

Planerische Steuerung des Einzelhandels durch Bauleitplanung, Regionalplanung und interkommunale Abstimmung

Einzelhandelsprojekte bedürfen wegen ihrer städtebaulichen und infrastrukturellen Auswirkungen einer Leitentscheidung, die nur durch planerische Steuerung der Gemeinden und der Regionalplanung geleistet werden kann. Die planende Gemeinde hat neben einer Ausgewogenheit der Einzelhandelsstruktur innerhalb des Gemeindegebietes auch gemeindenachbarliche Belange wie eigene Interessen in die Abwägung einzustellen. Interkommunale vertragliche Vereinbarungen können die Bauleitplanung flankieren. Bundes- und Landesgesetzgeber sind aufgerufen, die noch bestehenden Regelungslücken vor allem in den Bereichen der interkommunalen vertraglichen Abstimmung und der bindenden Zielvorgaben von Raumordnung und Landesplanung zu schließen.

Einzelhandelsprojekte auf der grünen Wiese werden vielfach als Gefahr für die Innenstädte empfunden. "Texas wollen wir nicht", heißt eines der Losungsworte. Ein ruinöser Konkurrenzkampf und leer stehende Ladenlokale mit zugeklebten Fensterscheiben in verödeten Fußgängerzonen haben den Ruf nach einer Regionalplanung verstärkt, die vorhandene städtebauliche Strukturen schützt und weiteren Fehlentwicklungen vorbeugt, vor allem aber für eine interkommunale Abstimmung Sorge trägt. Die Regionalplanung, durch die das geschehen könnte, sieht sich aber dort an ihren Grenzen, wo das bestehende Planungsrecht den Gemeinden die Ausweisung weiterer Einzelhandelsprojekte ermöglicht oder wo die Landes- und Regionalplanung bei der Prüfung von Einzelvorhaben^[1] oder wegen nicht ausreichender gesetzlicher Grundlagen nicht durchschlägt.

1. Interkommunale Abstimmung

Nach § 2 II BauGB sind die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden aufeinander abzustimmen. Dabei können sich die Gemeinden auch auf die ihnen durch die Ziele der Raumordnung zugewiesenen Funktionen sowie auf Auswirkungen auf ihre zentralen Versorgungsbereiche berufen. Das Erfordernis dieser interkommunalen Abstimmung ist Ausfluss der Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 II GG. Die Nachbargemeinde wird in ihren Rechten daher verletzt, wenn die planende Gemeinde ihre materielle Abstimmungspflicht nach § 2 II BauGB zum Nachteil der Nachbargemeinde durch einen Verstoß gegen das Abwägungsgebot missachtet hat.^[2] Das interkommunale Abstimmungsgebot kann Abwehrrechte sowohl gegen nicht abgestimmte Bauleitpläne als auch gegen einzelne Vorhaben begründen, die gemeindenachbarliche Belange verletzen.

Das interkommunale Abstimmungsgebot bezieht sich traditionell als Bestandteil der kommunalen Planungshoheit auf städtebauliche Belange. Es wird durch § 2 II 2 BauGB auf raumordnerische Belange erweitert. Soweit Ziele der Raumordnung einer Gemeinde eine bestimmte, den Standortwettbewerb mit anderen Gemeinden begünstigende Funktion zuweisen,^[3] wird diese Funktion der gemeindlichen Planungshoheit zugerechnet und damit verteidigungsfähig.

Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer, Osnabrück*

Die Ziele der Raumordnung haben belastende und begünstigende Wirkungen, zum einen für die einzelne Gemeinde, zum anderen aber auch im Verhältnis der Gemeinden zueinander. Dies legt es nahe, neben den verpflichtenden § 1 IV BauGB, nach dem die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen sind, auch eine berechtigende Vorschrift zu stellen. Aus der Bindung der Bauleitplanung an ein zentralörtliches Ziel der Raumordnung^[4] folgt auf diese Weise auch, dass die Gemeinde berechtigt ist, ihre so ausgerichtete Planung gegen eine die zentralörtliche Funktion störende raumordnungswidrige Planung einer anderen Gemeinde zu verteidigen. Neben den Zielen der Raumordnung werden in der Regelung die Auswirkungen auf die zentralen Versorgungsbereiche - auch in ihren unterschiedlichen Stufen - der Gemeinden genannt. Hierdurch werden diese bereits für § 11 III BauNVO maßgeblichen Kriterien ebenfalls in die interkommunale Abstimmung einbezogen.

