

**Sicherstellung der Umsetzung von regional- und landesweit
bedeutsamen Schwerpunkten für Industrie, Gewerbe und
Logistik auf Landesebene im Sinne der Aktiven
Ansiedlungsstrategie des Landes Baden-Württemberg**

Rechtswissenschaftliches Gutachten

im Auftrag des

Landes Baden-Württemberg

vertreten durch das

Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg

erstellt von

Univ.-Professor Dr. Martin Kment, LL.M. (Cambridge)

Augsburg

unter Mitarbeit von Franziska Maurer und Anna Weinger

Augsburg

August 2024

INHALTSVERZEICHNIS

A. AUSGANGSPUNKT DER GUTACHTERLICHEN UNTERSUCHUNGEN	9
I. Bedürfnis einer Sicherung von regional- und landesweit bedeutsamen Schwerpunkten für Industrie, Gewerbe und Logistik in Baden- Württemberg	9
II. Bisherige gutachterliche Überlegungen	9
1. Aussagen des vorausgegangenen Gutachtens	9
2. Fortgesetzte Gültigkeit der gutachterlichen Feststellungen	11
a) Entscheidung des BVerwG vom 23.5.2023	11
aa) Abgrenzung der Aufgabenbereiche von Raumplanung und Bauleitplanung	12
bb) Koordinierungsbedarf	13
cc) Auswirkungen auf die Vorbegutachtung	14
b) Entscheidung des BVerwG vom 9.11.2023	14
aa) Relevanter Inhalt	15
bb) Bedeutung für die Vorbegutachtung	15
III. Fragenstellungen	16
B. DURCHSETZUNG PLANERISCHER STEUERIMPULSE	17
I. Baurechtliches Anpassungsgebot nach § 1 Abs. 4 BauGB	17
1. Verankerung im Baugesetzbuch	17
2. Bindung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung	18
a) Zwingende Verpflichtung	18
b) Konkretisierungsbedürftige Verpflichtung	18
c) Dauerhafte Verpflichtung	20
3. Rechtsfolgen eines Zielwiderspruchs	20
a) Aktive Anpassung	20
b) Anpassung in einem angemessenen Zeitraum	20
c) Keine unmittelbare Auswirkung auf den Bürger	21

II. Raumordnungsrechtliches Planungsgebot nach § 21 LplG BW	21
1. Landesrechtliches Anpassungsgebot	21
2. Fristsetzung	22
a) Gesteigerte Durchsetzungsqualität	22
b) Auswirkungen der Soll-Regelung	23
III. Raumordnungsrechtliche Untersagung nach § 20 LplG BW	23
1. Gestaltungskraft (Rechtsfolge) der Untersagung	23
2. Unbefristete und befristete Untersagung	24
3. Anwendungsbereich für die Umsetzung der Ansiedlungsstrategie	25
IV. Einfluss durch Zweckverbandsbeteiligung	25
1. Regionaler Flächennutzungsplan nach § 13 Abs. 4 ROG	26
a) Modellmerkmale und staatliche Beteiligung	26
b) Entscheidungsgewalt des Landes Baden-Württemberg und raumordnungsrechtlicher Behörden	27
2. Baurechtliche Planungsverbände nach § 205 BauGB	28
a) Koordinationsbedürfnis zwischen mehreren Gemeinden und sonstigen öffentlichen Planungsträgern	28
b) Mitglieder des Zweckverbands	30
3. Landesrechtliche Zweckverbände im Sinne des § 205 Abs. 6 BauGB	31
a) Erweiterter Mitgliederkreis	31
b) Gewähr eines wirksamen Vollzugs des Städtebaurechts	32
4. Zwischenfazit	34
V. Zwischenfazit	35
C. RAUMORDNERISCHE VERTRÄGE ZUR SICHERSTELLUNG DER ENTWICKLUNG LANDESWEIT BEDEUTSAMER SCHWERPUNKTE FÜR INDUSTRIE, GEWERBE UND LOGISTIK	36
I. Einführung	36
II. Allgemeines zu raumordnerischen Verträgen	37
1. Begriffsdefinition und gesetzliche Grundlagen	37
2. Rechtsnatur und Gestaltungsbreite	38

3. Vertragspartner	39
4. Vertragsgegenstand	40
5. Formelle Anforderungen	41
III. Vorgaben des §§ 54 ff. LVwVfG	41
1. Unterscheidung zwischen koordinations- und subordinationrechtlichen Verträgen	41
a) Allgemeines	41
b) Einordnung raumordnerischer Verträge zwischen Trägern der Raumordnungsplanung und Gemeinden	43
2. Spezielle Anforderungen an den Austauschvertrag, § 56 LVwVfG	46
a) Austauschvertrag	46
b) Leistung des Trägers der Landes- oder Regionalplanung	47
c) Gegenleistung der Gemeinde	48
aa) Zweckbestimmung und Gegenleistung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben	49
bb) Angemessenheit der Gegenleistung	50
cc) Koppelungsverbot	52
dd) Zulässigkeit der Gegenleistung der Gemeinde	53
3. Nichtigkeit nach § 59 Abs. 1 LVwVfG i.V.m. § 134 BGB	54
IV. Unzulässigkeit planersetzender Verträge	55
1. Rechtslage bei städtebaulichen Verträgen	55
2. Übertragbarkeit auf raumordnerische Verträge	58
3. Zwischenfazit	60
V. Vorwegbindungsverbot	61
1. Verbot der planerischen Vorwegbindung für Gemeinden	61
a) Kein vertraglicher Anspruch auf Bauleitplanung, § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB	61
b) Ausnahme bei bestehender Planungspflicht	63
aa) Bestehende Anpassungspflicht	63
bb) Konkretisierung von Zielfestlegungen	64
c) Abwägungserhebliche Vereinbarungen	65
aa) Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts	65
bb) „Qualifizierte Abwägung“	67
2. Vorwegbindungsverbot der Raumordnungsplanung	69

3.Zwischenfazit	70
VI. Kompetenzgrenzen	71
1.Allgemeines	71
a) Fehlende örtliche Zuständigkeit	72
b) Fehlende sachliche Zuständigkeit	72
2.Raumordnerische Verträge mit Gemeinden	73
a) Verfassungsrechtliche Grenzen für Festlegungen in Raumordnungsplänen	73
b) Keine Nichtigkeit aufgrund örtlicher Unzuständigkeit	75
c) Keine Nichtigkeit aufgrund absoluter sachlicher Unzuständigkeit	75
d) Keine Nichtigkeit aufgrund Rechtswidrigkeit des Vertrages	76
aa) Kompetenzabgrenzung im Rahmen raumordnerischer Verträge	76
bb) Vertragsschluss als Ausübung der Selbstverwaltungsgarantie	77
3.Zwischenfazit	78
VII. Rechtsfolgen und Durchsetzung	78
1.Vertragliche Erfüllungsansprüche	78
2.Vertragliche Sanktionen	79
VIII. Fazit	80
D. GRUNDSTÜCKSBESCHAFFUNG UND GRUNDSTÜCKSVERGABE	82
I. Vorüberlegungen	82
II. Bauleitplanung und Genehmigung ohne Rücksicht auf Eigentum	83
1. Eigentumslage und Planungsaktivitäten	83
2. Eigentumslage und Genehmigungen	84
III. Eigentumslagen und die Verwirklichung großer Projekte	86
1. Praktische Herausforderungen, insbesondere bei zersplitterten Eigentumsrechten	86
2. Staatliche Eigentumsberechtigungen	88
3. Enteignungen	89
4. Zwischenergebnis und erste Empfehlung	91

IV. Eigentumsverschaffung durch staatliche Stellen - Eigentumspositionen und Eigentumserwerb	92
1. Der Regelfall: Eigentumsverschaffung durch privaten Eigentumserwerb	92
2. Der Ausnahmefall: Bestehende staatliche Eigentumspositionen	93
3. Vorausgegangener staatlicher Eigentumserwerb	94
a) Eigentumserwerb durch das Land	94
aa) Grundsatz der Wirtschaftlichkeit	95
bb) Vergaberecht	95
cc) Beihilfenrecht	98
b) Eigentumserwerb durch Gemeinden	100
aa) Anforderungen der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg und des BauGB	100
bb) Vergaberecht als Grenze für den Einkauf	103
cc) Grenzen des Beihilfenrechts	105
dd) Landwirtschaftlicher Grund	105
c) Zwischenergebnis	107
V. Eigentumsüberlassung an den Projektträger	107
1. Vorüberlegungen	107
2. Einwirkungsmöglichkeiten	108
a) Stellung des Landes Baden-Württemberg	108
b) Einfluss von Gemeinden	109
3. Grundstücksverkauf durch das Land	109
a) Ablauf des Verkaufs	110
aa) Beachtung vergaberechtlicher Vorgaben	110
bb) Vergaberechtsähnliche Transparenzvorgaben	115
cc) Beachtung beihilferechtlicher Vorgaben	117
b) Konzeptvergabe als Steuerungsmechanismus	118
aa) Vorüberlegungen	118
bb) Bindungswirkungen aus Art. 3 GG und an das Gebot der Sachgerechtigkeit	119
cc) Modalitäten einer Grundstücksvergabe	120
c) Gestaltung des Kaufvertrags - Bauverpflichtung?	121
aa) Verträge mit Bauverpflichtung	121
bb) Ergänzende städtebauliche Verträge	122

cc) Durchführung eines Bieterverfahrens	122
4. Grundstücksverkauf durch die Kommunen	122
a) Grundstück im Eigentum der Gemeinde	123
b) Ablauf des Verkaufs	123
c) Beteiligung staatlicher Stellen	124
d) Vergabeverfahrensarten	124
e) Gestaltung des Kaufvertrags – Bauverpflichtung?	125
VI. Sonderform: Grundstücksfond	125
VII. Zwischenfazit	126
E. FAZIT	129
Durchsetzung von Planungsrecht	129
Raumordnerische Verträge	130
Eigentumsbezogene Fragen sowie An- und Verkauf	132

A. AUSGANGSPUNKT DER GUTACHTERLICHEN UNTERSUCHUNGEN

I. Bedürfnis einer Sicherung von regional- und landesweit bedeutsamen Schwerpunkten für Industrie, Gewerbe und Logistik in Baden-Württemberg

Das Land Baden-Württemberg hat sich dazu entschlossen, eine landesweite Ansiedlungsstrategie für besondere Vorhaben der Industrie, des Gewerbes und der Logistik zu verfolgen. Zur Verwirklichung dieser Strategie gehört auch, die passenden Ansiedlungsflächen zur Verfügung zu stellen, damit sich qualitativ hochwertige Industriebetriebe, Gewerbebetriebe oder Logistikunternehmen in Baden-Württemberg in Übereinstimmung mit der staatlichen Ansiedlungsstrategie ansiedeln können und nicht wegen mangelnder Flächenkontingente andere Standorte in anderen Bundesländern oder gar im Ausland vorziehen.

Teil der Ansiedlungsstrategie ist es, nicht jede Branche bei der Flächensuche zu unterstützen. Vielmehr fokussiert sich die baden-württembergische Ansiedlungsstrategie darauf, für *ausgewählte* Unternehmen bestimmter Branchen, die der landesweiten Strategie entsprechen, Standorte zu suchen und zu sichern. Dies beeinflusst die notwendige Steuerungspräzision der planerischen Ausweisungen.

II. Bisherige gutachterliche Überlegungen

1. Aussagen des vorausgegangenen Gutachtens

Im Vorfeld dieser rechtswissenschaftlichen Analyse hat es bereits erste gutachterliche Untersuchungen gegeben, die planerische Instrumente der Regional- und Landesplanungsträger hinsichtlich ihrer Potenziale zur raumordnerischen Sicherung von regional- und landesweit bedeutsamen

Schwerpunkten für Industrie, Gewerbe und Logistik in Baden-Württemberg geprüft haben.¹ Dabei wurde festgestellt,² dass eine gebietscharfe Standortausweisung für die Ansiedelung von Unternehmen bestimmter Branchen auf Ebene der Regionalplanung grundsätzlich möglich ist. Diese Festsetzungen können mit den Vorgaben zur Flächeneffizienz verknüpft werden, sie laufen bisweilen sogar parallel.

Weitere Erkenntnisse der Voruntersuchung waren: Sollte die Landesplanung zur Festlegung von Standorten von landesweit bedeutsamen Industrie-, Gewerbe- und Logistikanlagen ansetzen, können fachliche Entwicklungspläne genutzt werden; eine Integration in den Landesentwicklungsplan ist aber auch möglich. In jedem Fall sind auf dieser hohen Planungsebene aufgrund des größeren Planungsraums gesteigerte Anforderungen an die Raumbedeutsamkeit der vorgesehenen Nutzung zu stellen als beim regionalen Pendant.

Des Weiteren wies das vorausgegangene Gutachten darauf hin, dass sich Schwierigkeiten bei der gebietscharfen Ausweisung von Standorten für Wirtschaftsvorhaben im Rahmen der Abwägung ergeben können. Denn hier ist je nach Detailschärfe der Zielfestlegung möglicherweise bereits eine Ermittlung und Abwägung der betroffenen Belange auf Realisierungsniveau für die vorgesehene Nutzung vorzunehmen.

Im Verhältnis zur kommunalen Bauleitplanung wurde Folgendes festgestellt: Ob die landesplanerischen Festsetzungen zu den landesweit bedeutsamen Standorten mit der kommunalen Selbstverwaltung zu vereinbaren sind, ist jeweils im Einzelfall zu prüfen. Derartige landesplanerische Festsetzungen bedürfen eines überwiegenden überörtlichen Interesses, das grundsätzlich in der Stärkung des landesweit

¹ Vgl. *Kment*, Flächenmanagement in der Raumordnung – Rechtsgutachten, 2023, Teil E.

² Siehe *Kment*, Flächenmanagement in der Raumordnung – Rechtsgutachten, 2023, Teil E zu allen nachfolgenden Ergebnissen.

bzw. überregional bedeutsamen Wirtschaftsstandortes gesehen werden kann. Es muss zudem auch für die spezifische örtliche und inhaltliche Festlegung ein entsprechendes Interesse geben. Die konkreten Festlegungen müssen im Einzelfall für die Standortsicherung erforderlich sein.

Als äußerste Grenze der Festlegungen in den Raumordnungsplänen wurden die Festsetzungsmöglichkeiten der Bauleitplanung bestimmt. Was im Rahmen der Planotypik der Bauleitplanung nicht geregelt werden darf, kann auch im Rahmen der Raumordnungsplanung nicht als Ziel der Raumordnung festgelegt werden. Die Planung konkreter Einzelprojekte ist daher auf der Ebene der Raumordnungsplanung nicht möglich.

2. Fortgesetzte Gültigkeit der gutachterlichen Feststellungen

Diese Feststellungen sind weiterhin gültig, obschon das BVerwG in zwei aktuellen Entscheidungen die kommunale Bauleitplanung im Verhältnis zur Raumordnung gestärkt hat.³ Die Grundannahmen der Vorbegutachtung werden dadurch nicht negativ tangiert; vielmehr bestätigen die Judikate aus Leipzig die Ergebnisse der Vorbegutachtung.

a) Entscheidung des BVerwG vom 23.5.2023

In seiner Entscheidung vom 23.5.2023⁴ hat sich das BVerwG mit dem raumordnungsrechtlichen Zentralitätsgebot⁵ auseinandergesetzt und in diesem Kontext einige verallgemeinerungsfähige Aussagen getroffen, die im vorliegenden Kontext relevant sein könnten. Sie sollen im Folgenden eingeordnet werden.

³ So etwa die Einschätzung von *Decker*, jM 2024, 73 (76).

⁴ BVerwG, Urt. v. 23.5.2023 – 4 CN 10.21, NVwZ 2023, 1766.

⁵ Siehe dazu etwa VGH Mannheim, Urt. v. 27.9.2007 – 3 S 2875/06, NVwZ-RR 2008, 369 (370).

aa) Abgrenzung der Aufgabenbereiche von Raumplanung und Bauleitplanung

Das BVerwG beschäftigt sich in seinem Urteil sehr eingehend mit dem Verhältnis von Bauleitplanung zu Raumordnungsplanung. Dabei stellt es fest:

„Bei der Abgrenzung der Raumordnung vom Städtebaurecht ist zu berücksichtigen, welche Organe oder Stellen über die besten Voraussetzungen für eine **möglichst sachgerechte** Entscheidung verfügen [...]. Eine raumordnerische Zielvorgabe, welche vorhandene Betriebe der Nahversorgung vor existenzbedrohenden Beeinträchtigungen durch Einzelhandelsgroßprojekte in anderen Gemeinden schützt, müsste für eine kaum überschaubare Vielzahl von Fallgestaltungen iSv § 3 I Nr. 2 ROG abschließend abgewogen erscheinen. Eine solche Abwägung auf der Planungsebene der Raumordnung (vgl. § 7 II 1 ROG) erscheint **schwerlich sachgerecht möglich**, wenn die planende Stelle nicht auf ein analytisches Modell wie das der zentralen Orte [...] zurückgreifen kann.“⁶

Der Feststellung des BVerwG lässt sich entnehmen, dass der 4. Senat bei der Abgrenzung der Aufgabenbereiche von Raumordnung und Bauleitplanung nach Gesichtspunkten der *Funktionalität* abzugrenzen sucht.⁷ Deshalb fragt er danach, welche Planungsebene über

„die besten Voraussetzungen für eine möglichst sachgerechte Entscheidung verfügen“.⁸

Zur Beantwortung dieser Frage verweist der erkennende Senat dann auf die zu bewältigende planerische Aufgabe und bezweifelt *in der konkreten Situation* des von ihm zu entscheidenden Falls, dass die Raumplanung eine *sachgerechte Entscheidung* treffen könne. Die geforderte Abwägungsleistung sei vom Plangeber kaum zu erbringen. Deshalb folgert der Senat, dass eine

⁶ BVerwG, Urt. v. 23.5.2023 – 4 CN 10.21, NVwZ 2023, 1766 Rn. 22. Hervorhebung nicht im Original.

⁷ Ähnliche Ansätze kennt das Grundgesetz auch im Rahmen der Gewaltenteilung; vgl. Schröder, JuS 2022, 122; Vofskuhle/Kaufhold, JuS 2012, 314 (314 f.).

⁸ BVerwG, Urt. v. 23.5.2023 – 4 CN 10.21, NVwZ 2023, 1766 Rn. 22.

„solche [ausgewogene] Abwägung auf der Planungsebene der Raumordnung (vgl. § 7 II 1 ROG) [...] schwerlich sachgerecht möglich [sei].“⁹

bb) Koordinierungsbedarf

Zum Gesamtbild der Urteilsanalyse gehört aber auch, dass das BVerwG die *Funktion* der Raumordnung nicht aus den Augen verliert und sich gerade *nicht* kategorisch gegen jeden Steuerungsanspruch im Einzelfall entscheidet. Die Zuständigkeit der jeweiligen Planungsebene orientiere sich vielmehr am Wirkungsbereich des Planungsgegenstands, konkret: am *Koordinierungsbedarf*. Das Gericht meint nämlich:

„Es kommt auf den Koordinierungsbedarf an, den etwa ein konkretes Vorhaben im Hinblick auf überörtliche und damit raumbedeutsame Belange auslöst [...]. Der zu bewältigenden Aufgabe muss ein Gewicht zukommen, das **über das Gebiet einer Gemeinde hinausreicht** [...]. Diese am **Koordinierungsbedarf** orientierte Abgrenzung lässt es nicht zu, einen Sachverhalt schon dann für raumordnungsrechtlich regelungsfähig zu halten, wenn er nur in irgendeiner Weise über das Gebiet einer Gemeinde hinausreicht [...] und so einen in der Abwägung zu bewältigenden Bedarf nach interkommunaler Abstimmung iSv § 2 II 1 BauGB auslöst.“¹⁰

Dieser Hinweis des Gerichts erinnert die Raumordnung an ihren Aufgabenbereich im Sinne des § 1 ROG. Besteht eine überörtliche Herausforderung, die einen überregionalen Koordinierungsbedarf auslöst, hat die Raumordnung ein Zugriffsrecht. Kommunale Angelegenheiten, die

⁹ BVerwG, Urt. v. 23.5.2023 – 4 CN 10.21, NVwZ 2023, 1766 Rn. 22.

¹⁰ BVerwG, Urt. v. 23.5.2023 – 4 CN 10.21, NVwZ 2023, 1766 Rn. 19. Hervorhebung nicht im Original.

auch vorliegen können, wenn ein Sachverhalt die kommunalen Grenzen überschreitet, gehören demgegenüber nicht zu diesem Aufgabenbereich.

cc) Auswirkungen auf die Vorbegutachtung

Das Urteil des BVerwG vom 23.5.2023 stellt die Vorbegutachtung nicht in Frage. Sie schärft lediglich den Blick auf Aspekte, die in der Vorbegutachtung ebenfalls angesprochen wurden. Es wird unterstrichen, dass der Aktionsraum der Raumordnung von der Raumbedeutsamkeit des Vorhabens abhängt, was bei landesweit relevanten Industrie-, Gewerbe- und Logistikvorhaben begründbar ist.¹¹ Die Raumordnung kann sich insofern auf einen landesweiten Koordinierungsbedarf berufen.¹²

Des Weiteren darf mit Blick auf das Urteil des BVerwG nochmals hervorgehoben werden, dass die Anforderungen an die Abwägung mit zunehmendem Konkretisierungsgrad steigen. Die Landesplanung muss also – wie in der Vorbegutachtung herausgestellt –¹³ nachweisen können, dass sie bei gebietsscharfen Festlegungen die geforderte Abwägungsleistung erbringen kann.

b) Entscheidung des BVerwG vom 9.11.2023

Eine weitere neue und im vorliegenden Kontext relevante Entscheidung des BVerwG ist am 9.11.2023 ergangen.¹⁴ Sie soll nachfolgend eingeordnet werden.

¹¹ Siehe hierzu *Kment*, Flächenmanagement in der Raumordnung – Rechtsgutachten, 2023, Teil E, II, 2.

¹² Siehe auch *Kment*, Flächenmanagement in der Raumordnung – Rechtsgutachten, 2023, Teil E, III, 2, b und c.

¹³ *Kment*, Flächenmanagement in der Raumordnung – Rechtsgutachten, 2023, Teil E, II, 3.

¹⁴ BVerwG, Urt. v. 9.11.2023 – 4 CN 2.22, BauR 2024, 720.

aa) Relevanter Inhalt

In seinem Beschluss vom 9.11.2023 spürt das BVerwG der Qualität einer Zielfestlegung „Regionaler Grünzug“ nach. Im Rahmen seiner Prüfung stellt der 4. Senat fest:

„Die Eigentümer von Grundstücken im unbeplanten Innenbereich sind daher auf Rechtsschutz gegen den Bebauungsplan verwiesen. Ob etwas anderes gilt, wenn Raumordnungspläne ausnahmsweise **vorhabenscharfe Zielvorgaben** machen (vgl. hierzu Kment, Rechtsschutz im Hinblick auf Raumordnungspläne, 2002, S. 332), und welche Anforderungen dann an die Absehbarkeit des Erlasses eines Bebauungsplans zu stellen sind, bedarf keiner Entscheidung.“¹⁵

bb) Bedeutung für die Vorbegutachtung

Diese Feststellung des BVerwG ist im Kontext der vorliegenden Untersuchung interessant, da sie bestätigt, dass es vorhabenscharfe Zielvorgaben als Typus gibt. Damit bestätigt der Beschluss vom 9.11.2023 ebenfalls die grundsätzliche Annahme der Vorbegutachtung, wonach durch Raumordnungspläne vorhabenscharfe Zielfestlegungen getroffen werden können.¹⁶ Dass dieses planerische Instrument im hier relevanten Fall, nämlich bei der Suche nach Standorten für landesweit bedeutsame Industrie-, Gewerbe- und Logistikanlagen, *per se* nicht eingesetzt werden könnte, ist nicht ersichtlich.

¹⁵ BVerwG, Urt. v. 9.11.2023 – 4 CN 2.22, BauR 2024, 720 Rn. 15.

¹⁶ Vgl. hierzu und den Voraussetzungen für den Einsatz vorhabenscharfer Zielfestlegungen Kment, Flächenmanagement in der Raumordnung – Rechtsgutachten, 2023, Teil E, III, 2, b.

III. Fragenstellungen

Die Vorbegutachtung aus November 2023¹⁷ hat nicht alle Fragen geklärt, die sich bei der Verwirklichung der landesweiten Ansiedlungsstrategie des Landes Baden-Württemberg stellen. In diesem Gutachten sollen weitere rechtlich relevante Fragestellungen, die sich bei der Ansiedlung von Industrie-, Gewerbe- und Logistikanlagen ergeben, näher betrachtet werden.

Zu diesem Aufgabenkreis zählt zunächst die Frage, welche Einwirkungsmöglichkeiten das Anpassungsgebot gem. § 1 Abs. 4 BauGB, das Planungsgebot gem. § 21 LplG BW und die Untersagung raumordnungswidriger Maßnahmen gem. § 20 LplG BW auf die kommunale Bauleitplanung bieten. Die Betrachtung soll unterstellen, dass diese Instrumente im Kontext der Sicherstellung der bauleitplanerischen Entwicklung von landesweit bedeutsamen Schwerpunkten für Industrie, Gewerbe und Logistik eingesetzt würden.

Des Weiteren soll untersucht werden, welche Organisationformen möglich sind und gewählt werden sollten, um u.a. über die spätere Grundstückvergabe an spezifische Unternehmen bzw. Branchen (entsprechend der Ansiedlungsstrategie) zu entscheiden. Dies schließt es ein zu klären, welche Akteure (z.B. Land, Regionalverbände, Kommunen, etc.) sinnvollerweise in dieser Organisation Mitglieder sein könnten bzw. sollten.

In einem darauf folgenden Abschnitt gilt die Aufmerksamkeit dem raumordnungsrechtlichen Vertrag. Es soll festgestellt werden, welche Handlungsmöglichkeiten dieses Instrument den Trägern der Regional- und Landesplanung zur Sicherung der Entwicklung der landesweit bedeutsamen Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Logistik bietet. Die rechtliche Analyse soll auch betrachten, welche Inhalte ein raumordnerischer Vertrag in jedem Fall braucht. Außerdem soll geklärt werden, welche wirksamen Sanktionsmöglichkeiten in raumordnerischen Verträgen vereinbart werden

¹⁷ *Kment*, Flächenmanagement in der Raumordnung – Rechtsgutachten, 2023, Teil E.

können, die dann greifen sollen, wenn regional- oder landesplanerisch bedeutsame Schwerpunkte für Industrie und Gewerbe von Kommunen entgegen der Ansiedlungsstrategie genutzt werden.

Abschließend sollen Fragen der Grundstücksbeschaffung und Grundstücksvergabe beantwortet werden.

B. DURCHSETZUNG PLANERISCHER STEUERIMPULSE

Zu Beginn des Gutachtens sollen rechtliche Instrumente betrachtet werden, mit denen Festsetzungen von raumordnungsrechtlichen Plänen gegenüber kommunalen Adressaten durchgesetzt werden können. Der Blick fällt auf das baurechtliche Anpassungsgebot, das in § 1 Abs. 4 BauGB verankert ist. Des Weiteren werden zwei Instrumente des Landesplanungsrechts näher betrachtet: das Planungsgebot des § 21 LplG BW und die Untersagung nach § 20 LplG BW.

Schließlich soll auch überlegt werden, ob durch eine Beteiligung der obersten Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde, die Regionalplanungsbehörde oder gar das Land Baden-Württemberg an einem Zweckverband, der auch Gemeinden einschließen soll, eine gesteigerte Durchsetzung der raumordnungsrechtlichen Steuerungsimpulse möglich ist.

I. Baurechtliches Anpassungsgebot nach § 1 Abs. 4 BauGB

1. Verankerung im Baugesetzbuch

Der Bundesgesetzgeber hat sich dazu entschieden, die Bauleitplanung für Einflüsse durch die Raumordnungsplanung empfänglich zu machen. Gestützt auf die Kompetenz des Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 18 GG¹⁸ wurde § 1 Abs. 4 BauGB in den Normenkanon des BauGB aufgenommen, um das Gebot dauerhafter

¹⁸ Siehe hierzu *Degenhart*, in: *Sachs, GG*, 2021, Art. 74 Rn. 73 ff. (auch zur Abgrenzung zur Raumordnung).

materieller Übereinstimmung der Bauleitplanung mit den Zielen der Raumordnung anzuordnen.¹⁹ Damit ist sichergestellt, dass in der Planungspyramide des deutschen Gesamtplanungsrechts die Steuerungsimpulse der höherrangigen Ebene bis in die Bebauungsplanung getragen werden.

2. Bindung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung

a) Zwingende Verpflichtung

§ 1 Abs. 4 BauGB ist darauf ausgelegt, die raumordnungsrechtlichen Inhalte der Raumordnungspläne in die Bauleitplanung zu transportieren. Die Raumordnungsklausel enthält deshalb eine Anpassungspflicht für Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung.²⁰ Diese Verpflichtung ist *zwingend* und kann von den Gemeinden nicht aus eigener Kraft, etwa im Wege der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB, überwunden werden.²¹

b) Konkretisierungsbedürftige Verpflichtung

Ziele der Raumordnung entwickeln auf der Grundlage des § 1 Abs. 4 BauGB die Rolle von Rahmenbedingungen für die kommunale Bauleitplanung.²² Das heißt, dass sich die Bauleitplanung nur *innerhalb* des gesetzten Rahmens entfalten kann, indem sie die Zielfestlegungen konkretisiert.²³ Dies ist mit der Gewährleistung des Art. 28 Abs. 2 GG

¹⁹ BVerwG, Beschl. v. 14.5.2007 – 4 BN 8/07, NVwZ 2007, 953 (953).

²⁰ *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 2022, § 1 Rn. 32 ff.; *Jarass/Kment*, BauGB, 2022, § 1 Rn. 33 ff.

²¹ *Schrödter/Wahlhäuser*, in: *Schrödter*, BauGB, 2019, § 1 Rn. 123.

²² BVerwG, Beschl. v. 20.08.1992 – 4 NB 20/91, NVwZ 1993, 167 (168); BVerwG, Urt. v. 20.11.2003 – 4 CN 6/03, NVwZ 2004, 614 (616); BVerwG, Beschl. v. 22.05.2014 – 4 B 56.13, ZfBR 2014, 583 Rn. 8; BVerwG, Beschl. v. 24.03.2015 – 4 BN 32/13, NVwZ 2015, 1452 Rn. 23.

²³ *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 2022, § 1 Rn. 41.

grundsätzlich vereinbar, sofern die Ziele der Raumordnung verhältnismäßig ausgestaltet sind.²⁴

Ebenso wie im Verhältnis von landesweiten Zielen zur Regionalplanungsebene sind Zielfestlegungen auch im Verhältnis zur Bauleitplanung in der Regel auf Verfeinerung und Ausdifferenzierung angelegt.²⁵ Wie groß der Spielraum ist, den die Gemeinde dabei besitzt, hängt vom Konkretisierungsgrad der raumordnerischen Ziele, also von ihrer inhaltlichen Dichte ab.²⁶ Gerade bei der Sicherung konkreter Standorte für Industrie, Gewerbe und Logistik kann dieser Freiraum gering ausfallen. Die planerische Präzisierung von Zielen der Raumordnung darf in der Regel aber nicht derart weit gehen, dass den Gemeinden kein planerischer Gestaltungsspielraum verbleibt.²⁷ Wenn besondere Gründe es erfordern, ist aber auch ein planerischer Durchgriff auf Teile des Gemeindegebiets erlaubt.²⁸ Für die Sicherung von Standorten für Industrie, Gewerbe und Logistik wird man ein besonderes öffentliches Interesse darlegen können, um diesen letztgenannten Extremfall rechtfertigen zu können.²⁹ Die Festlegung freizuhaltender Standorte wird wegen der spezifischen Anforderungen der erwünschten Vorhaben und der allgemein eingeschränkten Flächenverfügbarkeit nämlich nur an sehr wenigen Standorten im Land zu ganz eng definierten Konditionen möglich sein.

