

Willy Spannowsky

Raumordnerischer Vertrag

S. 1881 bis 1887

URN: urn:nbn:de:0156-55991755



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

Raumordnerischer Vertrag

Gliederung

- 1 Begriff
- 2 Rechtsentwicklung
- 3 Vertragsgegenstand mit offenem Anwendungsbereich
- 4 Abgrenzung zum städtebaulichen Vertrag
- 5 Verhältnis zwischen Vertrag und Plan
- 6 Anwendungsfelder
- 7 Grenzen der Vertragsgestaltung

Literatur

Der raumordnerische Vertrag ist ein Kooperations-, Umsetzungs- und Flexibilisierungsinstrument mit vielfältigen Anwendungsmöglichkeiten, das der planungsunterstützenden Erfüllung von Raumentwicklungsfunktionen dient. Zu beachten sind allerdings die für öffentlich-rechtliche Verträge im Schnittfeld zur Planung geltenden Gestaltungsgrenzen.

1 Begriff

Der Begriff *Raumordnerischer Vertrag* ist im Raumordnungsgesetz (ROG) nicht erwähnt. Er leitet sich daraus ab, dass das ROG unter der Überschrift „Raumordnerische Zusammenarbeit“ vertragliche Vereinbarungen als Kooperationsform zur Verwirklichung von Aufgaben im Anwendungsbereich der *Raumordnung* aufführt. Im Aufgabenfeld der landesweiten Raumordnungsplanung im Sinne des § 8 Abs. 1 Satz 1 ROG werden solche vertraglichen Vereinbarungen vielfach als „landesplanerische Verträge“ (Goppel 2010: § 13, Rn. 9) oder „regionalplanerische Verträge“ bezeichnet. Es handelt sich dabei jedoch unabhängig von der Bezeichnung um den Vertragstyp des raumordnerischen Vertrags (s. auch § 15 S. 5 Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg (LplG); Art. 29 S. 3 Nr. 1 Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLPIG); § 11 Abs. 3 Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz (LPIGRh.-Pf.)). Obwohl in den Landesplanungsgesetzen einiger Bundesländer (vgl. z. B. Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen (LPIG NRW), Landesplanungsgesetz Sachsen (SächsLPIG), Niedersächsisches Raumordnungsgesetz (NROG)) eine ausdrückliche Erwähnung vertraglicher Vereinbarungen als *Instrumente der Raumplanung* und *Raumentwicklung* fehlt, sind diese auch dort anwendbar (Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 Grundgesetz (GG)).

2 Rechtsentwicklung

Raumordnerische Verträge sind bereits mit dem Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz (BauROG)) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. August 1997 (BGBl. I, 2081, 2102) als sogenanntes „weiches Instrument“ der Raumordnung in § 13 S. 5 ROG 1998 eingeführt worden, um den sich bereits damals abzeichnenden Trend zur Umsetzungsorientierung, zur raumübergreifenden Kooperation und stärker entwicklungsorientierten Raumordnung auch instrumentell abzubilden (zur Entstehungsgeschichte und Terminologie vgl. Spannowsky 2003: § 13; zu den Rechtsentwicklungen in anderen Mitgliedstaaten der EU und der Schweiz Tanquerel/Morand-Deviller/Correia: 2014).

