Gemeindejahr 2008.
http://www.vorarlberg.at/archiv/vla/almanach_2008.pdf (22.08.2011).
- Wickel, Martin (2001) Zur rechtlichen Organisation von Regionen. In: Die öffentliche Verwaltung (DÖV) Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft Bd. 54. Stuttgart, 837-849.
- Wirth, Klaus (2005) Interkommunale Zusammenarbeit aus dem Blickwinkel des Good Governance. In: Forum Public Management 3/05, 10-12.
http://www.kdz.or.at/de/webfm_send/1084 (22.08.2011).
- Wirth, Klaus; Biwald, Peter (2006) Gemeindekooperationen in Österreich – Zwischen Tradition und Aufbruch. In: Biwald, Hack, Wirth (Hrsg.) Interkommunale Kooperation. Zwischen Tradition und Aufbruch. Wien, Graz, 19-34.
- Wolff, Hans J.; Bachof, Otto; Stober, Rolf (1987) Verwaltungsrecht II. 5. Auflage. München.
- Wolff, Heinrich Amadeus; Brink, Michael (2011) Kommentar zum VwVfG (§ 35 Rn 160, 160 ff., 163). In: Bader, Ronellenfitsch (Hrsg.) Beck'scher Online-Kommentar VwVfG. Edition: 12. München.
http://beck-online.beck.de/Default.aspx?vpath=bibdata/komm/beckok_vwvfr_12/vwvfg/cont/beckok.vwvfg.p35.glc.glv.g12.htm&pos=0&hlwords=wolff%C3%90brink#xhlhit (22.08.2011).
- Wolff, Heinrich Amadeus; Brink, Michael (2011) Kommentar zum VwVfG (§ 35 Rn 11 f.). In: Bader, Ronellenfitsch (Hrsg.) Beck'scher Online-Kommentar VwVfG. Edition: 12. München.
http://beck-online.beck.de/Default.aspx?vpath=bibdata/komm/BeckOK_VwVfR_12/VwVfG/cont/beckok.VwVfG.p35.g1A.g1V.g11.htm (22.08.2011).
- Zarth, Michael (2007) Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperation. Ergebnisse und Lehren aus dem Wettbewerb "kommKOOOP". In: Raumforschung und Raumordnung. Berlin, 71-75.
- Ziekow, Jan; Siegel, Thorsten (2001) Gesetzliche Regelungen der Verfahrenskooperation von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Belange. Empirische Untersuchung mit rechtlichen Einführungen. Speyerer Forschungsberichte 221. Speyer.
<http://192.124.238.248/fbpdf/fb-221.pdf> (22.08.2011).
- Zimmermann, Walter (2004) Kommentar zum Gerichtsverfassungsgesetz. In: Rauscher, Wax, Wenzel (Hrsg.) Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung mit Gerichtsverfassungsgesetz und Nebengesetzen Band 3. 3. Auflage. München.
- Zürn, Michael (1998) Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance. 2. Auflage. Frankfurt am Main.

Rechtsquellen und -material

Die in Klammern angegebenen Daten der elektronischen Ressourcen bezeichnen den Tag des letztmaligen Zugriffs.

Deutschland

Bundesrecht

- GG Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Juli 2010 (BGBl. I S. 944) geändert worden ist
- GGalt Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Juli 2002 (BGBl. I S. 2862) geändert worden ist
- VwVfG Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 1 G zur Modernisierung von Verfahren im patentanwaltl. Berufsrecht vom 14. 8. 2009 (BGBl. I S. 2827)
- VwGO Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 22. Dezember 2010 (BGBl. I S. 2248) geändert worden ist
- ROG Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) geändert worden ist
- ROG98 Raumordnungsgesetz vom 18. August 1997 (BGBl. I S. 2081), das zuletzt durch Art. 9 Nr. 2 G zur Neufassung des RaumOsGs und zur Änd. anderer Vorschriften vom 22. 12. 2008 (BGBl. I S. 2986) geändert worden ist
- BT-Druck 16/10292 Deutscher Bundestag 16. Wahlperiode. Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften (GeROG).
<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/102/1610292.pdf> (23.08.2011).