Parallel zu den gesetzlichen Regelungen stellt auch die höchstgerichtliche Rechtsprechung den traditionellen Bahnen der interkommunalen Abstimmung neue Rechtsschutzmöglichkeiten sowie gemeindliche Rechtspflichten an die Seite.^[5] Die privilegierte Fachplanung kann bei Wahrung der Voraussetzungen des § 38 BauGB einen Vorrang für sich in Anspruch nehmen. Gemeindliche Betroffenheiten lösen gegenüber Planungen anderer Gemeinden aber auch gegenüber Fachplanungen ein Beteiligungserfordernis aus (Stufe 1). Bei Auswirkungen gewichtiger Art im nachbargemeindlichen Bereich wird nach § 2 II BauGB eine interkommunale Abstimmung erforderlich (Stufe 2). Werden konkrete gemeindliche Planungen betroffen oder entziehen sich weite Teile des

* Der Beitrag geht auf Vorträge zurück, die der Verfasser auf Einladung des Deutschen Instituts für Urbanistik und der Stadt Bochum auf der Tagung "Einkaufszentrum: Stärkung oder Schwächung der Innenstädte?" am 16.3.2006 in Bochum zu Centerprojekten und auf Einladung des Instituts für Städtebau Berlin auf der Tagung "Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen" am 30.5.2006 in Düsseldorf zu Fragen der städtebaulichen Steuerung und der interkommunalen Abstimmung gehalten hat. Stüer ist zugleich Richter am BGH-Senat für Anwaltssachen

- 1 BVerwG, Urt. v. 11.2.1993 - 4 C 15.92 - ZfBR 1993, 191 = NVwZ 1994, 285 - interkommunale Nachbarklage.
- 2 BVerwG, Urt. v. 8.9.1972 - IV C 17.71 - BVerwGE 40, 323 - Krabbenkamp; Urt. v. 15.12.1989 - 4 C 36.86 - BVerwGE 84, 209 = ZfBR 1990, 145 = DVBl. 1990, 427 - gemeindenachbarlicher Immissionschutz; B. v. 26.2.1990 - 4 B 31.90 - ZfBR 1990, 308 = NVwZ 1990, 657 = UPR 1990, 231; B. v. 23.9.1993 - 4 NB 31.93 - Buchholz 310 § 47 Nr. 83 - Wolfen; OVG Frankfurt (Oder), B. v. 8.5.1998 - 3 B 84/97 - LKV 1998, 359 - Multiplex-Kino; Hoppe FS Menger 1993, 397; Stüer, Kommunalrecht in NW, 1997, S. 152.
- 3 BVerwG, Urt. v. 15.5.2003 - 4 CN 9.01 - ZfBR 2003, 776 = NVwZ 2003, 1263 - Stuttgarter Landesmesse.
- 4 BVerwG, Urt. v. 19.7.2001 - 4 C 4.00 - ZfBR 2002, 65 = BVerwGE 115, 17 = DVBl. 2001, 1855, einerseits und Urt. v. 13.3.2003 - 4 C 4.02 - ZfBR 2003, 464 = BVerwGE 118, 33 = DVBl. 2003 1064, andererseits.
- 5 BVerwG, Urt. v. 1.8.2002 - 4 C 5.01 - ZfBR 2003, 38 = BVerwGE 117, 25 = DVBl. 2003, 62 = NVwZ 2003, 86 - FOC Zweibrücken; Urt. v. 17.9.2003 - 4 C 14.01 - ZfBR 2004, 171 = BVerwGE 119, 25 = DVBl. 2004, 239 = Mühlheim-Kärlisch; zur Vorinstanz OVG Koblenz, B. v. 20.1.1998 - 1 B 10056/98; Urt. v. 5.7.2001 - 1 A 10168/01.OVG - (unveröffentlicht).

Gemeindegebietes einer durchsetzbaren Planung (Stufe 3), ergeben sich wegen des Eintritts in verfassungsrechtliche Garantiebereiche gesteigerte Berücksichtigungserfordernisse und erhöhte Überwindungslasten in der Bau- und Fachplanung gleichermaßen. Bei gravierenden nachteiligen Folgen gemeindlicher Nichtplanungen vor allem für Nachbargemeinden aber auch bei Verletzung raumordnerischer Ziele können sich aus § 1 III und IV BauGB gemeindliche Planungspflichten ergeben, deren Einhaltung durch die Kommunalaufsicht und auf der Grundlage der Landesplanungsgesetze sichergestellt werden kann.^[6] Dasselbe gilt im umgekehrten Fall gravierender nachteiliger städtebaulicher Auswirkungen durch überdimensionierte Planungen der Standortgemeinde.

2. Innenbereichs- und Außenbereichsvorhaben

Bei der Prüfung der Frage, ob sich ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb nach der Art der baulichen Nutzung i. S. von § 34 I BauGB im Innenbereich einfügt, hatten bis zum Inkrafttreten des EAG Bau 2004 die in § 11 III BauNVO angesprochenen städtebaulichen Auswirkungen außer Betracht zu bleiben. Ein Vorhaben, das nach § 34 I BauGB zulässig war, scheiterte früher nicht daran, dass es auf der Grundlage eines an die Ziele der Raumordnung angepassten Bebauungsplans nicht genehmigungsfähig wäre.^[7] Durch § 34 III BauGB 2004 ist diese Lücke geschlossen worden. Von Innenbereichsvorhaben dürfen keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sein. Der Gesetzgeber des EAG Bau hat damit auf eine Rechtsprechung des BVerwG reagiert, wonach sich eine Gemeinde gegenüber Bauvorhaben in der Nachbargemeinde nicht auf ihre Stellung als Mittelzentrum berufen konnte.^[8] Die Festlegung der zentralen Versorgungsbereiche obliegt allerdings zuvörderst der planenden Gemeinde. Sie legt die zentralen Versorgungsbereiche im Rahmen der Vorgaben der Raumordnung innerhalb des Gemeindegebietes fest.^[9] Die Standortgemeinde muss daher die zentralen Versorgungsbereiche der Nachbargemeinde insgesamt betrachten und darf sie nicht nur deshalb in ihrer Abwägung ausblenden, weil sie nicht mitten im Ortskern der Nachbargemeinde liegen. Der Begriff der zentralen Versorgungsbereiche bezweckt den Schutz zentralörtlicher Einrichtungen vor dem Hintergrund des zentralörtlichen Gliederungsprinzips selbst dann, wenn die Einrichtungen aus der Sicht der planenden Standortgemeinde keinen innerörtlichen Standort aufweisen. Die Vorschrift will vielmehr die jeweilige Stellung der Nachbargemeinde im System der zentralen Orte und des zentralörtlichen Gliederungsprinzips schützen.