Vertragliche Vereinbarungen wurden als verbindliches Handlungsinstrumentarium neben die eher informellen und handlungsstrategischen Kooperationsansätze der Städtevernetzung und der regionalen Entwicklungskonzepte (*Regionalentwicklung*) gestellt. Mit der ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung zu vertraglichem Handeln der Raumordnung wurde zwar kein Neuland betreten, da es in der Praxis auch schon vorher zahlreiche vertragliche Vereinbarungen auf dem Gebiet der Raumordnung gab (Spannowsky 1999), jedoch wurde damit das Kooperationsprinzip und die Entwicklungs- und Umsetzungsorientierung der Raumordnung unterstrichen. Aufgrund des nach der Föderalismusreform neu gefassten Raumordnungsgesetzes vom 22.12.2008 wurde § 13 ROG im Anwendungsbereich der vertraglichen Vereinbarungen mit Blick auf das Aufgabenfeld der Raumentwicklung klarer gefasst, indem deren Bedeutung im Zusammenhang mit der Aufgabe der Koordinierung und der Verwirklichung von raumordnerischen Entwicklungskonzepten (*Konzepte der Raumordnung*) im Vorfeld der förmlichen Planung hervorgehoben wurde. Ergänzend wurde in § 13 Abs. 2 S. 2 ROG entsprechend der Regelung bezüglich des städtebaulichen Vertrags gemäß § 11 Baugesetzbuch (BauGB) explizit die Möglichkeit vorgesehen, auch Kostenübernahmevereinbarungen (s. auch Reidt 2014) zum Vertragsgegenstand machen zu können.

Überdies wurde in der Neuregelung des ROG mit ausdrücklicher Bezugnahme auf die Raumordnungsplanung des Bundes in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) im Sinne von § 17 Abs. 3 ROG bestimmt, dass die Vorschriften bezüglich der vertraglichen Vereinbarungen im Sinne von § 13 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und Abs. 2 S. 2 ROG auch vom Träger der *Bundesraumordnung* entsprechend angewendet werden können (vgl. § 17 Abs. 4 ROG).

3 Vertragsgegenstand mit offenem Anwendungsbereich

Gegenstand des raumordnerischen Vertrags sind die Vorbereitung und Verwirklichung von Raumordnungsplänen mit den darin aufgestellten Zielen (vgl. § 3 Nr. 2 ROG) und Grundsätzen der Raumordnung (§ 3 Nr. 3 ROG). Da der raumordnerische Vertrag nicht nur der Verwirklichung, sondern auch der Vorbereitung von Raumordnungsplänen dienen kann, kann er inhaltlich überdies die Förderung und Sicherung der sonstigen Erfordernisse der Raumordnung (§ 3 Nr. 1 und Nr. 4 ROG) zum Gegenstand haben (*► Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung*). Durch die gesetzgeberische Umschreibung der raumordnerischen Verträge ist überdies keine Einschränkung in dem Sinne erfolgt, dass andere Verträge auf dem Gebiet der Raumordnung ausgeschlossen wären (wie z. B. Verträge im Zusammenhang mit der Durchführung von *► Raumordnungsverfahren* oder sonstige vertragliche Vereinbarungen auf der Ebene der Bundesraumordnung). Dies macht nicht nur die erläuternde Gesetzesergänzung in § 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 ROG „zur Koordinierung oder Verwirklichung von raumordnerischen Entwicklungskonzepten“ deutlich, sondern auch der die Offenheit des Anwendungsbereichs verdeutlichende Zusatz „insbesondere“ im Wortlaut dieser gesetzlichen Regelung. In den §§ 13 und 17 Abs. 4 ROG handelt es sich folglich nur um einen gesetzgeberischen Hinweis auf die vertragliche Vereinbarung als Handlungsform der Raumordnung. Gegenstand kann damit das ganze Spektrum der Raumordnung mit ihrer Entwicklungs-, Ordnungs- und Sicherungsaufgabe sein. In der Praxis steht dabei allerdings weniger die ordnungsfunktionelle Seite der Raumordnung im Vordergrund als vielmehr die aktive und perspektivische Seite der Entwicklungsfunktion, die auf Kooperation und Umsetzung angewiesen ist. Im Verhältnis zu der förmlichen Raumordnungsplanung erfüllt der Vertrag seinerseits eine instrumentell ergänzende Flexibilisierungsfunktion.