BauGB	Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Juli 2011 (BGBl. I S. 1509) geändert worden ist
BauNVO	Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 132), die durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. April 1993 (BGBl. I S. 466) geändert worden ist
MBO	Musterbauordnung Fassung November 2002 http://www.is-argebau.de/lbo/VTMB100.pdf (23.08.2011)
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das durch Artikel 3 des Gesetzes vom 28. Juli 2011 (BGBl. I S. 1690) geändert worden ist
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Juli 2011 (BGBl. I S. 1600) geändert worden ist
PrALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten vom 5. Februar 1794

Landesrecht

Baden-Württemberg	GemO BW	Gemeindeordnung für Baden-Württemberg in der Fassung vom 24. Juli 2000 (GBl. S. 581, ber. S. 698), zuletzt geändert durch Art. 17 Dienstrechtsreformgesetz vom 9. 11. 2010 (GBl. S. 793)
	LKrO BW	Landkreisordnung für Baden-Württemberg in der Fassung vom 19. Juni 1987 (GBl. S. 289), zuletzt geändert durch Art. 18 Dienstrechtsreformgesetz vom 9. 11. 2010 (GBl. S. 793)
	GKZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit in der Fassung vom 16. September 1974 (GBl. S. 408, ber. 1975 S. 460, 1976 S. 408), zuletzt geändert durch Art. 7 G zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 4. 5. 2009 (GBl. S. 185)
	EigBG BW	Gesetz über die Eigenbetriebe der Gemeinden in der Fassung vom 8. Januar 1992 (GBl. S. 22, ber. 2004 S. 653), zuletzt geändert durch Art. 3 G zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 4. 5. 2009 (GBl. S. 185)

	LVwVfG BW	Verwaltungsverfahrensgesetz für Baden-Württemberg in der Fassung vom 12. April 2005 (GBl. S. 350), zuletzt geändert durch Art. 2 DLR-Gesetz BW3 vom 17. 12. 2009 (GBl. S. 809)
	LPlG BW	Landesplanungsgesetz in der Fassung vom 10. Juli 2003 (GBl. S. 385), zuletzt geändert durch Art. 9 G zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts vom 4. 5. 2009 (GBl. S. 185)
	LBO BW	Landesbauordnung für Baden-Württemberg in der Fassung vom 5. März 2010 (GBl. S. 357, ber. S. 416)
	NatSchG BW	Gesetz zum Schutz der Natur, zur Pflege der Landschaft und über die Erholungsvorsorge in der freien Landschaft vom 13. Dezember 2005 (GBl. S. 745, ber. 2006 S. 319), zuletzt geändert durch Art. 13 DLR-Gesetz BW vom 17. 12. 2009 (GBl. S. 809)
Bayern	BayGO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl S. 796), zuletzt geändert durch § 10 G zur Anpassung von LandesGn an das Bayerische BeamtenG vom 27. 7. 2009 (GVBl S. 400)
	BayLKrO	Landkreisordnung für den Freistaat Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl S. 826), zuletzt geändert durch § 11 G zur Anpassung von LandesG an das Bayerische BeamtenG vom 27. 7. 2009 (GVBl S. 400)
	KommZG	Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Juni 1994 (GVBl S. 555, ber. 1995 S. 98), zuletzt geändert durch § 13 G zur Anpassung von LandesGn an das Bayerische BeamtenG vom 27. 7. 2009 (GVBl S. 400)
	VGemO	Verwaltungsgemeinschaftsordnung für den Freistaat Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Oktober 1982, zuletzt geändert durch § 5 G über Fragen der kommunalen Gliederung des Staatsgebiets, zur Änd. von Vorschriften über kommunale Namen und zur Aufhebung kommunalrechtl. Vorschriften vom 24. 12. 2005 (GVBl S. 659)

	VwGemAufgV	Verordnung über Aufgaben der Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften vom 30. April 1995 (GVBl 1995, S. 259), zuletzt § 1 geänd. (§ 4 V v. 19.2.2008, 69)
	KUV Bay	Verordnung über Kommunalunternehmen vom 19. März 1998 (GVBl S. 220), zuletzt geändert durch § 3 VO zur Änd. kommunalwirtschaftl. Vorschriften vom 5. 10. 2007 (GVBl S. 707)
	BayVwVfG	Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz vom 23. Dezember 1976 (GVBl S. 213), zuletzt geändert durch § 1 Viertes G zur Änd. des Bayerischen VerwaltungsverfahrensGs vom 22. 12. 2009 (GVBl S. 628)
	BayLPIG	Bayerisches Landesplanungsgesetz vom 27. Dezember 2004 (GVBl S. 521)
	BayBO	Bayerische Bauordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. August 2007 (GVBl S. 588), zuletzt geändert durch Art. 78 Abs. 4 Bayerisches WasserG vom 25. 2. 2010 (GVBl S. 66)
	BayNatSchG	Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur vom 23. Februar 2011 (GVBl S. 82)
Brandenburg	BbgKVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg vom 18. Dezember 2007 (GVBl. I S. 286), zuletzt geändert durch VfGBbg-Entscheidung 45/09 vom 15. 4. 2011 (GVBl. I Nr. 6 S. 1)
	GKG	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Mai 1999 (GVBl. I S. 194), zuletzt geändert durch Art. 8 Kommunalrechtsreform-AnpassungsG vom 23. 9. 2008 (GVBl. I S. 202)
	VwVfGBbg	Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Brandenburg vom 7. Juli 2009 (GVBl. I S. 262)