²⁴ BVerwG, Urt. v. 10. 11. 2011 – 4 CN 9/10, NVwZ 2012, 315 Rn. 5.

²⁵ *Jarass/Kment*, BauGB, 2022, § 1 Rn. 33.

²⁶ BVerwG, Beschl. v. 30.08.2016 – 4 BN 10.16, ZfBR 2017, 64 Rn. 7.

²⁷ BVerfG, Urt. v. 20.03.1952 – 1 BvR 267/51, NJW 1952, 577 (577); BVerwG, Urt. v. 22.11.1957 – VII C 69/57, DVBl 1958, 277 (278).

²⁸ BVerwG, Beschl. v. 20.08.1992 – 4 NB 20/91, NVwZ 1993, 167 (168); BVerwG, Urt. v. 15.05.2003 – 8 S 2477/99, BauR 2003, 1679 (1680); *Jarass/Kment*, BauGB, 2022, § 1 Rn. 33.

²⁹ Siehe zu Details *Kment*, Flächenmanagement in der Raumordnung – Rechtsgutachten, 2023, Teil E, III, 2, c.

c) Dauerhafte Verpflichtung

Unter den beschriebenen Voraussetzungen begründet § 1 Abs. 4 BauGB ein Gebot zu dauerhafter materieller Übereinstimmung der Bauleitplanung mit den Zielen der Raumordnung.³⁰ Dies bedeutet konkret, dass neue Bauleitpläne entsprechend diesen Zielen gestaltet und alte angepasst werden müssen.³¹

3. Rechtsfolgen eines Zielwiderspruchs

a) Aktive Anpassung

Ein Widerspruch zu den Zielen der Raumordnung löst bei bestehenden Planwerken eine Anpassungsnotwendigkeit innerhalb einer angemessenen Frist aus. Die Vorschrift des § 1 Abs. 4 BauGB geht dabei über den Regelungsgehalt der Zielbindungsnorm des § 4 Abs. 1 S. 1 ROG hinaus. Im Gegensatz zur Beachtungspflicht zwingt sie die betroffenen Kommunen auch, ihre Planungen – mithin Bebauungsplan wie auch Flächennutzungsplan – an die Zielvorgaben der Regionalplanung aktiv anzupassen.³² In § 1 Abs. 4 BauGB ist somit neben der reinen Beachtungspflicht auch eine Änderungs- bzw. Erstplanungspflicht der Kommunen verankert, die im Wege der Kommunalaufsicht durchgesetzt werden kann.³³

b) Anpassung in einem angemessenen Zeitraum

Die Anpassung der Bauleitplanung muss in einem angemessenen Zeitraum erfolgen;³⁴ anderenfalls sind die Bauleitpläne nichtig.³⁵ Eine sofortige Unwirksamkeit des Bauleitplans tritt aber nicht ein, sonst wäre die

³⁰ BVerwG, Beschl. v. 14.05.2007 – 4 BN 8/07, NVwZ 2007, 953 (953).

³¹ *Schrödter/Wahlhäuser*, in: *Schrödter*, BauGB, 2019, § 1 Rn. 123.

³² BVerwG, Urt. v. 16.03.2006 – 4 A 1075/04, BVerwGE 125, 116 Rn. 76; *Durner*, in: *Kment*, ROG, 2019, § 4 Rn. 109.

³³ *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 2022, § 1 Rn. 43.

³⁴ BVerwG, Urt. v. 17.09.2003 – 4 C 14/01, NVwZ 2004, 220 (224); BVerwG, Beschl. v. 14.05.2007 – 4 BN 8/07, NVwZ 2007, 953 (953).

³⁵ *BVerwG*, Beschl. v. 14. 5. 2007 – 4 BN 8/07, NVwZ 2007, 953 (953); *Kment*, in: *Jarass/Kment*, BauGB, 2022, § 1 Rn. 34.

Anpassungspflicht des § 1 Abs. 4 BauGB überflüssig. In der Praxis erweist es sich als problematisch, dass nicht abstrakt bestimmt werden kann, welcher Anpassungszeitraum angemessen ist; hierzu ist auf die Besonderheiten des Einzelfalls abzustellen.

c) Keine unmittelbare Auswirkung auf den Bürger

Schließlich ist zu beachten, dass die Anpassungspflicht des § 1 Abs. 4 BauGB nicht unmittelbar die Rechtslage zugunsten bzw. zulasten von Privaten ändert. Erst wenn die Anpassung des kommunalen Bauleitplans tatsächlich vollzogen ist, wirkt sich dies auf die Genehmigungslage in der Gemeinde aus. Hier können sich gewisse Unwägbarkeiten ergeben, da die Anpassungspflicht nicht durch konkrete zeitliche Vorgaben spezifiziert ist.³⁶

II. Raumordnungsrechtliches Planungsgebot nach § 21 LplG BW

1. Landesrechtliches Anpassungsgebot

Das Planungsgebot des § 21 Abs. 1 S. 1 LplG entspricht dem Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB. Es eröffnet dem Regionalverband und der höheren Raumordnungsbehörde die Möglichkeit, entsprechend § 1 Abs. 4 BauGB die Bauleitplanung an Zielfestlegungen anzupassen.

Die im 2. Halbsatz des § 21 Abs. 1 S. 1 LplG BW angelegte Erläuterung, dass diese Anpassungsverpflichtung insbesondere das Aufstellung von Bauleitplänen betrifft,

„wenn dies zur Verwirklichung von regionalbedeutsamen Vorhaben gemäß § 11 Abs. 3 oder zur Erreichung anderer Ziele der Raumordnung erforderlich ist (Planungsgebot),“

³⁶ Durner, in: Kment, ROG, 2019, § 4 Rn. 109.

hat mit Blick auf das bundesrechtliche Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB keine einschränkende Wirkung. Der offene Wortlaut der 2. Alternative „anderer Ziele der Raumordnung“ lässt nämlich jeden raumordnungsrechtlich zulässigen Grund ausreichen. Vor diesem Hintergrund lassen sich die Ausführungen zu § 1 Abs. 4 BauGB³⁷ auf das Planungsgebot nach § 21 Abs. 1 S. 1 LplG BW übertragen.

2. Fristsetzung

a) Gesteigerte Durchsetzungsqualität

Einen substanziellen Fortschritt gegenüber § 1 Abs. 4 BauGB liefert § 21 Abs. 1 S. 2 LplG BW. Die Regelung erlaubt, die Anpassungspflicht des Planungsgebots gegenüber dem Träger der Bauleitplanung mit einer zeitlich definierten Vorgabe zur Umsetzung zu versehen. Damit schließt das Landesrecht eine regulatorische Lücke, die im Rahmen des § 1 Abs. 4 BauGB (immer noch) besteht. Das Bundesrecht überlässt es bislang der adressierten Gemeinde, innerhalb vage definierter zeitlicher Grenzen eigenverantwortlich das Tempo der Anpassung zu bestimmen. Erst wenn die Anpassungsbemühungen markant zu träge ausfallen, besteht ein Ansatzpunkt, um rechtlich einzugreifen. Für einen derartigen weiten zeitlichen Entscheidungsspielraum auf Seiten der Kommunen besteht jedoch auch mit Blick auf Art. 28 Abs. 2 GG (kommunale Selbstverwaltung) kein zwingender Grund, da der regionalplanerisch gesetzte (inhaltliche) Rahmen bereits verbindlich feststeht.³⁸ Zwar bleibt der Gemeinde das Recht der zielinternen Konkretisierung. Hierfür muss sie aber keine eigenverantwortlich zu gestaltenden Zeiträume zur Verfügung gestellt bekommen. Gerade wenn eine unverzügliche Umsetzung ein dringendes öffentliches Anliegen ist, sollte

³⁷ Siehe die Darstellung unter B, I.

³⁸ Zu den Grenzen der Raumordnungsplanung mit Blick auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht siehe *Goppel*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG*, 2018, § 4 Rn. 33.

der kommunale Freiraum eingegrenzt werden. Hierfür liefert § 21 Abs. 1 S. 2 LplG BW ein probates Mittel.

b) Auswirkungen der Soll-Regelung

Gemäß des in der Vorschrift angelegten intendierten Ermessens („soll“),³⁹ ist von der Anordnung des § 21 Abs. 1 S. 2 LplG BW in der Regel von der Festsetzung eines zeitlichen Umsetzungsrahmens Gebrauch zu machen. Es sind keine Gründe erkennbar, weshalb bei der raumordnungsplanerischen Umsetzung regional- und landesweit bedeutsamer Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Logistik im Sinne der Aktiven Ansiedlungsstrategie des Landes Baden-Württemberg atypische Gründe gegen diese Zeitfestsetzungen sprechen sollten. Schließlich bleibt zu beachten, dass die Begründungsanforderungen für eine Anordnung nach § 21 Abs. 1 S. 2 LplG BW reduziert sind.⁴⁰

III. Raumordnungsrechtliche Untersagung nach § 20 LplG BW

Das Landesplanungsrecht stellt in § 20 LplG BW ein weiteres Instrument zur Durchsetzung von Zielen der Raumordnung bzw. zur Absicherung von in Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung befindlichen Zielen der Raumordnung zur Verfügung. Die Regelung hat deutlich erkennbare Parallelen zu § 12 ROG.⁴¹

1. Gestaltungskraft (Rechtsfolge) der Untersagung

Die in § 20 LplG BW angelegte Untersagung bewirkt gegenüber ihren Adressaten ein Vollzugsverbot. Dies bedeutet, dass der Adressat der

³⁹ Siehe VG Frankfurt aM, NVwZ-RR 2009, 836 (838); vgl. dazu auch *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 2023, § 40 Rn. 26 ff., der allerdings eine etwas andere systematisch Einordnung wählt, die sich im Ergebnis aber nicht auswirkt.

⁴⁰ *Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 2023, § 39 Rn. 69.

⁴¹ Die Frage, ob die landesrechtliche Regelung gem. § 72 GG außer Kraft getreten ist, wird bewusst nicht näher betrachtet.

Maßnahme, zB. eine Gemeinde,⁴² an der weiteren Verwirklichung der Planung gehindert ist. Auch werden sonstige raumordnungsrelevante Maßnahmen verhindert wie auch positive Zulassungsentscheidungen unterbunden, die sich im Widerspruch zu Zielen der Raumordnung befinden oder planerische Veränderungsprozesse (zB. Aufstellungsverfahren) behindern.⁴³

2. Unbefristete und befristete Untersagung

Die Untersagungsanordnung ist ein belastender Verwaltungsakt.⁴⁴ Im Regelfall wird sie unbefristet erlassen. Dies ist der Fall, wenn Planungen oder Maßnahmen Zielen der Raumordnung gem. § 20 Abs. 1 Nr. 1 LplG BW entgegenstehen.⁴⁵ Befinden sich die tangierten Ziele der Raumordnung jedoch in einem Prozess der Entstehung oder Transformation, werden die Ziele also erst aufgestellt, geändert, ergänzt oder aufgehoben, entspricht es dem vorübergehenden Charakter des Rechtszustands, dass auch die Untersagung nur zeitlich befristet erlassen werden kann.⁴⁶ § 20 Abs. 1 Nr. 2 LplG BW liefert hierzu die entsprechende Ermächtigungsgrundlage und hält erläuternde Regelungen zum Anwendungsbereich (Abs. 2) sowie zur zweijährigen Höchstdauer der Befristung (Abs. 4)⁴⁷ wie auch der sofortigen Unwirksamkeit bei Wirksamwerden des abgesicherten Ziels (Abs. 5).

⁴² Siehe zu den Adressaten etwa *Hager*, in: Kment, ROG, 2019, § 12 Rn. 13.

⁴³ *Hager*, in: Kment, ROG, 2019, § 12 Rn. 26, 52 f.

⁴⁴ *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 20218, § 12 Rn. 27.

⁴⁵ Siehe hierzu auch *Hager*, in: Kment, ROG, 2019, § 12 Rn. 15 ff.

⁴⁶ *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 20218, § 12 Rn. 19.

⁴⁷ Im Gegensatz zur Bundesregelung des § 12 Abs. Abs. 2 S. 3 ROG kennt das Landesrecht keine Fristverlängerung. Vgl. zu Details *Hager*, in: Kment, ROG, 2019, § 12 Rn. 57 f.

3. Anwendungsbereich für die Umsetzung der Ansiedlungsstrategie

Da die planerische Umsetzung der Ansiedlungsstrategie des Landes Baden-Württemberg noch am Anfang steht, wird in der näheren Zukunft die befristete Untersagung nach § 20 Abs. 1 Nr. 2 LplG BW für die Träger der Landesentwicklungsplanung von größerer Bedeutung sein als die unbefristete nach § 20 Abs. 1 Nr. 1 LplG BW. Mit Hilfe der befristeten Untersagung wird es möglich sein, den Aufstellungsprozess des Landesentwicklungsplans, sofern er regional- und landesweit bedeutsame Schwerpunkte/Standorte für Industrie, Gewerbe und Logistik definiert, zumindest für die Höchstdauer von zwei Jahren abzusichern. Das Sicherungsbedürfnis wie auch die Dauer der Sicherung orientiert sich dabei am konkreten Stand der Planung. Da sich die Zeiträume der Planungsverfahren und ihrer Genehmigung oft zeitlich schwer einschätzen lassen, darf allerdings die Raumordnungsbehörde wegen dieser Erkenntnisunsicherheiten in der Regel die volle Frist ausschöpfen.⁴⁸

IV. Einfluss durch Zweckverbandsbeteiligung

Nachdem die planerischen Steuerungs- und Sicherungsinstrumente näher betrachtet wurden, soll nachfolgend geprüft werden, ob der bestehende Einfluss der Raumordnung auf die kommunale Bauleitplanung dadurch ausgedehnt werden kann, dass sich Träger der Raumordnung oder gar das Land Baden-Württemberg mit Kommunen zu Zweckverbänden zusammenschließen. Hierzu sollen die einzelnen Zweckverbandsmodelle erläutert und die Einflussmöglichkeiten innerhalb der Modelle beschrieben werden.

⁴⁸ Hager, in: Kment, ROG, 2019, § 12 Rn. 57.

1. Regionaler Flächennutzungsplan nach § 13 Abs. 4 ROG

a) Modellmerkmale und staatliche Beteiligung

Da die Einflussmöglichkeiten der Raumordnung auf die Bauleitplanung im Zentrum der Betrachtung stehen, wird zu Beginn der im Raumordnungsrecht angesiedelte regionale Flächennutzungsplan näher untersucht. § 13 Abs. 4 ROG⁴⁹ bestimmt hierzu:

„Erfolgt die Regionalplanung durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften, kann ein Regionalplan zugleich die Funktion eines gemeinsamen Flächennutzungsplans nach § 204 des Baugesetzbuchs übernehmen, wenn er den §§ 7 bis 13 dieses Gesetzes und den Vorschriften des Baugesetzbuchs entspricht (regionaler Flächennutzungsplan). Im Plan nach Satz 1 sind sowohl die Festlegungen im Sinne des Absatzes 5 und des § 7 Absatz 3 und 4 als auch die Darstellungen im Sinne des § 5 des Baugesetzbuchs zu kennzeichnen; Ziele und Grundsätze der Raumordnung sind als solche zu kennzeichnen.“

Die Funktion des regionalen Flächennutzungsplans nach § 13 Abs. 4 ROG liegt darin, die planerische Ebene des Regionalplans mit dem Flächennutzungsplan zu verschmelzen. Unter Verzicht auf eine Planungsebene entsteht ein Zusammenschluss beider Planungsebenen, die sowohl die Funktion eines Regionalplans ausfüllt als auch die Wirkungen des Flächennutzungsplans besitzt.⁵⁰ Da der regionale Flächennutzungsplan einen regionalen Anwendungsbereich hat, geht er über Gemeindegrenzen hinaus und wird daher rechtlich als Gemeindegrenzen übergreifender Flächennutzungsplan im Sinne des § 204 BauGB konstruiert.

⁴⁹ Anders als andere Bundesländer hat Baden-Württemberg (bislang) keine landesplanerischen Regeln zum regionalen Flächennutzungsplan getroffen. Gleichwohl ist die bundesrechtliche Vorschrift anwendbar; vgl. *Grotefels*, in: Kment, ROG, 2019, § 13 Rn. 91.

⁵⁰ *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 13 Rn. 50.

Planer des regionalen Flächennutzungsplans sind primär Gemeinden und Gemeindeverbände. Diese sollen durch die Erweiterung ihres Kompetenzraums befähigt werden, regionale Herausforderungen gemeinsam planerisch zu bewältigen, und durch ein interkommunales Zusammenwirken ein neues regionales Bewusstsein entwickeln.⁵¹ Organisationsrechtlich können die einzelnen Partizipanten locker verbunden sein; eine Pflicht, einen Zweckverband (etwa nach § 204 ff. BauGB) zu gründen, besteht nicht.⁵² Das Zusammenwirken der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände schließt eine Beteiligung von Regionalplanungsträgern grundsätzlich nicht aus, sofern die Regionalplanung zumindest kommunal verfasst ist.⁵³ Andere Raumordnungsbehörden werden nicht beteiligt.

Der regionale Flächennutzungsplan nach § 13 Abs. 4 ROG passt konzeptionell allerdings nicht zur Ausweisung von landesweit relevanten Standorten für Industrie, Gewerbe oder Logistikunternehmen. Nicht nur, dass er keinen Zugriff auf die unterste Ebene der kommunalen Planung, den Bebauungsplan, erlaubt. Er dient außerdem ausschließlich dazu, ein großflächiges Gebiet (Region) in die Hände der Kommunen zu legen, damit diese ein gesamtplanerisches Konzept für die gesamte Region entwickeln, nicht aber nur einzelne landesweit (und nicht regional) relevante Standorte ausweisen.

b) Entscheidungsgewalt des Landes Baden-Württemberg und raumordnungsrechtlicher Behörden

Die obigen Ausführungen⁵⁴ haben verdeutlicht, dass der regionale Flächennutzungsplan dazu bestimmt ist, die kommunale Familie zusammenzuführen, indem man ihr regionale Aufgaben überlässt.⁵⁵ Die Rolle

⁵¹ Grotefels, in: Kment, ROG, 2019, § 13 Rn. 90.

⁵² Grotefels, in: Kment, ROG, 2019, § 13 Rn. 98.

⁵³ Vgl. Hendler, ZfBR 2005, 229 (232 f.); Lahme, Der regionale Flächennutzungsplan, 2008, S. 55.

⁵⁴ Siehe soeben B, IV, 1, a).

⁵⁵ Vgl. Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 13 Rn. 52 f.

der Regionalplanung schrumpft dabei zugleich auf eine Beteiligtenstellung, sofern überhaupt eine Beteiligung der Regionalplanungsbehörde vorgesehen ist.⁵⁶

Damit führt der regionale Flächennutzungsplan nicht zu einem Zuwachs an Einflussmöglichkeiten der Raumordnungsbehörden, sondern zu einem *Einflussverlust*. Sollte hiergegen eingewandt werden, durch eine mögliche Beteiligtenstellung der Regionalplanungsbehörde am Planungsverfahren des regionalen Flächennutzungsplans könne raumordnungsbehördlicher Einfluss auf die Aufstellung des mit dem regionalen Flächennutzungsplan verschmolzenen kommunalen Flächennutzungsplananteils ausgeübt werden, übersieht man, dass im Rahmen des § 13 Abs. 4 ROG eine starke regionalplanerische Kompetenz in eine vergleichsweise schwache Beteiligungsposition eingetauscht wird. Deshalb haben über lange Zeit viele Bundesländer den regionalen Flächennutzungsplan gemieden; sie befürchteten eine Relativierung der Regionalplanung.⁵⁷ Es ist daher absehbar, dass bei Etablierung eines regionalen Flächennutzungsplans im fraglichen Gebiet auf lange Sicht nicht mit einem Zuwachs an Durchsetzungsstärke zugunsten der Raumordnungsbehörden oder des Landes Baden-Württemberg zu rechnen ist.

2. Baurechtliche Planungsverbände nach § 205 BauGB

a) Koordinationsbedürfnis zwischen mehreren Gemeinden und sonstigen öffentlichen Planungsträgern

Der soeben analysierte regionale Flächennutzungsplan reicht nicht auf alle planerischen Ebenen der Bauleitplanung hinab. Sofern der Fokus stärker auf die Einflussnahme auf die Bebauungsplanung gerichtet werden soll, bietet sich eine nähere Betrachtung des § 205 BauGB an. Dieser erlaubt in zwei Varianten die Gründung eines Zweckverbands, der die Koordination

⁵⁶ *Grotefels*, in: Kment, ROG, 2019, § 13 Rn. 100.

⁵⁷ *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 13 Rn. 51.

gemeindlicher Planungsaktivitäten durchaus auch in Abstimmung mit Planungen anderer öffentlicher Planungsträger übernimmt.⁵⁸

§ 205 BauGB unterscheidet zwischen der Bildung eines Zweckverbands auf Grundlage eines freiwilligen Entschlusses (Abs. 1) oder als Ergebnis eines zwangsweisen Zusammenschlusses (Abs. 2). Weder in seiner freiwilligen noch in seiner zwangsweisen Variante ist die Gründung des Zweckverbands rechtlich beliebig: In beiden Fällen muss sich die Bildung des Zweckverbands an der städtebaulichen Erforderlichkeit, konkret der Notwendigkeit der Sachaufgabe, orientieren.

Im Fall des *zwangsweisen Zusammenschlusses* muss das Wohl der Allgemeinheit eine zwangsweise Gründung eines Zweckverband aus überörtlichen Gründen dringend erfordern;⁵⁹ der Zweckverband muss *ultima ratio* sein.⁶⁰ Man wird dieses Erfordernis als erfüllt ansehen können, wenn den einzelnen betroffenen Gemeinden beispielsweise die Einleitung der Planung und deren Ausgestaltung nicht ohne die Befürchtung namhafter Schäden für die Verwirklichung übergeordneter und überörtlicher Ziele überlassen werden kann.⁶¹

Handelt es sich um einen *freiwilligen Zusammenschluss* von Gemeinden steht die Bildung eines Zweckverbands ebenfalls nicht im Belieben der involvierten Gemeinden. Es muss ein interkommunaler Abstimmungsbedarf bestehen;⁶² das Sachanliegen darf folglich nicht von einer Gemeinde allein erreicht werden können.⁶³ Die Gemeinde kann sich also nicht aus freien Stücken ohne

⁵⁸ *Kment*, in: Jarass/Kment, BauGB, 2022, § 205 Rn. 1.

⁵⁹ *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 2022, § 205 Rn. 6.

⁶⁰ BVerwG, Urt. v. 14.12.2000 – 4 C 13/99, NVwZ 2001, 1030 (1033); Gaentzsch, in: Berliner Kommentar

⁶¹ *Gaentzsch*, in: Berliner Kommentar, BauGB, § 205 Rn. 13.

⁶² *Kment*, in: Jarass/Kment, BauGB, 2022, § 205 Rn. 6.

⁶³ BVerwG, Beschl. v. 18.10.2016 – 10 B 6.15, BeckRS Rn. 8.

sachlichen Anlass ihrer alleinigen Verantwortung für die kommunale Bauleitplanung begeben.⁶⁴

Die bisherigen Ausführungen machen deutlich, dass die Ausweisung eines landesweit bedeutsamen Standorts durchaus durch einen Zweckverband erfolgen kann. Gleichwohl muss nachgewiesen werden, dass seine Ausweisung nicht durch die betroffenen Gemeinden auf dem „normalen“ Weg der Bauleitplanung erfolgen kann, sondern – wegen erhöhter Abstimmungsnotwendigkeiten – durch einen Zweckverband erfolgen muss.

b) Mitglieder des Zweckverbands

Neben den Gemeinden selbst – mindestens zwei –⁶⁵ können auch sonstige öffentliche Stellen Mitglieder der Zweckverbände nach § 205 BauGB werden, sofern ihre Planungen einen Raumbezug aufweisen.⁶⁶ Zu den möglichen Trägern öffentlicher Planungen werden in der Regel Fachplanungsbehörden gezählt, deren Planungen in den gesamtplanerischen Ansatz der Bauleitplanung eingebunden werden soll.⁶⁷

Die Träger der Raumplanung werden allerdings nicht hierzu gezählt; sie haben überregionale und nicht interkommunale Aufgaben zu bewältigen.⁶⁸ Diese Erwägungen gelten auch für ein Bundesland. Eine Ausnahme vom Ausschluss überregionaler Akteure wird zugelassen, wenn der Zweckverband zugleich die Aufgabe für einen regionalen

⁶⁴ BVerwG, Urt. v. 27.5.2009 – 8 C 10/08, NVwZ 2009, 1305 (1308 f.).

⁶⁵ *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 2022, § 205 Rn. 2; *Schrödter/Otto*, in: *Schrödter*, BauGB, 2019, § 205 Rn. 4.

⁶⁶ *Schrödter/Otto*, in: *Schrödter*, BauGB, 2019, § 205 Rn. 3 f.

⁶⁷ BVerwG, Beschl. v. 18.10.2016 – 10 B 6.15, BeckRS Rn. 8; OVG Münster, Urt. v. 26.06.2017 – 2 D 59/16.NE, BeckRS Rn. 59; *Gaentzsch*, in: *Berliner Kommentar*, BauGB, § 205 Rn. 2, 7; *Runkel*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, BauGB, 2024, § 205 Rn. 14 f.

⁶⁸ *Kment*, in: *Jarass/Kment*, BauGB, 2022, § 205 Rn. 5; *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 2022, § 205 Rn. 2; *Szechenyi*, in: *Jäde/Dirnberger*, BauGB, 2022, § 205 Rn. 4.

Flächennutzungsplan übernimmt.⁶⁹ Einzelne Stimmen wollen Raumordnungsbehörden auch zulassen, sofern die hinzutretenden Raumordnungsbehörden ihrerseits durch eine kommunal-verfasste Raumordnungsplanung kommunal gekennzeichnet sind.⁷⁰

Führt man diese Gedanken zusammen und wendet man sie auf die Ausweisung landesweit bedeutsamer Standorte an, können nach überwiegender Auffassung die Raumordnungsbehörden nicht zu Mitgliedern des Zweckverbandes nach § 205 BauGB werden. Eine Einflussnahme auf die Bauleitplanung über den Umweg des Zweckverbands scheidet somit in beiden Alternativen des § 205 BauGB aus.

3. Landesrechtliche Zweckverbände im Sinne des § 205 Abs. 6 BauGB

a) Erweiterter Mitgliederkreis

Die Einschränkung der Beteiligungsmöglichkeiten an den Zweckverbänden des § 205 Abs. 1 und Abs. 2 BauGB könnten möglicherweise gewinnbringend dadurch überwunden werden, dass man die Optionen nach § 205 Abs. 6 BauGB nutzt. Dieser bestimmt:

„Ein Zusammenschluss nach dem Zweckverbandsrecht oder durch besondere Landesgesetze wird durch diese Vorschriften nicht ausgeschlossen.“

Die baurechtliche Regelung macht deutlich, dass das BauGB keine Exklusivität für Zweckverbände für sich beansprucht. Die Vorschriften über die Zuständigkeit für die Bauleitplanung im Baugesetzbuch nach § 2 Abs. 1 S. 1 BauGB⁷¹ verdrängen folglich die Vorschriften des Landesrechts über

⁶⁹ *Schrödter/Otto*, in: *Schrödter, BauGB*, 2019, § 205 Rn. 3. Zum regionalen Flächennutzungsplan siehe oben B, IV, 1.

⁷⁰ *Runkel*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB*, 2024, § 205 Rn. 16.

⁷¹ *Schrödter/Otto*, in: *Schrödter, BauGB*, 2019, § 2 Rn. 3.

gemeindliche Zweckverbände und deren mögliche Kompetenzen nicht.⁷² Hierdurch entsteht ein Gestaltungsspielraum auf Seiten des Landesgesetzgebers, auch in Baden-Württemberg.

b) Gewähr eines wirksamen Vollzugs des Städtebaurechts

Allerdings hat die Rechtsprechung festgestellt, dass ein landesrechtlich begründeter Zweckverband ebenfalls die Gewähr eines wirksamen Vollzugs des Städtebaurechts bieten muss und zudem dort seine Grenzen findet, wo die gemeindliche Verantwortung für das städtebauliche Geschehen nicht mehr gewahrt ist. In diesem Sinne meint das BVerwG:

„Regelungen des Landesrechts über gemeindliche Zweckverbände und deren mögliche Kompetenzen werden durch § 205 BauGB nicht verdrängt, wenn diese Regelungen eine solche Gewähr in gleicher Weise bieten und außerdem die gemeindliche (Letzt-) Verantwortung für das städtebauliche Geschehen [...] wahren.“⁷³

Diese Rechtsprechung ist in der Folge bestätigt worden.⁷⁴ Außerdem hat die Rechtsprechung ausgeführt, dass die Ausgestaltung der Zweckverbände nicht in das Belieben des Landesgesetzgebers gestellt ist. Vielmehr müssen Zweckverbände im Sinne des § 205 Abs. 6 BauGB einem Planungsverband nach § 205 Abs. 1 BauGB gegenüber *gleichwertig* sein.⁷⁵ Dies gilt in jedem Fall, wenn dem Zweckverband die Kompetenz der Bauleitplanung übertragen werden soll.

⁷² Vgl. *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 2022, § 2 Rn. 2.*

⁷³ BVerwG, Urt. v. 3.7.1998 – 4 CN 5–97, NVwZ 1999, 407 (409).

⁷⁴ BVerwG, Beschl. v. 18.10.2016 – 10 B 6.15, BeckRS Rn. 6; BVerwG, Urt. v. 17.5.2018 – 4 CN 9/17, 4 CN 10/17, NVwZ 2019, 415 (416); OVG Münster, Urt. v. 26.06.2017 – 2 D 59/16.NE, BeckRS Rn. 93.

⁷⁵ BVerwG, Urt. v. 3.7.1998 – 4 CN 5–97, NVwZ 1999, 407 (409); BVerwG, Beschl. v. 18.10.2016 – 10 B 6.15, BeckRS Rn. 6; OVG Münster, Urt. v. 26.06.2017 – 2 D 59/16.NE, BeckRS Rn. 97; ebenso *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 2022, § 205 Rn. 12.*

Aus alledem darf man ableiten, dass in einem durch Landesrecht errichteten Zweckverband durchaus der Kreis der zulässigen Verbandsmitglieder erweitert werden kann und sich auf der Basis von Landesrecht (vgl. § 2 Abs. 2 GKZ BW) sogar auf Regionalverbände, sonstige Raumordnungsbehörden oder das Land Baden-Württemberg erstrecken darf.⁷⁶ Allerdings muss die Letztverantwortung der Gemeinden sichergestellt bleiben. Daher müssen im Fall eines erweiterten Mitgliederkreises Entscheidungsstrukturen geschaffen werden, die gewährleisten, dass Entscheidungen der Bauleitplanung von Gemeinden unter Ausschluss der übrigen Mitglieder getroffen werden.⁷⁷ Die Zuerkennung des besonderen Beteiligungsrechts nach § 205 Abs. 7 BauGB reicht allein nicht aus, um mögliche Defizite in der Entscheidungsstruktur zu kompensieren.⁷⁸

Die Rechtsprechung erlaubt es folglich nicht, dass Raumordnungsbehörden oder das Land Baden-Württemberg über den „Umweg“ von Zweckverbänden nach § 205 Abs. 6 BauGB auf den Entscheidungsprozess bei der Aufstellung von Bebauungsplänen einwirken. So gibt das OVG Münster sehr deutlich zu erkennen:

„Eine maßgebliche Einflussnahme der sonstigen Träger ist dabei [gemeint ist die Planungsentscheidung] auch nicht wesensnotwendig. Ein bestimmender Einfluss brächte in diesem Rahmen – neben dem Aspekt der grundlegenden Kompetenzüberschreitung – zudem die Gefahr mit sich, dass die von den beteiligten Trägern vertretenen Belange von vornherein ein anderes, nämlich größeres Gewicht in der Planung erhielten, da sie nicht (nur) Abwägungsmaterial sind, sondern sich auch im Aufstellungsverfahren und insbesondere beim Satzungsbeschluss über den Bebauungsplan institutionalisiert auswirken können und dadurch eine letztlich unauflösliche Disproportionalität des Abwägungsprozesses und -ergebnisses vorgezeichnet ist.“⁷⁹

⁷⁶ *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 2022, § 205 Rn. 12.