Die Darlegungslast für das Vorliegen der planungsrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen trägt der Antragsteller des neuen Vorhabens. Er hat ggf. durch Gutachten zu belegen, dass von dem Vorhaben keine schädlichen Auswirkungen auf die in § 34 III BauGB benannten Belange ausgehen.

Auch die Zulassung eines Außenbereichsvorhabens kann am öffentlichen Belang des Planungserfordernisses scheitern. Dies gilt vor allem für nicht privilegierte Außenbereichsvorhaben. Ein solches Erfordernis liegt vor, wenn das Vorhaben einen Koordinierungsbedarf auslöst, dem nicht das Konditionalprogramm des § 35 BauGB, sondern nur eine Abwägung im Rahmen einer förmlichen Planung angemessen Rechnung zu tragen vermag. Besteht

im Verhältnis benachbarter Gemeinden ein qualifizierter Abstimmungsbedarf i. S. des § 2 II 1 BauGB, so ist dies ein starkes Anzeichen dafür, dass die in § 35 III BauGB aufgeführten Zulassungsschranken nicht ausreichen, um ohne Abwägung im Rahmen einer förmlichen Planung eine Entscheidung über die Zulässigkeit des beabsichtigten Vorhabens treffen zu können. Von einem qualifizierten Abstimmungsbedarf ist dann auszugehen, wenn das Vorhaben die in § 11 III 1 BauNVO bezeichneten Merkmale aufweist. Die Bedeutung des § 2 II 1 BauGB im Rahmen des allgemeinen Abwägungsgebots liegt darin, dass eine Gemeinde, die ihre eigenen Vorstellungen selbst um den Preis von gewichtigen Auswirkungen für die Nachbargemeinde durchsetzen möchte, einem erhöhten Rechtfertigungszwang in Gestalt der Pflicht zur (formellen und materiellen) Abstimmung im Rahmen einer förmlichen Planung unterliegt. Die Missachtung eines solchermaßen begründeten Planungserfordernisses berührt zugleich den durch § 2 II BauGB erfassten Rechtskreis und verletzt dadurch die Nachbargemeinde in eigenen Rechten.^[10]

3. Verträge zur interkommunalen und regionalen Abstimmung

Vertragliche Regelungen in der räumlichen Planung sind vor allem als städtebauliche Verträge in der Bauleitplanung bekannt (§ 11 BauGB). Sie begleiten dort auch den vorhabenbezogenen Bebauungsplan (§ 12 BauGB) und andere städtebauliche Satzungen. Die vertraglichen Regelungen können dort die Bauleitplanung nicht ersetzen, aber begleitende Regelungen treffen, die vor allem der Vorbereitung und Durchführung der Planung sowie der Kostenübernahme dienen. Die vertraglichen Vereinbarungen dürfen nicht den Kern der Abwägungsentscheidung betreffen und auch nicht gegen das Koppelungsverbot verstoßen. Die Leistungen müssen den Gesamtumständen nach angemessen sein.^[11]

Um eine bessere Abstimmung im gemeindenachbarlichen Bereich und in der Region zu erreichen, ist man auf die Idee gekommen, interkommunale Vereinbarungen oder einen landesplanerischen Vertrag als neuartiges Instrument für eine regionale Abstimmung und für entsprechende Selbstverpflichtungen der Gemeinden in der Region zu nutzen.^[12] Anlass hierzu bietet auf der Ebene des Städtebaurechts das interkommunale Abstimmungsgebot in § 2 II BauGB und auf der Ebene der Raumordnung § 13 S. 5 ROG, der seit dem BauROG 1998 den landesplanerischen Vertrag zur Vorbereitung und Durchführung der Regionalpläne vorsieht. Freiwillige kommunale Selbstbeschränkung durch Vertrag könnte dann an die Stelle der Regionalplanung treten.