	LAPlaStV	Vertrag über die Aufgaben und Trägerschaft sowie Grundlagen und Verfahren der gemeinsamen Landesplanung zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg in der Fassung vom 1. Februar 2008 (GVBl. S. 407), (GVBl. I S. 210)
	RegBkPIG	Gesetz zur Regionalplanung und zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Dezember 2002 GVBl. I 2003 S. 2, zuletzt geändert durch Art. 2 G zum 4. Landesplanung-ÄnderungsStV u. zur Änd. weiterer planungsrechtl. Vorschriften vom 28. 6. 2006 (GVBl. I S. 96)
	BbgBO	Brandenburgische Bauordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. September 2008 (GVBl. I S. 226), zuletzt geändert durch Art. 2 G zur Änd. des Brandenburgischen G über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 29. 11. 2010 (GVBl. I Nr. 39 S. 1)
	BbgNatSchG	Gesetz über den Naturschutz und die Landschaftspflege im Land Brandenburg in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Mai 2004 (GVBl. I S. 350), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 9 G zur Errichtung und Auflösung von Landesoberbehörden sowie zur Änd. von Rechtsvorschriften vom 15. 7. 2010 (GVBl. I Nr. 28 S. 1)
Hessen	HGO	Hessische Gemeindeordnung in der Fassung vom 7. März 2005 (GVBl. I S. 142), zuletzt geändert durch Art. 3 G zur Änd. des Hessischen KommunalwahlG und anderer G vom 24. 3. 2010 (GVBl. I S. 119)
	HKO	Hessische Landkreisordnung in der Fassung vom 1. April 2005 (GVBl. I S. 183), zuletzt geändert durch Art. 4 G zur Änderung des Hessischen KommunalwahlG und anderer G vom 24. 3. 2010 (GVBl. I S. 119)
	HessKGG	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 16. Dezember 1969 (GVBl. I S. 307), zuletzt geändert durch Art. 11 KommunalisierungsG vom 21. 3. 2005 (GVBl. I S. 229)

	HVwVfG	Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung vom 15. Januar 2010 (GVBl. I S. 18)
	H LPG	Hessisches Landesplanungsgesetz vom 6. September 2002 (GVBl. I S. 548), zuletzt geändert durch Art. 5 G über die Metropolregion F/Rh-M u. zur Änd. anderer Vorschriften vom 8. 3. 2011 (GVBl. I S. 153)
	HBO	Hessische Bauordnung in der Fassung vom 15. Januar 2011 (GVBl. I S. 46, ber. S. 180)
	HAGBNatSchG	Hessisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz vom 20. Dezember 2010 (GVBl. I S. 629)
Mecklenburg-Vorpommern	KV M-V	Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juni 2004 (GVOBl. M-V S. 205), zuletzt geändert durch Art. 3 Abs. 2 ÄndG vom 13. 7. 2011 (GVOBl. M-V S. 777)
	VwVfG M-V	Verwaltungsverfahrens-, Zustellungs- und Vollstreckungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Februar 2004 (GVOBl. M-V S. 106), zuletzt geändert durch Art. 1 EG-DienstleistungsRL-Umsetzungsg2 vom 2. 12. 2009 (GVOBl. M-V S. 666)
	LPIG M-V	Gesetz über die Raumordnung und Landesplanung des Landes Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Mai 1998 (GVOBl. M-V S. 503, ber. S. 613), zuletzt geändert durch Art. 3 ÄndG vom 20. 5. 2011 (GVOBl. M-V S. 323)
	LBauO M-V	Landesbauordnung Mecklenburg-Vorpommern vom 18. April 2006 (GVOBl. M-V S. 102), zuletzt geändert durch Art. 2 ÄndG vom 20. 5. 2011 (GVOBl. M-V S. 323)
	NatSchAG M-V	Gesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Ausführung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 23. Februar 2010 (GVOBl. M-V S. 66), zuletzt geändert durch Art. 14 ÄndG vom 12. 7. 2010 (GVOBl. M-V S. 383)