⁷⁷ *Runkel*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, BauGB, 2024, § 205 Rn. 97.

⁷⁸ BVerwG, Urt. v. 17.5.2018 – 4 CN 9/17, 4 CN 10/17, NVwZ 2019, 415 (416).

⁷⁹ OVG Münster, Urt. v. 26.6.2017 – 2 D 59/16.NE, BeckRS 2017, 114554 Rn. 99

Mit anderen Worten: Allein die Teilnahme sonstiger Träger öffentlicher Planungen – zu denen auch die Raumordnungsbehörden und bei großzügiger Auslegung das Land Baden-Württemberg gehören – am Entscheidungsverfahren birgt nach Ansicht des Gerichts die Gefahr, dass es zu einer unsachgerechten Einflussnahme auf das Abwägungsgebot kommt.⁸⁰ Dies gilt selbst für Regionalverbände, die über eine starke kommunale Rückbindung verfügen. Die Regionalverbände nehmen nämlich gem. § 31 Abs. 1 LplG BW primär raumordnungsrechtliche Aufgaben (Träger der Regionalplanung) wahr. Zudem wird ihr wichtigstes Entscheidungsgremium, die Verbandsversammlung, gem. § 35 Abs. 2 LplG BW von den Kreisräten und den Landräten der Landkreise sowie von den Gemeinderäten und den Oberbürgermeistern der Stadtkreise gewählt; sie repräsentieren daher nicht notwendig jede Gemeinde mit ihren Interessen. Daher ist der Entscheidungsprozess unter Ausschluss der sonstigen Träger öffentlicher Planung durchzuführen.

4. Zwischenfazit

Die bisherige Untersuchung hat gezeigt, dass über den „Umweg“ der Zweckverbände kein zusätzlicher Einfluss auf die Bauleitplanung von Gemeinden zu gewinnen ist. Die Einrichtung der näher untersuchten Zweckverbände erfolgt ausschließlich dazu, eine Organisationsstruktur zu erzeugen, welche die Bewältigung des planerischen Sachproblems verbessert, nicht aber um einen Einfluss von außen unter Gefährdung des Art. 28 Abs. 2 GG und des § 1 Abs. 7 BauGB zu ermöglichen. Auch landesrechtliche Regelungswerke wie beispielsweise das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GKZ) können keine andere Ausgestaltung, wie etwa ein Vetorecht z.B. von Regionalverbänden, etablieren.

nachfolgend: BVerwG, Urt. v. 17.5.2018 – 4 CN 9/17, 4 CN 10/17, NVwZ 2019, 415.

⁸⁰ Ähnlich *Gaentzsch*, in: Berliner Kommentar BauGB, 65. EL, § 205 Rn. 20.

V. Zwischenfazit

Das Planungsrecht gibt den Trägern der Raumordnungsplanung verschiedene – durchaus effektive – Instrumenten in die Hand, um ihre Planungsvorstellungen zu realisieren. Während im Aufstellungsprozess primär die Untersagung nach § 20 Abs. 1 Nr. 2 LplG BW ein Sicherungsinstrument zur Verfügung stellt, zeigen sich nach Inkrafttreten eines Raumordnungsplans weitere Optionen: eine Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB und ein Planungsgebot nach § 21 LplG BW. Die Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB deckt sich dabei im Wesentlichen mit dem Planungsgebot nach § 21 LplG BW; allerdings kennt § 21 Abs. 1 S. 2 LplG BW zusätzlich die Möglichkeit, ein Umsetzungszeitfenster zu definieren. Letztgenannte Fristsetzung kann sich gerade bei zeitkritischen Festsetzungen als sehr hilfreich erweisen. Ergänzend können entgegenstehende Planungen und Maßnahmen anderer öffentlicher Stellen im Wege der Untersagung nach § 20 Abs. 1 Nr. 1 LplG BW verhindert werden, wodurch die Raumordnungsplanung eine komfortable Absicherung erhält.

Die im Planungsrecht vorgesehenen Zweckverbände nach § 13 Abs. 4 ROG sowie § 205 Abs. 1, 2 und 6 BauGB verschaffen weder dem Land Baden-Württemberg noch den Trägern der Raumordnung einen zusätzlichen Einfluss auf die kommunale Bauleitplanung von Gemeinden. Die Lastverantwortung der Gemeinden bleibt gewahrt.

C. RAUMORDNERISCHE VERTRÄGE ZUR SICHERSTELLUNG DER ENTWICKLUNG LANDESWEIT BEDEUTSAMER SCHWERPUNKTE FÜR INDUSTRIE, GEWERBE UND LOGISTIK

I. Einführung

Neben den bislang untersuchten, zumeist planerischen Instrumenten stellt sich die Frage, welche Handlungsmöglichkeiten ein raumordnerischer Vertrag den Trägern der Regional- und Landesplanung zur Sicherstellung der Entwicklung landesweit bedeutsamer Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Logistik bietet. In Betracht käme beispielsweise eine vertragliche Konkretisierung der Festlegungen eines Raumordnungsplans hinsichtlich eines landesweit bedeutsamen Schwerpunkts für Industrie, Gewerbe und Logistik. So könnten der genaue Standort und die Nutzung der Fläche entsprechend der landesweiten Ansiedlungsstrategie in Zusammenarbeit mit der jeweiligen Gemeinde vertraglich vereinbart werden.

Umfasst der geplante Schwerpunkt eine Fläche, die auf den Gebieten mehrerer Gemeinden liegt, kommt beispielsweise eine vertragliche Vereinbarung mit diesen Gemeinden zur Entwicklung eines interkommunalen Gewerbe- bzw. Industriegebiets in Betracht. Möglicherweise könnten auch Sanktionsmöglichkeiten vereinbart werden, die dann greifen, wenn regional- oder landesplanerisch bedeutsame Schwerpunkte für Industrie und Gewerbe von Kommunen entgegen der Ansiedlungsstrategie genutzt werden. Ob und inwieweit derartige raumordnerische Verträge mit den Gemeinden möglich sind, soll im Folgenden untersucht werden.

II. Allgemeines zu raumordnerischen Verträgen

1. Begriffsdefinition und gesetzliche Grundlagen

Der Begriff „raumordnerische Verträge“, teilweise auch als „landesplanerische Verträge“ bezeichnet,⁸¹ umfasst alle vertraglichen Vereinbarungen auf dem Gebiet der Raumordnung.⁸² Es handelt sich um eine Form der Zusammenarbeit in der Raumordnung. Eine gesetzliche Regelung zu raumordnerischen Verträgen findet sich dementsprechend in den (bundesrechtlichen) Vorschriften zur raumordnerischen Zusammenarbeit.

Gemäß § 14 Abs. 1 S. 1 ROG sollen die Träger der Landes- und Regionalplanung zur Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen oder von sonstigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen mit den hierfür maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts einschließlich Nichtregierungsorganisationen und der Wirtschaft zusammenarbeiten oder auf die Zusammenarbeit dieser Stellen und Personen hinwirken. Eine solche Art der Zusammenarbeit können nach § 14 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 ROG insbesondere vertragliche Vereinbarungen sein, insbesondere zur Koordinierung oder Verwirklichung von raumordnerischen Entwicklungskonzepten und zur Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen.

Auch im Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg ist die Möglichkeit zum Abschluss raumordnerischer Verträge vorgesehen. Gem. § 15 S. 5 LplG BW können die Regionalverbände zur Vorbereitung und Verwirklichung der Regionalpläne vertragliche Vereinbarungen schließen. § 15 LplG BW ist jedoch wegen der Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG außer Kraft getreten,⁸³ so dass auf das Landesrecht nicht weiter eingegangen wird.

⁸¹ Vgl. *Grotefels/Lorenz*, UPR 2001, 328.

⁸² *Spannowsky*, in: *Bielenberg/Runkel/Spannowsky*, ROG, Band 2, L § 13 Rn. 46.

⁸³ *Dusch*, in: *Hager*, LplG BW, 2. Aufl. 2021, § 15 Rn. 4.

2. Rechtsnatur und Gestaltungsbreite

Im Regelfall handelt es sich bei raumordnerischen Verträgen um öffentlich-rechtliche Verträge im Sinne des § 54 S. 1 LVwVfG.⁸⁴ Danach kann ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts durch Vertrag begründet, geändert oder aufgehoben werden, soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen. Ob der raumordnerische Vertrag tatsächlich ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts begründet und es sich damit um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag handelt, ist anhand des Regelungsgegenstandes des Vertrags abzugrenzen.⁸⁵ Entscheidend ist, ob sich der Vertrag auf einen öffentlich-rechtlich zu beurteilenden Sachverhalt bezieht.⁸⁶ Dies ist bei raumordnerischen Verträgen meist der Fall, da die Raumordnung, die Gegenstand raumordnerischer Verträge ist und auf die sich der Vertrag somit bezieht, mit dem Raumordnungsgesetz und dem Landesplanungsgesetz öffentlich-rechtlich geregelt ist.

Vereinbarungen, die raumordnerische Erfordernisse weiter konkretisieren, verändern beispielsweise den öffentlich-rechtlichen Pflichtenkreis der Vertragspartner.⁸⁷ Zudem können raumordnerische Verträge dem Vollzug öffentlich-rechtlicher Normen – den Zielen der Raumordnung – dienen.⁸⁸ Auch Verträge, die anstelle raumordnerischer Untersagungen geschlossen werden,⁸⁹ lassen sich als hoheitsaktersetzend und damit als öffentlich-rechtlich qualifizieren.⁹⁰ Im Einzelfall sind aber auch zivilrechtliche

⁸⁴ *Spannowsky*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, ROG, Band 2, L § 13 Rn. 51; *Spannowsky*, in: Battis/Söfker/Stüer, Festschrift für Michael Krautzberger, München 2008, 217 (221); *Greiving*, RuR 2003, 371 (374); *Stüer*, StuGR 2000, 21 (22); *Mahlburg*, Raumordnerische Verträge nach § 13 S. 5 ROG, 2002, S. 110ff.

⁸⁵ *Siegel*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2022, § 54 Rn. 56; *Rozek*, in: Schoch/Schneider, VwVfG, 4. EL November 2023, § 54 Rn. 38; *Grotefels/Lorenz*, UPR 2001, 328 (329).

⁸⁶ *Siegel*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2022, § 54 Rn. 56.

⁸⁷ *Mahlburg*, Raumordnerische Verträge nach § 13 S. 5 ROG, 2002, S. 111.

⁸⁸ *Mahlburg*, Raumordnerische Verträge nach § 13 S. 5 ROG, 2002, S. 111.

⁸⁹ Siehe zur Untersagung bereits oben B, III.

⁹⁰ *Mahlburg*, Raumordnerische Verträge nach § 13 S. 5 ROG, 2002, S. 111.

raumordnerische Verträge denkbar, beispielsweise die Beauftragung eines Planungsbüros mit der Zusammenstellung und Aufbereitung von Abwägungsmaterial.⁹¹

Zulässig sind öffentlich-rechtliche Verträge gem. § 54 S. LVwVfG, soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen. Besteht demnach kein konkretes Handlungsformverbot, können öffentlich-rechtliche Verträge grundsätzlich abgeschlossen werden.⁹² Da es im Bereich der Raumordnung ein solches Handlungsformverbot nicht gibt, hat § 14 Abs. 2 Nr. 1 ROG keine gewährende, sondern nur eine klarstellende Regelungswirkung.⁹³ Öffentlich-rechtliche Verträge auf dem Gebiet der Raumordnung sind grundsätzlich zulässig.

3. Vertragspartner

Wer Vertragspartner raumordnerischer Verträge sein kann, richtet sich nach dem jeweiligen Vertragsgegenstand.⁹⁴ Mögliche Partner einer raumordnerischen Zusammenarbeit und damit auch einer entsprechenden vertraglichen Vereinbarung sind in § 14 Abs. 1 S. 1 ROG mit den Trägern der Landes- und Regionalplanung, den maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts genannt. Eine gesetzliche Beschränkung der möglichen Vertragspartner ist damit jedoch nicht verbunden.⁹⁵ In Betracht kommen daher alle Stellen und Personen, die auf die Vorbereitung und oder

⁹¹ *Grotefels/Lorenz*, UPR 2001, 328 (329); *Spannowsky*, Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen, 1999, S. 48.

⁹² *Leisner-Egensperger*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR, Band 5, 2023, § 148 Rn. 11.

⁹³ *Pleiner*, in: Kment, ROG, 2019, § 14 Rn. 2, 42; *Spannowsky*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, ROG, Band 2, L § 13 Rn. 47; *Spannowsky*, in: Uechtritz, Städtebauliche Verträge, 2023, § 24 Rn. 4; *Grotefels/Lorenz*, UPR 2001, 328 (328 f.).

⁹⁴ *Grotefels/Lorenz*, UPR 2001, 328 (332); *Pleiner*, in: Kment, ROG, 2019, § 14 Rn. 30; *Spannowsky*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, ROG, Band 2, L § 13 Rn. 56.

⁹⁵ *Pleiner*, in: Kment, ROG, 2019, § 14 Rn. 30; *Spannowsky*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, ROG, Band 2, L § 13 Rn. 56; *Spannowsky*, Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen, 1999, S. 53.

Verwirklichung von Raumordnungsplänen Einfluss haben können,⁹⁶ neben den Trägern der Landes- oder Regionalplanung beispielsweise Standort- oder Nachbargemeinden, Investoren oder Verkehrsunternehmen.⁹⁷ Auch die Raumordnungsbehörde kann neben oder anstelle des Trägers der Regionalplanung Vertragspartner sein.⁹⁸

4. Vertragsgegenstand

Gem. § 14 Abs. 2 Nr. 1 ROG können vertragliche Vereinbarungen insbesondere zur Koordinierung oder Verwirklichung von raumordnerischen Entwicklungskonzepten und zur Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen abgeschlossen werden. Wie sich bereits aus dem Wortlaut („insbesondere“) ergibt, handelt es sich bei der gesetzlichen Aufzählung nicht um eine abschließende Regelung.⁹⁹ Der Vertragsgegenstand ist durch den Normtext gesetzlich nicht begrenzt, sodass auch Vereinbarungen in anderen Regelungsbereichen der Raumordnung denkbar sind.¹⁰⁰ Explizit zulässig sind gem. § 14 Abs. 2 S. 2 ROG – entsprechend der Regelung in § 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB bei städtebaulichen Verträgen – Vereinbarungen über die Übernahme von Kosten, die dem Träger der Landes- oder Regionalplanung bei der im Interesse des Vertragspartners liegenden Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen entstehen. Ob der konkrete Vertragsinhalt zulässig und der raumordnerische Vertrag wirksam ist, beurteilt sich nach den nachfolgend dargestellten Maßstäben.¹⁰¹

⁹⁶ Pleiner, in: Kment, ROG, 2019, § 14 Rn. 30; Spannowsky, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, ROG, Band 2, L § 13 Rn. 56.

⁹⁷ Pleiner, in: Kment, ROG, 2019, § 14 Rn. 30.

⁹⁸ Vgl. Tyczewski, BauR 2021, 152 (166).

⁹⁹ Grotefels/Lorenz, UPR 2001, 328 (328 f.); Pleiner, in: Kment, ROG, 2019, § 14 Rn. 43; Spannowsky, in: Uechtritz, Städtebauliche Verträge, 2023, § 24 Rn. 5.

¹⁰⁰ Spannowsky, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, ROG, Band 2, L § 13 Rn. 47; Tyczewski, BauR 2021, 152 (158).

¹⁰¹ Siehe unter C, III-VI.

5. Formelle Anforderungen

Gem. § 57 LVwVfG ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag schriftlich zu schließen, soweit nicht durch Rechtsvorschrift eine andere Form vorgeschrieben ist. Spezielle Formvorschriften für raumordnerische Verträge sind im Raumordnungsgesetz nicht vorgesehen. Eine notarielle Beurkundung ist gem. § 62 S. 2 LVwVfG i.V.m. § 311b Abs. 1 S. 1 BGB erforderlich, wenn der Vertrag die Übertragung von Grundstücken beinhaltet. Die Anforderungen an die Schriftform ergeben sich aus § 62 S. 2 LVwVfG i.V.m. § 126 BGB.¹⁰²

III. Vorgaben des §§ 54 ff. LVwVfG

1. Unterscheidung zwischen koordinations- und subordinationsrechtlichen Verträgen

a) Allgemeines

Handelt es sich bei dem raumordnerischen Vertrag um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag gem. § 54 S. 1 LVwVfG, sind die rechtlichen Vorgaben der §§ 54 ff. LVwVfG einzuhalten. Welche dies im Einzelnen sind, richtet sich danach, ob es sich um einen koordinationsrechtlichen Vertrag oder um einen sogenannten subordinationsrechtlichen Vertrag im Sinne des § 54 S. 2 LVwVfG handelt, denn nur für Letzteren sind die Vorschriften der §§ 55, 56 und 59 Abs. 2 LVwVfG maßgeblich. Für Vertragsinhalte koordinationsrechtlicher Verträge gelten dagegen lediglich die Vorgaben des § 59 Abs. 1 LVwVfG, der auf die Vorschriften des BGB zur Nichtigkeit von Verträgen, also insbesondere § 134 BGB und § 138 BGB, verweist. Die Gestaltungsmöglichkeiten für koordinationsrechtliche Verträge sind daher größer als für subordinationsrechtliche Verträge.¹⁰³

¹⁰² Rozek, in: Schoch/Schneider, VwVfG, 4. EL November 2023, § 57 Rn. 11.

¹⁰³ Thiele, in: Pautsch/Hoffmann, VwVfG, 2. Aufl. 2021, § 54 Rn. 57.

Subordinationsrechtliche Verträge sind gem. § 54 S. 2 LVwVfG solche Verträge, die eine Behörde mit einem Vertragspartner schließt, an den sie sonst einen Verwaltungsakt richten würde. Vor dem Hintergrund der mit den besonderen Vorschriften für subordinationsrechtliche Verträge bezweckten Schutzes des Vertragspartners ist die Vorschrift weit auszulegen.¹⁰⁴ Eines solchen Schutzes bedarf es dann, wenn zwischen den Vertragspartnern hinsichtlich der konkreten Vertragsverhandlungen ein Machtungleichgewicht besteht.¹⁰⁵ Nicht erforderlich ist daher, dass die Behörde bei Vertragsschluss die vom Vertragspartner zu erbringende Leistung mit demselben Inhalt tatsächlich durch Verwaltungsakt festsetzen könnte.¹⁰⁶ Ein Vertrag im Sinne des § 54 S. 2 LVwVfG liegt vielmehr immer dort vor, wo in Bezug auf den Vertragsgegenstand ein hoheitliches Über- und Unterordnungsverhältnis zwischen den Vertragspartnern besteht.¹⁰⁷ Es genügt, wenn und soweit der Vertragsgegenstand bzw. der Regelungsbereich zumindest im Grundsatz einer Regelung durch Verwaltungsakt zugänglich wäre.¹⁰⁸ In diesen Fällen besteht ein gesteigertes Schutzbedürfnis des Vertragspartners der Behörde, so dass mit den §§ 55, 56 und 59 Abs. 2 LVwVfG zusätzliche Anforderungen an die Vertragsgestaltung gestellt werden.

Nicht allein entscheidend für die Einordnung als subordinationsrechtlicher Vertrag ist damit, wer Vertragspartner der Behörde ist. Eine solche rein formale Abgrenzung ist nicht möglich.¹⁰⁹ Bestehen gegenüber einem anderen

¹⁰⁴ Thiele, in: Pautsch/Hoffmann, VwVfG, 2. Aufl. 2021, § 54 Rn. 58.

¹⁰⁵ Thiele, in: Pautsch/Hoffmann, VwVfG, 2. Aufl. 2021, § 54 Rn. 58; Ernst, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR, Band 5, 2023, § 149 Rn. 5 f.

¹⁰⁶ BVerwG, Urt. v. 16.5.2000 – 4 C 4/99, BVerwGE 111, 162 (165 f.); Urt. v. 20.3.2003 – 2 C 23/02, NVwZ-RR 2003, 874 (875); Rozek, in: Schoch/Schneider, VwVfG, 3. EL August 2022, § 54 Rn. 78.

¹⁰⁷ Rozek, in: Schoch/Schneider, VwVfG, 3. EL August 2022, § 54 Rn. 78; Tegethoff, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 24. Aufl. 2023, § 54 Rn. 93; Ernst, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR, Band 5, 2023, § 149 Rn. 4.

¹⁰⁸ Thiele, in: Pautsch/Hoffmann, VwVfG, 2. Aufl. 2021, § 54 Rn. 58; Tegethoff, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 24. Aufl. 2023, § 54 Rn. 94.

¹⁰⁹ Thiele, in: Pautsch/Hoffmann, VwVfG, 2. Aufl. 2021, § 54 Rn. 59; Ernst, in:

Hoheitsträger hoheitliche Befugnisse, kann auch ein Vertrag mit diesem einen subordinationsrechtlichen Charakter haben.¹¹⁰

Als *koordinationsrechtlich* bezeichnet man dagegen diejenigen Verträge, die keine subordinationsrechtlichen Verträge sind,¹¹¹ bei denen sich also die Vertragspartner hinsichtlich des Vertragsgegenstandes gleichgeordnet gegenüberstehen.¹¹² Maßgeblich ist folglich stets, wie das Verhältnis der Vertragsparteien in Bezug auf den spezifischen Regelungsbereich des Vertrags ist.¹¹³

b) Einordnung raumordnerischer Verträge zwischen Trägern der Raumordnungsplanung und Gemeinden

Eine pauschale Einordnung raumordnerischer Verträge ist aufgrund der Vielzahl an möglichen Regelungsgegenständen nicht möglich.¹¹⁴ Insbesondere bei Verträgen zwischen Trägern der Raumordnungsplanung und Gemeinden kann sowohl ein Über- und Unterordnungsverhältnis als auch ein Verhältnis auf gleicher Ebene anzutreffen sein.¹¹⁵ Ein Über- und Unterordnungsverhältnis in Bezug auf den vertraglichen Regelungsbereich – und damit ein subordinationsrechtlicher Vertrag – liegt jedenfalls dann vor, wenn der Planungsträger seine Ziele auch einseitig durchsetzen könnte, beispielsweise bei Verträgen, die an die Stelle einer Untersagungsverfügung nach § 12 ROG treten.¹¹⁶

Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR, Band 5, 2023, § 149 Rn. 7, 10.

¹¹⁰ Rozek, in: Schoch/Schneider, VwVfG, 3. EL August 2022, § 54 Rn. 78; Tegethoff, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 24. Aufl. 2023, § 54 Rn. 94.

¹¹¹ Thiele, in: Pautsch/Hoffmann, VwVfG, 2. Aufl. 2021, § 54 Rn. 60.

¹¹² Rozek, in: Schoch/Schneider, VwVfG, 3. EL August 2022, § 54 Rn. 75; Ernst, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR, Band 5, 2023, § 149 Rn. 4, 10.

¹¹³ Ernst, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR, Band 5, 2023, § 149 Rn. 10.

¹¹⁴ Mahlburg, Raumordnerische Verträge nach § 13 S. 5 ROG, 2002, S. 223 f.

¹¹⁵ Mahlburg, Raumordnerische Verträge nach § 13 S. 5 ROG, 2002, S. 224.

¹¹⁶ Grotefels/Lorenz, UPR 2001, 328 (329); Mahlburg, Raumordnerische Verträge nach § 13 S. 5 ROG, 2002, S. 224.

Nicht so eindeutig ist die Situation bei Verträgen, die Ziele der Raumordnung gegenüber der Gemeinde konkretisieren, wenn also beispielsweise hinsichtlich des im Landesentwicklungsplans ausgewiesenen Schwerpunktes ein konkreter Standort innerhalb der Gemeinde vertraglich festgelegt oder ein bestimmtes Planungskonzept vereinbart wird. Hier wird teilweise vertreten, dass es sich um koordinationsrechtliche Verträge handle, da das Druckmittel einer einseitigen Regelung fehle.¹¹⁷ Dies ist zwar insofern richtig, als eine hoheitliche Verfügung gegenüber der Gemeinde nicht unmittelbar bezüglich der vertraglich konkretisierten Ziele möglich ist. Dass die vom Vertragspartner zu erbringende Leistung mit demselben Inhalt tatsächlich durch Verwaltungsakt festgesetzt werden könnte, ist jedoch gerade nicht erforderlich für die Einordnung als subordinationsrechtlicher Vertrag. Es genügt, wenn der Regelungsbereich zumindest im Grundsatz einer Regelung durch Verwaltungsakt zugänglich wäre und insofern ein hoheitliches Über- und Unterordnungsverhältnis zwischen den Vertragspartnern besteht.

Dieses Über- und Unterordnungsverhältnis ist im Bereich der Ziele der Raumordnung aufgrund des Anpassungsgebots gem. § 1 Abs. 4 BauGB anzutreffen.¹¹⁸ Gem. § 1 Abs. 4 BauGB sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen. Ein Bauleitplan, der der Anpassungspflicht des § 1 Abs. 4 BauGB nicht entspricht, ist nichtig.¹¹⁹ Eines Verwaltungsaktes zur Durchsetzung der Anpassungspflicht bedarf es aufgrund dieser gesetzlichen Rechtsfolge erst gar nicht. Soll eine aktive Planungspflicht, die ebenfalls vom Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB umfasst ist,¹²⁰ durchgesetzt werden, ist dies mit den Mitteln der Kommunalaufsicht möglich.¹²¹ Einem

¹¹⁷ *Grotefels/Lorenz*, UPR 2001, 328 (329); *Greiving*, RuR 2003, 371 (375).

¹¹⁸ *Spannowsky*, Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen, 1999, S. 49.

¹¹⁹ *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 1 Rn. 42.

¹²⁰ *Kümper*, in: *Kment*, ROG, 2019, Einleitung A Rn. 25.

¹²¹ *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 1 Rn. 43.

Flächennutzungsplan, der einem Ziel der Raumordnung widerspricht, muss zudem die Genehmigung durch die höhere Verwaltungsbehörde gem. § 6 BauGB versagt werden.¹²² Schließlich kann die Raumordnungsbehörde gem. § 12 Abs. 1 ROG raumbedeutsame Planungen untersagen, wenn Ziele der Raumordnung entgegenstehen. Dies umfasst auch die kommunale Bauleitplanung.¹²³

Der Regelungsbereich der Ziele der Raumordnung – bzw. deren Durchsetzung gegenüber der Gemeinde – ist somit zumindest von einem Machtgefälle geprägt, wie es für den subordinationsrechtlichen Vertrag prägend ist. Zwar ist nicht stets der Träger der Raumordnungsplanung als Vertragspartner auch tatsächlich zuständig für den Erlass eines potenziellen Verwaltungsakts, der im Verhältnis zum Vertragspartner im Grundsatz das Rechtsverhältnis prägen könnte. Der Träger der Raumordnungsplanung gibt aber mit den Zielen der Raumordnung stets verbindlich den Handlungsspielraum der Gemeinde vor und könnte die vertraglichen Zielkonkretisierungen grundsätzlich – unter Beachtung der kompetenziellen Schranken und der kommunalen Selbstverwaltung – auch ohne vertragliche Zustimmung über eine Änderung des Raumordnungsplanes erreichen.¹²⁴

Die vertragliche Konkretisierung von Zielen der Raumordnung zwischen dem Träger der Raumordnungsplanung und der Gemeinde beruht folglich auf einem Verhältnis der Über- und Unterordnung. Es handelt sich daher um subordinationsrechtliche Verträge. Dasselbe gilt für Verträge, die Verpflichtungen der Gemeinde zur Verwirklichung von Raumordnungsplänen mit entsprechenden Sanktionsregelungen, wie beispielsweise einer Vertragsstrafe, enthalten.¹²⁵

¹²² BVerwG, Beschl. v. 8.3.2006 – 4 B 75/05, NVwZ 2006, 932 (933); *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB*, 15. Aufl. 2022, § 1 Rn. 42.

¹²³ *Hager*, in: *Kment, ROG*, 2019, § 12 Rn. 11.

¹²⁴ *Mahlburg*, *Raumordnerische Verträge nach § 13 S. 5 ROG*, 2002, S. 224 f.

¹²⁵ *Spannowsky*, *Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen*, 1999, S. 49.

Handelt es sich um mehrpolige Vertragsverhältnisse, wie beispielsweise bei einem Vertrag mit mehreren Gemeinden zur Umsetzung eines interkommunalen Gewerbegebiets, kann auch eine Mischung aus subordinations- und koordinationsrechtlichem Vertrag vorliegen, je nach Regelungsgegenstand.¹²⁶ Die Vereinbarungen der Gemeinden untereinander werden hier koordinationsrechtlicher Natur sein, da ein Verhältnis auf gleicher Ebene anzutreffen ist.

2. Spezielle Anforderungen an den Austauschvertrag, § 56 LVwVfG

a) Austauschvertrag

Spezielle Vorgaben für den subordinationsrechtlichen Vertrag ergeben sich aus § 56 LVwVfG, der den Austauschvertrag regelt. Gem. § 56 Abs. 1 S. 1 LVwVfG kann ein öffentlich-rechtlicher Vertrag im Sinne des § 54 S. 2 LVwVfG, in dem sich der Vertragspartner der Behörde zu einer Gegenleistung verpflichtet, geschlossen werden, wenn die Gegenleistung für einen bestimmten Zweck im Vertrag vereinbart wird und der Behörde zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben dient. Die Leistung muss nach § 56 Abs. 1 S. 2 LVwVfG den gesamten Umständen nach angemessen sein und im sachlichen Zusammenhang mit der vertraglichen Leistung der Behörde stehen. Besteht auf die Leistung der Behörde ein Anspruch, kann gem. § 56 Abs. 2 LVwVfG nur eine solche Gegenleistung vereinbart werden, die bei Erlass eines Verwaltungsaktes Inhalt einer Nebenbestimmung nach § 36 LVwVfG sein könnte. Ein Vertrag, in dem sich die Behörde eine nach § 56 LVwVfG unzulässige Gegenleistung versprechen lässt, ist gem. § 59 Abs. 2 Nr. 4 LVwVfG nichtig.

Unter Austauschverträgen im Sinne des § 56 LVwVfG werden nicht nur gegenseitige Verträge mit echten synallagmatischen Leistungspflichten der

¹²⁶ *Spannowsky, Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen*, 1999, S. 51.

Vertragspartner verstanden, sondern auch sonstige Austauschverhältnisse, etwa bei einseitig konditionalen Verknüpfungen, und sog. hinkende Austauschverträge.¹²⁷ Hierbei handelt es sich um formal einseitig verpflichtende Verträge, bei denen die behördliche Leistung lediglich Bedingung oder Geschäftsgrundlage für die Hauptleistung des Vertragspartners ist.¹²⁸ Nicht erfasst von § 56 LVwVfG werden daher lediglich streng einseitig verpflichtende oder verfügende Verträge, bei denen keinerlei Verbindung der vertraglichen Leistung mit einem bestimmten (außervertraglichen) Verhalten des Vertragspartners besteht.¹²⁹ Ein Vertrag, in dem sich lediglich der Vertragspartner der Behörde zu einer Leistung verpflichtet, wird in der Praxis jedoch kaum vorkommen, da für den Vertragspartner kein Anreiz besteht, einen solchen Vertrag abzuschließen.¹³⁰

b) Leistung des Trägers der Landes- oder Regionalplanung

Zu der Leistung der Behörde, im vorliegenden Fall also des Trägers der Landes- oder Regionalplanung, macht § 56 LVwVfG keine expliziten Vorgaben.¹³¹ Die Leistung kann, wie oben bereits ausgeführt, ausdrücklich als Gegenleistung im Vertrag vereinbart werden oder stillschweigend zur Geschäftsgrundlage des Vertrages gemacht werden (hinkender Austauschvertrag).¹³² Die Leistung der Behörde muss aufgrund der Bindung an Recht und Gesetz gem. Art. 20 Abs. 3 GG gesetzlich zulässig sein.¹³³ Die

¹²⁷ BVerwG, Urt. v. 20.3.2003 – 2 C 23/02, NVwZ-RR 2003, 874 (875); *Rozek*, in: Schoch/Schneider, 3. EL August 2022, VwVfG, § 56 Rn. 16 ff.; *Spieth*, in: BeckOK VwVfG, 61. Ed., Stand: 1.10.2023, § 56 Rn. 29.