6 Halama, DVBl. 2004, 79; Stürer NVwZ 2004, 814.

7 BVerwG, Ur. v. 11.2.1993 - 4 C 15.92 - ZfBR 1993, 191 = NVwZ 1994, 285 - interkommunale Nachbarklage.

8 BVerwG, Ur. v. 27.10.1998 - 11 A 10.98 - NVwZ 1999, 1198 - Schlömerer Kurve.

9 OVG Münster, Ur. v. 7.12.2000 - 7a D 60/99 - ZfBR 2001, 229 = BRS 63 Nr. 34 - Preußenpark.

10 BVerwG, Ur. v. 1.8.2002 - 4 C 5.01 - ZfBR 2003, 38 = BVerwGE 117, 25 = DVBl. 2003, 62 = NVwZ 2003, 86 - FOC Zweibrücken.

11 BGH, Ur. v. 29.11.2002 - V ZR 105/02 - DVBl. 2003, 519 = NJW 2003, 888; Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 3. Aufl. München 2005, Rdn. 1863.

12 Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen, Heft 93 der Forschungsberichte des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, 2000.

4. Regionalplanung

Eine solche Vorstellung hat durchaus ihren Charme, eröffnet sie doch eigene kommunale Gestaltungsmöglichkeiten und nimmt von der Regionalplanung den Anschein zwangsweiser Regelungen. Zugleich könnte der Vertrag vielleicht auch dort eingesetzt werden, wo das landesplanerische Instrumentarium nicht voll wirksam ist. Inzwischen sind bereits nicht nur in Nordrhein-Westfalen Regionale Einzelhandelskonzepte entwickelt worden, die im Konsens der Kommunen für verbindlich erklärt werden sollen.^[13] Zunächst soll nach einer "bottom-up-Methode" Bilanz über die vorhandene Verkaufsfläche differenziert nach den jeweiligen Sortimenten und den bestehenden Baurechten gezogen werden. Auf dieser Grundlage werden verbindliche regionale Einzelhandelskonzepte erarbeitet, die durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag für die beteiligten Gemeinden, die Industrie- und Handelskammern und ggf. die Einzelhandelsverbände bindend werden. Die Ergebnisse der vertraglichen Vereinbarungen könnten sodann als sachlicher Teilabschnitt der Regionalräte beschlossen werden. Verträge haben aber durchaus ihre Probleme, wie die Diskussion um die Erweiterung des CentrO Oberhausen zeigt.^[14] Was von den einen als Ausdruck eines modernen Verwaltungsmanagements gefeiert wird, wird von anderen als "Konsens-Soße" abgetan, die von staatlichen Stellen nur zur Beruhigung der Kommunen mit einer großen Schöpfkelle ausgeteilt werde. In welchem Umfang der landesplanerische Vertrag aber tatsächlich genutzt werden kann oder ob er nicht am Ende im Gestrüpp rechtlicher Fußangeln hängen bleibt, ist allerdings noch nicht ganz abschließend geklärt.

In § 13 S. 5 ROG ist bereits seit dem BauROG 1998 die Grundlage für einen landesplanerischen Vertrag geschaffen. Danach können vertragliche Vereinbarungen zur Vorbereitung und Verwirklichung der Raumordnungspläne getroffen werden. Die Verträge können u.a. der Verwirklichung von regionalen Entwicklungskonzepten dienen, durch die raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen vorgeschlagen und aufeinander abgestimmt werden. Ergänzend kann für derartige Verträge § 54 VwVfG von Bedeutung sein.

5. Grenzen vertraglicher Bindungen

Die Überlegungen zu vertraglichen Regelungen im regionalen und interkommunalen Bereich haben allerdings inzwischen einen kleinen Dämpfer bekommen. So hat das OVG Münster^[15] vertragliche Vereinbarungen im interkommunalen Bereich für unwirksam erklärt, wenn sie die beteiligten Gemeinden zu einem bestimmten künftigen Verhalten in der Bauleitplanung verpflichten sollen. Die Gemeinde dürfe sich danach nicht durch vertragliche Regelungen im Hinblick auf ihr künftiges planerisches Verhalten binden und etwa eine Verpflichtung eingehen, über eine bestimmte Größenordnung hinaus Einzelhandelsprojekte nicht zu entwickeln. Auch Baulasten, die eine bestimmte Obergrenze der Verkaufsfläche absichern sollen, sind danach unwirksam, ebenso entsprechende Verträge mit Nachbargemeinden.

Am Beispiel der Erweiterung des CentrO Oberhausen hat das OVG Münster für die Abwägungserfordernisse folgende Grundsätze aufgestellt: Das interkommunale Abstimmungsgebot (§ 2 II BauGB) schützt die Nachbargemeinden in ihrer Eigenschaft als

Selbstverwaltungskörperschaften und Trägerinnen der Planungshoheit vor unzumutbaren städtebaulichen Auswirkungen auf ihre Innenstädte, nicht aber die dort ansässigen Einzelhandelsbetriebe vor Konkurrenz. Die geplante Erweiterung eines Einkaufszentrums um 30.000 qm verletzt das interkommunale Abstimmungsgebot nicht, wenn durch ein methodisch einwandfreies Einzelhandelsgutachten plausibel dargelegt wird, dass in den Nachbarstädten lediglich Kaufkraftabflüsse von deutlich unter 5 % zu erwarten sind und auch im Übrigen eine Verödung ihrer Innenstädte nicht zu befürchten ist.