Niedersachsen	NGO	Niedersächsische Gemeindeordnung in der Fassung vom 28. Oktober 2006 (Nds. GVBl. S. 473, ber. Nds. GVBl. 2010, S. 41), zuletzt geändert durch Art. 4 Abs. 1 G zur Zusammenfassung und Modernisierung des nds. KommunalverfassungsR vom 17. 12. 2010 (Nds. GVBl. S. 576)
	NLO	Niedersächsische Landkreisordnung in der Fassung vom 30. Oktober 2006 (Nds. GVBl. S. 510), zuletzt geändert durch Art. 4 Abs. 2 G zur Zusammenfassung und Modernisierung des nds. KommunalverfassungsR vom 17. 12. 2010 (Nds. GVBl. S. 576)
	NKomZG	Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit vom 19. Februar 2004 (Nds. GVBl. S. 63), zuletzt geändert durch Art. 5 G zur Änd. des nds. KommunalverfassungsR und anderer G vom 13. 5. 2009 (Nds. GVBl. S. 191)
	NVwVfG	Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz vom 3. Dezember 1976 (Nds. GVBl. S. 311), zuletzt geändert durch Art. 1 G zur Änd. verwaltungsverfahrenrechtl. Vorschriften vom 24. 9. 2009 (Nds. GVBl. S. 361)
	NROG	Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung in der Fassung vom 7. 6. 2007 (Nds. GVBl. S. 224)
	NBauO	Niedersächsische Bauordnung in der Fassung vom 10. Februar 2003 (Nds. GVBl. S. 89), zuletzt geändert durch Art. 3 G zur Änd. des Nds. ArchitektenG, des Nds. IngenieurG und der Nds. BauO2 vom 11. 10. 2010 (Nds. GVBl. S. 475)
	NAGBNatSchG	Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz vom 19. Februar 2010 (Nds. GVBl. S. 104)
Nordrhein-Westfalen	GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NW. S. 666), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG vom 24. 5. 2011 (GV. NRW. S. 271)

KrO NRW	Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 646), zuletzt geändert durch Art. 2 Bürgermeisterabwahl-EinleitungsG vom 24. 5. 2011 (GV. NRW. S. 270)
KommGemG	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 1979 (GV. NW. S. 621), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG vom 12. 5. 2009 (GV. NRW. S. 298)
VwVfG NRW	Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. November 1999 (GV. NRW. S. 602), zuletzt geändert durch Art. 1 VerwaltungszusammenarbeitsG4 vom 17. 12. 2009 (GV. NRW. S. 861)
OBG	Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 1980 (GV. NRW. S. 528), zuletzt geändert durch Art. 9 Zweites BefristungsÄndG IM vom 8. 12. 2009 (GV. NRW. S. 765, ber. S. 793)
LPIG NRW	Landesplanungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Mai 2005 (GV. NRW. S. 430), zuletzt geändert durch Art. 1 LPIG-ÄndG vom 16. 3. 2010 (GV. NRW. S. 212)
LPIG NRW01	Landesplanungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Februar 2001 (GV. NW. S. 50), zuletzt geändert durch § 52 Satz 3 Landesplanungsgesetz vom 3. 5. 2005 (GV. NRW. S. 430)
BauO NRW	Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 1. März 2000 (GV. NRW. S. 256), zuletzt geändert durch Art. 2 ÄndG vom 24. 5. 2011 (GV. NRW. S. 272)
LG NRW	Gesetz zur Sicherung des Naturhaushalts und zur Entwicklung der Landschaft in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 2000 (GV. NRW. S. 568), zuletzt geändert durch Art. 1 UmweltÄndG vom 16. 3. 2010 (GV. NRW. S. 185)

Rheinland-Pfalz	GemO RP	Gemeindeordnung vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch § 142 Abs. 3 Landesbeamten-gesetz vom 20. 10. 2010 (GVBl. S. 319)
	LKO RP	Landkreisordnung vom 31.01.1994 (GVBl 1994, 188), zuletzt geändert durch § 142 Abs. 4 des Gesetzes vom 20.10.2010 (GVBl. S. 319)
	ZwVG	Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit vom 22.12.1982 (GVBl 1982, 476), zuletzt geändert durch Artikel 14 des Gesetzes vom 28.09.2010 (GVBl. S. 280)
	LVwVfG RP	Landesverwaltungsverfahrensgesetz vom 23.12.1976 (GVBl 1976, 308), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 27.10.2009 (GVBl. S. 358)
	LPIG RP	Landesplanungsgesetz vom 10.04.2003 (GVBl. Nr. 5 vom 28.04.2003 S. 41; 28.9.2005 S. 387; 22.12.2005 S. 496; 02.03.2006 S. 93; 28.09.2010 S. 280)
	LBauO RP	Landesbauordnung Rheinland-Pfalz vom 24. November 1998 (GVBl. S. 365), zuletzt geändert durch § 47 G zum Schutz der Berufsbez. Im Ingenieurwesen und über die Ingenieurkammer Rheinland-Pfalz vom 9. 3. 2011 (GVBl. S. 47)
	LNatSchG RP	Landesgesetz zur nachhaltigen Entwicklung von Natur und Landschaft vom 28. September 2005 (GVBl. S. 387), zuletzt geändert durch ÄndVO vom 22. 6. 2010 (GVBl. S. 106)
Saarland	KSVG	Kommunalselbstverwaltungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juni 1997 (Amtsbl. S. 682), zuletzt geändert durch Art. 2 G zur Einführung der elektronischen Form für das Amtsblatt des Saarlandes vom 11. 2. 2009 (Amtsbl. S. 1215)
	SaarKGG	Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. 6. 1997 (Amtsbl. S. 723), zuletzt geändert durch Art. 5 Abs. 17 VerwaltungsstrukturreformG vom 21. 11. 2007 (Amtsbl. S. 2393)