¹²⁸ BVerwG, Urt. v. 20.3.2003 – 2 C 23/02, NVwZ-RR 2003, 874 (875); *Rozek*, in: Schoch/Schneider, 3. EL August 2022, VwVfG, § 56 Rn. 19; *Spieth*, in: BeckOK VwVfG, 61. Ed., Stand: 1.10.2023, § 56 Rn. 29.

¹²⁹ *Rozek*, in: Schoch/Schneider, 3. EL August 2022, VwVfG, § 56 Rn. 22.

¹³⁰ Vgl. *Rozek*, in: Schoch/Schneider, 3. EL August 2022, VwVfG, § 56 Rn. 22.

¹³¹ *Spieth*, in: BeckOK VwVfG, 61. Ed., Stand: 1.10.2023, § 56 Rn. 41.

¹³² *Rozek*, in: Schoch/Schneider, 3. EL August 2022, VwVfG, § 56 Rn. 25.

¹³³ *Rozek*, in: Schoch/Schneider, 3. EL August 2022, VwVfG, § 56 Rn. 26; *Spieth*, in: BeckOK VwVfG, 61. Ed., Stand: 1.10.2023, § 56 Rn. 42.

Behörde darf also nur versprechen, was sie rechtmäßigerweise gewähren kann und wofür sie zuständig ist.¹³⁴

In Betracht kommen als Leistung des Trägers der Landes- oder Regionalplanung bei raumordnerischen Verträgen mit Gemeinden beispielsweise bestimmte, die Gemeinde betreffende Festlegungen im Raumordnungsplan, wie die Hochstufung im Zentrale-Orte-System.¹³⁵ Im Hinblick auf die Ausweisung von Gewerbeflächen für Unternehmen, die der landesweiten Ansiedlungsstrategie entsprechen, könnte der Gemeinde im Gegenzug ein Teil des Gebiets für eigene, bereits ortsansässige Unternehmen zur Verfügung gestellt werden. Werden bestimmte Planungen von Seiten des Trägers der Landes- oder Regionalplanung in Aussicht gestellt, ist jedoch stets das Vorwegbindungsverbot zu beachten; dazu später mehr.¹³⁶ Eine weitere Leistung könnte die Zusage entsprechender Fördermittel für die Gemeinde in Bezug auf das konkrete Projekt der Ansiedelung sein.

c) Gegenleistung der Gemeinde

Welche gesetzlichen Anforderungen an die vertraglich vereinbarte Gegenleistung des Vertragspartners gestellt werden, richtet sich danach, ob auf die Leistung der Behörde ein Anspruch besteht oder ob diese im Ermessen der Behörde liegt. In letzterem Fall greift § 56 Abs. 1 LVwVfG, wonach die Gegenleistung für einen bestimmten Zweck im Vertrag vereinbart werden, der Behörde zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben dienen, den gesamten Umständen nach angemessen sein und im sachlichen Zusammenhang mit der vertraglichen Leistung der Behörde stehen muss. Besteht auf die Leistung der Behörde dagegen ein Anspruch, darf gem. § 56 Abs. 2 LVwVfG darüber hinaus nur eine solche Gegenleistung vereinbart werden, die bei Erlass eines Verwaltungsaktes Inhalt einer Nebenbestimmung nach § 36 LVwVfG sein

¹³⁴ Spieth, in: BeckOK VwVfG, 61. Ed., Stand: 1.10.2023, § 56 Rn. 42.

¹³⁵ Spannowsky, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, ROG, Band 2, L § 13 Rn. 86.

¹³⁶ Siehe hierzu im Einzelnen unter C, V, 2.

könnte. Die Anforderungen des § 56 Abs. 1 LVwVfG gelten ergänzend.¹³⁷ Da in den hier relevanten Fällen auf die Leistung des Trägers der Landes- oder Regionalplanung in aller Regel kein Anspruch bestehen wird, soll im Folgenden lediglich auf die Voraussetzungen des § 56 Abs. 1 LVwVfG eingegangen werden.

aa) Zweckbestimmung und Gegenleistung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben

Gem. § 56 Abs. 1 LVwVfG muss die Gegenleistung des Vertragspartners für einen bestimmten Zweck im Vertrag vereinbart werden und der Behörde zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben dienen. Schließt der Träger der Raumordnungsplanung mit einer Gemeinde einen raumordnerischen Vertrag, in dem ein Ziel der Raumordnung – in diesem Fall die Festlegung eines landesweit bedeutsamen Schwerpunkts für Industrie, Gewerbe und Logistik – vertraglich konkretisiert wird, liegt die Gegenleistung der Gemeinde darin, sich diesen Vereinbarungen zu unterwerfen und diese entsprechend in der Umsetzung im Rahmen der Bauleitplanung zu berücksichtigen. Der Träger der Raumordnungsplanung könnte mit der Gemeinde auch vertraglich eine sanktionsbewehrte Verpflichtung zur Umsetzung dieses Ziels der Raumordnung durch eine entsprechende Bauleitplanung vereinbaren.

In beiden Fällen ist der Zweck dieser Gegenleistung der Gemeinde die Verwirklichung des jeweiligen Raumordnungsplans und dient damit dem Träger der Raumordnungsplanung zur Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben. Die Aufgabe der Raumordnung ist in § 1 ROG geregelt. Gem. § 1 Abs. 1 S. 1 ROG sind der Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume durch Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Was unter raumordnerischer Zusammenarbeit zu verstehen ist, ergibt sich aus § 14 ROG.

¹³⁷ Rozek, in: Schoch/Schneider, 3. EL August 2022, VwVfG, § 56 Rn. 48.

Gem. § 14 Abs. 1 ROG sollen die Träger der Landes- und Regionalplanung mit den hierfür maßgeblichen öffentlichen Stellen zur Vorbereitung und Verwirklichung von Raumordnungsplänen oder von sonstigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zusammenarbeiten. Die Verwirklichung von Raumordnungsplänen gehört somit zu den Aufgaben des Trägers der Raumordnungsplanung. Hierzu können sich die Träger der Landes- und Regionalplanung gem. § 14 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 ROG insbesondere auch vertraglicher Vereinbarungen bedienen.

bb) Angemessenheit der Gegenleistung

Gem. § 56 Abs. 1 S. 2 LVwVfG muss die Gegenleistung den gesamten Umständen nach angemessen sein. Hierdurch soll der Vertragspartner vor der sich aus dem Über- und Unterordnungsverhältnis ergebenden stärkeren Verhandlungsmacht der Behörde geschützt werden.¹³⁸ Voraussetzung für die Angemessenheit der Gegenleistung ist, dass sie bei wirtschaftlicher Betrachtung der Gesamtumstände in angemessenem Verhältnis zu der Bedeutung und dem wirtschaftlichen Wert der von der Behörde zu erbringenden Leistung steht und auch aus sonstigen Gründen keine unzumutbare Belastung für den Vertragspartner darstellt.¹³⁹ Es darf mithin kein klares Missverhältnis zwischen den beiderseitigen Leistungen vorliegen.¹⁴⁰

Im Zweifel besteht eine widerlegliche Vermutung dafür, dass beide Vertragsparteien ihre Angelegenheiten und Interessen sachgerecht wahrgenommen haben und die jeweiligen Leistungen in einem angemessenen

¹³⁸ Rozek, in: Schoch/Schneider, 3. EL August 2022, VwVfG, § 56 Rn. 37.

¹³⁹ BVerwG, Urt. v. 6.7.1973 – 4 C 22/72, BVerwGE 42, 331 (345); Urt. v. 25.11.2005 – 4 C 15/04, BVerwGE 124, 385 (391); VGH Mannheim, Urt. v. 31.3.2015 – 3 S 2016/14, NOZ 2015, 1344 (1347); Spieth, in: BeckOK VwVfG, 61. Ed., Stand: 1.10.2023, § 56 Rn. 55.

¹⁴⁰ VGH Mannheim, Urt. v. 31.3.2015 – 3 S 2016/14, NOZ 2015, 1344 (1347); Spieth, in: BeckOK VwVfG, 61. Ed., Stand: 1.10.2023, § 56 Rn. 55.

Verhältnis zueinander stehen.¹⁴¹ Die Darlegungs- und Beweislast für eine Unangemessenheit seiner Gegenleistung und damit für die Nichtigkeit des Vertrags trägt der Vertragspartner, der sich darauf beruft.¹⁴²

Im hier relevanten Fall raumordnerischer Verträge zwischen dem Träger der Raumordnungsplanung und der Gemeinde müssen somit die Leistung des Trägers der Raumordnungsplanung mit der Gegenleistung der Gemeinde in ein Verhältnis gesetzt werden. Hierzu ist zunächst der jeweilige Wert der Leistung zu bestimmen.

Wurde im Vertrag die Ausweisung eines landesweit bedeutsamen Schwerpunkts für Industrie, Gewerbe oder Logistik konkretisiert, ist der wirtschaftliche Wert der Gegenleistung der Gemeinde kaum zu bestimmen. In Betracht kämen die Kosten für eine diesen konkretisierten Festlegungen entsprechende Bauleitplanung. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Gemeinde gem. § 1 Abs. 4 BauGB ohnehin zur Anpassung ihrer Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung verpflichtet ist und in diesem Rahmen ein entsprechendes Industrie- oder Gewerbegebiet entsprechend den Festlegungen im Raumordnungsplan ausweisen muss. Der Wert ihrer Gegenleistung kann sich also nur daraus ergeben, dass der Träger der Raumordnungsplanung keine entsprechende Konkretisierung im Rahmen der Planung vornehmen muss.

Auch bei einer vertraglichen, sanktionsbewehrten Verpflichtung der Gemeinde, das Ziel der Raumordnung umzusetzen und ein entsprechendes Industrie- oder Gewerbegebiet auszuweisen, ist die gesetzliche Anpassungspflicht des § 1 Abs. 4 BauGB zu beachten. Der Wert der Gegenleistung kann sich hier möglicherweise aus der vereinbarten Sanktion, beispielsweise der Höhe einer Vertragsstrafe, ergeben.

¹⁴¹ VGH Mannheim, Urt. v. 31.3.2015 – 3 S 2016/14, NOZ 2015, 1344 (1347); *Rozek*, in: Schoch/Schneider, 3. EL August 2022, VwVfG, § 56 Rn. 42.

¹⁴² VGH Mannheim, Urt. v. 31.3.2015 – 3 S 2016/14, NOZ 2015, 1344 (1347).

Ähnlich schwierig ist die Bestimmung des wirtschaftlichen Werts der Leistung des Trägers der Raumordnungsplanung, wenn diese darin besteht, dass bestimmte Festlegungen in den Raumordnungsplänen getroffen werden. Entscheidend wird hier sein, welche Bedeutung die jeweilige Festlegung für die Gemeinde hat und welche Möglichkeiten sich hieraus für sie ergeben. Hierbei kann auch der nicht in Geld quantifizierbare Wert einer Leistung für die Region bei der Prüfung einzubeziehen sein.¹⁴³ Besteht die Leistung des Trägers der Raumordnungsplanung dagegen in der Zusage finanzieller Mittel, ergibt sich der wirtschaftliche Wert unkompliziert aus der Höhe des Geldbetrags.

Zwischen der Leistung des Trägers der Raumordnungsplanung und der Gegenleistung der Gemeinde darf, wie oben ausgeführt, kein klares Missverhältnis bestehen. Hier ist also auf ein ausgewogenes Verhältnis zu achten. Zudem darf die Gemeinde auch sonst nicht unzumutbar belastet werden, etwa durch zu hohe Anforderungen an die Bauleitplanung oder einen zu engen Zeitplan.

cc) Koppelungsverbot

Schließlich muss die Gegenleistung der Gemeinde gem. § 56 Abs. 1 S. 2 LVwVfG mit der vertraglichen Leistung des Trägers der Landes- oder Regionalplanung im sachlichen Zusammenhang stehen. Dieses sogenannte Koppelungsverbot soll verhindern, dass der Vertragspartner eine Gegenleistung erbringt, die anderen öffentlichen Interessen dient als die von der Verwaltung zu erbringende Leistung.¹⁴⁴ Durch den Vertrag soll nichts miteinander verknüpft werden, was nicht ohnehin in einem inneren Zusammenhang steht.¹⁴⁵ Zudem dürfen hoheitliche Entscheidungen ohne

¹⁴³ *Spieth*, in: BeckOK VwVfG, 61. Ed., Stand: 1.10.2023, § 56 Rn. 55.

¹⁴⁴ *Rozek*, in: Schoch/Schneider, 3. EL August 2022, VwVfG, § 56 Rn. 44; *Spieth*, in: BeckOK VwVfG, 61. Ed., Stand: 1.10.2023, § 56 Rn. 59.

¹⁴⁵ BVerwG, Urt. v. 16.5.2000 – 4 C 4/99, BVerwGE 111, 162 (169); Urt. v. 20.3.2003 – 2 C 23/02, NVwZ-RR 2003, 874 (875); *Rozek*, in: Schoch/Schneider, 3. EL August

entsprechende gesetzliche Ermächtigung nicht von wirtschaftlichen Gegenleistungen abhängig gemacht werden, es sei denn, erst die Gegenleistung würde ein der Entscheidung entgegenstehendes rechtliches Hindernis beseitigen.¹⁴⁶ Vertragliche Leistungsverknüpfungen aufgrund von Erwägungen, die bei einseitig hoheitlichem Handeln durch Verwaltungsakt als sachfremde Erwägungen ermessensfehlerhaft wären, sind unzulässig.¹⁴⁷

In den hier besprochenen Konstellationen eines raumordnerischen Vertrags zwischen einem Träger der Landes- oder Regionalplanung und einer Gemeinde zur Sicherstellung der Entwicklung landesweit bedeutsamer Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Logistik kann ein sachlicher Zusammenhang insofern gegeben sein, als sowohl Leistung als auch Gegenleistung in Verbindung mit der Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes stehen. Ob tatsächlich ein sachlicher Zusammenhang besteht, ist jedoch in jedem Einzelfall zu prüfen. Handelt es sich bei Leistung und Gegenleistung beispielsweise um vollkommen unterschiedliche Aspekte der Raumordnung und hat die Leistung der Raumordnungsbehörde keinen Bezug zur Sicherstellung der Entwicklung landesweit bedeutsamer Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Logistik, ist ein sachlicher Zusammenhang fraglich.

dd) Zulässigkeit der Gegenleistung der Gemeinde

Unabhängig von den speziellen Anforderungen des § 56 Abs. 1 LVwVfG muss die Gegenleistung der Gemeinde selbstverständlich ebenfalls rechtlich zulässig sein. Auch die Gemeinde ist gem. Art. 20 Abs. 3 GG an Recht und Gesetz gebunden und darf sich zu nichts verpflichten, was sie nicht

2022, VwVfG, § 56 Rn. 44.

¹⁴⁶ BVerwG, Urt. v. 16.5.2000 – 4 C 4/99, BVerwGE 111, 162 (169); Urt. v. 20.3.2003 – 2 C 23/02, NVwZ-RR 2003, 874 (875).

¹⁴⁷ Rozek, in: Schoch/Schneider, 3. EL August 2022, VwVfG, § 56 Rn. 44; Siegel, in: Stelkens/Bonk/Sachs, 10. Aufl. 2022, VwVfG § 56 Rn. 33; Spieth, in: BeckOK VwVfG, 61. Ed., Stand: 1.10.2023, § 56 Rn. 58.

rechtmäßigerweise umsetzen kann. Im vorliegenden Kontext ist hier insbesondere, wie auch bei der Leistung des Trägers der Raumordnungsplanung,¹⁴⁸ das Vorwegbindungsverbot der Gemeinde gem. § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB zu berücksichtigen. Danach kann ein Anspruch auf die Aufstellung von Bauleitplänen und städtebaulichen Satzungen nicht durch Vertrag begründet werden.¹⁴⁹

3. Nichtigkeit nach § 59 Abs. 1 LVwVfG i.V.m. § 134 BGB

Gem. § 59 Abs. 1 LVwVfG ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag nichtig, wenn sich die Nichtigkeit aus der entsprechenden Anwendung von Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs ergibt. Die Vorschrift des § 59 Abs. 1 LVwVfG findet auf alle öffentlich-rechtlichen Verträge, also sowohl koordinationsrechtliche als auch subordinationsrechtliche, Anwendung.¹⁵⁰ § 59 Abs. 1 ist jedoch auf subordinationsrechtliche Verträge unanwendbar, soweit § 59 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 die Nichtigkeit von Rechtsfehlern abschließend regelt.¹⁵¹

In Betracht kommt nach § 59 Abs. 1 LVwVfG insbesondere eine Nichtigkeit in Verbindung mit § 134 BGB. Gem. § 134 BGB ist ein Rechtsgeschäft, das gegen ein gesetzliches Verbot verstößt, nichtig, wenn sich nicht aus dem Gesetz ein anderes ergibt. Nach herrschender Meinung in Rechtsprechung und Literatur begründet jedoch nicht jede Gesetzesverletzung einen Verstoß gegen ein gesetzliches Verbot i. S. d. § 134 BGB mit der Folge der Nichtigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrags.¹⁵² § 59 Abs. 1 LVwVfG ist insofern restriktiv auszulegen, dass nur solche Gesetzesverstöße zur Nichtigkeit

¹⁴⁸ Siehe hierzu unter C, V, 2.

¹⁴⁹ Siehe hierzu im Einzelnen unter C, V, 1.

¹⁵⁰ *Brosius-Gersdorf*, in: Schoch/Schneider, VwVfG, 3. EL August 2022, § 59 Rn. 2, 33.

¹⁵¹ *Brosius-Gersdorf*, in: Schoch/Schneider, VwVfG, 3. EL August 2022, § 59 Rn. 36.

¹⁵² BVerwG, Urt. v. 3.3.1995 – 8 C 32/93, BVerwGE 98, 58 (63); *Brosius-Gersdorf*, in: Schoch/Schneider, VwVfG, 3. EL August 2022, § 59 Rn. 86; *Siegel*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2022, § 59 Rn. 12.

führen, die ihrem Gewicht nach den in § 59 Abs. 2 geregelten Nichtigkeitsgründen gleichkommen.¹⁵³ Es bedarf eines qualifizierten Falles der Rechtswidrigkeit.¹⁵⁴

Würde man diese Einschränkung nicht fordern, würden die qualifizierten Nichtigkeitsgründe des § 59 Abs. 2 LVwVfG für subordinationsrechtliche Verträge unterlaufen.¹⁵⁵ Aber auch bei koordinationsrechtlichen Verträgen liefe der von § 59 LVwVfG intendierte Ausgleich zwischen dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und dem Prinzip der Vertragstreue leer, wenn jeder Rechtsverstoß und damit jede Verletzung des Art. 20 Abs. 3 GG zur Nichtigkeit des Vertrags führte.¹⁵⁶ Zudem stünde eine Auslegung des § 59 LVwVfG, die bei koordinationsrechtlichen Verträgen unter geringeren Voraussetzungen die Nichtigkeit nach sich zieht als bei subordinationsrechtlichen Verträgen in Konflikt mit der stärkeren Schutzbedürftigkeit des Vertragspartners beim subordinationsrechtlichen Vertrag.¹⁵⁷ Ob ein Verstoß gegen rechtliche Vorschriften jeweils zur Nichtigkeit des raumordnerischen Vertrags führt, wird im Folgenden im Rahmen der jeweiligen Vertragsgrenzen erörtert.

IV. Unzulässigkeit planersetzender Verträge

1. Rechtslage bei städtebaulichen Verträgen

Städtebauliche Verträge mit bebauungsplanersetzendem Inhalt sind unwirksam. Ein Vertrag, mit dem eine Gemeinde ihre nicht in einem Bebauungsplan normierten städtebaulichen Vorstellungen durchzusetzen

¹⁵³ *Brosius-Gersdorf*, in: Schoch/Schneider, VwVfG, 3. EL August 2022, § 59 Rn. 41.

¹⁵⁴ BVerwG, Urt. v. 3.08.1991 – 8 C 61/90, BVerwGE 89, 7 (10); VGH BW Urt. v. 29.6.2015 – 9 S 280/14, BeckRS 2015, 48874 Rn. 123.

¹⁵⁵ Vgl. *Siegel*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2022, § 59 Rn. 12.

¹⁵⁶ *Brosius-Gersdorf*, in: Schoch/Schneider, VwVfG, 3. EL August 2022, § 59 Rn. 41.

¹⁵⁷ *Brosius-Gersdorf*, in: Schoch/Schneider, VwVfG, 3. EL August 2022, § 59 Rn. 42.

versucht, verstößt gegen den in § 1 Abs. 1 BauGB enthaltenen Grundsatz der Planmäßigkeit.¹⁵⁸

Gemäß § 1 Abs. 1 BauGB ist es nämlich Aufgabe der Bauleitplanung, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe des Baugesetzbuches vorzubereiten und zu leiten. Das Baugesetzbuch regelt das Institut der Bauleitplanung abschließend und legt die Arten der Bauleitpläne, die Inhalte, die Rechtsform der Bauleitpläne und das Verfahren der Bauleitplanung fest.¹⁵⁹ Da Vorbereitung und Leitung der Grundstücksnutzung gem. § 1 Abs. 1 BauGB „nach Maßgabe dieses Gesetzes“ durch Bauleitplanung zu erfolgen hat, sind andere als die im BauGB geregelten Formen der Bauleitplanung unzulässig.¹⁶⁰ Der Grundsatz der Planmäßigkeit lässt es nicht zu, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke allein durch andere Mittel als die der Bauleitplanung vorzubereiten und zu leiten.¹⁶¹

Städtebauliche Verträge dürfen daher weder an die Stelle der Entwicklungs- und Ordnungsfunktion der Bauleitplanung treten, noch dürfen sie die Bauleitplanung zu einer lediglich formalen Hülle werden lassen.¹⁶² Das bedeutet ein Verbot planersetzender öffentlich-rechtlicher Verträge im Sinne einer Regelung der baulichen und sonstigen Nutzung durch Vertrag.¹⁶³ Die formellen und materiellen Anforderungen an die Rechtmäßigkeit von Festsetzungen in Bauleitplänen – etwa die einzuhaltenden Verfahrensschritte oder die Öffentlichkeitsbeteiligung – würden durch den Abschluss eines

¹⁵⁸ VGH Mannheim, Urt. v. 7.7.2017 – 5 S 1867/15, NVwZ-RR2017, 957 Rn. 31.

¹⁵⁹ *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, 15. Aufl. 2022, BauGB § 1 Rn. 14.

¹⁶⁰ *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, 15. Aufl. 2022, BauGB § 1 Rn. 23.

¹⁶¹ Niedersächsisches OVG, Urt. v. 8.3.2012 – 12 LB 244/10, BauR 2012, 1072 (1073); *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, 15. Aufl. 2022, BauGB § 1 Rn. 23.

¹⁶² Niedersächsisches OVG, Urt. v. 8.3.2012 – 12 LB 244/10, BauR 2012, 1072 (1074); OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 18.12.2007 – 2 A 3.07, BauR 2008, 1089 (1092).

¹⁶³ *Söfker*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, 151. EL August 2023, BauGB, § 1 Rn. 18; *Rozek*, in: *Schoch/Schneider*, 3. EL August 2022, VwVfG, § 54 Rn. 89.

planersetzenden Vertrags umgangen.¹⁶⁴ Auch die Rechtsschutzmöglichkeiten Dritter würden hierdurch eingeschränkt.¹⁶⁵

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der Regelung über städtebauliche Verträge in § 11 BauGB. Zwar enthält § 11 Abs. 2 S. 2 BauGB lediglich eine Auflistung besonders wichtiger Typen städtebaulicher Verträge, so dass die Regelung anderweitige Vertragsinhalte nicht ausschließt. Den beispielhaft aufgezählten Vertragstypen ist jedoch gemein, dass der städtebauliche Vertrag mit einer städtebaulichen Planung zusammenhängt, nicht aber an deren Stelle tritt.¹⁶⁶ Auch die ausdrückliche Regelung in § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB zur Durchführung des Ausgleichs im Sinne des § 1a Abs. 3 BauGB, wonach dem städtebaulichen Vertrag im Rahmen der Verwirklichung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung ausnahmsweise die Aufgabe zugewiesen wird, durch Vereinbarungen eine sonst erforderliche Darstellung oder Festsetzung zu ersetzen, lässt erkennen, dass der Gesetzgeber im Übrigen davon ausgeht, dass vertragliche Regelungen die städtebaulich erforderlichen Festsetzungen im Bebauungsplan lediglich vorbereiten oder ergänzen, nicht jedoch substituieren können.¹⁶⁷

Da mit dem Verstoß gegen den Grundsatz der Planmäßigkeit ein Verstoß gegen ein gesetzliches Verbot vorliegt, das sich gerade gegen die inhaltliche Unzulässigkeit des Vertrags wendet, sind planersetzende städtebauliche Verträge gem. § 59 Abs. 1 LVwVfG i.V.m. § 134 BGB unwirksam.¹⁶⁸

¹⁶⁴ VGH Mannheim, Urt. v. 7.7.2017 – 5 S 1867/15, NVwZ-RR2017, 957 Rn. 31; Niedersächsisches OVG, Urt. v. 8.3.2012 – 12 LB 244/10, BauR 2012, 1072 (1074); *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, 151. EL August 2023, BauGB, § 1 Rn. 18; *Rozek*, in: Schoch/Schneider, 3. EL August 2022, VwVfG, § 54 Rn. 89.

¹⁶⁵ Niedersächsisches OVG, Urt. v. 8.3.2012 – 12 LB 244/10, BauR 2012, 1072 (1074); *Rozek*, in: Schoch/Schneider, 3. EL August 2022, VwVfG, § 54 Rn. 89.

¹⁶⁶ VGH Mannheim, Urt. v. 7.7.2017 – 5 S 1867/15, NVwZ-RR 2017, 957 Rn. 33.

¹⁶⁷ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 18.12.2007 – 2 A 3.07, BauR 2008, 1089 (1092).

¹⁶⁸ VGH Mannheim, Urt. v. 7.7.2017 – 5 S 1867/15, NVwZ-RR 2017, 957 Rn. 37.

2. Übertragbarkeit auf raumordnerische Verträge

Diese Ausführungen zur Unzulässigkeit planersetzender städtebaulicher Verträge lassen sich auf raumordnerische Verträge übertragen. Auch raumordnerische Verträge können keine planersetzende Wirkung haben.¹⁶⁹

Gem. § 1 Abs. 1 S. 1 ROG sind der Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume durch Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Das Gesetz sieht somit – anders als § 1 Abs. 1 BauGB, der lediglich auf die Bauleitplanung abstellt – unterschiedliche Instrumente zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes vor. Neben den Raumordnungsplänen soll auch die raumordnerische Zusammenarbeit, worunter gem. § 14 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 ROG auch vertragliche Vereinbarungen fallen, eingesetzt werden. Dennoch kann der Konzeption des Raumordnungsgesetzes ein Verbot planungersetzender Verträge entnommen werden.

Hierfür sprechen folgende Erwägungen: Raumordnungspläne sind gem. § 3 Abs. 1 Nr. 7 ROG zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Pläne nach §§ 13 und 17 ROG. Gem. § 13 Abs. 1 S. 1 ROG sind in den Ländern ein landesweiter Raumordnungsplan und Regionalpläne aufzustellen. Allgemeine Vorschriften über Raumordnungspläne finden sich in § 7 ROG. Gem. § 7 Abs. 1 S. 1 ROG sind in Raumordnungsplänen für einen bestimmten Planungsraum und einen regelmäßig mittelfristigen Zeitraum Festlegungen als Ziele und Grundsätze der Raumordnung zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, insbesondere zu den Nutzungen und Funktionen des Raums, zu treffen. Die §§ 8, 9 und 10 ROG enthalten Vorschriften zur Umweltprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen sowie zur Bekanntmachung dieser.

¹⁶⁹ Pleiner, in: Kment, ROG, 2019, § 14 Rn. 33.

Festlegungen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, insbesondere zu den Nutzungen und Funktionen des Raums, in die Gestalt von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung zu gießen, ist somit Aufgabe der Raumordnungsplanung. Für diese hat der Gesetzgeber spezielle formelle und materielle Anforderungen formuliert, die bei Abschluss eines entsprechenden planersetzenden raumordnerischen Vertrages unterlaufen würden.¹⁷⁰ Ziele der Raumordnung sind gem. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums.¹⁷¹ Unter Grundsätzen der Raumordnung sind gem. § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu verstehen.¹⁷² Sie können durch Gesetz oder als Festlegungen in einem Raumordnungsplan aufgestellt werden.

Derartige Festlegungen und Vorgaben zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums sind nach der Konzeption des Raumordnungsgesetzes somit den Raumordnungsplänen (bzw. bei Grundsätzen dem Gesetz) vorbehalten. Diese müssen die grundsätzlichen Planungsentscheidungen des jeweiligen Trägers der Raumordnungsplanung wiedergeben. Raumordnerische Verträge dienen dagegen der Planvorbereitung und -verwirklichung. Sie sollen die Planung nicht ersetzen.¹⁷³

Dies lässt sich auch an § 14 Abs. 1 S. 1 ROG ablesen, wonach die Träger der Landes- und Regionalplanung „zur Vorbereitung oder Verwirklichung von

¹⁷⁰ Vgl. *Tyczewski*, BauR 2021, 152 (157).

¹⁷¹ *Runkel*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel*, ROG, 2. Aufl. 2018, § 3 Rn. 14 ff.; *Kümper*, in: *Kment*, ROG, 2019, § 3 Rn. 15 ff.

¹⁷² *Runkel*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel*, ROG, 2. Aufl. 2018, § 3 Rn. 58 ff.; *Kümper*, in: *Kment*, ROG, 2019, § 3 Rn. 76 ff.

¹⁷³ *Spannowsky*, in: *Uechtritz*, Städtebauliche Verträge, 2023, § 24 Rn. 38.

Raumordnungsplänen“ mit den hierfür maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts einschließlich Nichtregierungsorganisationen und der Wirtschaft zusammenarbeiten sollen. Gem. § 14 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 ROG können hierzu vertragliche Vereinbarungen, insbesondere zur Koordinierung oder Verwirklichung von raumordnerischen Entwicklungskonzepten und „zur Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen“ abgeschlossen werden. Der Gesetzgeber ging somit davon aus, dass raumordnerische Verträge nicht anstelle von Raumordnungsplänen, sondern in Ergänzung zu diesen treten sollen.

3. Zwischenfazit

Weder die Gemeinde noch die Träger der Raumordnungsplanung können Verträge abschließen, die eine entsprechende Planung ersetzen sollen. Im konkreten Fall bedeutet dies, dass die Festlegung von landesweit bedeutsamen Schwerpunkten für Industrie, Gewerbe und Logistik nicht lediglich durch vertragliche Vereinbarungen zwischen dem Träger der Raumordnungsplanung, den Gemeinden und dem Vorhabenträger möglich ist. Die Ausweisung dieser Standorte muss zunächst im Rahmen des Landesentwicklungsplans erfolgen. Für die verbindliche Regelung der Nutzung der Grundstücke bedarf es dann einer Umsetzung durch die Bauleitplanung der Gemeinden. Lediglich *ergänzend* - also zur Verwirklichung der Festsetzungen im Raumordnungsplan - können raumordnerische Verträge mit den jeweiligen Gemeinden und Vorhabenträgern zum konkreten Projekt abgeschlossen werden.