4 Abgrenzung zum städtebaulichen Vertrag

Nach dem Vertragsgegenstand lassen sich raumordnerischer und *► Städtebaulicher Vertrag* voneinander und auch von anderen Vertragstypen abgrenzen: Gegenstand des städtebaulichen Vertrags sind die Vorbereitung und Durchführung einer städtebaulichen Maßnahme, die Förderung und Sicherung der mit der *► Bauleitplanung* verfolgten Ziele und die Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind (vgl. § 11 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 und § 12 Abs. 1 S. 1 BauGB). Schwierigkeiten bereitet die Abgrenzung dann, wenn der Vertrag mehrere Regelungsgegenstände beinhaltet und er zugleich der unmittelbaren Verwirklichung eines Raumordnungsplans dient. Da es sich sowohl bei dem raumordnerischen als auch bei dem städtebaulichen Vertrag um sogenannte Verwaltungsverträge handelt, ist diese Unterscheidung hinsichtlich der Rechtsfolgen jedoch letztlich unerheblich.

Raumordnerischer Vertrag

Bedeutend ist hingegen, ob es sich um einen privat- oder öffentlich-rechtlichen Vertrag und ob es sich um einen koordinations- oder um einen subordinationsrechtlichen Vertrag handelt (vgl. §§ 54 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG); Spannowsky 1999: 54 ff.; Grotefels/Lorenz 2001: 329). Vertragliche Vereinbarungen mit Gemeinden zur Schaffung der Voraussetzungen für eine Abweichung von Zielen der Raumordnung haben trotz ihrer Relevanz für die Wahrnehmung des verfassungsrechtlich gewährleisteten kommunalen Selbstverwaltungsrechts (▷ *Kommunale Selbstverwaltung*) keine Außenwirkung, da sie sich nur auf das Entscheidungsvorfeld beziehen.

5 Verhältnis zwischen Vertrag und Plan

Nach dem Wortlaut des § 13 S. Abs. 2 S. 1 Nr. 1 ROG sollen die raumordnerischen Verträge helfen, den Raumordnungsplan vorzubereiten und zu verwirklichen, sollen also ergänzende, nicht ersetzende Funktion haben. Ob planersetzende raumordnerische Verträge gesetzlich zugelassen werden könnten, ist von eher theoretischer Bedeutung, weil ein planersetzender Vertrag sämtliche Anforderungen eines Normsetzungsverfahrens, die bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen zu beachten sind, einhalten und im Einklang mit dem Abwägungsgebot (▷ *Abwägung*) stehen müsste (vgl. Spannowsky 1999: 11 ff.).

6 Anwendungsfelder

Die Bandbreite der denkbaren Anwendungsfelder des raumordnerischen Vertrags als Vertragstyp ist groß und erstreckt sich auf folgende planungsbezogene Regelungsbereiche:

- Länder- und Staatsgrenzen überschreitende Kooperationsvereinbarungen zur Koordinierung der Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Raumordnung (Eichhorn/Spannowsky 2006),
- vertragliche Vereinbarungen zwischen den Trägern der Raumordnungsplanung und den Kommunen zur Umsetzung gemeinsamer Entwicklungskonzepte und zur handlungsfeldorientierten Planverwirklichung in der Raumordnung (vgl. Spannowsky 2015; ▷ *Planverwirklichung im Städtebau*),
- Kooperationsverträge zur Bewältigung von Funktionskonflikten im zentralörtlichen Gliederungssystem (▷ *Zentraler Ort*),
- Vereinbarungen zur aufgabenübergreifenden Koordinierung zwischen dem Träger der Raumordnungsplanung und den Trägern der verschiedenen Fachplanungen,
- vorbereitende Vereinbarungen zur Einrichtung eines Regionalmanagements (▷ *Regionalmanagement*),
- Ermittlung und Pflege von Daten als Planungsgrundlage und Kooperationsverträge mit Privaten zur Vorbereitung und Übernahme bestimmter Teilaufgaben (vgl. Spannowsky 1999: 74 ff.; Mahlburg 2002), z. B. zur Durchführung eines Mediationsverfahrens oder zur Einrichtung eines projektbezogenen Verfahrensmanagements.

