

# **Entwurf der Konzeption der Landesregierung zur Lösung des Stadt-Umland-Problems**

vom 30. Januar 1973

## **1. Einleitung**

Die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung in den Jahren des Wiederaufbaus nach dem Krieg und in der darauffolgenden Zeit des wirtschaftlichen Aufschwungs hat zu einer Konzentration von Bevölkerung und Industrie in den Stadtbereichen geführt. Wohnbebauung und Industrieansiedlung haben sich, ausgehend von den Städten und ungeachtet der überkommenen kommunalen Grenzen, in weite Bereiche des Umlandes erstreckt. Eine Vielzahl von Verflechtungen und wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen zahlreichen kommunalen Aufgabenträgern, erhebliche Unterschiede der Belastungen und zum Teil gegensätzliche Interessen beeinträchtigen auf Dauer die geordnete Entwicklung und Funktionsfähigkeit dieser Räume. Das Stadt-Umland-Problem in diesem Sinne besteht nicht nur bei Großstädten, sondern auch bei größeren Mittelstädten. Eine wirksame Lösung des Stadt-Umland-Problems ist auf der Grundlage der derzeitigen Verwaltungsstruktur und mit den Mitteln des geltenden Rechts nicht zu erwarten.

Die Ordnung und die Gewährleistung einer gesunden Entwicklung der städtischen Räume, die Zentren der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung sind, ist für die Zukunft des Landes lebenswichtig. Dieser Erkenntnis tragen die Entwicklungsziele der Landes- und Regionalplanung für die eng verflochtenen städtischen Räume bereits Rechnung. Wenn die Funktionsfähigkeit dieser Räume jedoch auf die Dauer erhalten und gefördert werden soll, bedarf es zur Verwirklichung der raumordnerischen Entwicklungsziele auch wirksamer organisatorischer Maßnahmen.

Das Stadt-Umland-Problem bedarf dringlich einer Lösung. Die Landesregierung hat sich in der Regierungserklärung vom 22. Juni 1972 hierzu in dem Bewußtsein bekannt, daß das Land die wesentlichen Voraussetzungen und Grundlagen für die Lösung des Stadt-Umland-Problems zu schaffen hat. Sie legt dafür diese Konzeption vor. Die kommunalen Partner im Stadt-Umland sind aufgefordert, an der Lösung zum Wohle des Ganzen mitzuwirken.

## **2. Leitlinien der Konzeption**

### **2.1 Die Lösung des Stadt-Umland-Problems muß**

- die Ordnungs- und Entwicklungsbedürfnisse im Stadt-Umland unter ausgewogener Berücksichtigung der Interessen von Stadt und Umland bestmöglich befriedigen,

- eine wirksame Erfüllung der Aufgaben im Stadt-Umland und eine angemessene Lastenverteilung zwischen Stadt und Umland gewährleisten,
- sich in die bestehende Verwaltungsgliederung nach Gemeinden und Kreisen einfügen, ohne diese oder die Regionalverbände in ihrer Bedeutung und Funktion zu beeinträchtigen,
- die Übersichtlichkeit der Verwaltung im Stadt-Umland wahren.

2.2 Unter Berücksichtigung dieser Grundsätze scheiden die Modelle „Regionalstadt“ und „Erweiterter Stadtkreis“ zur Lösung des Stadt-Umland-Problems aus.

Ebensowenig können etwa ausschließlich Maßnahmen der Gemeindereform in Betracht kommen. Notwendig ist vielmehr eine differenzierende Gesamtlösung im Rahmen des bestehenden Verwaltungsaufbaus durch mehrere, einander ergänzende Mittel. Die Konzeption der Landesregierung sieht daher vor, daß das Stadt-Umland-Problem gelöst werden soll durch

- eine Verbesserung der gemeindlichen Verwaltungsstruktur im Stadt-Umland, soweit sie zur Lösung dringender Verflechtungs- und Raumbedarfsprobleme sowie als Voraussetzung für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Stadt und Umland notwendig ist,
- die Bildung von Nachbarschaftsverbänden zur ständigen Zusammenarbeit zwischen Stadt und Umland in Nachbarschaftsbereichen, soweit dafür über die Verbesserung der gemeindlichen Verwaltungsstruktur im Stadt-Umland hinaus ein Bedürfnis besteht,
- die Erleichterung des Übergangs regional bedeutsamer Investitionsaufgaben des Stadt-Umlands auf bestimmte Regionalverbände,
- die Einführung kommunaler Gemeinschaftsaufgaben zur Wahrnehmung durch Kommunalverbände, insbesondere Nachbarschaftsverbände,
- ergänzende Maßnahmen für einen Lastenausgleich zwischen Stadt und Umland.