	SVwVfG	Saarländisches Verwaltungsverfahrensgesetz vom 15. Dezember 1976 (Amtsbl. S. 1151), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG vom 16. 3. 2010 (Amtsbl. S. 64)
	SLPG	Saarländisches Landesplanungsgesetz vom 18. November 2010 (Amtsbl. I S. 2599)
	SaarLBO	Landesbauordnung vom 18. Februar 2004 (Amtsbl. S. 822), zuletzt geändert durch Art. 1 AnpassungsG zur RL 2006/123/EG vom 16. 6. 2010 (Amtsbl. S. 1312)
	SNG	Gesetz zum Schutz der Natur und Heimat im Saarland vom 5. April 2006 (Amtsbl. S. 726), zuletzt geändert durch Art. 3 G zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der SUP-RL im Saarland vom 28. 10. 2008 (Amtsbl. 2009 S. 3)
Sachsen	SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen in der Fassung vom 18. März 2003 (SächsGVBl. S. 55), zuletzt geändert durch Art. 2 ÄndG vom 26. 6. 2009 (SächsGVBl. S. 323)
	SächsLKrO	Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen vom 19. Juli 1993 (SächsGVBl. S. 577), zuletzt geändert durch Art. 3 ÄndG vom 26. 6. 2009 (SächsGVBl. S. 323)
	SächsKomZG	Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit vom 19. August 1993 (SächsGVBl. S. 815, ber. S. 1103), zuletzt geändert durch Art. 12 Haushaltsbegleitgesetz 2011/2012 vom 15. 12. 2010 (SächsGVBl. S. 387)
	SächsVwVfZG	Gesetz zur Regelung des Verwaltungsverfahrens- und des Verwaltungszustellungsrechts für den Freistaat Sachsen vom 19. Mai 2010 (SächsGVBl. S. 142)
	SächsLPIG	Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen vom 11. Juni 2010 (SächsGVBl. S. 174)
	SächsBO	Sächsische Bauordnung vom 28. Mai 2004 (GVBl. S. 200), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 8 ÄndG vom 19. 5. 2010 (SächsGVBl. S. 142)

	SächsNatSchG	Sächsisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege in der Fassung der vom 3. Juli 2007 (SächsGVBl. S. 321), zuletzt geändert durch Art. 17 Haushaltsbegleitgesetz 2011/2012 vom 15. 12. 2010 (SächsGVBl. S. 387)
Sachsen-Anhalt	GO LSA	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. August 2009 (GVBl. LSA S. 383), zuletzt geändert durch § 20 Abs. 1 StiftungG LSA vom 20. 1. 2011 (GVBl. LSA S. 14)
	LKO LSA	Landkreisordnung für das Land Sachsen-Anhalt in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. August 2009 (GVBl. LSA S. 435), zuletzt geändert durch § 20 Abs. 2 Stiftungsgesetz LSA vom 20. 1. 2011 (GVBl. LSA S. 14)
	GKG-LSA	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Februar 1998 (GVBl. LSA S. 81), zuletzt geändert durch Art. 3 Abs. 3 Besoldungs-Neuregelungsgesetz vom 8. 2. 2011 (GVBl. LSA S. 68)
	VwVfG LSA	Verwaltungsverfahrensgesetz Sachsen-Anhalt vom 18. November 2005 (GVBl. LSA S. 698)
	LPIG LSA	Landesplanungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt vom 28. April 1998, zuletzt geändert durch § 1 Zweites ÄndG vom 19. 12. 2007 (GVBl. LSA S. 466) (GVBl. LSA S. 255)
	LEP ST 2010	Verordnung über den Landesentwicklungsplan 2010 des Landes Sachsen-Anhalt vom 16. Februar 2011 (GVBl. LSA 2011, 160) http://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/jportal/portal/t/19cb/page/bssahprod.psml;jsessionid=492920F600DF98CDE6B0B13A88C61855.jp15?doc.hl=1&doc.id=jlr-LEPST2010rahmen%3Ajuris-lr00&documentnumber=2&numberofresults=41&sho wdoccase=1&doc.part=X&paramfromHL=true#jlr-