V. Vorwegbindungsverbot

1. Verbot der planerischen Vorwegbindung für Gemeinden

a) Kein vertraglicher Anspruch auf Bauleitplanung, § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB

Gem. § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB besteht auf die Aufstellung von Bauleitplänen und städtebaulichen Satzungen kein Anspruch. Ein solcher Anspruch kann auch nicht durch Vertrag begründet werden. Dasselbe gilt gem. § 1 Abs. 8 BauGB für die Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bauleitplans.¹⁷⁴ Ein gegen § 1 Abs. 3 S. 2 verstoßender Vertrag ist gem. § 59 Abs. 1 VwVfG i.V.m. § 134 BGB nichtig.¹⁷⁵

Bei dem Verbot nach § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB handelt es sich um eine gesetzliche Konkretisierung der Grenzen, die der Vorwegbindung im Hinblick auf das Abwägungsgebot gezogen sind.¹⁷⁶ Das Abwägungsgebot ergibt sich – unabhängig von einer gesetzlichen Positivierung – aus dem Wesen einer rechtsstaatlichen Planung¹⁷⁷ und trägt in spezifischer Weise dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Rahmen planerischer Entscheidungen Rechnung.¹⁷⁸ Einfachrechtlich ist das Abwägungsgebot für die Bauleitplanung in § 1 Abs. 7 BauGB festgelegt. Danach sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.

Das Abwägungsgebot ist verletzt, wenn eine Abwägung überhaupt nicht stattfindet.¹⁷⁹ Darüber hinaus erfordert es, dass in die Abwägung alle

¹⁷⁴ *Jarass/Kment*, BauGB, 3. Aufl. 2022, § 1 Rn. 20.

¹⁷⁵ *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, 15. Aufl. 2022, BauGB § 1 Rn. 31; *Jarass/Kment*, BauGB, 3. Aufl. 2022, § 1 Rn. 20.

¹⁷⁶ *Spannowsky*, ZfBR 2010, 429 (430).

¹⁷⁷ BVerwG, Urt. v. 14.2.1975 – 4 C 21/74, BVerwGE 46, 56 (63).

¹⁷⁸ BVerwG, Urt. v. 23.1.1981 – 4 C 4/78, BVerwGE 61, 295 (301).

¹⁷⁹ BVerwG, Urt. v. 5.7.1974 – 4 C 50/72, BVerwGE 45, 309 (314 f.); Urt. v. 23.11.2016 – 4 CN 2/16, BVerwGE 156, 336 Rn. 12; Beschl. v. 18.1.2023 – 4 BN 37/22, BeckRS 2023, 4011 Rn. 9.

abwägungserheblichen Belange eingestellt werden müssen.¹⁸⁰ Das Abwägungsgebot ist auch verletzt, wenn die Bedeutung der betroffenen Belange verkannt oder wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten Belangen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht.¹⁸¹

Eine Gemeinde darf sich daher nicht vertraglich zur Aufstellung eines Bebauungsplans mit einem bestimmten Inhalt verpflichten.¹⁸² Denn hierdurch würde sich nahezu zwangsläufig eine Verkürzung der gebotenen Abwägung ergeben.¹⁸³ Es würde vereitelt, dass nach Ablauf des formalisierten Verfahrens mit Bürgerbeteiligung und Beteiligung der Träger öffentlicher Belange die für und gegen die Planung sprechenden Belange von dem dafür zuständigen Organ nach § 1 Abs. 7 BauGB gewichtet und abgewogen werden.¹⁸⁴ In Betracht kommt lediglich eine Verpflichtung der Gemeinde zur Einleitung eines Planungsverfahrens, ohne dass die Gemeinde tatsächlich die Aufstellung eines Bauleitplans zusagt.¹⁸⁵

Das Verbot des § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB gilt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht nur gegenüber Privaten, sondern auch gegenüber anderen Gebietskörperschaften.¹⁸⁶ Da der Wortlaut diesbezüglich keinerlei Einschränkungen enthält und das Abwägungsgebot als verfassungsrechtliches Prinzip allgemein gilt, muss das Verbot zudem auch gegenüber dem Träger der Raumordnungsplanung gelten. Ein

¹⁸⁰ Vgl. BVerwG, Urt. v. 5.7.1974 – 4 C 50/72, BVerwGE 45, 309 (314 f.); Urt. v. 23.11.2016 – 4 CN 2/16, BVerwGE 156, 336 Rn. 12; Beschl. v. 18.1.2023 – 4 BN 37/22, BeckRS 2023, 4011 Rn. 9.

¹⁸¹ BVerwG, Urt. v. 5.7.1974 – 4 C 50/72, BVerwGE 45, 309 (314 f.); Urt. v. 23.11.2016 – 4 CN 2/16, BVerwGE 156, 336 Rn. 12; Beschl. v. 18.1.2023 – 4 BN 37/22, BeckRS 2023, 4011 Rn. 9.

¹⁸² BVerwG Urt. v. 29.5.1981 – 4 C 72.78, BeckRS 1981, 31321298.

¹⁸³ BVerwG, Urt. v. 25.11.2005 – 4 C 15/04, BVerwGE 124, 385 (389).

¹⁸⁴ BVerwG, Urt. v. 25.11.2005 – 4 C 15/04, BVerwGE 124, 385 (389).

¹⁸⁵ *Jarass/Kment*, BauGB, 3. Aufl. 2022, § 1 Rn. 20; vgl. auch BVerwG, Beschl. v. 2.1.2012 – 4 BN 32/11, ZfBR 2012, 259 (260).

¹⁸⁶ BVerwG, Beschl. v. 28.12.2005 – 4 BN 40/05, NVwZ 2006, 458 (459).

raumordnerischer Vertrag zwischen dem Träger der Raumordnungsplanung und den Gemeinden, der eine Verpflichtung der Gemeinden enthält, bestimmte Planungen vorzunehmen oder auf diese zu verzichten, ist daher unwirksam.¹⁸⁷

b) Ausnahme bei bestehender Planungspflicht

aa) Bestehende Anpassungspflicht

Etwas anderes gilt im Rahmen der Anpassungspflicht gem. § 1 Abs. 4 BauGB. Danach sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen. Es handelt sich um eine strikte Bindung der Gemeinde, die nicht im Wege der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB überwunden werden kann.¹⁸⁸ Die erforderliche Abwägung hat bereits auf Ebene der Landes- bzw. Regionalplanung stattgefunden.¹⁸⁹ Die Gemeinden sind nicht nur zur inhaltlichen Anpassung ihrer Bauleitpläne, sondern auch zur erstmaligen Aufstellung eines Bebauungsplans verpflichtet, soweit dies zur Verwirklichung der Raumordnungsziele erforderlich ist.¹⁹⁰

Bei Bestehen einer Anpassungspflicht an Ziele der Raumordnung gem. § 1 Abs. 4 BauGB muss daher auch vertraglich eine entsprechende Erstplanungspflicht begründet werden können.¹⁹¹ Vertragliche Vereinbarungen, die eine Planungspflicht lediglich vertraglich verfestigen, können nicht als Verstoß gegen das Verbot der Vorwegbindung gewertet werden.¹⁹² Da die Ziele der Raumordnung der Abwägung durch die

¹⁸⁷ Stüer, StuGR 2000, 21 (22); vgl. Schrödter/Wahlhäuser, in: Schrödter, BauGB, 9. Aufl. 2019, § 1 Rn. 57.

¹⁸⁸ BVerwG, Beschl. v. 20.8.1992 - 4 NB 20/91, BVerwGE 90, 329 (331 ff.); Urt. v. 17.9.2003 - 4 C 14/01, BVerwGE 119, 25 (42 f.); Beschl. v. 30.8.2016 - 4 BN 10/16, ZfBR 2017, 64 Rn. 7; Jarass/Kment, BauGB, 3. Aufl. 2022, § 1 Rn. 33.

¹⁸⁹ BVerwG, Beschl. v. 20.8.1992 - 4 NB 20(91, BVerwGE 90, 329 (333 f.).

¹⁹⁰ BVerwG, Urt. v. 17.9.2003 - 4 C 14/01, BVerwGE 119, 25 (38); Kümper, ZfBR 2018, 119 (126).

¹⁹¹ Spannowsky, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, ROG, Band 2, L § 13 Rn. 65.

¹⁹² Spannowsky, ZfBR 2010, 429 (432 f.).

Gemeinden ohnehin entzogen sind, droht hierdurch keine Verkürzung der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB. Das Verbot des § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB muss insofern teleologisch reduziert werden.

bb) Konkretisierung von Zielfestlegungen

Anders stellt sich die Situation dar, wenn vertraglich die Raumordnungsziele zwischen der Gemeinde und dem Träger der Raumordnungsplanung im raumordnerischen Vertrag konkretisiert werden, wenn also bezüglich der Ausweisung eines landesweit bedeutsamen Schwerpunkts für Industrie, Gewerbe oder Logistik Details wie beispielsweise die konkrete Fläche oder die zulässigen Gewerbe- oder Industriesparten vereinbart werden.

Ziele der Raumordnung setzen sich zusammen aus einem bestimmten räumlichen und sachlichen Kern und einem von der Gemeinde konkretisierbaren Rahmen.¹⁹³ Die hierdurch gegebenen Konkretisierungsspielräume geben Raum für eigene planerische Entscheidungen der Gemeinde.¹⁹⁴ „Zielanpassung nach § 1 Abs. 4 BauGB ist nicht schlichter Normvollzug, sondern planerische Konkretisierung rahmensetzender Zielvorgaben.“¹⁹⁵ Wie weit der Planungsspielraum der Gemeinde reicht, hängt vom Detaillierungsgrad des jeweiligen Ziels der Raumordnung ab.¹⁹⁶

Soweit die Raumordnungsziele einen Gestaltungsspielraum für die Bauleitplanung der Gemeinden lassen, besteht eine Pflicht der Gemeinde zur Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB, denn es handelt sich um eine eigene

¹⁹³ *Runkel/Edenharter*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 151. EL August 2023, § 1 Rn. 51c.

¹⁹⁴ *Durner*, in: Kment, ROG, 2019, § 4 Rn. 62; vgl. BVerwG, Urt. v. 20.1.1984 – 4 C 70/79, BVerwGE 68, 319 (321).

¹⁹⁵ BVerwG, Urt. v. 30.1.2003 – 4 CN 14/01, BVerwGE 117, 351 (361).

¹⁹⁶ BVerwG, Urt. v. 20.8.1992 – 4 NB 20/81, BVerwGE 90, 329 (334); *Kümper*, ZfBR 2018, 119 (124); *Spannowsky*, ZfBR 2015, 445 (450 ff.).

planerische Entscheidung der Gemeinde. Zudem hat, soweit das Ziel der Raumordnung den Gemeinden einen Planungsspielraum belässt, auf Ebene der Raumordnungsplanung noch keine endgültige Abwägung stattgefunden. Die erforderliche Abwägung im Rahmen der Bauleitplanung würde durch eine vertragliche Konkretisierung der Raumordnungsziele, beispielsweise die konkrete Standortwahl innerhalb der Gemeinde, also verkürzt. Insofern kann daher vertraglich keine strikte Planungspflicht der Gemeinde begründet werden. Diese Möglichkeit besteht nur in dem Umfang, in dem die gesetzliche Verpflichtung gem. § 1 Abs. 4 BauGB existiert.¹⁹⁷

c) Abwägungserhebliche Vereinbarungen

Kann ein Anspruch auf (Nicht-)Aufstellung eines Bauleitplans gem. § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB vertraglich nicht begründet werden, stellt sich die Frage, ob hierdurch jegliche vertragliche Einflussnahme auf die Abwägungsentscheidung vollständig ausgeschlossen ist.

aa) Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts

Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits früh festgestellt, dass dem Planverfahren vorgeschaltete Besprechungen, Abstimmungen, Zusagen und Verträge geradezu unerlässlich sein können, um überhaupt sachgerecht planen und eine angemessene effektive Realisierung dieser Planung gewährleisten zu können.¹⁹⁸ Es könne ernstlich keine Meinungsverschiedenheit darüber geben, dass insbesondere bei Projekten einer bestimmten Größenordnung häufig nicht alle Entscheidungen – im Sinne einer Erhaltung voller planerischer Freiheit – bis zur abschließenden Abwägung zurückgestellt werden könnten.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Moench, Art, Inhalt und Grenzen eines landesplanerischen Vertrags, in: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Umsetzung von regionalen Einzelhandelskonzepten durch landesplanerischen Vertrag, 2000, S. 19; a.A. wohl Spannowsky, ZfBR 2010, 429 (432 f.).

¹⁹⁸ BVerwG, Urt. v. 5.7.1974 – 4 C 50/72, BVerwGE 45, 309 (317).

¹⁹⁹ BVerwG, Urt. v. 5.7.1974 – 4 C 50/72, BVerwGE 45, 309 (317).

Abwägungsdefizite, die auf selbstbindende, offensichtlich eine bestimmte Planung in bestimmter Richtung beeinflussende Entscheidungen zurückgehen, können nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts unter drei Voraussetzungen zulässig sein.²⁰⁰ Zunächst muss die Vorwegnahme der Entscheidung sachlich gerechtfertigt sein.²⁰¹ Zudem muss bei der Vorwegnahme die planungsrechtliche Zuständigkeitsordnung gewahrt bleiben. Das heißt, es muss, soweit die Planung dem Gemeinderat obliegt, dessen Mitwirkung an den Vorentscheidungen in einer Weise gesichert werden, die es gestattet, die Vorentscheidungen dem Rat zuzurechnen.²⁰² Schließlich darf die vorweggenommene Entscheidung inhaltlich nicht zu beanstanden sein.²⁰³ Sie muss also den Anforderungen genügen, denen sie genügen müsste, wenn sie als Bestandteil des abschließenden Abwägungsvorganges getroffen würde und zwar sowohl hinsichtlich eines sachgerechten Abwägungsvorganges als auch eines nicht zu missbilligenden Abwägungsergebnisses.²⁰⁴

Zu berücksichtigen ist, dass sich diese Rechtsprechung auf die Wirksamkeit eines Bebauungsplanes bezog, der entsprechend vorheriger Absprachen beschlossen worden war. Das Bundesverwaltungsgericht beschäftigte sich dabei nicht mit der Wirksamkeit vertraglicher Absprachen zu bestimmten Planungen und den Ansprüchen, die der Vertragspartner der Gemeinde daraus herleiten kann.²⁰⁵ Dies stellte es in einer späteren Entscheidung ausdrücklich klar und bekräftigte, dass vertragliche Ansprüche auf eine bestimmte Bebauungsplanung ausgeschlossen seien.²⁰⁶ Die Frage, ob und in welcher Weise die Vereinbarung oder zumindest das ihr zugrundeliegende

²⁰⁰ BVerwG, Urt. v. 5.7.1974 – 4 C 50/72, BVerwGE 45, 309 (321).

²⁰¹ BVerwG, Urt. v. 5.7.1974 – 4 C 50/72, BVerwGE 45, 309 (321).

²⁰² BVerwG, Urt. v. 5.7.1974 – 4 C 50/72, BVerwGE 45, 309 (321).

²⁰³ BVerwG, Urt. v. 5.7.1974 – 4 C 50/72, BVerwGE 45, 309 (321).

²⁰⁴ BVerwG, Urt. v. 5.7.1974 – 4 C 50/72, BVerwGE 45, 309 (321).

²⁰⁵ BVerwG, Urt. v. 29.5.1981 – 4 C 72.78, BeckRS 1981, 31321298.

²⁰⁶ BVerwG, Urt. v. 29.5.1981 – 4 C 72.78, BeckRS 1981, 31321298.

Interesse des Vertragspartners gleichwohl in die Abwägung einzubeziehen ist, ließ das Bundesverwaltungsgericht offen.²⁰⁷

Fest steht damit, dass ein Anspruch auf Aufstellung eines bestimmten Bebauungsplans auch bei Einhaltung der oben genannten Anforderungen des Bundesverwaltungsgerichts im Hinblick auf Abwägungsdefizite, die auf selbstbindende, offensichtlich eine bestimmte Planung in bestimmter Richtung beeinflussende Entscheidungen zurückgehen, nicht wirksam vereinbart werden kann. Nicht höchstrichterlich geklärt ist jedoch – soweit ersichtlich – die Frage, ob eine vertragliche Einflussnahme auf die Abwägungsentscheidung der Gemeinde wirksam vereinbart werden kann bzw. ob eine vertragliche Vereinbarung einer bestimmten Planung Einfluss auf die Abwägungsentscheidung der Gemeinde haben muss.

bb) „Qualifizierte Abwägung“

Diese Einflussnahme ist jedenfalls für raumordnerische Verträge zwischen dem Träger der Raumordnungsplanung und einer Gemeinde zu bejahen. Träger der Landes- und Regionalplanung sollen gem. § 14 Abs. 1 S. 1 ROG zur Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen mit den hierfür maßgeblichen öffentlichen Stellen, worunter auch die Gemeinden fallen, zusammenarbeiten. Hierzu sind gem. § 14 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 ROG ausdrücklich vertragliche Vereinbarungen möglich. Die Verwirklichung von Raumordnungsplänen erfolgt jedoch hauptsächlich durch Bauleitpläne. Das Vorwegbindungsverbot kann daher nicht so weit gehen, dass sämtliche raumordnerische Verträge, die auf den Inhalt künftiger formeller Pläne Einfluss nehmen, nichtig wären.²⁰⁸ Die Regelung des § 14 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 ROG liefe anderenfalls weitgehend leer.²⁰⁹

²⁰⁷ BVerwG, Urt. v. 29.5.1981 – 4 C 72.78, BeckRS 1981, 31321298.

²⁰⁸ Grotefels/Lorenz, UPR 2001, 328 (330).

²⁰⁹ Grotefels/Lorenz, UPR 2001, 328 (330); vgl. auch Tyczewski, BauR 2021, 152 (159).

Es ist nicht ersichtlich, weshalb die Gemeinde sich bei Einhaltung der vom Bundesverwaltungsgericht genannten Anforderungen – Wahrung der innergemeindlichen Zuständigkeit und inhaltliche Rechtmäßigkeit der Planung – nicht insoweit zur Berücksichtigung eines bestimmten Planungskonzepts im Bauleitplanverfahren verpflichten können soll. Das vertragliche Verbot kann nur so weit gehen, wie das Vorwegbindungsverbot zur Rechtswidrigkeit eines entsprechenden Bauleitplans führen würde. Soweit die innergemeindliche Zuständigkeit gewahrt wird und das vereinbarte Planungskonzept inhaltlich nicht zu beanstanden ist, muss es der Gemeinde daher möglich sein, sich zu verpflichten, über die Einleitung eines Satzungsverfahrens pflichtgemäß zu entscheiden und alle Mittel zu ergreifen, um dieses Planungskonzept zu verwirklichen,²¹⁰ also vertraglich die Absicht zu einer bestimmten Planung zu erklären.²¹¹

Hierdurch darf und kann zwar kein Anspruch auf Aufstellung einer entsprechenden Planung begründet werden.²¹² Die vertragliche Bindung muss allerdings im Rahmen der Abwägung im Bauleitplanverfahren berücksichtigt werden.²¹³ Soll anderen Belangen der Vorrang eingeräumt werden, bedarf es hierfür gewichtiger Gründe.²¹⁴ Vertraglich vereinbarte Planungskonzepte führen somit insofern zu einer „qualifizierten Abwägung“, als eine erhöhte Darlegungs-, Begründungs- und Abwägungslast bei einer späteren Abweichung von der Planungskonzeption besteht.²¹⁵

Soweit der Vertrag klarstellt, dass ein Anspruch auf Bauleitplanung nicht begründet werden soll, sondern lediglich Absprachen hinsichtlich des Planungskonzepts getroffen werden, die von der Gemeinde im Rahmen der

²¹⁰ *Grotefels/Lorenz*, UPR 2001, 328 (334).

²¹¹ *Tyczewski*, BauR 2021, 152 (159, 162).

²¹² Siehe hierzu oben unter C, V, 1, a).

²¹³ *Tyczewski*, BauR 2021, 152 (159, 162); *Spannowsky*, ZfBR 2010, 429 (435); vgl. zum städtebaulichen Vertrag *Stelkens*, DÖV 2009, 850 (854).

²¹⁴ *Tyczewski*, BauR 2021, 152 (159, 162).

²¹⁵ *Stüer*, StuGR 2000, 21 (23); vgl. auch *Spannowsky*, ZfBR 2010, 429 (436).

Abwägung zu berücksichtigen sind, verstößt dieser daher nicht gegen das Vorwegbindungsverbot. Der Träger der Raumordnungsplanung hat dann als Vertragspartner gegenüber der Gemeinde einen entsprechenden Anspruch auf Beachtung der Vereinbarung im Rahmen der Abwägung.²¹⁶ Zudem wirkt sich die Nichtbeachtung oder fehlerhafte Gewichtung der vertraglichen Bindung im Rahmen der Abwägung auf die Rechtswirksamkeit des entsprechenden Bauleitplans aus, da eine fehlerhafte Abwägung zur Nichtigkeit des Bauleitplans führt.²¹⁷

2. Vorwegbindungsverbot der Raumordnungsplanung

Das Verbot der unzulässigen Vorwegbindung gilt nicht nur für die Gemeinde, sondern auch für den Träger der Landes- oder Regionalplanung.²¹⁸ Gem. § 7 Abs. 2 S. 1 ROG sind bei der Aufstellung der Raumordnungspläne die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Ebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen. Ein analog zu § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB normiertes Verbot der vertraglichen Verpflichtung zur Planung findet sich im Raumordnungsgesetz zwar nicht. Da das Verbot jedoch aus dem rechtsstaatlichen Gebot gerechter Abwägung folgt,²¹⁹ bedarf es hierfür keiner positivrechtlichen Normierung.²²⁰ Auch der Träger der Raumordnungsplanung darf sich als Vertragspartner nicht zur Aufstellung oder Änderung eines bestimmten Plans verpflichten.²²¹

²¹⁶ Vgl. zum städtebaulichen Vertrag *Stelkens*, DÖV 2009, 850 (854).

²¹⁷ *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 15. Aufl. 2022, § 1 Rn. 131.

²¹⁸ *Spannowsky*, in: *Bielenberg/Runkel/Spannowsky*, ROG, Band 2, L § 13 Rn. 67; *Spannowsky*, Raumordnerischer Vertrag, in: *ARL* (Hrsg.), Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, 2018, S. 1885; *Stüer*, *StuGR* 2000, 21 (22).

²¹⁹ *Grotefels/Lorenz*, UPR 2001, 328 (330); *Spannowsky*, in: *Bielenberg/Runkel/Spannowsky*, ROG, Band 2, L § 13 Rn. 67.

²²⁰ *Spannowsky*, in: *Uechtritz*, Städtebauliche Verträge, 2023, § 24 Rn. 31.

²²¹ *Pleiner*, in: *Kment*, ROG, 2019, § 14 Rn. 43.

Gewisse Vorabsprachen sind allerdings möglich.²²² Insofern ist auf die obigen Ausführungen zu abwägungserheblichen Vereinbarungen zu verweisen.²²³

Die Frage, ob die Gemeinde eine vertraglich vereinbarte Planungspflicht gegenüber dem Träger der Raumordnungsplanung durchsetzen kann, wird sich allerdings in der Praxis nur selten stellen. Denn üblicherweise wird in den hier relevanten Fällen die Raumordnungsplanung erfolgen, bevor die Gemeinde ihre vertraglichen Pflichten erfüllen muss. Der Träger der Raumordnungsplanung geht also in Vorleistung, so dass für die Gemeinde kein Bedarf besteht, einen eventuellen vertraglichen Anspruch (gerichtlich) durchzusetzen. Dennoch ist das Verbot der Vorwegplanung insofern beachtlich, als sich einerseits durch unzulässige Vorabsprachen, andererseits durch Nichtbeachtung der vertraglichen Bindung gegenüber der Gemeinde Abwägungsdefizite ergeben können, die zur Unwirksamkeit des Raumordnungsplans führen.

3. Zwischenfazit

Ein Anspruch auf Aufstellung oder Änderung eines bestimmten Plans kann weder gegenüber der Gemeinde noch gegenüber dem Träger der Raumordnungsplanung vertraglich begründet werden. Wird vertraglich die Absicht zu einer bestimmten Planung erklärt, ist dies jedoch im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Es bedarf insofern erheblicher Gründe für eine anderweitige Planung. Zu beachten sind die Anforderungen des Bundesverwaltungsgerichts für die Zulässigkeit von Abwägungsdefiziten durch vertragliche Vorabsprachen. Nur wenn diese eingehalten werden, ist der spätere Plan rechtmäßig und kann ein entsprechender vertraglicher Anspruch auf Berücksichtigung im Rahmen der Abwägung begründet werden. Möglich sind in diesem Rahmen somit abwägungserhebliche

²²² *Stüer*, Bau- und Fachplanungsrecht, 2015, Kap. 11 Rn. 344; *Tyczewski*, BauR 2021, 152 (158).

²²³ Siehe unter C, V, 1, c).

raumordnerische Verträge zwischen dem Träger der Raumordnungsplanung und einer Gemeinde.

Es käme daher in Betracht, die Ausweisung eines landesweit bedeutsamen Schwerpunkts für Industrie, Gewerbe und Logistik in einem Raumordnungsplan durch einen raumordnerischen Vertrag mit der Gemeinde weiter zu konkretisieren. Soweit es sich um ein Ziel der Raumordnung handelt, besteht gem. § 1 Abs. 4 BauGB eine Anpassungspflicht, die auch eine Erstplanungspflicht umfasst. Insofern wäre auch eine vertragliche – sanktionsbewehrte – Verpflichtung der Gemeinde möglich. Die inhaltliche Konkretisierung des Ziels der Raumordnung, beispielsweise die konkrete Standortwahl innerhalb des Gemeindegebiets, müsste die Gemeinde im Falle einer entsprechenden vertraglichen Zusage im Rahmen ihrer Abwägung mit erhöhtem Gewicht berücksichtigen. Ein Planungsanspruch besteht insofern jedoch nicht. Empfehlenswert ist diesbezüglich ein ausdrücklicher Hinweis auf Nichtbegründung von Ansprüchen auf eine konkrete Bauleitplanung.²²⁴

VI. Kompetenzgrenzen

1. Allgemeines

Schließlich ergeben sich in Bezug auf den Vertragsinhalt Einschränkungen, die aus Kompetenzgrenzen herrühren. Denn die öffentlichen Vertragspartner müssen sich auch beim Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages im Rahmen ihrer Kompetenzen bewegen.²²⁵ Ein subordinationsrechtlicher Vertrag mit kompetenzwidrigem Inhalt kann gem. § 59 Abs. 2 Nr. 1 LVwVfG i.V.m. § 44 LVwVfG nichtig sein. § 59 Abs. 2 Nr. 1 LVwVfG besagt, dass ein Vertrag im Sinne des § 54 S. 2 LVwVfG nichtig ist, wenn ein Verwaltungsakt

²²⁴ Vgl. *Grotefels/Lorenz*, UPR 2001, 328 (330).

²²⁵ *Bäumler*, in: *Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz*, Raumordnung in Bund und Ländern, Band 1, 20. Lfg der 5. Aufl., § 14 Rn. 13.

mit entsprechendem Inhalt nichtig wäre. Die Nichtigkeit von Verwaltungsakten ist in § 44 LVwVfG geregelt. Nach der Generalklausel in § 44 Abs. 1 LVwVfG ist ein Verwaltungsakt nichtig, soweit er an einem besonders schwerwiegenden Fehler leidet und dies bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommenden Umstände offensichtlich ist.

a) Fehlende örtliche Zuständigkeit

Besondere Nichtigkeitsvorschriften enthält § 44 Abs. 2 LVwVfG: So ist ein Verwaltungsakt gem. § 44 Abs. 2 Nr. 3 LVwVfG nichtig, wenn er von einer Behörde außerhalb ihrer durch § 3 Abs. 1 Nr. 1 LVwVfG begründeten Zuständigkeit erlassen wurde, ohne dass diese hierzu ermächtigt ist. Gem. § 3 Abs. 1 Nr. 1 LVwVfG ist in Angelegenheiten, die sich auf unbewegliches Vermögen oder ein ortsgebundenes Recht oder Rechtsverhältnis beziehen, die Behörde, in deren Bezirk das Vermögen oder der Ort liegt, örtlich zuständig. In anderweitigen Fällen der örtlichen Unzuständigkeit liegt gem. § 44 Abs. 3 Nr. 1 LVwVfG dagegen keine Nichtigkeit vor.

b) Fehlende sachliche Zuständigkeit

Die sachliche Unzuständigkeit ist nach der Generalklausel in § 44 Abs. 1 LVwVfG zu bewerten. Ein besonders schwerwiegender Fehler in diesem Sinne liegt vor, wenn ein Fall absoluter sachlicher Unzuständigkeit gegeben ist; das heißt, wenn eine Behörde tätig wird, die unter keinem, wie auch immer gearteten Umstand mit der Sache befasst sein kann.²²⁶ Ansonsten führt die sachliche Unzuständigkeit regelmäßig nur zur Anfechtbarkeit, nicht aber zur Nichtigkeit des Verwaltungsakts²²⁷ und somit auch nicht zur Nichtigkeit eines Vertrages mit entsprechendem Inhalt gem. § 59 Abs. 2 Nr. 1 LVwVfG. Der Vertrag kann jedoch gem. § 59 Abs. 2 Nr. 2 LVwVfG nichtig sein, wenn ein Verwaltungsakt mit entsprechendem Inhalt nicht nur wegen eines Verfahrens- oder Formfehlers im Sinne des § 46 LVwVfG rechtswidrig wäre

²²⁶ Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2022, § 44 Rn. 111, 170.

²²⁷ Goldhammer, in: Schoch/Schneider, VwVfG, 4. EL November 2023, § 44 Rn. 51.

und dies den Vertragsschließenden bekannt war. Die sachliche Unzuständigkeit wird von § 46 LVwVfG nicht erfasst.²²⁸ Schließlich kann sich die Nichtigkeit des Vertrages aus § 59 Abs. 1 i.V.m. § 134 BGB ergeben, sofern der Zuständigkeitsfehler der Schwere nach dem Nichtigkeitsgrund des § 44 Abs. 2 Nr. 3 LVwVfG entspricht.²²⁹

2. Raumordnerische Verträge mit Gemeinden

Fraglich ist, ob im Hinblick auf die Kompetenzgrenzen des Trägers der Raumordnungsplanung eine zu große Regelungsdichte in einem raumordnerischen Vertrag mit einer Gemeinde dazu führt, dass der Bereich der Raumordnung überschritten und die kommunale Planungshoheit der Gemeinden unzulässig verkürzt wird.²³⁰

a) Verfassungsrechtliche Grenzen für Festlegungen in Raumordnungsplänen

Wie oben bereits ausgeführt, sind der Festlegung von Standorten für Industrie-, Gewerbe- oder Logistikansiedlungen in Raumordnungsplänen hinsichtlich deren Konkretisierungsgrades verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt.²³¹ Entscheidendes Kriterium für die Eröffnung und Begrenzung der Kompetenz der Träger der Raumordnungsplanung ist, ob ein überörtlicher und überfachlicher raumstruktureller Koordinationsbedarf besteht.²³² Standortausweisungen in Raumordnungsplänen sind „hinsichtlich ihrer Detailschärfe den Aufgaben und Leitvorstellungen einer nachhaltigen Raumentwicklung verpflichtet“ und dürfen den Kompetenzbereich der überfachlichen und überörtlichen Planung nicht verlassen.²³³ Abzugrenzen ist

²²⁸ *Schneider*, in: Schoch/Schneider, VwVfG, 4. EL November 2023, § 46 Rn. 30.

²²⁹ *Brosius-Gersdorf*, in: Schoch/Schneider, VwVfG, 4. EL November 2023, § 59 Rn. 147.

²³⁰ Vgl. *Tyczewski*, BauR 2021, 152 (162).

²³¹ Siehe oben A, II, 1 und B, I, 2, b).

²³² BVerwG, Urt. v. 15.05.2003 – 4 CN 9.01, BVerwGE 118, 181 (186); Urt. v. 16.03.2006 – 4 A 1075.04, BVerwGE 125, 116 Rn. 64; *Hendler*, LKRZ 2007, 1 (1 f.); *Rojahn*, NVwZ 2011, 654 (655).

