

Regionale Einzelhandelskonzepte

Gebietsentwicklungsplanung oder „freiwillige“ kommunale Selbstbeschränkung durch Vertrag?

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stürer, Münster/Osnabrück¹

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 in den 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 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 – wie etwa im nicht beplanten Innenbereich – nicht durchschlägt.² Um diese Lücken zu schließen, ist man auf die Idee gekommen, den landesplanerischen Vertrag als neuartiges Instrument für eine regionale Abstimmung und für entsprechende Selbstverpflichtungen der Gemeinden in der Region zu nutzen.³ Anlass hierzu bietet § 13 S. 5 ROG, der nunmehr den landesplanerischen Vertrag zur Vorbereitung und Durchführung der Regionalpläne vorsieht. Freiwillige kommunale Selbstbeschränkung durch Vertrag könnte dann an die Stelle der Gebietsentwicklungsplanung treten.

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 wirkungsvoll eingesetzt werden kann. Inzwischen sind bereits für verschiedene Teilräume des Landes Regionale Einzelhandelskonzepte entwickelt worden, die im Konsens der Kommunen für verbindlich erklärt werden sollen.⁴ 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 sollen verbindliche regionale Einzelhandelskonzepte erarbeitet werden, die durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag für die beteiligten Gemeinden, die Industrie- und Handelskammern und ggf. die Einzelhandelsverbände verbindlich werden. Die Ergebnisse der vertraglichen Vereinbarungen könnten sodann als sachlicher Teilabschnitt des Gebietsentwicklungsplans durch den Bezirksplanungsrat beschlossen werden. Verträge haben aber durchaus ihre Probleme, wie die Diskussion um die Weiterentwicklung des CentrO Oberhausen zeigt.⁵ 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

¹ Der Beitrag geht auf einem Vortrag zurück, den der Verfasser auf Einladung des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes NRW am 24.5.2000 in Gelsenkirchen gehalten hat.

² BVerwG DVBl. 1993, 658 – interkommunale Nachbarklage.

³ Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen, Heft 93 der Forschungsberichte des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, 2000.

⁴ 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.

⁵ 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).

genutzt werden kann oder ob er nicht am Ende im Gestrüpp rechtlicher Fußangeln hängen bleibt, ist allerdings noch ungeklärt.

Vertragliche Regelungen in der räumlichen Planung sind vor allem als städtebauliche Verträge in der Bauleitplanung bekannt (§ 11 BauGB). Sie begleiten dort vor allem 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. Nichtige Verträge unterliegen grundsätzlich der Rückabwicklung.⁶

In § 13 S. 5 ROG ist 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.

Landesplanerische Verträge können allerdings 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) (§ 3 Nr. 7 ROG) können die Ziele der Raumordnung bestimmen. 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 vor allem im nicht beplanten Innenbereich können durch Verträge nicht geschlossen werden. Denn im nicht beplanten Innenbereich bestehende Bauansprüche sind von den Vorhabenträgern umsetzbar, selbst wenn die betroffene Gemeinde sich vertraglich anders gebunden hat. Auch Anträge auf Zurückstellung von Vorhaben nach § 15 BauGB oder eine Veränderungssperre nach §§ 14, 16 BauGB könnten den Planbetroffenen gegenüber nicht allein mit Hinweis auf eine bestehende vertragliche Bindung der Gemeinde gerechtfertigt werden.

Die Regionalplanung ist ebenso wie die Bauleitplanung auf das Abwägungsgebot verpflichtet, das aus rechtsstaatlichen Gründen die Planungsentscheidung prägt.⁷ Die Planungsentscheidung darf nicht einseitigen, unzulässigen Bindungen unterliegen, die zu sog. „subjektiven Abwägungssperren“ führen.⁸ 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.

⁶ Stür, Bau- und Fachplanungsrecht, 2. Aufl. München 1998, Rdn. 1114.

⁷ BVerwGE 34, 301; BVerwGE 48, 56 – B 42.

⁸ BVerwGE 45, 309; Stür, DVBl. 1995, 649.

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 Schieflage gerät.

Das Abwägungsgebot gilt sowohl für die Landes- und Regionalplanung als auch die Bauleitplanung. Denn auch die Landesplanung 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.⁹ 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.

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 beispielsweise bei der Übertragung von Grundstücken) ist der Vertrag zivilrechtlicher Natur.¹⁰

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 stehen¹¹. 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.¹² 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.¹³

Die rechtlichen Bedenken einer unzulässigen Bindung in den Kern der Planungsentscheidung hinein könnten allerdings überwunden werden, wenn der Vertrag sich auf planbegleitende Regelungen der Planvorbereitung und Durchführung beschränkt (§ 13 S. 5 ROG) und vor allem die eigentlichen regionalplanerischen Aussagen dem gesetzlich geregelten Verfahren überlässt.

Auch sind die Beteiligten nicht gehindert, in gemeindenachbarlicher Abstimmung bestimmte Planungskonzepte zu entwickeln, auf denen die jeweiligen kommunalen Planungsentscheidungen beruhen. Soll dann die Planung später geändert werden, ergeben sich erhöhte Anforderungen im Sinne einer qualifizierten Abwägung, denen die Planungsträger unterliegen. Die erarbeiteten

⁹ Stüer, VR 1986, 195.

¹⁰ BVerwGE 92, 56 – Weilheimer Einheimischenmodell.

¹¹ BVerwG, Urt. v. 16.5.2000 – 4 C 4.99 – Gerechtigkeitslücke.

¹² BVerwG DVBl. 1980, 686 = BauR 1980, 333 – Rathaus Altenholz.

¹³ BVerwG, Urt. v. 16.5.2000 – 4 C 4.99 – Gerechtigkeitslücke.

Konzepte hätten dann zwar keine absolute Bindungswirkung im Sinne verbindlicher vertraglicher Regelungen, würden jedoch bei späteren Abweichungen von der ursprünglich (vereinbarten) Planungskonzeption eine erhöhte Darlegungs-, Begründungs- und Abwägungslast erzeugen.¹⁴ Dann entwickelt der Vertrag nicht die bindende Kraft eines raumordnerischen Ziels, sondern beschränkt sich auf geronnenes Abwägungsmaterial, das vor allem für spätere Planänderungen rechtliche Abwägungshürden aufstellt.

Landesplanerische und städtebauliche Verträge haben vor dem Hintergrund gleicher rechtlicher Grundanforderungen mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede. Vor allem können die vertraglichen Regelungen 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.

¹⁴ Stürer, DVBl. 1977, 1; BVerfGE 86, 90 – Papenburg.