6. Bindungswirkungen von Sollzielen

Bindungswirkungen für die kommunale Bauleitplanung können sich aus Zielen der Raumordnung ergeben. Dies sind ausnahmslos geltende Ziele, aber auch "Sollziele", zu denen das BVerwG^[16] ausgeführt hat: Auch landesplanerische Aussagen, die eine Regel-Ausnahme-Struktur aufweisen, können die Merkmale eines Ziels der Raumordnung erfüllen, wenn der Planungsträger neben den Regel- auch die Ausnahmeveraussetzungen mit hinreichender tatbestandlicher Bestimmtheit oder doch wenigstens Bestimmtheit selbst festlegt.

Für die Rechtslage in NRW hat das OVG Münster hinzugefügt: § 24 III Landesentwicklungsprogrammgesetz NRW enthält keine Ziele der Raumordnung, da er den Anforderungen an das Bestimmtheitsgebot weder im Hinblick auf die Voraussetzungen des gesetzlichen Regelfalls noch im Hinblick auf die Voraussetzungen der möglichen Ausnahmefälle genügt.^[17]

Es gibt allerdings auch überzeugende andere Auffassungen: Das OVG Lüneburg hat in der Soltau-Entscheidung^[18] im Nds. Lan-

¹³ ECON-Consult, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Beratungsgesellschaft mbH & Co. KG, Regionales Einzelhandelskonzept für das östliche Ruhrgebiet und angrenzende Bereiche, Entwurf, Juli 1999; Regionales Einzelhandelskonzept in Ostwestfalen-Lippe für den Bereich der Kreise Gütersloh, Herford, Höxter, Lippe, Minden-Lübbecke und Paderborn.

¹⁴ Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 1522 (Drs. 12/4579) des Abgeordneten Jürgen Thulke (SPD) v. 7.2.2000 (Drs. 12/4664) sowie Diskussion im Ausschuss für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landtags NRW v. 19.1.2000 (Ausschussprotokoll 12/1481); OVG Münster, 6.6.2005 - 10 D 145/04.NE, 148/04.NE - ZfBR 2006, 685, 815 = BauR 2005, 1577; BVerwG, B. v. 28.12.2005 - 4 BN 41.05 - Erweiterung CentrO Oberhausen; Uechtritz, ZfBR 2005, 878; Hoppe, NVwZ 2005, 1141; Stürer/Weers, DVBl. 2006, 236.

¹⁵ OVG Münster, 6.6.2005 - 10 D 145.04.NE - ZfBR 2006, 685 = BauR 2005, 1577; BVerwG, B. v. vom 28.12.2005 - 4 BN 41.05 - Erweiterung CentrO Oberhausen. Zu weiteren Fragestellungen vor allem bei Plandivergenzen zwischen Flächennutzungsplan und Bebauungsplan Stürer, BauR 2006, 31.

¹⁶ BVerwG, Urt. v. 17.9.2003 - 4 C 14.01 - ZfBR 2004, 171 = BVerwGE 117, 351; Urt. v. 18.9.2003 - 4 CN 20.02 - ZfBR 2004, 177 = BVerwGE 119, 54.

¹⁷ Gem. § 24 III LEPro NRW sollen Kerngebiete sowie Sondergebiete für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe nur ausgewiesen werden, soweit die in ihnen zulässigen Nutzungen nach Art, Lage und Umfang der angestrebten zentralörtlichen Gliederung sowie der in diesem Rahmen zu sichernden Versorgung der Bevölkerung entsprechen und wenn sie räumlich und funktional den Siedlungsschwerpunkten zugeordnet sind. Diese Vorschrift enthält entgegen der bisherigen Rechtsprechung des erkennenden Gerichts keine Ziele der Raumordnung, an die die bebauungsplanung der planenden Gemeinde im Sinne des § 1 IV BauGB anzupassen ist. Vgl. zur bisherigen Rechtsprechung OVG Münster, Urt. v. 22.6.1998 - 7a D 108/9.NE - BRS 60 Nr. 1; Urt. v. 11.1.1999 - 7 A 2377/96 - BRS 62 Nr. 39, Urt. v. 6.4.2000 - 7a D 132/97.NE - nicht veröffentlicht; Urt. v. 7.12.2000 - 7a D 60/99 - ZfBR 2001, 229 = BRS 63 Nr. 34 - Preußenpark.

¹⁸ OVG Lüneburg, Urt. v. 1.9.2005 - 1 LC 107/05 - ZfBR 2006, 809 - Soltau.

desplanungsrecht eine ausreichende Rechtsgrundlage für verbindliche Ziele der Raumordnung gesehen, die über die Zielbindungsklausel des § 1 IV BauGB einer Bauleitplanung entgegenstehen können.^[19]