### 3. Verbesserung der gemeindlichen Verwaltungsstruktur im Stadt-Umland

Die gemeindliche Verwaltungsstruktur im Stadt-Umland ist nach den Grundsätzen der Zielplanung für die Gemeindereform zu verbessern, soweit dies zur Lösung des Stadt-Umland-Problems notwendig ist.

3.1 Nach diesen Grundsätzen kommt im Stadt-Umland wegen besonders enger Verflechtungen der Zusammenschluß sowohl von Umlandgemeinden mit der Stadt als auch von Umlandgemeinden untereinander in Betracht. Daneben kann im Einzelfall die Umgliederung von Gemeindeteilen geboten sein.

3.1.1 Die Eingliederung einer Umlandgemeinde in die Stadt ist notwendig

- bei so engen baulichen und sozio-ökonomischen Verflechtungen mit der Stadt, daß die kommunalen Aufgaben in diesem Raum im Blick auf das öffentliche Wohl einheitlich durch die Stadt wahrgenommen werden sollten, oder
- zur Sicherung einer funktions- und strukturgerechten Entwicklung der Stadt, soweit diese dafür auf die Umlandgemeinde angewiesen ist.

### 3.1.2 Der Zusammenschluß von Umlandgemeinden untereinander ist notwendig

- zur besseren räumlichen Gliederung des Umlands nach Maßgabe der bestehenden engeren Verflechtungen oder
- zur Bildung leistungsfähiger Gemeinden, die den besonderen Anforderungen an die Verwaltung in der Nachbarschaft der Stadt genügen und damit die Stadt entlasten können, oder
- als Voraussetzung und Grundlage für eine ausgewogene partnerschaftliche Zusammenarbeit mit der Stadt in Nachbarschaftsverbänden oder Verwaltungsgemeinschaften.

Die Größe der anzustrebenden Umlandgemeinden soll in stärker verdichteten Räumen wegen der besonderen Verwaltungs-, Planungs- und Investitionsaufgaben und im Interesse eines relativen Gleichgewichts als Partner der Stadt nach Möglichkeit deutlich über der für den ländlichen Raum geltenden Regelmindestgröße des örtlichen Verwaltungsraumes von 8000 Einwohnern liegen. In besonders stark verdichteten Räumen um die Kernstadt sollte eine Größe der neuuzuordnenden Umlandgemeinden angestrebt werden, die auch die Ausstattung mit höheren Dienstleistungen zur Entlastung der Kernstadt erlaubt, soweit dies ohne Störung des zentralörtlichen Gefüges möglich ist; die Voraussetzungen dafür sind in der Regel ab einer Einwohnerzahl von mindestens 20000 gegeben.

### 3.1.3 Die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften scheidet dort aus, wo Nachbarschaftsverbände zu bilden sind. Diese Einschränkung ist erforderlich im Interesse

- einer möglichst unmittelbaren demokratischen Vertretung der Bürger auf kommunaler Ebene; die Wahl von Vertretern durch Gremien, die ihrerseits bereits mittelbar gewählt sind (mehrstufige mittelbare Vertretung), ist zu vermeiden,
- der Übersichtlichkeit der Verwaltung, die nur bei einer einstufigen Organisation der Zusammenarbeit im Stadt-Umland (Nachbarschaftsverband oder Verwaltungsgemeinschaft) gewahrt ist, und
- der Bildung größerer Einheitsgemeinden als Grundlage und Voraussetzung für die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Stadt und Umland.

### 3.2 Bei Mittelstädten wird das auf einen verhältnismäßig engen Verflechtungsraum beschränkte Stadt-Umland-Problem in der Regel bereits durch die vorgesehene Verbesserung der Gemeindegliederung befriedigend gelöst. Für eine zusätzlich notwendige Zusammenarbeit zwischen der Stadt und Gemeinden ihres weiteren Umlands reicht in diesen Fällen in der Regel die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft mit der Stadt im Zuge der Gemeindereform aus.