Überdies sind vertragliche Vereinbarungen in folgenden Anwendungsfeldern vorzufinden: Vereinbarungen zur Koordinierung von Verfahrensabläufen, zur Herbeiführung der Voraussetzung und im Zusammenhang mit der Vorbereitung eines Zielabweichungsverfahrens und zur Herstellung einer Kooperationsplattform zur Realisierung raumbedeutsamer Großprojekte (vgl. Spannowsky 2008a: 222 f., 2008b: 23, 33 f., 2015). Denkbar sind zudem Anwendungsbereiche für raumordnerische Verträge zur Verwirklichung regionaler Energiekonzepte (vgl. Krautzberger 2008; Spannowsky 2009; ▶ *Energiekonzept*), zur kooperativen Bewältigung raumrelevanter Konflikte im Bereich ▶ *Risikomanagement* und im Hinblick auf die von der EU im Bereich ▶ *Europäische Regionalpolitik* in der Förderperiode 2014 bis 2020 erstrebte Städtevernetzung zur vertraglich geleiteten Organisation strategischer Städtebündnisse.

7 Grenzen der Vertragsgestaltung

In der Regel ist der raumordnerische Vertrag ein öffentlich-rechtlicher Vertrag, sodass sich seine Grenzen aus den für den öffentlich-rechtlichen Vertrag geltenden §§ 54 ff. VwVfG ergeben (vgl. Maurer 1997: § 14). Bereichsspezifische Besonderheiten bestehen für den Bereich der ▶ *Raumplanung* aufgrund des Zusammenhangs von Vertrag und rechtsverbindlichem bzw. normativem Plan (vgl. insbesondere ▶ *Bebauungsplan* und Raumordnungsplan). Zu beachten sind diesbezüglich vor allem die aufgrund des Abwägungsgebots für Verträge bestehenden Grenzen der Vertragsgestaltung und die bindenden Sonderregelungen des Städtebau- und Raumordnungsrechts (z. B. Beschränkung der Festsetzungsmöglichkeiten in einem Bebauungsplan; vgl. Spannowsky 2003: § 13). Das prinzipielle Verbot der unzulässigen Vorwegbindung ist bei einem raumordnerischen Vertrag zwischen einem Träger der Raumordnungsplanung und einer Gemeinde von beiden öffentlichen Planungsträgern zu beachten. Es handelt sich bei diesem prinzipiellen Verbot um eine Ausprägung des Abwägungsgebots. Dieses schließt auch aus, dass sich der Planungsträger dazu verpflichtet, öffentliche Planung mit einem bestimmten Planinhalt zu unterlassen (s. die gesetzliche Ausprägung im Städtebaurecht gem. § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB). Zulässig sind aber planvorbereitende Vereinbarungen zur Abstimmung von Verfahrensschritten oder zu Fragen der Arbeitsteilung (zur beschränkten Zulässigkeit abwägungsdirigierender Verträge Birk 2003: 39, 42; Spannowsky 2010: 429). Sind private Projekt- oder Vorhabenträger Vertragspartner der Träger der Raumordnungsplanung, können Kooperationsverträge als subordinationsrechtliche Verträge zu qualifizieren sein, soweit sie Regelungsgegenstände enthalten, die ein Subordinationsverhältnis im Sinne der §§ 54 S. 2, 55, 56, 59 Abs. 2 und 61 VwVfG betreffen (zur umstrittenen Abgrenzungproblematik Spannowsky 1994: 203 ff.; Schlette 2000: 383 ff.). Bei vertraglichen Vereinbarungen mit Gemeinden ist maßgebend, ob die betreffende Gemeinde durch einen Vertragsgegenstand unmittelbar in einem Rechtsverhältnis betroffen sein kann, das im Sinne von § 54 S. 2 VwVfG auch durch Verwaltungsakt geregelt werden könnte. In diesem Fall können zusätzlich die für solche Verträge geltenden Missbrauchsschranken des rechtsstaatlichen Koppelungs- und des Übermaßverbots und die sonstigen bezüglich subordinationsrechtlicher Verträge geltenden Inhaltsschranken zum Tragen kommen.