²³³ BVerwG, Urt. v. 16.03.2006 – 4 A 1075.04, BVerwGE 125, 116 Rn. 64 f.

die höherstufige Raumordnung als überörtliche Planung von der niedrigstufigeren Bauleitplanung als städtebauliche Planung.²³⁴

Wer seine Handlungen auf den Kompetenztitel der Raumordnung stützt, kann keine Festlegungen mit bodenrechtlicher Wirkung treffen.²³⁵ Eine bis in alle Details abschließende Festlegung widerspricht daher dem Konzept der abgestuften Planung und der zugrundeliegenden Kompetenzverteilung.²³⁶ Zudem ist die Kompetenz der Raumordnungsplanung durch die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung gem. Art 28 Abs. 2 GG und Art. 71 BW LV begrenzt, wozu auch die Planungshoheit zählt.²³⁷ Raumordnerische Verträge, die diesen Kompetenzrahmen nicht beachten und in den Kompetenzbereich der Gemeinde hinübergreifen, könnten daher unwirksam sein.²³⁸ Diesbezüglich wird vertreten, dass verbindliche Konkretisierungen landesplanerischer Erfordernisse durch vertragliche Absprachen ihre Grenze in dem Konkretisierungsgrad fänden, bis zu dem Festlegungen in Raumordnungsplänen möglich seien.²³⁹ Was nicht Inhalt eines Raumordnungsplans sein könne, könne sich die Raumordnungsverwaltung auch nicht per Vertrag versprechen lassen.²⁴⁰ Auch durch Zustimmung der Gemeinde könne der gesetzlich zugewiesene Aufgabenbereich der Raumordnung nicht erweitert werden.²⁴¹ Dieser Auffassung kann jedoch nicht zugestimmt werden.

²³⁴ Vgl. BVerwG, Urt. v. 20.08.1992 – 4 NB 20.91, BVerwGE 90, 329 (333).

²³⁵ BVerwG, Urt. v. 20.08.1992 – 4 NB 20.91, BVerwGE 90, 329 (334); *Kümper*, in: Kment, ROG, 2019, Einleitung Rn. 21.

²³⁶ Vgl. *Hendler*, LKRZ 2007, 1 (2).

²³⁷ *Dreier*, in: *Dreier*, GG, 2015, Art. 28 Rn. 130 f.

²³⁸ So *Mahlburg*, Raumordnerische Verträge nach § 13 S. 5 ROG, 2002, S. 233 f.

²³⁹ *Mahlburg*, Raumordnerische Verträge nach § 13 S. 5 ROG, 2002, S. 266.

²⁴⁰ *Mahlburg*, Raumordnerische Verträge nach § 13 S. 5 ROG, 2002, S. 266 f.

²⁴¹ *Mahlburg*, Raumordnerische Verträge nach § 13 S. 5 ROG, 2002, S. 269 f.

b) Keine Nichtigkeit aufgrund örtlicher Unzuständigkeit

Die Abgrenzung der Raumordnungsplanung von der Bauleitplanung ist kein Problem der örtlichen Zuständigkeit gem. § 3 Abs. 1 Nr. 1 LVwVfG. Sowohl der jeweilige Träger der Raumordnungsplanung als auch die jeweilige Gemeinde sind für die Überplanung des Gemeindegebiets – und damit auch für die Planung der Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Logistik – örtlich zuständig. Vielmehr handelt es sich hierbei um eine Frage der sachlichen Zuständigkeit, nämlich um eine Unterscheidung der Kompetenzen der verschiedenen Planungsebenen. Die Anwendung des § 59 Abs. 2 Nr. 1 LVwVfG i.V.m. § 44 Abs. 2 Nr. 3 LVwVfG aufgrund fehlender örtlicher Zuständigkeit kommt daher nicht in Betracht.²⁴²

c) Keine Nichtigkeit aufgrund absoluter sachlicher Unzuständigkeit

Auch eine Nichtigkeit des Vertrags nach § 59 Abs. 2 Nr. 1 LVwVfG i.V.m. § 44 Abs. 1 LVwVfG aufgrund fehlender sachlicher Unzuständigkeit ist nicht gegeben, wenn der raumordnungsrechtliche Vertrag in den Kompetenzraum der Bauleitplanung vordringt. Wie oben ausgeführt, liegt ein besonders schwerwiegender Fehler im Sinne des § 44 Abs. 1 LVwVfG nur vor, wenn ein Fall absoluter sachlicher Unzuständigkeit gegeben ist. Es muss eine Behörde tätig werden, die unter keinem, wie auch immer gearteten Umstand mit der Sache befasst sein kann.²⁴³ Der zulässige Konkretisierungsgrad von Standortfestlegungen in Raumordnungsplänen ist jedoch äußerst schwierig zu bestimmen und steht daher nicht im Vorhinein fest.²⁴⁴ Es kann folglich nicht von einer absoluten sachlichen Unzuständigkeit gesprochen werden, bei der eine Behörde tätig wird, die unter keinem, wie auch immer gearteten Umstand mit der Sache befasst sein kann.

²⁴² A.A. *Spannowsky*, Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen, 1999, S. 58.

²⁴³ Siehe hierzu oben unter C, VI, 1, b).

²⁴⁴ Siehe hierzu oben A, II, 1 und B, I, 2, b).

d) Keine Nichtigkeit aufgrund Rechtswidrigkeit des Vertrages

§ 59 Abs. 2 Nr. 2 LVwVfG, wonach ein subordinationsrechtlicher Vertrag nichtig ist, wenn ein Verwaltungsakt mit entsprechendem Inhalt nicht nur wegen eines Verfahrens- oder Formfehlers im Sinne des § 46 rechtswidrig wäre und dies den Vertragsschließenden bekannt war, ist vorliegend ebenfalls nicht einschlägig. Voraussetzung für die Nichtigkeit nach § 59 Abs. 2 Nr. 2 LVwVfG ist die Rechtswidrigkeit des Vertrags.²⁴⁵ Das gleiche gilt für § 59 Abs. 1 LVwVfG i.V.m. § 134 BGB, wonach ein Vertrag nichtig ist, der gegen ein gesetzliches Verbot verstößt.²⁴⁶ Die Rechtswidrigkeit des Vertrages kann sich dabei in beiden Fällen aus einem Verstoß gegen Unions-, Bundes- und Landesrecht einschließlich Verfassungsrecht oder einer Verletzung von Rechtsverordnungen und Satzungen ergeben.²⁴⁷

In Frage steht hier ein Verstoß gegen die gesetzliche Kompetenzverteilung zwischen der Raumordnungsplanung und der Bauleitplanung sowie gegen die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinde gem. Art. 28 Abs. 2 GG. Ein solcher Gesetzesverstoß liegt jedoch nicht vor, wenn der Vertrag Vereinbarungen enthält, die ein ihrem Konkretisierungsgrad über das hinausgehen, was in Raumordnungsplänen an Festlegungen möglich wäre.

aa) Kompetenzabgrenzung im Rahmen raumordnerischer Verträge

Die Kompetenzabgrenzung der Raumordnungsplanung zur Bauleitplanung ist, wie oben ausgeführt, anhand der Überfachlichkeit und Überörtlichkeit der Raumordnungsplanung vorzunehmen. Zu beachten ist aber, dass der Gesetzgeber in § 14 Abs. 1 S. 1 ROG dem Träger der Raumordnungsplanung explizit auch die Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch raumordnerische Zusammenarbeit als Aufgabe

²⁴⁵ Brosius-Gersdorf, in: Schoch/Schneider, VwVfG, 4. EL November 2023, § 59 Rn. 157; Siegel, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2022, § 59 Rn. 37 ff.

²⁴⁶ Siehe hierzu oben unter C, III, 3.

²⁴⁷ Brosius-Gersdorf, in: Schoch/Schneider, VwVfG, 4. EL November 2023, § 59 Rn. 157; Siegel, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2022, § 59 Rn. 10.

zugewiesen hat, wozu gem. § 14 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 ROG auch vertragliche Vereinbarungen gehören. Das gesetzliche Aufgabenfeld der Raumordnung ist damit nicht auf die klassische Raumordnungsplanung im engeren Sinne der *Planaufstellung* beschränkt, sondern umfasst auch die Planverwirklichung.²⁴⁸ Die Verwirklichung von Raumordnungsplänen erfolgt durch die Bauleitplanung der Gemeinden. Auf diese muss der Träger der Raumordnungsplanung durch raumordnerische Verträge Einfluss nehmen können, ansonsten liefe die Regelung in § 14 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 ROG leer. Die Zuständigkeitsgrenzen, die für das Verhältnis der Raumordnungsplanung zur Bauleitplanung entwickelt wurden, können daher für die Aufgabe der Planverwirklichung nicht unverändert übernommen werden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass im Rahmen der Planverwirklichung durch raumordnerische Verträge eine weitergehende Kompetenz des Trägers der Raumordnungsplanung besteht, als im Rahmen der Raumordnungsplanung.

bb) Vertragsschluss als Ausübung der Selbstverwaltungsgarantie

Durch den Abschluss eines raumordnerischen Vertrages, der in seinem Konkretisierungsgrad über das hinausgeht, was in Raumordnungsplänen an Festlegungen möglich wäre, wird die Gemeinde auch nicht in ihrer Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG verletzt. Vielmehr entschließt sich die Gemeinde im Falle eines freiwilligen Vertragsschlusses, ihre Planungshoheit auf diese Art und Weise wahrzunehmen. Gem. Art. 28 Abs. 2 GG muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze *in eigener Verantwortung* zu regeln. Von der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG umfasst ist somit auch die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden, also eine Ermessens- und Gestaltungsfreiheit bezüglich der Art und Weise der Ausübung der gemeindlichen Hoheitsrechte.²⁴⁹ Die Gemeinde

²⁴⁸ Vgl. *Spannowsky*, Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen, 1999, S. 58.

²⁴⁹ *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, 17. Aufl. 2022, GG Art. 28 Rn. 30.

darf sich daher auch dazu entschließen, im Rahmen ihrer Planungshoheit vertragliche Bindungen einzugehen und insofern die Entwicklungen im Hinblick auf die Bodennutzung längerfristig zu steuern. Zu beachten sind dabei zwar die gesetzlichen Grenzen,²⁵⁰ wie beispielsweise das Verbot der Vorwegbindung. Darüber hinaus ist jedoch keine (verfassungsrechtliche) Einschränkung der Gemeinden zum Abschluss entsprechender raumordnerischer Verträge erkennbar.

3. Zwischenfazit

Der raumordnerische Vertrag zwischen dem Träger der Raumordnungsplanung und der Gemeinde darf daher in seinem Konkretisierungsgrad über das hinausgehen, was in Raumordnungsplänen an Festlegungen möglich wäre. Ein Gesetzesverstoß und damit ein rechtswidriger Vertragsinhalt ist dadurch nicht gegeben. Die Kompetenzgrenzen des Trägers der Raumordnungsplanung im Rahmen der klassischen Raumordnungsplanung unterscheiden sich von denjenigen im Rahmen der Planverwirklichung. Eine Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden ist zudem bei einem freiwilligen Vertragsabschluss nicht ersichtlich.

VII. Rechtsfolgen und Durchsetzung

1. Vertragliche Erfüllungsansprüche

Aus einem wirksamen raumordnerischen Vertrag ergeben sich (gegenseitige) vertragliche Erfüllungsansprüche.²⁵¹ Da es nicht möglich ist, Ziele der Raumordnung durch vertragliche Vereinbarungen festzulegen,²⁵² –

²⁵⁰ Jarass, in: Jarass/Pieroth, 17. Aufl. 2022, GG Art. 28 Rn. 30.

²⁵¹ Spannowsky, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, ROG, Band 2, L § 13 Rn. 75.

²⁵² Pleiner, in: Kment, ROG, 2019, § 14 Rn. 33; Stüer, Bau- und Fachplanungsrecht, 2015, Kap. 11 Rn. 343; Tyczewski, BauR 2021, 152 (157).

das ist gem. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG nur in Raumordnungsplänen möglich – bestehen stets nur vertragliche Bindungswirkungen und keine gesetzlichen Bindungswirkungen gem. § 4 ROG oder § 1 Abs. 4 BauGB.²⁵³

Über § 62 S. 2 LVwVfG, wonach ergänzend die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs entsprechend gelten, findet das Leistungsstörungenrecht des BGB Anwendung.²⁵⁴ Gem. §§ 280 ff. BGB kann deshalb bei Nicht- oder Schlechtleistung auch ein Schadensersatzanspruch bestehen. Kommt der Vertragspartner seiner Leistungs- oder Schadensersatzpflicht nicht nach, sind die vertraglichen Ansprüche auf dem Verwaltungsrechtsweg im Wege der Leistungsklage durchzusetzen.²⁵⁵ Im Vertrag können jedoch auch Schlichtungsmechanismen oder Schiedsgerichte festgelegt werden.²⁵⁶ Möglich ist auch die Unterwerfung unter die sofortige Vollstreckung gem. § 61 LVwVfG.

2. Vertragliche Sanktionen

Zur Absicherung der vertraglichen Ansprüche kann auch eine Vertragsstrafe vereinbart werden.²⁵⁷ Über § 62 S. 2 LVwVfG finden diesbezüglich die Vorschriften der §§ 339 ff. BGB zur Vertragsstrafe Anwendung. Gem. § 344 BGB ist die getroffene Vereinbarung einer Strafe für den Fall der Nichterfüllung des Versprechens unwirksam, wenn das Gesetz das Versprechen einer Leistung ebenfalls für unwirksam erklärt. Die Vertragsstrafe muss sich daher auf einen zulässigen Vertragsinhalt beziehen.²⁵⁸ Zudem darf die Vertragsstrafe nicht gegen das Übermaßverbot

²⁵³ *Grotefels/Lorenz*, UPR 2001, 328 (333); *Spannowsky*, Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen, 1999, S. 52.

²⁵⁴ *Grotefels/Lorenz*, UPR 2001, 328 (334); *Pleiner*, in: *Kment*, ROG, 2019, § 14 Rn. 47.

²⁵⁵ *Grotefels/Lorenz*, UPR 2001, 328 (334); *Spannowsky*, in: *Bielenberg/Runkel/Spannowsky*, ROG, Band 2, L § 13 Rn. 79.

²⁵⁶ *Pleiner*, in: *Kment*, ROG, 2019, § 14 Rn. 40.

²⁵⁷ *Grotefels/Lorenz*, UPR 2001, 328 (334); *Pleiner*, in: *Kment*, ROG, 2019, § 14 Rn. 40; *Spannowsky*, in: *Bielenberg/Runkel/Spannowsky*, ROG, Band 2, L § 13 Rn. 82.

²⁵⁸ *Pleiner*, in: *Kment*, ROG, 2019, § 14 Rn. 40; *Spannowsky*, in:

verstoßen.²⁵⁹ Ist die Strafe unverhältnismäßig hoch, so kann sie gem. § 343 Abs. 1 S. 1 BGB auf Antrag des Schuldners auf den angemessenen Betrag herabgesetzt werden.

In Betracht käme vorliegend die Vereinbarung einer Geldstrafe für den Fall, dass die Gemeinde das vereinbarte Planungskonzept nicht in ihre Abwägung im Rahmen der Aufstellung des Bauleitplans einstellt. Möglich ist auch der Verlust von Fördermitteln oder Finanzausweisungen, sofern auf diese kein gesetzlicher Anspruch besteht. Vertragliche Sanktionen bei Nichtaufstellung eines entsprechenden Bauleitplans sind jedoch nicht möglich,²⁶⁰ da eine entsprechende vertragliche Verpflichtung nicht wirksam begründet werden kann.²⁶¹

VIII. Fazit

Raumordnerische Verträge können für die Sicherstellung der Entwicklung landesweit bedeutsamer Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Logistik in einem gewissen Umfang nützlich sein. Da in raumordnerischen Verträgen mit den Gemeinden auch Festlegungen getroffen werden können, die in dieser Detailschärfe in Raumordnungsplänen nicht möglich sind, ist insofern eine Konkretisierung der Ziele der Raumordnung möglich. Zu beachten ist, dass die Verträge keinen planersetzenden Inhalt haben dürfen. Es bedarf daher stets einer Ausweisung im Raumordnungsplan, zu dessen Verwirklichung der raumordnerische Vertrag abgeschlossen wird.

Nicht möglich ist es, die Gemeinden zu einer bestimmten Planung vertraglich zu verpflichten. Gem. § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB kann ein Anspruch auf

Bielenberg/Runkel/Spannowsky, ROG, Band 2, L § 13 Rn. 82.

²⁵⁹ Pleiner, in: Kment, ROG, 2019, § 14 Rn. 40; Spannowsky, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, ROG, Band 2, L § 13 Rn. 82.

²⁶⁰ Vgl. Stüer, StuGR 2000, 21 (22).

²⁶¹ Siehe zum Verbot der planerischen Vorwegbindung der Gemeinde oben unter C, V, 1.

die Aufstellung von Bauleitplänen und städtebaulichen Satzungen nicht durch Vertrag begründet werden. Die Gemeinden können also nicht verpflichtet werden, ein bestimmtes Planungskonzept durch Bebauungsplan umzusetzen, es sei denn, dieses Planungskonzept ergibt sich bereits aus dem jeweiligen Ziel der Raumordnung. Soweit die Anpassungspflicht gem. § 1 Abs. 4 BauGB reicht, können auch (sanktionsbewehrte) vertragliche Ansprüche begründet werden.

Die Vereinbarung einer bestimmten Planungskonzeption ist lediglich im Rahmen der Abwägung bei Aufstellung des Bebauungsplans zu berücksichtigen. Soll anderen Belangen der Vorrang eingeräumt werden, bedarf es hierfür gewichtiger Gründe. Soweit der Vertrag klarstellt, dass ein Anspruch auf Bauleitplanung nicht begründet werden soll, sondern lediglich Absprachen hinsichtlich des Planungskonzepts getroffen werden, die von der Gemeinde im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen sind, verstößt dieser nicht gegen das Vorwegbindungsverbot. Der Träger der Raumordnungsplanung hat dann als Vertragspartner gegenüber der Gemeinde einen entsprechenden Anspruch auf Berücksichtigung der Vereinbarung im Rahmen der Abwägung, die auch über das Konkretisierungsmaß hinausgehen kann, welches die Kompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG erlaubt.

Raumordnerische Verträge haben stets (nur) vertragliche Erfüllungsansprüche zur Folge, die gerichtlich durchgesetzt werden müssen. Gesetzliche Bindungswirkungen im Sinne des § 4 ROG oder § 1 Abs. 4 BauGB ergeben sich daraus nicht. Allerdings kann eine unterbliebene Berücksichtigung der vertraglichen Bindung im Rahmen der Abwägung bei der Aufstellung des Bauleitplans zur Unwirksamkeit des Plans führen. Vertragsstrafen können unter Berücksichtigung der Vorschriften der §§ 339 ff. BGB vereinbart werden. Sie müssen sich auf einen zulässigen Vertragsinhalt beziehen und dürfen nicht gegen das Übermaßverbot verstoßen.

D. GRUNDSTÜCKSBESCHAFFUNG UND GRUNDSTÜCKSVERGABE

I. Vorüberlegungen

Der Erfolg der Ansiedlungsstrategie des Landes Baden-Württemberg kann in der Praxis seine volle Wirksamkeit dann entfalten, wenn idealerweise neben den planungsrechtlichen Grundlagen und einer denkbaren vertraglichen Flankierung auch die Eigentumslagen bezüglich der fraglichen Grundstücke, die zur Realisierung des Vorhabens benötigt werden, geklärt sind. In diesem Fall können zugunsten der Projektträger zügig Baugenehmigungen erteilt werden – wobei hier gewisse unvermeidbare Zeitbedarfe aus Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung, aber auch allgemein aus den teils aufwendigen Vorgaben des Umweltrechts berücksichtigt werden müssen.²⁶²

Es stellt sich also die Herausforderung, neben den planungsrechtlichen Bedingungen auch den Erwerb der Grundstücke möglichst effektiv vorzubereiten. Stehen Grundstücke im Eigentum von desinteressierten Privatpersonen, dürfte dies die Vorhabenrealisierung durch ein Unternehmen nämlich erschweren, wenn nicht gar unmöglich machen. Außerdem ist es wünschenswert, dass eine zielgerichtete Bauleitplanung, die diesen Prozess begleitet, durch die Kommunen zügig in Fortsetzung der raumordnungsrechtlichen Grundlagen durchgeführt wird.

²⁶² Beispielsweise enthält das UVPG umfangreiche Regelungen zur Beteiligung (§§ 17-22 UVPG zur UVP sowie §§ 41 f. UVPG zur SUP) sowie Fristenregelungen. So beträgt die Frist für die Äußerungen der betroffenen Öffentlichkeit einen Monat (nach Ablauf der Auslegungsfrist), § 21 Abs. 2 UVPG. Manche bezeichnen das Umweltrecht gar als „Unsicherheitsfaktor“: *Ruge*, ER 2019, 135 (141); *Ruge*, NVwZ 2023, 870 (871).

II. Bauleitplanung und Genehmigung ohne Rücksicht auf Eigentum

1. Eigentumslage und Planungsaktivitäten

Zu Beginn der weiteren rechtlichen Analyse soll herausgestellt werden, welche Bedeutung die Eigentumslage auf Planungs- und Genehmigungsabläufe hat: Sie ist zwar in Hinblick auf die tatsächliche Verwirklichung von großen Projekten von Bedeutung,²⁶³ nicht aber für die Planungsaktivitäten der Gemeinde sonderlich relevant. Die Bauleitplanung – also die Ausarbeitung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen – fragt nämlich grundsätzlich nicht danach, in wessen Eigentum die zu überplanenden Grundstücke stehen.²⁶⁴ Insbesondere ist es für die Aufstellung eines Bebauungsplans oder die Wahl von Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 BauGB irrelevant, ob die betroffenen Grundstücke im Eigentum der planenden Gemeinde oder eines Dritten stehen.²⁶⁵ Die Bauleitplanung muss nicht einmal den Verlauf der Grundstücksgrenzen berücksichtigen.²⁶⁶

Allerdings müssen die privaten Belange – also auch die Belange und Interessen der Eigentümer von Grundstücken im Plangebiet – bei der Aufstellung von Bauleitplänen berücksichtigt werden (Abwägungsgebot, § 1 Abs. 7 BauGB).²⁶⁷ Die Gemeinde ist im Rahmen gerechter Abwägung an die verfassungsrechtliche Garantie des Eigentums (Art. 14 GG) gebunden und

²⁶³ Siehe dazu die nachfolgenden Hinweise unter D, III, 1.

²⁶⁴ Hinweise des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zu ungeklärten Eigentumsverhältnissen in der Bauleitplanung, LKV 1991, 234 (234).

²⁶⁵ BVerwG, Beschl. v. 07.04.1997 – 4 B 64/97, NVwZ-RR 1997, 515 (516).

²⁶⁶ Hinweise des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zu ungeklärten Eigentumsverhältnissen in der Bauleitplanung, LKV 1991, 234 (234).

²⁶⁷ VG Düsseldorf, Urt. v. 02.03.2007 – 1 K 4143/06, BeckRS 2007, 22512; Hinweise des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zu ungeklärten Eigentumsverhältnissen in der Bauleitplanung, LKV 1991, 234 (234). Damit kann das Grundeigentum eine Bedeutung für die Planung entfalten, wenn es in Form der privaten Belange mit in die Abwägung einfließt; *Kment*, Öffentliches Baurecht Band I, 8. Aufl. 2022, § 4 Rn. 51. Ausführlich zum Abwägungsgebot: *Jarass/Kment*, BauGB, 3. Aufl. 2022, § 1 Rn. 39–41; *Dirnberger*, in: *Spannowsky/Uechtritz*, BeckOK BauGB, 61. Edition, BauGB § 1 Rn. 132 ff.

unterliegt somit insbesondere den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit.²⁶⁸ Eigentümerinteressen können folglich in Abhängigkeit davon variierend (aber nicht unüberwindbar) auf die Abwägung Einfluss nehmen, ob sie private Belange widerspiegeln oder Belange einer dinglich berechtigten öffentlichen Körperschaft.

Für diese Abwägung ist es unerheblich, dass der Eigentümer eines Grundstücks im Plangebiet nicht zu einem Verkauf an spätere Projektträger bereit ist bzw. selbst nicht die Verwirklichung des Planungsziels anstrebt; dieser Umstand stellt kein Hindernis für die Bauleitplanung dar. Insbesondere nimmt eine fehlende Verkaufsbereitschaft oder Verwirklichungsbereitschaft der Bauleitplanung nicht ihre Erforderlichkeit nach § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB.²⁶⁹ Für diese Einschätzung spricht, dass trotz jeder Verweigerungshaltung eine Verwirklichung von Projekten nicht völlig ausgeschlossen ist, da gegebenenfalls das Instrument der Enteignung nutzbar gemacht werden könnte.²⁷⁰

2. Eigentumslage und Genehmigungen

Ähnlich gleichgültig ist das Genehmigungsrecht hinsichtlich der Eigentumslage. Es ist nach allgemeinen Grundsätzen des Baurechts nämlich zulässig, eine Baugenehmigung bzw. eine qualifizierte Genehmigung²⁷¹ dem

²⁶⁸ *Jarass/Kment*, BauGB, 3. Aufl. 2022, § 1 Rn. 40. Zu Bedeutung des Eigentums in der Abwägung: *Dirnberger*, in: *Spannowsky/Uechtritz*, BeckOK BauGB, 61. Edition, BauGB § 1 Rn. 156 ff.

²⁶⁹ Der Wille eines Eigentümers, die Realisierung einer Festsetzung zu verhindern, führt nicht zur Rechtswidrigkeit derselben: BVerwG, Beschl. vom 24.2.2022 – 4 BN 49.21, ZfBR 2022, 475 Rn. 4; Beschl. v. 13.6.2023 – 4 BN 33.22, BeckRS 2023, 20250 Rn. 6; *Dirnberger*, in: *Spannowsky/Uechtritz*, BeckOK BauGB, 62. Edition, § 1 Rn. 40a.

²⁷⁰ Siehe hierzu ausführlich unten D, III, 3.

²⁷¹ Zu denken ist an eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung nach § 6 BImSchG oder an eine Planfeststellung auf fachgesetzlicher Grundlage.

an der Ansiedlung interessierten Unternehmen zu erteilen, selbst wenn dieses noch nicht Eigentümer der betreffenden Flächen ist.²⁷²

Für die Antragstellung kommt es allein auf die Eigenschaft als Bauherr an.²⁷³ Diese ist nicht von der privatrechtlichen Berechtigung an dem betreffenden Grundstück abhängig.²⁷⁴ Der Nachweis des Grundeigentums oder eines vergleichbaren Rechts ist also keine Voraussetzung für die Baugenehmigung.²⁷⁵ Die verfassungsrechtliche Wurzel des Anspruchs auf die Baugenehmigung liegt nämlich nicht allein in Art. 14 Abs. 1 GG, sondern vielmehr in dem von Eigentum unabhängigen Art. 2 Abs. 1 GG.²⁷⁶

Nichtsdestotrotz ist es in seltenen Ausnahmefällen möglich, dass das Fehlen einer dinglichen Berechtigung einen (*verfahrensrechtlichen*) Grund für die Ablehnung der Baugenehmigung liefert.²⁷⁷ Ursache für die Ablehnung ist

²⁷² Der Nachweis des Grundeigentums ist keine Voraussetzung für die Baugenehmigung: BVerwG, Urt. v. 23.03.1973 – IV C 49.71, BVerwGE 42, 115 (116).

²⁷³ Ausführlich zum Begriff des Bauherrn: *Scorl*, Der Bauherr als Rechtsbegriff, 1988.

²⁷⁴ BVerwG, Urt. v. 23.03.1973 – IV C 49.71, BVerwGE 42, 115 (116); *Menger/Erichsen*, VerwArch. 56, 374 (388). Implizit: BVerwG, Beschl. v. 18.05.1994 – 4 NB 27.93, NVwZ 1995, 264 (265); VGH München, Beschl. v. 03.11.1972 – 218 I 72, BayVBl. 1973, 102 (102). Im Kontext des bayerischen Landesrechts: VGH München, Beschl. v. 02.02.2021 – 9 ZB 19.877, BeckRS 2021, 2854 Rn. 10; *Würfel*, in: Busse/Kraus, BayBO, 152. EL Oktober 2023, Art. 50 Rn. 9; *Michl*, in: Spannowsky/Manssen, BeckOK Bauordnungsrecht Bayern, 28. Edition, BayBO Art. 50 Rn. 6. Im Kontext des baden-württembergischen Landesrechts: *Hofmeister/Mayer*, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK Bauordnungsrecht Baden-Württemberg, Stand 15.01.2024, BWLBO, BWLBO § 42 Rn. 1. Auf die in der Praxis typische Situation, dass im Sinne einer schlüsselfertigen Übergabe, der Bauträger, Generalübernehmer oder -unternehmer Bauherr sein soll, hinweisend: *Malmendier*, BauR 2001, 565 (566).

²⁷⁵ Ausdrücklich: BVerwG, Urt. v. 23.03.1973 – IV C 49.71, BVerwGE 42, 115 (116).

²⁷⁶ BVerwG, Urt. v. 23.03.1973 – IV C 49.71, BVerwGE 42, 115 (116). So auch: *Menger/Erichsen*, VerwArch. 56, 374 (387).

²⁷⁷ „Das Eigentum oder ein vergleichbares Recht ist nicht Voraussetzung einer Baugenehmigung, sondern es ist umgekehrt das Fehlen entsprechender Berechtigungen (nur) unter ganz bestimmten Umständen ein verfahrensrechtlicher Grund, die beantragte Genehmigung zu versagen.“, BVerwG, Urt. v. 23.03.1973 – IV C 49.71, BVerwGE 42, 115 (116).

dann das fehlende schutzwürdige Antrags-/Sachbescheidungsinteresse, obwohl an sich ein Anspruch auf die Genehmigung besteht.²⁷⁸ Ist der Antragsteller also an der Verwertung der Baugenehmigung gehindert – wie dies bei fehlender privatrechtlicher Berechtigung der Fall sein kann – so entfällt das schutzwürdige Interesse an einer Baugenehmigung und die zuständige Behörde *kann* (muss aber nicht) die Erteilung der Genehmigung ablehnen.²⁷⁹

III. Eigentumlagen und die Verwirklichung großer Projekte

1. Praktische Herausforderungen, insbesondere bei zersplitterten Eigentumsrechten

Ungeachtet der rechtlichen Ausgangslage²⁸⁰ ist es in der Praxis von Vorteil, wenn Bauherren- und Eigentümereigenschaft zusammenfallen: Denn besteht kein öffentliches Eigentum an den relevanten Grundstücken, ist die Verwirklichung des Vorhabens vom individuellen Willen der jeweiligen Eigentümer abhängig. Dies kann unbedeutend sein, wenn der Projektträger auch realisierungswilliger Eigentümer ist. Privates Eigentum wird aber zum Problem, wenn der Eigentümer sich gegen die Realisierung der planungsrechtlichen Vorgaben stellt. Die Nutzung einer erteilten Baugenehmigung hängt schließlich zwingend von dem Einverständnis der

²⁷⁸ BVerwG, Urt. v. 23.03.1973 – IV C 49.71, BVerwGE 42, 115 (117).

²⁷⁹ BVerwG, Urt. v. 23.03.1973 – IV C 49.71, BVerwGE 42, 115 (117). Für den Fall, dass die Baugenehmigungsbehörde ein Zivilurteil erstritten hat, das feststellt, dass das betreffende Grundstück nicht bebaut werden darf, eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung der Baugenehmigungsbehörde, die Genehmigung zu erteilen, verneinend: BVerwG, Urt. v. 17.12.1964 – I C 130.63, BVerwGE 20, 124 (125 ff.). Zur grundsätzlichen Möglichkeit, Baugenehmigungen zu versagen, wenn die Nutzung der Baugenehmigung aufgrund rechtlicher oder tatsächlicher Umstände ausgeschlossen ist: *Kienzle*, NJW 1965, 1497 (1497 f.); *Schwerdtfeger*, DÖV 1966, 494 (496). Ausführlich zum Sachbescheidungsinteresse: *Gierth*, DVBl. 1967, 848.