Bei den Großstädten besteht das Stadt-Umland-Problem dagegen regelmäßig in einem großräumigen Bereich enger Verflechtungen mit der Kernstadt. In diesen Räumen sind insbesondere der Eingliederung von Umlandgemeinden in die Kernstadt im Interesse einer sinnvollen

und überschaubaren Gliederung und Aufgabenverteilung und mit Rücksicht auf die Belange der bürgerchaftlichen Selbstverwaltung Grenzen gesetzt. Deswegen läßt sich das Stadt-Umland-Problem hier nur teilweise durch die Verbesserung der Gemeindegliederung lösen.

#### **4. Zusammenarbeit in Nachbarschaftsverbänden**

Bei den Stadtkreisen – mit Ausnahme der Stadt Baden-Baden – ist auch nach Durchführung der Gemeindereform eine ständige und umfassende Zusammenarbeit zwischen Stadt und Umland erforderlich. Auf der Grundlage des bestehenden Verwaltungsaufbaus wird diesem Kooperationsbedürfnis, das bei Stadtkreisen auch im Verhältnis zum Landkreis besteht, am besten durch die Bildung von Nachbarschaftsverbänden Rechnung getragen. Bei Großstadtbereichen an den Landesgrenzen (Mannheim, Karlsruhe, Ulm) sind grenzüberschreitende Nachbarschaftsregelungen anzustreben.

Grundsätzlich soll die Zusammenarbeit in den genannten Stadt-Umland-Bereichen jeweils in einem Nachbarschaftsverband zusammengefaßt werden. In den Stadt-Umland-Bereichen Stuttgart, Mannheim, Heidelberg und Karlsruhe ist jedoch wegen der Ausdehnung und polyzentrischen Struktur dieser Bereiche und mit Rücksicht auf die Funktion und Bedeutung der berührten Landkreise und Regionalverbände die Bildung mehrerer Nachbarschaftsverbände unter jeweiliger Beteiligung der Kernstadt die sachgerechte Lösung.

##### **4.1 Räumliche Abgrenzung der Bereiche der Nachbarschaftsverbände (Nachbarschaftsbereiche)**

4.1.1 Die räumliche Abgrenzung von Nachbarschaftsbereichen richtet sich nach Umfang und Intensität der Verflechtungen, die eine Zusammenarbeit erfordern. Anhaltspunkte hierfür sind insbesondere

- siedlungsmäßige Verflechtungen,
- der Grad der Verdichtung von Wohn- und nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsstätten,
- die nach den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzustrebende Entwicklung eines Stadt-Umland-Bereichs, soweit es zu deren Verwirklichung einer verstärkten Zusammenarbeit bedarf.

4.1.2 Die Nahbereiche Zentraler Orte sind den Nachbarschaftsbereichen geschlossen zuzuordnen.

##### **4.2 Aufgaben und Zuständigkeiten des Nachbarschaftsverbands**

4.2.1 Der Nachbarschaftsverband hat unter Beachtung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung die geordnete Entwicklung des Nachbarschaftsbereichs zu fördern und einen Ausgleich der Interessen zwischen Stadt und Umland zu bewirken.

4.2.2 Der Nachbarschaftsverband hat eine Abstimmung zwischen seinen Mitgliedern insbesondere bei der Bauleitplanung, der kommunalen Entwicklungsplanung und bei Maßnahmen des Planungsvollzugs herbeizuführen.

Soweit gemeinsame Interessen berührt werden, sind vorbereitende Bauleitpläne im Einvernehmen, verbindliche Bauleitpläne im Benehmen mit dem Nachbarschaftsverband aufzustellen.

Die Bewilligung öffentlicher Mittel an Mitglieder des Nachbarschaftsverbands kann davon abhängig gemacht werden, daß dieser die vorgesehene Maßnahme befürwortet.

- 4.2.3 Dem Nachbarschaftsverband können von seinen Mitgliedern Aufgaben übertragen werden, wenn ihre Erfüllung durch den Nachbarschaftsverband für die Entwicklung oder Versorgung des Nachbarschaftsbereichs oder eines größeren Teils desselben förderlich ist.