7. Landesplanerische Verträge und Abwägungserfordernisse

Landesplanerische Verträge können die förmlichen Verfahren der Raumordnung nicht ersetzen, sondern nur begleitend die Vorbereitung und Verwirklichung der Raumordnungspläne unterstützen. Der eigentliche Kern der regionalen Planungsentscheidung kann durch den Vertrag nicht ersetzt werden. Vor allem können landesplanerische Verträge nicht Ziele der Raumplanung begründen, die nach § 3 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes beinhalten. Nur Regelungen in Raumordnungsplänen für das gesamte Land oder in Plänen für Teilräume des Landes (Regionalplänen) können die Ziele der Raumordnung bestimmen (§ 3 Nr. 7 ROG). Die Festlegung der Ziele der Raumordnung ist daher auf die traditionelle Ausweisung in Raumordnungsplänen des Landes oder in Regionalplänen begrenzt. Auch die verbindliche Konkretisierung der Ziele durch Vertrag findet dort ihre Grenze, wo eigenständiges verbindliches Raumordnungsrecht geschaffen werden soll. Vor allem aber können aus derartigen Verträgen keine Bindungen für nicht Vertragsbeteiligte abgeleitet werden. Auch Lücken in der Anwendung der Regionalplanung können durch Verträge nicht geschlossen werden. Ebenso können Anträge auf Zurückstellung von Vorhaben nach § 15 BauGB oder eine Veränderungssperre nach §§ 14, 16 BauGB den Planbetroffenen gegenüber nicht allein mit Hinweis auf eine bestehende vertragliche Bindung der Gemeinde gerechtfertigt werden. Allerdings können vertragliche Vereinbarungen die Grundlage für Zielvorgaben in Regionalplänen bilden, wenn die Planung entsprechend abgewogen ist und so ihre verbindliche Wirkung entfalten kann.

Die Regionalplanung ist wie die Bauleitplanung auf das Abwägungsgebot verpflichtet, das aus rechtsstaatlichen Gründen die Planungsentscheidung prägt.^[20] Die Planungsentscheidung darf nicht einseitigen, unzulässigen Bindungen unterliegen, die zu sog. "subjektiven Abwägungssperren" führen.^[21] Vertragliche Regelungen dürfen daher nicht auf eine Bindung in dem eigentlichen Kernbereich der Planungsentscheidung abzielen. Denn der Planungsprozess der Gemeinde aber auch der Regional- und Landesplanung muss an einem übergreifenden Interessenausgleich ausgerichtet sein und darf sich nicht in einseitige vertragliche Bindungen verstricken. Eine Regionalplanung an den förmlichen Verfahren und an den Interessen der Planbetroffenen vorbei ist ebenso wie im Bereich der Bauleitplanung rechtsstaatlich nicht hinzunehmen. Bei Wahrung dieses Rahmens ist es allerdings nicht ausgeschlossen, dass die Planungsträger gewisse Vorabsprachen treffen, wenn dadurch der Abwägungsprozess nicht in eine Schiefelage gerät. Vor allem kann eine Regionalplanung verbindliche Wirkung dadurch erhalten, dass sie Ziele vorgibt, die erst durch eine Änderung der Planung in Frage gestellt werden können.

Das Abwägungsgebot gilt sowohl für die Landes- und Regionalplanung als auch die Bauleitplanung. Denn auch die Landespla-

nung muss wegen ihrer bindenden Vorgaben für die Ortsplanung wie die Bauleitplanung gegenläufige Interessen durch eine Abwägungsentscheidung austarieren. Dies stellt aus dieser Sicht gleiche rechtliche Anforderungen an landesplanerische Verträge wie an städtebauliche Verträge. Gemeinden können sich daher weder zur Aufstellung eines Bebauungsplans vertraglich verpflichten noch dazu, einen Bebauungsplan künftig nicht aufzustellen.^[22] Durch regionalplanerische Verträge würde die Gemeinde daher für die Zukunft nicht daran gehindert, einen Bebauungsplan neu aufzustellen oder zu ändern. Auch durch Sanktionen kann ein solches Verhalten nicht gesichert werden.

8. Planbegleitende Regelungen können Vertrauensschutz und qualifizierte Abwägungserfordernisse erzeugen

Allerdings können sich aus einmal getroffenen planerischen Entscheidungen oder vertraglichen Regelungen erhöhte Abwägungserfordernisse ergeben, die unter dem Stichwort "qualifiziertes Abwägungsgebot"^[23] zusammengefasst werden können. Dies gilt jedenfalls dann, wenn sich auf der Grundlage des ursprünglichen Bebauungsplans Vertrauensschutz entwickelt hat. Diese Vertrauensschutzgesichtspunkte haben allerdings keinen absoluten Schutz und sind durch entsprechend gewichtige andere Belange überwindbar.^[24] Je nach dem Umfang des durch die Planung ausgelösten Vertrauens kann eine Änderungsplanung einem gesteigerten Verbesserungsgebot, einer erhöhten Begründungspflicht und einer gesteigerten Berücksichtigung von Bestandsschutzgesichtspunkten unterliegen.^[25] Bei einer Änderungsplanung sind die Belange der Betroffenen daher mit dem entsprechenden Gewicht einzustellen und abzuwägen.^[26]

Landesplanerische Verträge werden in der Regel einen öffentlich-rechtlichen Charakter haben, da ein öffentlich-rechtlicher Inhalt als Vertragsgegenstand im Vordergrund steht. Nur wenn der Schwerpunkt der vertraglichen Regelungen im Zivilrecht läge (wie

19 Als ein solches Ziel ist vom OVG Lüneburg die Formulierung anerkannt worden: "Neue Flächen für den großflächigen Einzelhandel sind den jeweiligen Zentralen Orten zuzuordnen. Der Umfang neuer Flächen bestimmt sich aus dem zentralörtlichen Versorgungspotenzial, den vorhandenen Versorgungseinrichtungen und der innergemeindlichen Zentrenstruktur. Die Ausweisung neuer Flächen für den großflächigen Einzelhandel ist interkommunal abzustimmen."