		LEPST2010pLEP (22.08.2011).
	LBO LSA	Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt vom 20. Dezember 2005 (GVBl. LSA S. 769), zuletzt geändert durch § 38 Abs. 2 Naturschutzgesetz Sachsen-Anhalt vom 10. 12. 2010 (GVBl. LSA S. 569)
	NatSchG LSA	Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt vom 10. Dezember 2010 (GVBl. LSA S. 569)
Schleswig-Holstein	GO SH	Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein in der Fassung vom 28. Februar 2003 (GVOBl. Schl.-H. S. 57), zuletzt geändert durch Art. 8 Haushaltsbegleitgesetz 2011/2012 vom 17. 12. 2010 (GVOBl. Schl.-H. S. 789)
	KrO SH	Kreisordnung für Schleswig-Holstein in der Fassung vom 28. Februar 2003 (GVOBl. Schl.-H. S. 94), zuletzt geändert durch Art. 1 Landratswahl-NeuregelungsG vom 16. 9. 2009 (GVOBl. Schl.-H. S. 572)
	GkZ	Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit vom 28. Februar 2003 (GVOBl. Schl.-H. S. 122), zuletzt geändert durch Art. 4 Doppik-EinführungsG vom 14. 12. 2006 (GVOBl. Schl.-H. S. 285)
	AO	Amtsordnung für Schleswig-Holstein in der Fassung vom 28. Februar 2003 (GVOBl. Schl.-H. S. 112), zuletzt geändert durch Art. 14 G zur Neuregelung des Beamtenrechts in Schleswig-Holstein vom 26. 3. 2009 (GVOBl. Schl.-H. S. 135)
	LVwG	Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein in der Fassung vom 2. Juni 1992 (GVOBl. Schl.-H. S. 243, ber. S. 534), zuletzt geändert durch Art. 23 Haushaltsbegleitgesetz 2011/2012 vom 17. 12. 2010 (GVOBl. Schl.-H. S. 789)
	LPIG SH	Gesetz über die Landesplanung in der Fassung vom 10. Februar 1996 (GVOBl. Schl.-H. S. 232), zuletzt geändert durch Art. 3 G zur Änd. des LVwG und anderer Vorschriften vom 15. 12. 2005 (GVOBl. Schl.-H. S. 542)

	LBO SH	Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein vom 22. Januar 2009 (GVOBl. Schl.-H. S. 6), zuletzt geändert durch Art. 4 MarktüberwachungsG Bauprodukte vom 17. 1. 2011 (GVOBl. Schl.-H. S. 3)
	LNatSchG SH	Gesetz zum Schutz der Natur vom 24. Februar 2010 (GVOBl. Schl.-H. S. 301), zuletzt geändert durch Art. 2 ÄndG vom 13. 7. 2011 (GVOBl. Schl.-H. S. 225)
Thüringen	ThürKO	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 2003 (GVBl. S. 41), zuletzt geändert durch Art. 8 ÄndG vom 22. 6. 2011 (GVBl. S. 99)
	ThürKGG	Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Oktober 2001 (GVBl. S. 290), zuletzt geändert durch Art. 2 ÄndG vom 4. 5. 2010 (GVBl. S. 113)
	ThürVwVfG	Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. August 2009 (GVBl. S. 32), zuletzt geändert durch Art. 10 ÄndG vom 9. 9. 2010 (GVBl. S. 291)
	ThürLPlG	Thüringer Landesplanungsgesetz vom 15. Mai 2007 (GVBl. S. 45)
	ThürBO	Thüringer Bauordnung vom 16. März 2004 (GVBl. S. 349, ber. 562), zuletzt geändert durch Art. 1 Drittes ÄndG vom 23. 5. 2011 (GVBl. S. 85)
	ThürNatG	Thüringer Gesetz für Natur und Landschaft in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. August 2006 (GVBl. S. 421), zuletzt geändert durch Art. 1 Erstes ÄndG vom 9. 3. 2011 (GVBl. S. 25)

Österreich

Soweit nicht anders angegeben, befinden sich die angegebenen Gesetze und Verordnungen auf dem Stand, wie sie im Rechtsinformationssystem des Bundeskanzleramtes am 25. August 2011 aufgeführt sind.