Darüber hinaus wird dem Nachbarschaftsverband die Befugnis eingeräumt, Aufgaben seiner Mitglieder an sich zu ziehen (Kompetenz-Kompetenz), für deren gemeinsame Erfüllung ein dringendes öffentliches Bedürfnis besteht. Dies setzt zumindest voraus, daß die Erfüllung der Aufgabe

– für die Entwicklung oder Versorgung des Nachbarschaftsbereichs oder eines größeren Teils desselben förderlich ist und

– nur gemeinsam erreicht werden kann oder gemeinsam wirtschaftlicher und zweckmäßiger möglich ist.

Die Kompetenz-Kompetenz wird gegenüber dem Landkreis insoweit ausgeschlossen, wie die Erfüllung der Aufgabe nur der einheitlichen Versorgung und Betreuung von Einwohnern des Landkreises dient (§ 2 Abs. 1 LKrO).

Für die Ausübung der Kompetenz-Kompetenz wird eine qualifizierte Mehrheit vorgeschrieben.

#### 4.3 Rechtsnatur und Organisation des Nachbarschaftsverbands

- 4.3.1 Der Nachbarschaftsverband ist Körperschaft des öffentlichen Rechts.

Mitglieder sind die Gemeinden im Nachbarschaftsbereich sowie der jeweilige Landkreis.

- 4.3.2 Organe sind die Verbandsversammlung und der Verbandsvorsitzende, wahlweise auch der Verwaltungsrat.

In der Verbandsversammlung ist das Stimmgewicht der Kernstadt ebenso groß wie das der weiteren Mitglieder zusammen; die Verbandsversammlung setzt sich zum überwiegenden Teil aus ehrenamtlichen Mitgliedern der Vertretungsorgane der Gemeinden und des Landkreises zusammen.

Der Verbandsvorsitzende wird von der Verbandsversammlung aus ihrer Mitte gewählt.

#### 4.4 Finanzierung

Die Finanzierung erfolgt durch Erhebung einer Verbandsumlage nach aufgabenbezogenen Maßstäben.

## 5. Übertragung von Aufgaben auf bestimmte Regionalverbände

Soweit in den Stadt-Umland-Bereichen Stuttgart, Mannheim/Heidelberg und Karlsruhe investive Aufgaben einheitlich für mehrere Nachbarschaftsbereiche wahrzunehmen sind, werden sie zu einem wesentlichen Teil zugleich auch regional bedeutsam sein. In diesem Fall bietet sich die Zuordnung der Aufgaben zu den betreffenden Regionalverbänden an. Für die Einführung einer besonderen Organisationsform zur Wahrnehmung dieser Aufgaben („regionaler“ Nachbarschaftsverband) besteht daher kein Bedürfnis; hiervon wird auch im Interesse der Übersichtlichkeit der Verwaltung und zur Vermeidung einer Konkurrenz zum Regionalverband abgesehen.

Den Regionalverbänden Mittlerer Neckar, Unterer Neckar und Mittlerer Oberrhein wird über die bisherige Regelung des Landesplanungsgesetzes hinaus die Befugnis eingeräumt, kommunale Investitionsaufgaben an sich zu ziehen (Kompetenz-Kompetenz), für deren Erfüllung durch den Regionalverband ein dringendes öffentliches Bedürfnis besteht. Dies setzt zumindest voraus, daß die Erfüllung der Aufgabe

- einheitlich für mehrere Nachbarschaftsbereiche geboten ist,
- für die Entwicklung oder Versorgung des Verbandsbereichs oder eines größeren Teils desselben förderlich und regional bedeutsam ist und
- nur bei einer Wahrnehmung durch den Regionalverband erreicht werden kann oder durch den Regionalverband wirtschaftlicher und zweckmäßiger möglich ist.

Für die Ausübung der Kompetenz-Kompetenz wird eine qualifizierte Mehrheit vorgeschrieben.

Die Einräumung einer entsprechenden, jedoch nicht auf die spezifischen Stadt-Umland-Aufgaben ausgerichteten Kompetenz-Kompetenz auch für die übrigen Regionalverbände kann hier offen bleiben und wird in anderem Zusammenhang geprüft werden.