Literatur

- Birk, H.-J. (2003): Der Einsatz öffentlich-rechtlicher Verträge zur Umsetzung städtebaulicher Planungen und Projekte. In: Spannowsky, W.; Krämer, T. (Hrsg.): Realisierung städtebaulicher Planungen und Projekte durch Verträge. Köln / Berlin / Bonn / München, 39-50.
- Eichhorn, P.; Spannowsky, W. (2006): Verbesserung der Regionalentwicklung – Regionalmanagement – Staatsvertrag. Kaiserslautern. = Schriftenreihe zum Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht 7.
- Goppel, K. (2010): § 13 Raumordnerische Zusammenarbeit. In: Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K. (Hrsg.): Raumordnungsgesetz, Kommentar. München, 419-422.
- Grotefels, S.; Lorenz, J. (2001): Der landesplanerische Vertrag nach § 13 S. 5 ROG. In: Umwelt- und Planungsrecht (9), 328-335.
- Krautzberger, M. (2008): Städtebauliche Verträge zur Umsetzung klimaschützender und energiesparender Zielsetzungen. In: Deutsches Verwaltungsblatt (12), 737-745.
- Mahlburg, S. (2002): Raumordnerische Verträge nach § 13 S. 5 ROG. Hamburg.
- Maurer, H. (2002): Allgemeines Verwaltungsrecht. München.
- Reidt, O. (2014): § 11. In: Battis, U.; Krautzberger, M.; Löhr, R.-P.; Reidt, O. (Hrsg.): BauGB. München, 317-361.
- Schlette, V. (2000): Die Verwaltung als Vertragspartner. Tübingen.
- Spannowsky, W. (1994): Grenzen des Verwaltungshandelns durch Verträge und Absprachen. Berlin.
- Spannowsky, W. (1999): Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen. Bonn. = Forschungen 93.
- Spannowsky, W. (2003): § 13. In: Bielenberg, W.; Runkel, P.; Spannowsky, W. (Hrsg.): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder: Kommentar. Berlin, K § 13, 1-35.
- Spannowsky, W. (2008a): Der Vertrag im Raumordnungsrecht. In: Battis, U.; Söfker, W.; Stüer, B. (Hrsg.): Nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung: Festschrift für Michael Krautzberger zum 65. Geburtstag. München, 217-233.
- Spannowsky, W. (2008b): Flächenkreislaufwirtschaft als neuer Ansatz für die Stadtentwicklung und ihre planungsrechtlichen Konsequenzen. In: Spannowsky, W.; Hofmeister, A. (Hrsg.): Innenentwicklung unter neuen Vorzeichen. Köln / München, 23-48.
- Spannowsky, W. (2009): Planungsrechtliche Steuerung von Vorhaben der Erneuerbaren Energien durch Verträge. In: Umwelt- und Planungsrecht 29 (6), 201-213.
- Spannowsky, W. (2010): Die Zulässigkeit abwägungsdirigierender Verträge. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 33 (5), 429-439.

Spannowsky, W. (2015): Raumordnerischer Vertrag. In: Schäfer, M.; Uechtritz, M.; Zuber, A. (Hrsg.): Rechtsgestaltung in der kommunalen Praxis. Baden-Baden, 323-342.

Tanquerel, T.; Morand-Deville, J.; Correia, F. (2014): La contractualisation dans le droit de l'urbanisme. Paris. = Série Droit comparé 25.

Weiterführende Literatur

Kiepe, F. (2013): Interkommunale Zusammenarbeit – nur sektoral oder in Städtereionen? In: Krautzberger, M.; Rengeling, H.-W.; Saerbeck, K. (Hrsg.): Festschrift für Bernhard Stürer zum 65. Geburtstag. München, 525-530.

Manz, T. (2011): Die Normierung des öffentlich-rechtlichen Kooperationsvertrags: Ein Beitrag zur Reform des öffentlichen Vertragsrechts. Hamburg.

Weick, T. (2013): Verwirklichung des Koordinationsauftrages der Raumordnung durch strategische Planung. Kaiserslautern. = Schriftenreihe zum Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht 13.

Bearbeitungsstand: 12/2016