Bundesrecht

B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz StF: BGBl. Nr. 1/1930
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 StF: BGBl. Nr. 51/1991

Landesrecht

Burgenland	bgld GemO	Kundmachung der Burgenländischen Landesregierung vom 15. Juli 2003 über die Wiederverlautbarung der Burgenländischen Gemeindeordnung StF: LGBl. Nr. 55/2003
	bgld RPlG	Gesetz vom 20. März 1969 über die Raumplanung im Burgenland StF: LGBl. Nr. 18/1969, LGBl. Nr. 48/1969
	bgld BauG	Gesetz vom 20. November 1997, mit dem Bauvorschriften für das Burgenland erlassen werden (Burgenländisches Baugesetz 1997 - Bgld. BauG) StF: LGBl. Nr. 10/1998 (XVII. Gp. RV 237 AB 266)
	bgld NG	Gesetz vom November 1990 über den Schutz und die Pflege der Natur und Landschaft im Burgenland (Burgenländisches Naturschutz- und Landschaftspflegegesetz - NG 1990) StF: LGBl. Nr. 27/1991 (XV. Gp. RV 468 AB 479)
Oberösterreich	oö GemO	Oö. Gemeindeordnung 1990 (Oö. GemO 1990) StF: LGBl. Nr. 91/1990
	oö LGBl. Nr. 137/2007 137. Stück	Landesgesetzblatt für Oberösterreich. Jahrgang 2007 Nr. 137. Oö. Gemeindeordnungs-Novelle 2007 (XXVI. Gesetzgebungsperiode: Regierungsvorlage Beilage Nr. 1036/2006, Ausschussbericht Beilage Nr. 1313/2007, 43. Landtagssitzung)

	oö ROG	Landesgesetz vom 6. Oktober 1993 über die Raumordnung im Land Oberösterreich StF: LGBL Nr. 114/1993 (GP XXIV RV 143/1992 AB 340/1993 LT 19)
	oö BauO	Landesgesetz vom 5. Mai 1994, mit dem eine Bauordnung für Oberösterreich erlassen wird (Oö. Bauordnung 1994 - Oö. BauO 1994) StF: LGBL.Nr. 66/1994 (GP XXIV RV 14 AB 434/1994 LT 26)
	oö NSchG	Landesgesetz über die Erhaltung und Pflege der Natur (Oö. Natur- und Landschaftsschutzgesetz 2001 - Oö. NSchG 2001) StF: LGBL. Nr. 129/2001 (GP XXV RV 933/2000 AB 1170/2001 LT 39; RL 79/409/EWG vom 2. April 1979, ABl.Nr. L 103 vom 25.4.1979, S. 1, zuletzt geändert durch die RL 97/49/EG vom 29. Juli 1997, ABl.Nr. L 223 vom 13.8.1997, S. 9; RL 92/43/EWG vom 21. Mai 1992, ABl.Nr. L 206 vom 22.7.1992, S. 7, zuletzt geändert durch die RL 97/62/EG vom 27. Oktober 1997, ABl.Nr. L 305 vom 8.11.1997, S. 42; RL 92/51/EWG vom 18. Juni 1992, ABl.Nr. L 209 vom 24.7.1992, S. 25)
Steiermark	stmk GemO	Gesetz vom 14. Juni 1967, mit dem für die Gemeinden des Landes Steiermark mit Ausnahme der Städte mit eigenem Statut eine Gemeindeordnung erlassen wird (Steiermärkische Gemeindeordnung 1967 - GemO) (10) StF: LGBL. Nr. 115/1967 (VI. GPSStLT EZ 357 Blg.Nr. 43)
	stmk ROG	Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 2010 StF: LGBL. Nr. 49/2010 (XV. GPSStLT IA EZ 99/1 AB EZ 99/5) (CELEX Nr. 31996L0082, 32001L0042, 32002L0049, 32003L0004) Novellen: LGBL. Nr. 69/2011 (XVI.GPSStLT IA EZ 218/1 AB EZ 218/5)
	stmk BauG	Steiermärkisches Baugesetz - Stmk. BauG StF: LGBL. Nr. 59/1995 (XII.GPSStLT EZ 992 Blg.Nr. 132)
	stmk OrtsbildG	Gesetz vom 28. Juni 1977 zur Erhaltung und Gestaltung des Ortsbildes von Gemeinden (Ortsbildgesetz 1977) StF: LGBL. Nr. 54/1977 (EZ 926 Blg.Nr. 77 VIII. GPSStLT)