## 6. Kommunale Gemeinschaftsaufgaben

Für bestimmte einzelne Aufgaben, bei denen ein dringendes öffentliches Bedürfnis für eine gemeinsame Wahrnehmung besteht (kommunale Gemeinschaftsaufgaben), wird die Übertragung auf bestehende Kommunalverbände, insbesondere Nachbarschaftsverbände, ermöglicht. Kommunale Gemeinschaftsaufgaben können insbesondere sein

- der öffentliche Personennahverkehr,
- das Krankenhauswesen,
- die Abwasserbeseitigung,
- die Wasserversorgung,
- die Naherholung.

Kommt die Übertragung einer kommunalen Gemeinschaftsaufgabe auf einen bestehenden Verband nicht in Betracht, wird die Bildung von Pflichtverbänden vorgesehen.

## 7. Vorteils- und Lastenausgleich, wirtschaftliche Betätigung

- 7.1 Zum Ausgleich einzelner Vorteile und Lasten im Stadt-Umland tragen schon bisher im Rahmen des Finanzausgleichs der Schullastenausgleich, der Krankenhauslastenausgleich, sowie – seit 1972 verstärkt – der Ansatz eines höheren Bedarfs bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft bei. Damit wird schon jetzt ein wesentlicher Beitrag zur Lösung von Stadt-Umland-Problemen geleistet.
- 7.1.1 Für die Erfüllung zentralörtlicher Aufgaben ist zur Entlastung der zwischengemeindlichen Beziehungen insbesondere im Stadt-Umland in erster Linie ein genereller Ausgleich im Rahmen des allgemeinen Finanzausgleichs angebracht. Deshalb wird eine weitere Verbesserung und ständige Anpassung der Sonderlastenausgleiche, insbesondere im Bereich der weiterführenden Schulen und der Sonderschulen, vorgeschlagen. Die für die Höhe der allgemeinen Schlüsselzuweisungen maßgebenden Bedarfsmeßzahlen werden erneut überprüft.
- 7.1.2 Solange und soweit eine bundeseinheitliche Regelung zur Entlastung der Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs von gemeinwirtschaftlichen Lasten aussteht, wird ein Vorteils- und Lastenausgleich für kommunale Verkehrsbetriebe unmittelbar zwischen den kommunalen Partnern in den Fällen für notwendig gehalten, in denen eine gemeinschaftliche Trägerschaft nicht besteht.
- 7.2 Um eine gemeinschaftliche Trägerschaft öffentlicher Einrichtungen insbesondere in Stadt-Umland-Bereichen zu erleichtern, wird eine modifizierte Zweckverbandsform in Anlehnung an das Eigenbetriebsrecht vorgesehen.

## 8. Verwirklichung der Konzeption

- 8.1 Die Verbesserung der gemeindlichen Verwaltungsstruktur im Stadt-Umland wird nach Maßgabe der Zielplanung verwirklicht.
- 8.2 Die Nachbarschaftsbereiche werden nach Anhörung der berührten Gemeinden und Kreise von der Landesregierung im Zusammenhang mit der Zielplanung für die Gemeindereform ausgewiesen.
- Die Bildung der entsprechenden Nachbarschaftsverbände wird für eine Übergangszeit freigestellt. Gemeinden, die nach Maßgabe der Zielplanung ihre Selbständigkeit nicht erhalten können, sind jedoch von der Mitgliedschaft im Nachbarschaftsverband auszuschließen.
- 8.3 Gesetzliche Regelungen sind notwendig über
- den Nachbarschaftsverband als neue Organisationsform,
  - die Kompetenz-Kompetenz der Regionalverbände Mittlerer Neckar, Unterer Neckar und Mittlerer Oberrhein,
  - die Wahrnehmung kommunaler Gemeinschaftsaufgaben,
  - den zwischengemeindlichen Vorteils- und Lastenausgleich für kommunale Verkehrsbetriebe,
  - eine Zweckverbandsform, die eine gemeinschaftliche Trägerschaft öffentlicher Einrichtungen in Anlehnung an das Eigenbetriebsrecht erleichtert.

8.4 Ein Gesetzentwurf über den Nachbarschaftsverband als neue, zunächst freiwillig übernehmbare Organisationsform wird in Bälde vorgelegt.

Die übrigen gesetzlichen Regelungen, darunter die gesetzliche Errichtung von Nachbarschaftsverbänden in bestimmten, besonders dringend regelungsbedürftigen Stadt-Umland-Bereichen, sind im zeitlichen Zusammenhang mit dem gesetzlichen Abschluß der Gemeindereform vorgesehen.