²⁸⁰ Siehe die obigen Ausführungen unter D, II.

Eigentümer ab. Ist dieses nicht gegeben, kann sich der Eigentümer erfolgreich gegen Bauvorhaben auf seinem Grundstück zur Wehr setzen. Das Zivilrecht hält diesbezüglich wirksame Abwehransprüche bereit.²⁸¹

Diese starke Rechtsposition des Eigentümers kann gerade bei landesweit bedeutsamen Industrien, Gewerben und Logistik besonders kritische Ausmaße annehmen. Die fraglichen Vorhaben haben nämlich zumeist ein besonders ausgeprägtes Platzbedürfnis und benötigen beachtliche Flächen. Solche Flächen sind typischerweise nicht in *einer* privaten Hand; vielmehr bilden oft zahlreiche kleine Grundstücke mit Privateigentümern einen potenziellen landesbedeutsamen Standort. Bei einer Fläche, die für einen landesbedeutsamen Standort in Frage kommt, wird man von einer mittleren bis hohen zweistelligen Anzahl an Eigentümern ausgehen können.

In diesem Fall wäre es erforderlich, dass *alle* betroffenen Eigentümer freiwillig ihre Grundstücke an die Projektträger verkaufen oder diesen zumindest ein langjähriges Nutzungsrecht einräumen (Erbbaurecht),²⁸² um eine Projektrealisierung sicherzustellen. Die konkrete Ausgestaltung, insbesondere die konkrete Preisgestaltung der hierzu erforderlichen Verträge, unterliegt dabei dem individuellen Handlungsgeschick. Damit ergeben sich große Unsicherheiten für die an einer Ansiedlung interessierten Unternehmen, da in der Regel kein geschlossenes Meinungsbild bei den Eigentümern anzutreffen ist. Hinzu kommt der temporale Aspekt: Es ist schwer abzuschätzen, wieviel Zeit ins Land geht, um alle Eigentümer von einem Verkauf zu überzeugen.

Die praktische Lage verkompliziert sich zusätzlich, wenn man an den erweiterten Personenkreis derer denkt, die schuldrechtlich an den fraglichen

²⁸¹ Man denke nur an §§ 823, 1004 BGB.

²⁸² Ein Grundstück kann in der Weise belastet werden, dass demjenigen, zu dessen Gunsten die Belastung erfolgt, das veräußerliche und vererbliche Recht zusteht, auf oder unter der Oberfläche des Grundstücks ein Bauwerk zu haben (Erbbaurecht), § 1 Abs. 1 ErbbauRG.

Grundstücken berechtigt sein könnten und deren Rechtsverhältnisse im Fall der Nutzungsänderung einer Abwicklung bedürften.²⁸³

Aus alle diesen Überlegungen kann man ableiten, dass es – ungeachtet der rechtlichen Rahmenbedingungen – aus praktischen Erwägungen vorteilhaft ist, wenn die Eigentumssituation zugunsten desjenigen, der ansiedeln möchte, bereits zum Zeitpunkt der Bauleitplanung geklärt ist. Dies gewährleistet, dass sich die planerisch intendierte Grundstücksnutzung auch in der Realität einstellt. Als positiver Nebeneffekt erleichtert es sogar die Planung selbst, da sich entgegenstehende abzuwägende Belange zwangsläufig reduzieren und Prozessrisiken gesenkt werden.

2. Staatliche Eigentumsberechtigungen

Eine weitere Option, um die Verwirklichung der intendierten Projekte im Vorfeld sicherzustellen, ist, das Eigentum an den in Betracht kommenden Grundstücken im Eigentum des Landes Baden-Württemberg zu halten. Das Land Baden-Württemberg könnte in diesem Fall die betreffenden Grundstücke an das interessierte Unternehmen verkaufen und übereignen, wenn das notwendige Planungsrecht geschaffen wurde. So würde es den Weg für den zügigen Baubeginn ebnen können.

Ähnliche Vorzüge hätte es, wenn Kommunen Eigentümer der fraglichen Grundstücke wären. Im Falle kommunalen Eigentums liegt es nämlich ebenfalls nahe, dass die Gemeinde die Grundstücke den gewünschten Projektträgern zur Verfügung stellen wird.

Ist staatliches Eigentum nicht vorhanden, kann man zudem in Erwägung ziehen, das Eigentum privatrechtlich zu erwerben. Hierauf wird noch einzugehen sein.²⁸⁴

²⁸³ Hier ist beispielsweise im Außenbereich an Pächter zu denken.

²⁸⁴ Siehe die nachfolgenden Ausführungen unter D, IV, 1 und 3.

3. Enteignungen

Bisweilen gelingt es jedoch weder dem Projektträger noch staatlichen Stellen, fragliche Grundstücke zu erwerben bzw. vorzuhalten. Dies kann daran liegen, dass Grundstücksberechtigte die planerisch angestrebte Nutzung ablehnen, ihr gleichgültig gegenüberstehen oder an der Veränderung ihrer dinglichen Berechtigung kein Interesse haben. In diesen Fällen wird bisweilen in Erwägung gezogen, staatlich zu intervenieren. Die hierzu in Betracht kommende Enteignung (zugunsten Privater)²⁸⁵ ist allerdings als ein Instrument *ultima ratio* ausgestaltet; sie kann deshalb nur bei Vorliegen verschiedener, sehr strenger Voraussetzungen zur Anwendung kommen.²⁸⁶ Tatbestandlich ist u.a. erforderlich, dass die Enteignung dem Gemeinwohl dient; zudem muss ein Bezug zu qualifizierten städtebaulichen Interessen bestehen.²⁸⁷ Eine Enteignung (ausschließlich) zu Gunsten Privater scheidet, sowohl im Hinblick auf Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG als auch in Hinblick auf § 87 Abs. 1 BauGB aus.²⁸⁸

Demnach ist es nicht möglich, die Enteignung als Durchsetzungsmittel für auf dem freien Markt nicht realisierbare Güterbeschaffungen einzusetzen; es fehlt der Gemeinwohlbezug.²⁸⁹ Die notwendige Gemeinwohlerfüllung ist unter Einbindung Privater vielmehr nur denkbar, wenn (1) die Verwirklichung öffentlicher Gemeinwohlaufgaben durch Private oder (2) die Verwirklichung von Privaten zugeordneten Gemeinwohlaufgaben durch

²⁸⁵ Siehe hierzu ausführlich: *Fischer-Uebler*, Enteignung zugunsten Privater, 2023.

²⁸⁶ Siehe hierzu: *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 152. EL Oktober 2023, § 87 Rn. 38-46; *Petz*, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, 61. Edition, § 87 Rn. 32-41; *Gerhardt*, Gibt es verfassungsrechtliche Besonderheiten bei »Enteignungen zugunsten Privater«, in: Festschrift für Wolfgang Zeidler, Bd. 2, 1987, S. 1663-1675.

²⁸⁷ *Kment*, in: Jarass/Kment, BauGB, 2022, Art. 87 Rn. 11.

²⁸⁸ *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 152. EL Oktober 2023, § 87 Rn. 38; *Petz*, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, 61. Edition, § 87 Rn. 32.

²⁸⁹ *Petz*, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, 61. Edition, § 87 Rn. 32; *Halama*, in: Berliner Kommentar BauGB, 64. EL, § 87 Rn. 58.

Private erfolgt.²⁹⁰ Der Fall, dass landesbedeutsame Standorte für Unternehmen gesichert werden, die Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge erfüllen,²⁹¹ dürfte allerdings sehr selten sein. Allenfalls lässt sich über die zweite Kategorie nachdenken, also die Enteignung zugunsten von Gemeinwohlaufgaben, die den begünstigten Privaten zugeordnet sind und auch von diesen verwirklicht werden sollen. Gemeinwohlaufgaben, die Privaten zugeordnet sind und städtebauliche Bezüge aufweisen, können beispielweise die Schaffung von Wohnungen oder das Schließen von Baulücken sein,²⁹² nicht aber die allgemeine Verbesserung der Wirtschaftsstruktur.²⁹³ So hat das BVerfG in seiner Boxberg-Entscheidung ausgeführt:

„Jedenfalls deckt diese Vorschrift ebensowenig wie andere Regelungen des Bundesbaugesetzes eine Enteignung zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur und zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Dazu hätte es einer ausdrücklichen Entscheidung des Gesetzgebers bedurft, die über rein städtebauliche Belange hinaus wirtschafts- und allgemeinstrukturpolitische Probleme in den Blick genommen hätte. Für das Vorliegen einer solchen Entscheidung gibt es keine Anhaltspunkte.“²⁹⁴

Gewerbe- und Industrieansiedlungen sowie die Errichtung von Logistikzentren wurden bislang nicht ausdrücklich gerichtlich behandelt, sind

²⁹⁰ *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 152. EL Oktober 2023, § 87 Rn. 44 f. Ähnlich: *Halama*, in: Berliner Kommentar BauGB, 64. EL, § 87 Rn. 59-61.

²⁹¹ Diese Konstellation als unproblematischer einordnend: *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 152. EL Oktober 2023, § 87 Rn. 44.

²⁹² *Kment*, in: Jarass/Kment, BauGB, 2022, Art. 87 Rn. 11; *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 152. EL Oktober 2023, § 87 Rn. 45.

²⁹³ *Kment*, in: Jarass/Kment, BauGB, 2022, Art. 87 Rn. 11.

²⁹⁴ BVerfG, Urt. v. 24.3.1987 – 1 BvR 1046/85 –, BVerfGE 74, 264 (291).

aber nur schwerlich zu den qualifizierten Gemeinwohlaufgaben des Raumordnungsgesetzes zu zählen.

Prüft man trotz dieser Widrigkeiten weiter, bleiben noch weitere Voraussetzungen der §§ 85 ff. BauGB zu beachten: Erforderlich ist insbesondere ein hinreichender Enteignungszweck, eine sorgfältige enteignungsrechtliche Abwägung und die dauerhafte Sicherung des Enteignungszwecks.²⁹⁵ Ob diese aufgezeigten, sehr engen Voraussetzungen der städtebaulichen Enteignung im konkreten Fall landesweit bedeutsamer Industrie-, Gewerbe- und Logistikprojekte sichergestellt werden können, muss im Einzelfall sorgfältig untersucht werden. Es ist zu erwarten, dass nur in den seltensten Fällen die Voraussetzungen erfüllt sind.

4. Zwischenergebnis und erste Empfehlung

Um die praktische Grundlage für ein planerisches Tätigwerden – sei es auf Landes- oder kommunaler Ebene – zu schaffen, ist es empfehlenswert, zunächst die Eigentumlage zu klären und gegebenenfalls den Eigentumserwerb durch das Land Baden-Württemberg oder die Kommunen in Erwägung zu ziehen, wenn fragliche Projektträger keine dingliche Berechtigung besitzen. Die praktische Verwirklichung der planerischen Ziele gestaltet sich nämlich einfacher, wenn sich die Grundstücke im Eigentum des Landes oder der Kommunen befinden oder der Projektträger bereits dingliche Berechtigungen innehat.

Natürlich hängt auch der Erwerb durch das Land oder die Kommunen letztlich vom Willen der privaten Eigentümer ab. Allerdings ist es denkbar, dass die Widerstände geringer sind, wenn der Ankauf von Flächen im Verlauf mehrerer Jahr(zehnt)e geschieht als wenn ein (privater) Investor sich kurzfristig um den Ankauf bemüht. Jedenfalls würde die Vorschaltung des Eigentumserwerbs durch das Land oder die Kommunen die Zeitspanne für

²⁹⁵ *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 152. EL Oktober 2023, § 87 Rn. 46.

die Verwirklichung, die für den Investor von Belang ist, verkürzen. Langwierige Verhandlungen im Hinblick auf die Eigentumsverhältnisse wären dann bereits abgeschlossen, wenn der Investor Interesse an der Ansiedlung an dem landesbedeutsamen Standort signalisiert.

Eine Enteignung privater Grundstücke ist kein Ausweg, um sich Verhandlungen mit privaten Eigentümern zu ersparen. Die engen Voraussetzungen der städtebaulichen Enteignung, die als *ultima ratio* konzipiert ist, steht diesem Ansinnen grundsätzlich entgegen.

IV. Eigentumsverschaffung durch staatliche Stellen – Eigentumspositionen und Eigentumserwerb

In diesem Gliederungsabschnitt des Gutachtens soll die Eigentumsverschaffung durch staatliche Stellen im Fokus stehen. Primär fokussieren sich die Ausführungen auf die Frage, welche Rolle das Eigentum für die Projektrealisierung spielt und wer es hält. Liegt die dingliche Berechtigung bei Dritten, wird der Frage nachgespürt, ob und wie staatliche Institutionen Eigentum erwerben können.

1. Der Regelfall: Eigentumsverschaffung durch privaten Eigentumserwerb

Die nachfolgende Untersuchung darf mit der Feststellung beginnen, dass staatliche Stellen im Regelfall bei der Projektrealisierung nicht in den Eigentumserwerbsablauf eingebunden sind. In der überwiegenden Zahl der Fälle verschafft sich der Investor aus eigener Kraft die dingliche Berechtigung.

Dieser Grundfall des Eigentumserwerbs eines Privaten von einem Privaten beinhaltet keine unüberwindbaren, juristischen Probleme. Bei Kauf und Übereignung sind die einschlägigen zivilrechtlichen Vorschriften nach §§ 433, 873, 925 BGB zu berücksichtigen. Die korrekte Durchführung liegt hierbei in der Verantwortungssphäre des privaten Erwerbers, nicht in der des Landes oder der Kommune.

2. Der Ausnahmefall: Bestehende staatliche Eigentumspositionen

Ausnahmsweise muss sich der Projektträger nicht an eine Privatperson wenden, um die dingliche Befugnis zu erlangen, die er für seine Projektrealisierung benötigt. Dies ist der Fall, wenn sich das Eigentum in staatlicher Hand befindet.

Das Land Baden-Württemberg ist Eigentümer von circa 8.000 Gebäuden mit etwa 12 Millionen Quadratmeter Fläche und von Grundstücken mit circa 35.000 Hektar.²⁹⁶ Zuständig für das Liegenschaftsmanagement ist das Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung (VBV) Baden-Württemberg.²⁹⁷ Diese veräußert auch entbehrliche oder entbehrlich werdende Immobilien und schreibt Gesuche aus.²⁹⁸ Über die Eigentumsverhältnisse in den baden-württembergischen Kommunen liegen dem Unterzeichnenden leider keine belastbaren Daten vor. Das Halten von Eigentum ist den Gemeinden jedenfalls nicht verwehrt; vgl. § 92 Abs. 3 GemO BW.

Ob sich unter den bereits im Eigentum des Landes stehenden Grundstücken geeignete Flächen für landesbedeutsame Standorte finden, muss anhand der noch zu definierenden, planerischen Auswahlkriterien bestimmt werden. Sofern die für landesbedeutsame Standorte in Betracht kommenden Grundstücke bereits im Eigentum des Landes stehen, ergeben sich Fragen zu der Eigentumsstruktur und zum Verkauf. Hierauf wird später näher einzugehen sein.²⁹⁹

²⁹⁶ <https://fm.baden-wuerttemberg.de/de/bauen-beteiligungen/bau-und-immobilien/staatliche-vermoegens-und-hochbauverwaltung>, zuletzt abgerufen am 25.6.2024.

²⁹⁷ <https://fm.baden-wuerttemberg.de/de/bauen-beteiligungen/bau-und-immobilien/staatliche-vermoegens-und-hochbauverwaltung>, zuletzt abgerufen am 25.6.2024.

²⁹⁸ <https://www.vermoegenundbau-bw.de/vbv-serviceportal/immobilienangebote>, zuletzt abgerufen am 25.6.2024.

²⁹⁹ Siehe dazu D, V und unten D, VI.

3. Vorausgegangener staatlicher Eigentumserwerb

Befinden sich die fraglichen Grundstücke nicht im Eigentum des Staates und will man den Eigentumserwerb auch nicht dem Projektträger überlassen, kommt ein Eigentumserwerb durch den Staat in Betracht. Im Anschluss an den erfolgreichen staatlichen Eigentumserwerb durch den Staat kann dann dem Projektträger die notwendige dingliche Rechtsposition verschafft werden. Ein solcher (zwischengeschalteter) Eigentumserwerb ist allerdings nicht voraussetzungslos.

a) Eigentumserwerb durch das Land

In einem ersten Schritt soll untersucht werden, welchen Grenzen der Eigentumserwerb durch das Land Baden-Württemberg unterliegt.³⁰⁰ Der rechtliche Rahmen wird dabei nicht ausschließlich durch das zu beachtende BGB beschrieben.³⁰¹ Zwar ist der Vertrag, der auf die Übertragung des Eigentums an einem Grundstück gegen Zahlung eines Kaufpreises gerichtet ist, dem Privatrecht zuzuordnen,³⁰² jedoch ergeben sich für das Land Baden-

³⁰⁰ Im Folgenden wird nicht weiter auf das Haushaltsrecht als potenzielle Grenze des Erwerbs - oder später auch des Verkaufs - eingegangen. Bundesrechtliche Normierungen zu dem Finanzwesen finden sich in Art. 104a-115 GG. Den landesverfassungsrechtlichen Rahmen für das Finanzwesen bilden die Art. 79-84 der Landesverfassung Baden-Württemberg. Die Regelungen betreffen die Einnahmen und Ausgaben des Landes sowie den zu erstellenden Haushaltsplan. Dazu kommt die Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg (LHO) sowie die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften des Ministeriums für Finanzen zur Landeshaushaltsordnung. § 11 Abs. 1 LHO konstatiert, dass für jedes Haushaltsjahr ein Haushaltsplan aufzustellen ist. Gemäß § 11 Abs. 2 Nr. 2 LHO enthält der Haushaltsplan alle im Haushaltsjahr voraussichtlich zu leistenden Ausgaben. Wird also beispielsweise der Ankauf von Grundstücken geplant, so müsste dies bereits in die Aufstellung des Haushaltsplans einfließen. Auch die tatsächlich erfolgten Ausgaben unterliegen den Regelungen des Haushaltsrechts.

³⁰¹ Vgl. hierzu insbesondere die §§ 433, 873, 925 BGB.

³⁰² Dies gilt auch, wenn eine oder beide Seiten Träger der öffentlichen Verwaltung sind, BGH, Beschl. v. 19. 9. 2012 - V ZB 86/12, NJW 2012, 3654 Rn. 7; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl., 2024, § 14 Rn. 12. Zur Rechtsnatur von Grundstücksgeschäften: Schlette, Die Verwaltung als Vertragspartner, 2000, S. 132.

Württemberg als Teil des Staates *Besonderheiten* beim Abschluss des Vertrages, die im öffentlichen Recht ruhen.

aa) Grundsatz der Wirtschaftlichkeit

Im Kontext eines wirtschaftlichen Tätigwerdens des Staates ist zunächst an den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nach Art. 114 Abs. 2 S. 1 GG zu denken.³⁰³ Beschrieben ist damit nicht mehr, aber auch nicht weniger, als von den Agierenden ein angemessenes Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen ihrer staatlichen Tätigkeit zu verlangen.³⁰⁴ Konkret unterliegt das kaufende Land einer verfassungsrechtlich aufgehängten, ergebnisorientierten Zweckmäßigungs- und Effizienzkontrolle.³⁰⁵

Die Einhaltung dieses verfassungsrechtlichen Maßstabs dürfte sich dadurch sicherstellen lassen, dass die fraglichen Grundstücke, die zur Umsetzung der landesweiten Ansiedlungsstrategie benötigt werden, zum marktüblichen Preis erworben werden. Bei der Beurteilung der Marktüblichkeit dürfte es eine beachtliche Rolle spielen, dass der Preis von Grundstücken in der Regel steigt, wenn sich staatliche Stellen um Grundstücke bemühen oder die besondere Qualität der Grundstücke durch planerische Ausweisungen allgemein bekannt wird.

bb) Vergaberecht

(1) *Allgemeines.* Für den Einkauf der öffentlichen Hand ist des Weiteren das Vergaberecht in den Blick zu nehmen.³⁰⁶ Sowohl Regelungsgegenstände als auch Adressaten des Vergaberechts hängen davon ab, ob der zu beurteilende

³⁰³ Kritisch dazu, ob dies als eigenständiges Prinzip einzuordnen ist und mwN: *Kube*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 102. EL, Art. 114 Rn. 111.

³⁰⁴ *Kisker*, NJW 1983, 2167 (2168); *v. Arnim*, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, 1988, S. 19 ff.; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 2024, Art. 114 Rn. 8.

³⁰⁵ *Schwarz*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 2024, Art. 114 Rn. 92.

³⁰⁶ *Hertwig*, NZBau 2011, 9 (9).

Erwerbstatbestand eine Auftragsvergabe mit nationaler oder europaweiter Publizität ist.³⁰⁷

Um das Vergaberecht zutreffend anzuwenden, ist es sachgerecht, die wesentlichen Kenngrößen des Vergaberechts zu klären: Die *Vergabe* kann als öffentliche Ausschreibung, als Beschränkte Ausschreibung oder als Freihändige Vergabe geschehen; unionsrechtlich wird zudem ein offenes, nicht offenes und ein Verhandlungsverfahren unterschieden.³⁰⁸ Dabei durchläuft das Verfahren regelmäßig die *Phasen* der Bekanntmachung, Erarbeitung der Angebote durch die Bieter und deren Wertung durch öffentliche Auftraggeber.³⁰⁹ Das Vergaberecht soll einen transparenten Wettbewerb mit Chancengleichheit ermöglichen.³¹⁰ Von Bedeutung sind zudem die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Verhältnismäßigkeit.³¹¹

(2) *Zwischenerwerb von Grundstücken.* Sollen Grundstücke gekauft werden, können sowohl europarechtliche als auch nationale Vorschriften des Vergaberechts zu berücksichtigen sein. Gegenstand des Vergaberechts wäre im hier relevanten Kontext der Einkauf von Grundstücken für Zwecke des Staates, wobei das Land Baden-Württemberg ohne Gewinnerzielungsabsicht handeln würde.³¹² Bei den Grundstückskäufen ist vergaberechtlich zu differenzieren: Dient der Einkauf dem unmittelbaren *Wiederverkauf* an Dritte, verbleibt das erworbene Grundstück letztlich nur vorübergehend im

³⁰⁷ Hertwig, Praxis des Vergaberechts, 2021, Rn. 55, 88.

³⁰⁸ Hertwig, Praxis des Vergaberechts, 2021, Rn. 145; Grziwotz, NotBZ 2008, 85 (86).
Siehe zu Verfahrensarten und -abläufen auch: Burgi, Vergaberecht, 2021, § 13 Rn. 12 ff.

³⁰⁹ Hertwig, Praxis des Vergaberechts, 2021, Rn. 170.

³¹⁰ Zum GWB: Pünder, in: Pünder/Schellenberg, Vergaberecht 2019, Einführung: Vergaberecht im Überblick Rn. 16.

³¹¹ Zum GWB: Pünder, in: Pünder/Schellenberg, Vergaberecht 2019, Einführung: Vergaberecht im Überblick Rn. 16.

³¹² „Beschaffung“ meint Einkauf für Zwecke des Staates ohne Gewinnerzielungsabsicht, Hertwig, Praxis des Vergaberechts, 2021, Rn. 79. Der Beschaffungszweck ist Voraussetzung für die Anwendbarkeit des Vergaberechts, Burgi, Vergaberecht, 2021, § 2 Rn. 24.

staatlichen Einflussbereich. Deshalb wird diese Konstellation vergaberechtlich als irrelevant eingestuft, da es sich lediglich um die Teilnahme am allgemeinen Wirtschaftsleben handelt.³¹³

Im vorliegenden Kontext spricht viel für diese rechtliche Einordnung und damit eine vergaberechtliche Neutralität des Grundstückserwerbs, da ein Ankauf von Grundstücken der Projektrealisierung vorgeschaltet wäre, um die Ansiedlung von landesweit bedeutsamen Industrien, Gewerben und Logistikeinheiten zu ermöglichen. Der Erwerb von Grundstücken auf staatlicher Seite wäre also nur notwendiger *Zwischenschritt* der landesweiten Ansiedlungsstrategie nicht aber beabsichtigter Zielpunkt.

Der Ankauf der fraglichen Grundstücke kann bereits vor Fertigstellung eines Planentwurfs zur Raumordnungsplanung und damit deutlich vor dem Wirksamwerden der raumplanerischen Grundlagen erfolgen, sofern zum Zeitpunkt des Erwerbs nachweisbar konkrete Planungsabsichten für einen landesweit bedeutsamen Standort bestehen und die Grundstücksbeschaffung als Durchgangserwerb zur Realisierung des Vorhabens erfolgt.

(3) *Grundstücksfonds*. Anders ist die Rechtslage jedoch einzuschätzen, wenn die erworbenen Grundstücke nicht direkt an private Investoren weitergeleitet werden, sondern in einen (noch näher zu definierenden) Grundstücksfonds³¹⁴ eingebracht werden. In diesem Fall würde dem Einkauf durch das Land Baden-Württemberg eine längere Haltephase der Grundstücke bis zum Abruf bzw. dem Ankauf durch Kommunen oder Projektträger folgen. Die Vorhaltung von Grundstücken stellt in diesem Fall keinen reinen, auf einen konkreten Fall bezogenen „Zwischenerwerb“, sondern eine vergaberechtsrelevante Tätigkeit dar. Der Erwerb erfolgt nämlich nun ohne klare Wiederverkaufsabsicht, sondern mit einer *Bevorratungsabsicht*.

³¹³ *Hertwig*, Praxis des Vergaberechts, 2021, Rn. 79 unter Verweis auf EuGH, Urt. v. 12.07.2011 – C-399/98, EuZW 2001, 532.

³¹⁴ Siehe dazu die nachfolgenden Nachweise unter D, VI.

Unschädlich ist es demgegenüber, wenn die für den Zwischenerwerb erworbenen Flächen wegen äußerer Umstände nur zeitlich verzögert übereignet werden können. Sollte sich also die Eigentumsübertragung z.B. wegen Finanzierungsschwierigkeiten eines potenziellen Erwerbers verschieben, beeinträchtigt dies den Zwischenerwerbswillen nicht. Allerdings werden in einem solchen Fall verstärkte Suchpflichten nach alternativen Projektträgern auf Seiten des Veräußerers ausgelöst, um das Vergaberecht nicht zu umgehen.³¹⁵ Die Problematik entschärft sich deutlich bei der Durchführung einer Konzeptvergabe,³¹⁶ da im Rahmen der Konzeptvergabe in der Regel ein zweitbesten Projektträger verfügbar sein wird.

(4) *Darlehen und Bürgschaften*. Finanzielle Unterstützungen durch das Land, die staatlichen Grundstückskäufern (z.B. Gemeinden) zugutekommen, sind vergaberechtlich nicht erheblich. Dies gilt etwa für Darlehen oder Bürgschaften zugunsten von Gemeinden, die in den Realisierungsprozess der landesweit bedeutsamen Standorte eingebunden sind. Zu den rechtlichen Maßstäben für erwerbende Gemeinden siehe die nachfolgenden Ausführungen.³¹⁷

cc) Beihilfenrecht

(1) *Begünstigung*. Neben dem Vergaberecht kann auch das Beihilfenrecht zur Anwendung kommen.³¹⁸ Das Einsatzfeld ist beim Einkauf von Grundstücken – ebenso wie das Vergaberecht – eher eng: Lediglich für den Fall, dass ein Auftrag zu einem Preis erteilt wird, der das marktübliche Niveau überschreitet,³¹⁹ gibt es überhaupt Ansatzpunkte, um den staatlichen Einkauf

³¹⁵ Die Raumordnung ist ohnehin keine Planung speziell für ein konkrete Vorhaben.

³¹⁶ Siehe hierzu die nachfolgende Darstellung unter D, V, 3, b.

³¹⁷ Siehe die Ausführungen unter D, IV, 3, b.

³¹⁸ *Hagenbruch*, Das Verhältnis von Beihilfen- und Vergaberecht, 2020, S. 21. Zu den abweichenden Meinungen: S. 22 f.

³¹⁹ Es können auch andere marktunübliche Bedingungen das Beihilferecht auslösen.

als eine Begünstigung des Verkäufers und damit als staatliche Beihilfe (Art. 107 Abs. 1 AEUV) einzuordnen.³²⁰

Diese Fallgestaltung wird im Kontext landesweit bedeutsamer Standorte allerdings nur in den seltensten Fällen relevant werden, da der Einkauf von Grundstücken zu markunüblichen Konditionen bereits am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit scheitern wird,³²¹ wenn hierdurch auf Seiten des Landes Baden-Württemberg finanzielle Nachteile zu erwarten sind.

(2) *Grundlagen.* Ungeachtet des erkennbar engen Einsatzfeldes, sollen gleichwohl die Regeln des Beihilferechts überblicksartig skizziert werden: Gemäß Art. 107 Abs. 1 AEUV sind – vorbehaltlich anderweitiger Bestimmungen in den europäischen Primärverträgen (EUV und AEUV) –³²² staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen.³²³ Art. 107 Abs. 2 AEUV nennt hierzu Ausnahmen, also solche Beihilfen, die mit dem Binnenmarkt vereinbar sind.³²⁴ Schwächer sind die Vorgaben des Art. 107 Abs. 3 AEUV. Diese Norm nennt solche Beihilfen, die mit dem Binnenmarkt als vereinbar angesehen werden

³²⁰ Hagenbruch, Das Verhältnis von Beihilfen- und Vergaberecht, 2020, S. 21.

³²¹ Siehe dazu oben D, IV, 3, a), aa).

³²² Ausnahmen gibt es in den Bereichen Verteidigung, Art. 346 f. AEUV, Landwirtschaft, Art. 42 AEUV und Verkehrswesen, Art. 93, 96 AEUV, von Wallenberg/Schütte, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 81. EL Januar 2024, Art. 107 AEUV Rn. 129 ff.

³²³ Siehe zum Beihilfenbegriff ausführlich: Götz/Thiele/Ludwigs, in: Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 60. EL Februar 2024, H. III. Staatliche Beihilfen Rn. 47-93. Zu den Tatbestandsmerkmalen des Art. 107 Abs. 1 AEUV beispielsweise: Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 2022, Art. 107 AEUV Rn. 11-42.

³²⁴ v. Wallenberg/Schütte, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 2024, Art. 107 AEUV Rn. 134 ff.

können,³²⁵ die Gewährung einer Ausnahme liegt im letztgenannten Fall also im Ermessen der Kommission.³²⁶ Das Verfahren und die Aufgaben der Kommission werden in Art. 108 AEUV aufgeführt, wobei insbesondere die Anzeigepflicht an die Kommission nach Art. 108 Abs. 3 S. 1 AEUV hervorzuheben ist.³²⁷

b) Eigentumserwerb durch Gemeinden

Nicht nur das Land Baden-Württemberg kann Eigentum an den begehrten Grundstücken erwerben, welche die Umsetzung der landesweiten Ansiedlungsstrategie sicherstellen sollen. Auch betroffene Kommunen können in die Rolle des Eigentümers schlüpfen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen sind im Wesentlichen mit dem Grundstückserwerb durch das Land vergleichbar.³²⁸ Bei Gemeinden gibt es allerdings einige Besonderheiten, die nachfolgend zu betrachten sind; hierzu gehören insbesondere die Vorschriften der baden-württembergischen Gemeindeordnung.

aa) Anforderungen der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg und des BauGB

(1) *Beachtung des § 91 GemO BW.* Der Ankauf von Grundstücken durch eine Gemeinde ist rechtlich grundsätzlich zulässig.³²⁹ Hinsichtlich des Erwerbs von

³²⁵ Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 2022, Art. 107 AEUV Rn. 50 ff.; Kühling/Rüchardt, in: Streinz, EUV/AEUV, 2018, Art. AEUV 107 Rn. 121 ff. Ausführlich: Thiele, in: Dauses/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 60. EL Februar 2024, H. III. Staatliche Beihilfen Rn. 180–210.

³²⁶ Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV 2022, Art. 107 AEUV Rn. 52; Thiele, in: Dauses/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 60. EL Februar 2024, H. III. Staatliche Beihilfen Rn. 180.