20 BVerwG, Urt. v. 12.12.1969 - IV C 105.66 - BVerwGE 34, 301; Urt. v. 14.2.1975 - IV C 21.74 - BVerwGE 48, 56 - B 42.

21 BVerwG, Urt. v. 5.7.1974 - IV C 50.72 - BVerwGE 45, 309; Stürer, DVBl. 1995, 649; ders., Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 3. Aufl. München 2005, Rdn. 1941.

22 Stürer, VR 1986, 195.

23 Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, Rdn. 1090.

24 VGH Kassel, Urt. v. 30.11.1998 - 4 N 3576/89 - Villenbebauung. Zum Vertrauensschutz gegenüber Planungsentscheidungen des Gesetzgebers BVerfG, Urt. v. 10.7.1990 - 2 BvR 470/90 u. a. - BVerfGE 82, 310 = DVBl. 1990, 930; B. v. 12.5.1992 - 2 BvR 470/90 - BVerfGE 86, 90 = DVBl. 1992, 1141 - Papenburg; VerfGH Münster, Urt. v. 13.9.1975 - VerfGH 43/74 - DVBl. 1976, 391 - Meerbusch; Stürer, DVBl. 1977, 1; ders., DöV1978, 78.

25 BVerwG, Urt. v. 14.9.1992 - 4 C 3.91 - BVerwGE 91, 17; OVG Berlin, Urt. v. 28.2.1998 - 2 A 8.94 - BauR 1998, 978 für die Umwandlung einer landwirtschaftlich genutzten Fläche von Wohnbau- in Fläche für die Landwirtschaft; Stürer DVBl. 1977, 1; Hoppe FS Ule 1987, 75; Grupp DVBl. 1990, 81.

26 BVerwG, B. v. 20.8.1992 - 4 NB 3.92 - ZfBR 1992, 289 = DVBl. 1992, 1441 = NVwZ 1993, 468.

beispielsweise bei der Übertragung von Grundstücken), ist der Vertrag zivilrechtlicher Natur.^[27]

Für subordinationsrechtliche Verträge, die auf einem Über-Unterordnungsverhältnis beruhen, gilt zudem der Angemessenheitsgrundsatz sowie das Koppelungsverbot (§ 56 VwVfG). Die von den Vertragsparteien vereinbarten Leistungen müssen nach den Gesamtumständen angemessen sein und müssen in einem sachlichen Zusammenhang mit den jeweiligen Vereinbarungen stehen.^[28] Landesplanerische Verträge sind mit diesen Maßstäben zu messen, wenn sie subordinationsrechtlich gestaltet sind. Aber auch bei vertraglichen Regelungen "auf gleicher Augenhöhe" können sich entsprechende rechtliche Anforderungen ergeben. Dies kann Vertragsstrafen oder der nicht sachgerechten Androhung von Streichungen öffentlicher Mittel Grenzen setzen.

Sind vertragliche Vereinbarungen unwirksam, steht nach der Rechtsprechung des BVerwG grundsätzlich eine Rückabwicklung der Verträge an. Die jeweiligen Leistungen sind nach bereicherungsrechtlichen Grundsätzen zurückzuerstatten.^[29] Dies kann bei einseitigen, nicht von einem Gegenseitigkeitsverhältnis geprägte "synallagmatischen" Verträgen dazu führen, dass der Vertragspartner die von ihm versprochene Leistung nicht zu erbringen hat bzw. zurückerhält, obwohl die Planungsleistung, die etwa in der Aufstellung eines Bebauungsplanes besteht, nicht rückabgewickelt werden kann. Gemeinden könnten sich daher im Nachhinein auf die Nichtigkeit des landesplanerischen Vertrages berufen und damit einer beabsichtigten Bindungswirkung für zukünftiges Handeln im Bereich der Bauleitplanung entgehen.^[30]

Landesplanerische und städtebauliche Verträge haben vor dem Hintergrund gleicher rechtlicher Grundanforderungen mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede. Die vertraglichen Regelungen können den Kern der erforderlichen Abwägungsentscheidung nicht ersetzen und müssen rechtsstaatliche Kompetenzen wahren. Auf dem planbegleitenden Felde der Planvorbereitung und Plandurchführung haben Planungsverträge nicht nur im Bereich des Städtebaus, sondern auch der Raumordnung durchaus ihre Berechtigung. Auf dem Felde des Städtebaus haben sich solche Verträge sogar vielfach bewährt. Sie können auch im Bereich der Raumordnung unter Wahrung der gesetzlichen Kompetenzordnung flankierend eingesetzt werden.