	stmk NSchG	Gesetz vom 30. Juni 1976 über den Schutz der Natur und die Pflege der Landschaft (Steiermärkisches Naturschutzgesetz 1976 - NschG 1976) StF: LGBL. Nr. 65/1976 (VIII. GPSStLT EZ 438 Blg.Nr. 47)
Vorarlberg	vlbg GemO	Gesetz über die Organisation der Gemeindeverwaltung vom 21.05.2008 FSt: LGBL. Nr. 40/1985, 69/1997, 3/1998, 49/1998, 62/1998, 58/2001, 6/2004, 20/2004, 23/2008
	vlbg RPIG	Gesetz über die Raumplanung vom 15.06.2011 FSt: LGBL. Nr. 39/1996, 72/1996, 33/1997, 48/1998, 43/1999, 58/2001, 6/2004, 33/2005, 23/2006, 42/2007, 35/2008, 19/2011, 28/2011
	vlbg BauG	Baugesetz vom 15.06.2011 LGBL. Nr. 52/2001), 23/2003, 27/2005, 44/2007), 34/2008, 32/2009, 29/2011
	vlbg GNL	Gesetz über Naturschutz und Landschaftsentwicklung vom 18.01.2008 FSt: LGBL. Nr. 22/1997, 58/2001, 38/2002, 1/2008

Schweiz

Soweit nicht anders angegeben, befinden sich die angegebenen Gesetze und Verordnungen auf dem Stand, wie sie in der Systematischen Sammlung des Bundesrechtes bzw. des kantonalen Rechts am 25. August 2011 aufgeführt sind.

Bundesrecht

BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2011)
VwVG	Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (Stand am 1. Januar 2011)
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (Stand am 1. Januar 2011)
OR	Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (Stand am 1. Januar 2011)

RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Stand am 1. Juli 2011)
E-REG	Bundesgesetz über die Raumentwicklung. Vernehmlassungsentwurf. http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1595/Vorlage.pdf (23.08.2011).
Erläuterung zum E-REG	Revision des Raumplanungsgesetzes. Erläuternder Bericht. http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1595/Bericht.pdf (23.08.2011).
NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (Stand am 1. Januar 2008)

Kantonales Recht

Aargau

KV AG	Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980
GemG AG	Gesetz über die Einwohnergemeinden vom 19. Dezember 1978
BauG AG	Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen vom 19. Januar 1993

Basel-Landschaft

KV BL	Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984
GemG BL	Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 1. Januar 1972
RBG BL	Raumplanungs- und Baugesetz vom 8. Januar 1998
GNL BL	Gesetz über den Natur- und Landschaftsschutz vom 20. November 1991

Solothurn

KV SO	Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (Stand am 11. Juli 2006)
GemG SO	Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992 (Stand 1. Januar 2009)
PBG SO	Planungs- und Baugesetz vom 03.12.1978 (Stand 01.01.2010)

Zürich	KV ZH	Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005
	GemG ZH	Gesetz über das Gemeindewesen vom 6. Juni 1926
	PBG ZH	Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 7. September 1975

Entscheidungssammlung

BGE 118 Ia 218. 29. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 8. Mai 1992.

<http://www.servat.unibe.ch/dfr/a1118218.html> (23.08.2011).

BVerfGE 3, 407 – BVerfG, 1 PBvV 2/52, Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Juni 1954

<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv003407.html> (23.08.2011).

BVerfG, NVwZ 1987, 123 – BVerfG, 2 BvR 1241/82 vom 27. November 1986, NVwZ 1987, 123

<http://beck->

[onli-](http://beck-)

[ne.beck.de/Default.aspx?vpath=bibdata\zeits\nvwz\1987\cont\nvwz.1987.123.1.htm&pos=0&hlwords=kooperationshoheit#xhlhit](http://beck-onli-ne.beck.de/Default.aspx?vpath=bibdata\zeits\nvwz\1987\cont\nvwz.1987.123.1.htm&pos=0&hlwords=kooperationshoheit#xhlhit) (23.08.2011).

BVerfGE 79, 127 – BVerfG, 2 BvR 1619, 1628/83 vom 23. November 1988

<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv079127.html> (23.08.2011).

BVerwGE 122, 350 – BVerwG, 3 C 31.03 vom 20. Januar 2005

<http://www.bverwg.de/media/archive/2759.pdf> (23.08.2011).

BVerfGE 67, 321 – BVerwG, 7 C 2.81 vom 4. August 1983

<http://www.servat.unibe.ch/dfr/vw067321.html> (23.08.2011).

OVG Koblenz, 1 A 10362/08 vom 01.10.2008.

http://www.juris.de/jportal/portal/t/183r/page/jurisw.psml?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&documentnumber=1&numberofresults=1&fromdoctodoc=yes&doc.id=MWRE080003359%3Ajuris-r01&doc.part=L&doc.price=0.0&doc.hl=1#focuspoint (23.08.2011).