An die Wirksamkeit von Zielen der Raumordnung dürfen keine zu hohen Anforderungen gestellt werden. Verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes haben Zielcharakter. Das gilt auch für Sollenszielen, bei denen die Grundstrukturen des Regel-Ausnahme-Verhältnisses festgelegt sind. Lücken im Landesplanungsrecht - wie etwa aufgrund der Urteile des OVG Münster zum CentrO Oberhausen - sind ggf. durch gesetzliche Ergänzungen zu schließen.

9. Gesetzgeber ist am Zug

Im Rahmen der anstehenden Städtebaurechtsnovelle^[31] wird eine Ergänzung des § 9 BauGB um einen Absatz 2a erwogen mit dem Ziel, zur Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, auch im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung und der Innenentwicklung der Gemeinden, durch einfa-

chen Bebauungsplan im Innenbereich beschränkende Festsetzungen hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung zu ermöglichen. Hierdurch soll der Rahmen der im Innenbereich zulässigen Nutzungen eingeschränkt werden. Die Gemeinde kann diese Planaussagen auch auf der Grundlage eines hierauf bezogenen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes treffen. Die zu schützenden Nutzungen können sich auch auf noch nicht verwirklichte aber planungsrechtlich zulässige Vorhaben beziehen. Auch in Aufstellung befindliche Bebauungspläne können dabei berücksichtigt werden. Durch eine derartige Regelung könnten zugleich Maßstäbe für die Auslegung des § 34 III BauGB bereitgestellt werden. Soll ein gemeindliches Einzelhandelskonzept planungsrechtliche Steuerungsfunktionen übernehmen, könnte es sich wegen der europarechtlichen Vorgaben durch die Plan-UP-Richtlinie und die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie empfehlen, zuvor eine Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden in einem förmlichen Verfahren entsprechend §§ 3 II, 4 II BauGB gesetzlich vorzusehen.

Auch könnte sich eine weitere Ergänzung mit dem Ziel der Erweiterung des vertraglichen Handelns im interkommunalen Bereich empfehlen. Durch interkommunale Vereinbarungen lassen sich in die Zukunft wirkende, nicht einer späteren Abwägung unterliegende Bindungen nach der gegenwärtigen Gesetzeslage nicht erreichen. Hier könnte sich im Rahmen der anstehenden Städtebaunovelle eine entsprechende Ergänzung des BauGB und ggf. des ROG empfehlen. Es könnte etwa folgende Ergänzung des § 11 BauGB vorgesehen werden: § 11 I BauGB-E: "Die Gemeinde kann städtebauliche Verträge schließen. Gegenstände eines städtebaulichen Vertrages können insbesondere sein: (6) Vereinbarungen, die zwischen Gemeinden aus Anlass interkommunaler Abstimmungen (§ 2 II BauGB) geschlossen werden (interkommunale Abstimmungsverträge)". § 11 II Sätze 3 bis 5 BauGB-E: "Interkommunale Abstimmungsverträge unterliegen vor ihrer Wirksamkeit einem Beteiligungsverfahren nach den §§ 3 II, 4 II BauGB. Die Beteiligung kann auch im Rahmen von den Vertrag begleitenden Bauleitplanverfahren durchgeführt werden. Abweichende Planungen unterliegen dem Gebot der qualifizierten Abwägung". In § 13 ROG-E könnte als Satz 6 angefügt werden: "§ 11 I Nr. 6, II 3 bis 5 BauGB gilt entsprechend". Eine absolute Bindung in die Zukunft hinein lässt sich hierdurch zwar nicht erreichen. Es könnten aber durch die Abstimmung eines Einzelhandelskonzeptes Fakten geschaffen werden, die bei der Abwägung späterer davon abweichender Planungen mit einem entsprechenden Gewicht eingehen und die nur nach Maßgabe qualifizierter Gründe modifiziert werden können.

Aber auch die Landesgesetzgeber sind aufgerufen, in dem gebotenen Umfang etwa bestehende Regelungslücken bei der Formulierung der Raumordnungsziele zu schließen und so der Praxis ein handhabbares Instrument für einen sachgerechten Interessenausgleich gemeindlicher, interkommunaler und regionaler Interessen bereitzustellen.

27 BVerwG, Urt. v. 11.2.1993 - 4 C 18.91 - ZfBR 1993, 299 = BVerwGE 92, 56 = DVBl. 1993, 654 - Weilheimer Einheimischenmodell.

28 BVerwG, Urt. v. 16.5.2000 - 4 C 4.99 - ZfBR 2000, 491 = BVerwGE 111, 162 - Gerechtigkeitslücke; Stürer/König, ZfBR 2000, 52.

29 BVerwG, Urt. v. 1.3.1990 - 4 C 40.77 - DVBl. 1990, 606 - Daur 1990, 353 = ZfBR 1990, 88 - Rathaus Altenholz.

30 BVerwG, Urt. v. 16.5.2000 - 4 C 4.99 - ZfBR 2000, 491 = BVerwGE 111, 162 - Gerechtigkeitslücke.

31 Bundesregierung, Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Entwicklung der Städte, Kabinettsbeschluss v. 9.8.2006, www.bmvs.bund.de.