³²⁷ Cremer, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV 2022, Art. 108 AEUV Rn. 8. Für einen Überblick: Kühling/Rüchardt, in: Streinz, EUV/AEUV, 2018, Art. 108 AEUV Rn. 1–4.

³²⁸ Siehe hierzu die obigen Ausführungen unter D, IV, 3, a).

³²⁹ Bezogen auf den Erwerb von Flächen für die Beteiligung am Markt im Rahmen der Boden- und Siedlungspolitik durch Gemeinden: Henkes, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht Baden-Württemberg, 25. Edition, § 91 GemO

Vermögen enthält die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO BW) Bestimmungen zu Erwerb, Verwaltung und Veräußerung von Vermögen. Das Gemeindevermögen umfasst unbewegliche und bewegliche Sachen im Eigentum der Gemeinde sowie sämtliche ihr zustehenden Rechte.³³⁰

Hinsichtlich des Erwerbs und der Verwaltung des Vermögens trifft § 91 GemO BW eingrenzende Vorgaben: Gemäß § 91 Abs. 1 GemO BW soll die Gemeinde Vermögensgegenstände nur erwerben, wenn dies zur Erfüllung *ihrer Aufgaben* erforderlich ist. Daraus ergibt sich eine Grenze für den Ankauf von Grundstücken, die aus dem Aufgabenbereich der Gemeinde abzuleiten ist.³³¹

Gemäß § 2 Abs. 1 GemO BW verwalten die Gemeinde in ihrem Gebiet alle öffentlichen Aufgaben allein und unter eigener Verantwortung, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen.³³² In Baden-Württemberg werden alle Aufgaben durch die Gemeinde als eigene Aufgaben wahrgenommen, eine Differenzierung zwischen der Art der Aufgabe erfolgt nicht.³³³ Der gemeindliche Wirkungskreis erfasst die Bedürfnisse, 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.³³⁴

Rn. 3.

³³⁰ *Henkes*, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht Baden-Württemberg, 25. Edition, § 91 GemO Rn. 1.

³³¹ Dahingehend auch: *Henkes*, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht Baden-Württemberg, 25. Edition, § 91 GemO Rn. 3.

³³² Siehe zu Wirkungskreis und Aufgabenarten: *Pflumm*, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht Baden-Württemberg, 25. Edition, § 2 GemO Rn. 2 ff.

³³³ *Pflumm*, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht Baden-Württemberg, 25. Edition, § 2 GemO Rn. 1.

³³⁴ BVerfG, Urt. v. 24.07.1979 – 2 BvK 1/78, BVerfGE 52, 95 (120); Beschl. v. 23.11.1988 – 2 BvR 1619, 1628/83, BVerfGE 79, 127 (127, 151 f.); *Pflumm*, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht Baden-Württemberg, 25. Edition, § 2 GemO Rn. 2.

Dieser abgesteckte Aufgabenbereich ist auch beim Erwerb von Grundstücken zu beachten. Es ist für § 91 Abs.1 GemO BW zwar nicht erforderlich, dass eine konkrete Notwendigkeit für den Erwerb besteht, jedoch muss eine Verwendung der Grundstücke nachvollziehbar zur Aufgabenerfüllung im kommunalen Wirkungskreis erfolgen.³³⁵ Diese Anforderungen kann die Gemeinde erfüllen, wenn sie Grundstück erwirbt, um sie späteren Projektträgern für Vorhaben innerhalb der Gemeindegrenzen zukommen zu lassen. Im Rahmen der Boden- und Siedlungspolitik ist die Gemeinde ohnehin Teil des kommunalen Baumarkts (sowohl als Nachfragerin als auch als Anbieterin).³³⁶ Der frühzeitige Erwerb³³⁷ von Flächen zu günstigen Konditionen, um diese später als Baugrund für gewerbliche Standorte oder Wohnungen bereitzustellen, gehört zu ihrem alltäglichen Geschäft; dies stellt sicher, dass kommunale Zielsetzungen bei der Entwicklung des Gemeindegebiets erfüllt werden können.³³⁸ Kaufentscheidungen fallen dabei nicht zufällig. Sie orientieren sich an künftigen Bedarfen, die sich schon im Vorfeld u. a. Flächennutzungs- und Stadtentwicklungsplänen entnehmen lassen.³³⁹ Ein rein spekulativer Erwerb ist demgegenüber unzulässig.³⁴⁰

³³⁵ *Henkes*, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht Baden-Württemberg, 25. Edition, § 91 GemO Rn. 3.

³³⁶ *Henkes*, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht Baden-Württemberg, 25. Edition, § 91 GemO Rn. 3.

³³⁷ Siehe zu der Problematik mit § 27 Abs.1 Hs. 2 BWGemHVO: *Henkes*, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht Baden-Württemberg, 25. Edition, § 91 GemO Rn. 4.1.

³³⁸ *Henkes*, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht Baden-Württemberg, 25. Edition, § 91 GemO Rn. 3.

³³⁹ *Henkes*, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht Baden-Württemberg, 25. Edition, § 91 GemO Rn. 4.

³⁴⁰ *Henkes*, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht Baden-Württemberg, 25. Edition, § 91 GemO Rn. 4.

(2) *Beachtung des § 89 BauGB.* Ein generelles Verbot der Eigentumsbeschaffung lässt sich im Übrigen nicht aus § 89 BauGB ableiten.³⁴¹ Diese Norm greift für Grundstücke, die aufgrund der Ausübung eines Vorkaufsrechts oder einer Enteignung durch Gemeinden erlangt wurden. Sie spricht jedoch nicht grundsätzlich dagegen, Grundstücke auf dem freien Markt zu erwerben.³⁴²

bb) Vergaberecht als Grenze für den Einkauf

Die Anwendung der vergabe- und beihilferechtlichen Regeln auf Gemeinden bedarf einer besonderen Herleitung, wobei zu beachten ist, dass je nach einschlägigem Rechtskanon (Unionsrecht, Bundesrecht, Landesrecht) die Adressaten des Vergaberechts variieren können. Im *nationalen* Bereich sind Adressaten der Bund und die Länder wie auch deren Sondervermögen und bundes- oder landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Recht; hinzu kommen kommunale Gebietskörperschaften, also Gemeinden.³⁴³ Einzelne Besonderheiten können durch *Landesvergabegesetze* festgelegt sein.³⁴⁴

Befindet sich der Ankauf von Grundstücken über bestimmten Schwellenwerten, kann *Unionsrecht* zur Anwendung kommen. Innerhalb des europäischen Vergaberechts aber *außerhalb des Sektorenbereichs* findet sich die Definition des öffentlichen Auftraggebers in §§ 98 ff. GWB.³⁴⁵ Gemäß § 99 GWB sind öffentliche Auftraggeber Gebietskörperschaften sowie deren Sondervermögen (Nr. 1), mithin auch Gemeinden.³⁴⁶ Hinzu kommen unter

³⁴¹ Ausführungen zu § 89 BauGB wurden aufgenommen, um auf eine Frage zu reagieren, die von externen Experten gestellt wurde.

³⁴² Das BauGB unterbindet selbst eine Bodenbevorratung durch § 89 BauGB nicht umfassend, *Reisnecker/Bliese*, in: Brügelmann, BauGB, 129. EL, § 89 Rn. 2. Der freihändige Erwerb von Grundstücken ist durch § 89 BauGB nicht erfasst, *Reisnecker/Bliese*, in: Brügelmann, BauGB, 129. EL, § 89 Rn. 6.

³⁴³ Unter Verweis auf § 48 Abs. 1 HGrG: *Hertwig*, Praxis des Vergaberechts, 2021, Rn. 56.

³⁴⁴ *Hertwig*, Praxis des Vergaberechts, 2021, Rn. 56 f.

³⁴⁵ *Hertwig*, Praxis des Vergaberechts, 2021, Rn. 60.

³⁴⁶ *Dreher*, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, 2021, § 99 GWB Rn. 6.

bestimmten Voraussetzungen auch andere juristische Personen des öffentlichen und des privaten Rechts, die zu dem besonderen Zweck gegründet wurden, um im Allgemeininteresse liegende Aufgaben nichtgewerblicher Art zu erfüllen (Nr. 2). Gleiches gilt für Verbände, deren Mitglieder unter Nr. 1 und 2 fallen (Nr. 3) sowie für spezielle natürliche oder juristische Personen des privaten Rechts sowie spezielle juristische Personen des öffentlichen Rechts, soweit sie nicht unter Nr. 2 fallen (Nr. 4).

Innerhalb des Sektorenbereichs sind ebenfalls – unter anderen – Gebietskörperschaften Adressaten.³⁴⁷ Beispielsweise definiert Art. 4 Abs. 1 lit. a) der Richtlinie 2014/25/EU³⁴⁸ als Auftraggeber Stellen, die öffentliche Auftraggeber oder öffentliche Unternehmen sind und eine Tätigkeit im Sinne der Art. 8–14 Richtlinie 2014/25/EU (Gas und Wärme, Elektrizität, Wasser, Verkehrsleistungen, Häfen und Flughäfen, Postdienste, Förderung von Öl und Gas und Exploration oder Förderung von Kohle oder anderen festen Brennstoffen) ausüben. Der Begriff öffentliche Auftraggeber umfasst Gebietskörperschaften und Einrichtungen des öffentlichen Rechts.³⁴⁹

Zusammenfassend kann man feststellen, dass Gemeinden sowohl nach Maßgabe nationalen als auch europäischen Vergaberechts Adressaten des Vergaberechts sind.³⁵⁰ Des Weiteren darf, bezogen auf die Frage, inwiefern das Vergaberecht für den Einkauf von Grundstücken greift, auf die Ausführungen zu dem Land Baden-Württemberg verwiesen werden.³⁵¹ Hier zeigen sich keine Unterschiede bei der Anwendung.

³⁴⁷ Hertwig, Praxis des Vergaberechts, 2021, Rn. 69, 71.

³⁴⁸ Richtlinie 2014/25/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG.

³⁴⁹ Hertwig, Praxis des Vergaberechts, 2021, Rn. 71.

³⁵⁰ Zu § 99 GWB: Dörr, in: Burgi/Dreher/Opitz, Beck'scher Vergaberechtskommentar, Bd. 1, GWB § 99 Rn. 8. Siehe auch die Übersicht über Adressaten bei: Hertwig, Praxis des Vergaberechts, 2021, Rn. 75.

³⁵¹ Siehe oben D, IV, 3, a), bb).

cc) Grenzen des Beihilfenrechts

Das Beihilfenrecht knüpft gem. Art. 107 Abs. 1 S. 1 AEUV an staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen an. Unabhängig davon, ob Mittel von Kommunen unter die erste oder die zweite Variante fallen,³⁵² ist jedenfalls das Beihilfenrecht für von Gemeinden gewährte Zuwendungen anwendbar. Bezüglich aller weiteren Sachfragen darf auf die obigen Ausführungen verwiesen werden,³⁵³ da sich keine Unterschiede bei der Anwendung der Regeln zeigen.

dd) Landwirtschaftlicher Grund

Besonderheiten beim Grundstückserwerb von Gemeinden ergeben sich in den Fällen, bei denen es mit dem Grundstückserwerb zugleich zu einem Erwerb von landwirtschaftlichem Grund kommt. Der Verkauf landwirtschaftlicher Grundstücke ist nämlich ab einer gewissen Größe genehmigungspflichtig (durch die Landwirtschaftsämter). Beim Erwerb des Grund und Bodens durch Nicht-Landwirte, zu denen auch die Gemeinden zu zählen sind, entsteht zudem ein Vorkaufsrecht der Landsiedlung Baden-Württemberg.³⁵⁴

Die konkreten rechtlichen Anforderungen beim Erwerb von landwirtschaftlichem Grund ergeben sich aus dem Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur in Baden-Württemberg (Agrarstrukturverbesserungsgesetz – ASVG).³⁵⁵ Dieses greift nach seinem § 1

³⁵² Ausdrücklich offenlassend: *Cremer*, in: *Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 2022, AEUV Art. 107 Rn. 32.*

³⁵³ Siehe oben D, IV, 3, a), cc). Siehe zum kommunalen EU-Beihilfenrecht: *Weiß, Kommunales EU-Beihilfenrecht: Substanz und Verfahren*, in: *Weiß (Hrsg.), Kommunales EU-Beihilfenrecht, 2018, S. 9.*

³⁵⁴ Vgl. die Übersicht: Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg, *Das Siedlungsrecht*, abrufbar unter https://www.lgl-bw.de/export/sites/lgl/Ueber-Uns/Newsletter/Galerien/Dokumente/2022-11_Das_Siedlungsrecht.pdf.

³⁵⁵ Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur in Baden-Württemberg (Agrarstrukturverbesserungsgesetz – ASVG) vom 10.11.2009, GBl.

Abs. 1 u.a., wenn ein Grundstück rechtsgeschäftlich veräußert wird, auf dem sich die Hofstelle oder ein Wirtschaftsgebäude eines land- oder forstwirtschaftlichen Betriebes befindet. Gleiches gilt, wenn das Grundstück land- oder forstwirtschaftlich genutzt wird oder nutzbar wäre und mindestens einen Hektar groß ist. Dient das Grundstück dem Weinbau oder Betrieben mit gartenbaulicher Erzeugung, beträgt die Mindestgröße 0,5 Hektar (§ 1 Abs. 1 ASVG). Gemäß § 3 Abs. 1 S. 1 ASVG bedürfen die rechtsgeschäftliche Veräußerung eines Grundstücks und der schuldrechtliche Vertrag hierüber der Genehmigung, über die auf Antrag die Landwirtschaftsbehörde entscheidet. Eine Genehmigung ist jedoch gemäß § 4 ASVG nicht erforderlich, wenn

- der Bund oder das Land als Vertragsteil an der Veräußerung beteiligt ist (lit. 1);
- Grundstücke veräußert werden, die im räumlichen Geltungsbereich eines Bebauungsplanes im Sinne von § 30 BauGB liegen, es sei denn, dass es sich um die Wirtschaftsstelle eines land- oder forstwirtschaftlichen Betriebes oder um Grundstücke handelt, die im Bebauungsplan als Grundstücke i.S.v. § 1 ASVG ausgewiesen sind (lit. 4);
- eine Gemeinde oder ein Gemeindeverband an der Veräußerung beteiligt ist, das veräußerte Grundstück im Gebiet der beteiligten Gemeinde oder des beteiligten Gemeindeverbands liegt und durch einen Bauleitplan im Sinne von § 1 Abs. 2 BauGB nachgewiesen wird, dass das Grundstück für andere als die in § 1 ASVG bezeichneten Zwecke vorgesehen ist (lit. 5).

Schließlich ist neben der Genehmigungspflicht das Vorkaufsrecht des Siedlungsunternehmens (§ 14 ASVG) gem. § 17 ASVG zu beachten, wobei

2009, 645; zuletzt geändert durch Art. 15 der Verordnung vom 21.12.2021 (GBl. 2022 S. 1, 2).

dieses nach § 17 Abs. 2 ASVG nicht besteht, wenn die Veräußerung nach § 4 ASVG keiner Genehmigung bedarf.

c) Zwischenergebnis

Sowohl das Land Baden-Württemberg als auch die Kommunen können Eigentum erwerben und halten. Allerdings kann der Eigentumserwerb von Gemeinden durch Vorgaben der Gemeindeordnung BW oder das Agrarstrukturverbesserungsgesetz BW erschwert sein und/oder an die Erfüllung bestimmter Voraussetzungen geknüpft sein. Des Weiteren sind die Vorgaben des europäisch unterlegten Vergabe- und Beihilferechts zu beachten; gleiches gilt für den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit.

V. Eigentumsüberlassung an den Projektträger

1. Vorüberlegungen

Ist das Eigentum an den Grundstücken, die landesbedeutsame Standorte darstellen, durch bestehendes Eigentum oder durch einen vorauseilenden staatlichen bzw. kommunalen Grundstückserwerb gesichert³⁵⁶ und sind außerdem die Voraussetzungen für eine zügige Erteilung der Baugenehmigung geschaffen,³⁵⁷ stellt sich die Frage, wie die gesicherten, standortrelevanten Grundstücke an geeignete Unternehmen veräußert werden können. Hierbei ist zwischen den Grundstücken, die im Eigentum von Gemeinden, und den Grundstücken, die im Eigentum des Landes stehen, zu differenzieren. Des Weiteren ist auf Besonderheiten einzugehen, wenn das Eigentum von neu zu schaffenden Rechtspersönlichkeit gehalten wird.

³⁵⁶ Siehe dazu oben D, IV, 3.

³⁵⁷ Siehe dazu oben B und C.

2. Einwirkungsmöglichkeiten

Die konkrete Eigentumslage (Land Baden-Württemberg als Eigentümer, Gemeinden als Eigentümer etc.) hat zunächst darauf Einfluss, wer Vertragspartner des Investors beim Kauf der begehrten Grundstücke sein kann. Außerdem zieht die konkrete Eigentumslage unterschiedliche Einwirkungsmöglichkeit des Landes Baden-Württemberg auf die Umsetzung der landesweiten Ansiedlungsstrategie nach sich.

a) Stellung des Landes Baden-Württemberg

Es liegt auf der Hand, dass das Land Baden-Württemberg die größtmöglichen Einwirkungen auf die Auswahl des Käufers genießt, wenn es selbst das Eigentum an den Grundstücken hält. Dann kann es – unter Beachtung gewisser rechtlicher Voraussetzungen –³⁵⁸ den Käufer unter mehreren Bewerbern auswählen und diesem das Eigentum an den benötigten Grundstücken verschaffen. Im Rahmen solcher Kaufverträge können u.a. auch Vorgaben zur Nutzung der Grundstücke vereinbart werden. Allerdings vermag das Land Baden-Württemberg nicht, aus eigener Kraft die notwendige Bauleitplanung oder gar Baugenehmigung mitzuliefern. Für die Aufstellung der Bauleitpläne sind die Gemeinden gem. § 2 Abs. 1 S. 1 BauGB zuständig. Die Erteilung der Genehmigung liegt in den Händen der unteren Baurechtsbehörden.³⁵⁹ Aber es gibt auch insofern gewisse Einwirkungsmöglichkeiten des Landes: Zu nennen ist insbesondere die Möglichkeit, über den Landesentwicklungsplan auf die Bauleitplanung einzuwirken.³⁶⁰

³⁵⁸ Siehe dazu unten D, V, 3.

³⁵⁹ Dies sind die unteren Verwaltungsbehörden, Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften; eine Übersicht für Baden-Württemberg findet sich bei: <https://mlw.baden-wuerttemberg.de/de/bauen-wohnen/baurecht/baurechtsbehoerden>, zuletzt abgerufen am 25.6.2024.

³⁶⁰ Siehe dazu oben B, I.

b) Einfluss von Gemeinden

Befindet sich das Eigentum an Grundstücken, die den landesbedeutsamen Standort bilden, im Eigentum einer Gemeinde (bzw. mehrerer Gemeinden), so reduzieren sich die Einwirkungsmöglichkeiten des Landes spürbar. Nun kann das Land Baden-Württemberg nicht mehr unmittelbar die Auswahl des Käufers treffen. Dem Land verbleibt nur noch die Einflussnahme durch die Landesplanung.³⁶¹ Mit Hilfe des Landesentwicklungsplan werden die landesbedeutsamen Standorte festgelegt und – im Rahmen der raumordnungsrechtlichen Erforderlichkeit – weitere, zum Teil sehr detaillierte planerische Vorgaben gemacht.³⁶² Hierdurch wird zugleich auch eine (grobe) Tendenz hinsichtlich der in Frage kommenden Investoren beschrieben, denn nur solche Investoren werden den fraglichen Planungsraum nutzen wollen, deren Projekt mit den raumordnungsrechtlichen Vorgaben im Einklang gebracht werden kann.

3. Grundstücksverkauf durch das Land

Wie soeben beschrieben,³⁶³ befindet sich das Land Baden-Württemberg in einer komfortablen Situation, wenn es dem Projektträger selbst das Eigentum an Grundstücken, die für den landesweit bedeutsamen Standort benötigt werden, verschaffen kann. Es besteht ein direkter Einfluss des Landes Baden-Württemberg auf die Vergabe; zudem kann das Verfahren selbst gestalten werden. Allerdings unterliegt der Grundstücksverkauf verschiedenen – bereits angekündigten – Anforderungen.

³⁶¹ Siehe dazu oben B, I.

³⁶² Siehe dazu oben B, I.

³⁶³ Siehe die obigen Ausführungen unter D, III, 2.

a) Ablauf des Verkaufs

Für den Verkaufsvorgang sind diverse Grenzen zu identifizieren, die sich primär aus dem Vergabe- und Beihilfenrecht ableiten lassen.³⁶⁴ Mitunter kann aber selbst das Kartellrecht Relevanz entfalten.³⁶⁵

aa) Beachtung vergaberechtlicher Vorgaben

Die Anwendung des Vergaberechts stellt eine gewisse Herausforderung dar, wobei unterschiedliche Aspekte zu berücksichtigen sind. Zunächst muss geklärt werden, ob das unionsrechtliche Vergaberecht oder das nationale Vergaberecht zur Anwendung kommen. Dies orientiert sich im Wesentlichen anhand von Schwellenwerten; der Schwellenwert für Bauaufträge liegt im Jahr 2024 bei 5.538.000 Euro.³⁶⁶ Wird der Schwellenwert übertroffen, ist das Unionsrecht einschlägig, bewegt man sich unterhalb des Schwellenwerts, so ist auf das nationale Vergaberecht abzustellen.

(1) *Unionsrechtliches Vergaberecht.* Im Kontext des unionsrechtlichen Vergaberechts ist bislang nicht abschließend geklärt, an welchem Kriterium die Anwendung des Vergaberechts im Fall des Verkaufs von Grundstücken festzumachen ist. Fest steht lediglich, dass der schlichte Verkauf des Grundstücks keinen vergaberechtlichen Beschränkungen unterliegt.³⁶⁷ Erst

³⁶⁴ Die Veräußerung von Grundstücken als wichtiges Beispiel einer vergaberelevanten Verteilungssituation für Beschaffung beschreibend: *Burgi*, Vergaberecht, 2021, § 2 Rn. 26.

³⁶⁵ Bei Einschlägigkeit des europäischen Wettbewerbs- und Kartellrechts ist insbesondere auf eine diskriminierungsfreie Verteilung zu achten, *Wollenschläger*, Verteilungsverfahren, 2010, S. 146–152. Zum Kartellrecht auch: *Bremke*, Wettbewerbsliche Ausschreibung kommunaler Investorenprojekte, 2015, S. 243 ff.

³⁶⁶ Art. 1 der Delegierten Verordnung (EU) 2023/2495 der Kommission vom 15. November 2023 zur Änderung der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Schwellenwerte für öffentliche Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge sowie für Wettbewerbe iVm Art. 4 lit. a) der Richtlinie 2014/24/EU.

³⁶⁷ Siehe zu den Voraussetzungen der Anwendung des Vergaberechts sogleich. Ohne Bauverpflichtung sei kein Vergaberecht zu berücksichtigen konstatiert beispielweise VK Baden-Württemberg, Beschl. v. 05.06.2008 – 1 VK 16/08, ZfBR

wenn mit dem Verkauf bestimmte Bauleistungen verbunden werden, wird über die Anwendbarkeit des Vergaberechts gestritten.³⁶⁸ Im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen dabei sog. Bauaufträge im Sinne des § 103 Abs. 3 GWB. Die gesetzliche Regelung meint damit

„Verträge über die Ausführung oder die gleichzeitige Planung und Ausführung

1. von Bauleistungen im Zusammenhang mit einer der Tätigkeiten, die in Anhang II der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 65) und Anhang I der Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 243) genannt sind, oder

2. eines Bauwerkes für den öffentlichen Auftraggeber oder Sektorenauftraggeber, das Ergebnis von Tief- oder Hochbauarbeiten ist und eine wirtschaftliche oder technische Funktion erfüllen soll.

Ein Bauauftrag liegt auch vor, wenn ein Dritter eine Bauleistung gemäß den vom öffentlichen Auftraggeber oder Sektorenauftraggeber genannten Erfordernissen erbringt, die Bauleistung dem Auftraggeber unmittelbar wirtschaftlich zugutekommt und dieser einen entscheidenden Einfluss auf Art und Planung der Bauleistung hat.“

Lange Zeit war nach dem OLG Düsseldorf bei Bauaufträgen maßgebliches Entscheidungskriterium für die Anwendbarkeit des Vergaberechts, ob beim Verkauf der fraglichen Grundstücke vom Käufer eine Bauverpflichtung

2008, 629.

³⁶⁸ Für eine Übersicht zu der alten Rechtsprechungslinie: *van Kann/Hettich*, ZfIR 2010, 783 (784); *Grziwotz*, NotBZ 2008, 85 (88–91); *Wagner*, NJW-Spezial 2008, 12 (12); *Jasper*, ZfBR 2008, 561 (561 f.). Nunmehr entscheidend dürfte sein: EuGH, Urt. v. 25.3.2010 – C-451/08, ECLI:EU:C:2010:168, insbesondere Rn. 58, 63, 69 zu den Voraussetzungen für einen öffentlichen Bauauftrag.

übernommen wurde;³⁶⁹ diese Bauverpflichtung wurde als „eingekaufte Leistung“ verstanden, die nach Vergaberecht zu beurteilen war und den Verkauf der Grundstücke ebenfalls in das Regime des Vergaberechts zog. Mittlerweise soll nach dem EuGH u.a. entscheidend sein, ob die mit dem Verkauf der Grundstücke verknüpfte Bauleistung des Käufers dem unmittelbaren wirtschaftlichen Interesse des öffentlichen Auftraggebers dient.³⁷⁰ Letzteres kann angenommen werden, wenn der öffentliche Auftraggeber die Bauleistung – auch aufgrund eines anderen Rechts – nutzen kann.³⁷¹ Gleiches gilt, wenn sich der Auftraggeber bei der Erstellung der Bauwerke finanziell beteiligt oder Risiken übernimmt.³⁷²

Ein weiteres Erfordernis für einen vergaberechtlich relevanten, öffentlichen Bauauftrag ist, dass der Auftragnehmer direkt oder indirekt verpflichtet wird, Bauleistungen zu erbringen; diese Verpflichtung muss einklagbar sein.³⁷³ Schließlich kommt die Anwendung des Vergaberechts auch in Betracht, wenn

³⁶⁹ So OLG Düsseldorf, Beschl. v. 13.06.2007 – VII-Verg., 2/07, NZBau 2007, 530 (sog. Ahlhorn-Rechtsprechung); Beschl. v. 14.05.2008 – Verg 27/08, ZfBR 2008, 820. Ohne Bauverpflichtung sei hingegen kein Vergaberecht zu berücksichtigen, VK Baden-Württemberg, Beschl. v. 05.06.2008 – 1 VK 16/08, ZfBR 2008, 629. Für eine Übersicht zu der alten Rechtsprechungslinie: *van Kann/Hettich*, ZfIR 2010, 783 (784); *Grziwotz*, NotBZ 2008, 85 (88–91); *Wagner*, NJW-Spezial 2008, 12 (12); *Jasper*, ZfBR 2008, 561 (561 f.).

³⁷⁰ EuGH, Urt. v. 25.3.2010 – C-451/08, ECLI:EU:C:2010:168 Rn. 58, 63, 69 zu den Voraussetzungen für einen öffentlichen Bauauftrag. Konkret zu dem unmittelbaren wirtschaftlichen Vorteil: *Köster*, KommJur 2023, 121 (122) unter Verweis auf OLG München, Beschl. v. 27.09.2011 – Verg 15/11, VergabeR 2012, 134; OLG Brandenburg, Urt. v. 24.04.2012 – 6 W 149/11, KommJur 2012, 269. Ebenso: *Lamm*, KommJur 2010, 161 (164). Siehe ausführlich zu den Voraussetzungen nach der Rechtsprechung des EuGH: *van Kann/Hettich*, ZfIR 2010, 783 (785 ff.).

³⁷¹ *Lamm*, KommJur 2010, 161 (164); *van Kann/Hettich*, ZfIR 2010, 783 (786).

³⁷² EuGH, Urt. v. 25.3.2010 – C-451/08, ECLI:EU:C:2010:168 Rn. 51 ff.; *Lamm*, KommJur 2010, 161 (164).

³⁷³ EuGH, Urt. v. 25.3.2010 – C-451/08, ECLI:EU:C:2010:168 Rn. 63; *Bremke*, Wettbewerbliche Ausschreibung kommunaler Investorenprojekte, 2015, S. 81 ff.; *Lamm*, KommJur 2010, 161 (164); *van Kann/Hettich*, ZfIR 2010, 783 (785).

ein Grundstück unter Wert verkauft wird oder wenn auf Erschließungsbeiträge verzichtet wird.³⁷⁴

Demgegenüber ist die Verfolgung von städtebaulichen Regelzuständigkeiten oder städtebaulichen Maßnahmen für sich genommen nicht ausreichend, um den Verkauf der Grundstücke als öffentlichen Bauauftrag einzuordnen und das Vergaberecht anzuwenden.³⁷⁵ Da das Land Baden-Württemberg nicht beabsichtigt, durch den Verkauf der Grundstücke einen unmittelbaren wirtschaftlichen Vorteil zu erzielen, Bauleistungen in Anspruch zu nehmen oder ohne Beachtung des Marktwertes zu verkaufen, kommen die vergaberechtlichen Regeln (insofern) nicht zur Anwendung.

(2) *Mittelbares wirtschaftliches Interesse.* Obschon der „schlichte“ Verkauf von Grundstücken an Projektträger vergaberechtlich irrelevant ist, könnte man kritisch betrachten, dass der Grundstückverkauf durch das Land Baden-Württemberg nicht bezugslos erfolgt, sondern in ein landesweites, wirtschaftliches Rahmenkonzept eingebunden ist. Der Verkauf stützt nämlich die Umsetzung einer landesweiten Ansiedlungsstrategie, die wiederum die wirtschaftliche Entwicklung Baden-Württembergs fördern soll. Derartige mittelbare Vorteil des Staates umschreiben allerdings kein „unmittelbares“ wirtschaftliches Interesse, an welches sich vergaberechtliche Folgeüberlegungen knüpfen könnten.³⁷⁶ Der mittelbare wirtschaftliche Vorteil des Landes Baden-Württemberg zwingt folglich nicht zur Anwendung des Vergaberechts beim Weiterverkauf von Grundstücken an Projektträger.

(3) *Konzessionen.* Abschließend bleibt noch zu überprüfen, ob der Verkauf von Grundstücken an private Projektträger möglicherweise als eine vergaberechtlich relevante Konzession zu qualifizieren ist.³⁷⁷ Gem. § 105 Abs. 1 GWB sind Konzessionen

³⁷⁴ *van Kann/Hettich*, ZfIR 2010, 783 (786); *Hertwig*, NZBau 2011, 9 (12).

³⁷⁵ *Köster*, KommJur 2023, 121 (122); *Lamm*, KommJur 2010, 161 (164).

³⁷⁶ So auch *Lamm*, KommJur 2010, 161 (165); *van Kann/Hettich*, ZfIR 2010, 783 (787).

³⁷⁷ Dazu: *Hertwig*, NZBau 2011, 9 (17).

„entgeltliche Verträge, mit denen ein oder mehrere Konzessionsgeber ein oder mehrere Unternehmen

1. mit der Erbringung von Bauleistungen betrauen (Baukonzessionen); dabei besteht die Gegenleistung entweder allein in dem Recht zur Nutzung des Bauwerks oder in diesem Recht zuzüglich einer Zahlung; oder

2. mit der Erbringung und der Verwaltung von Dienstleistungen betrauen, die nicht in der Erbringung von Bauleistungen nach Nummer 1 bestehen (Dienstleistungskonzessionen); dabei besteht die Gegenleistung entweder allein in dem Recht zur Verwertung der Dienstleistungen oder in diesem Recht zuzüglich einer Zahlung.“

Die aufgezeigten Tatbestandsmerkmale der Konzession werden im vorliegend relevanten Kontext nicht erfüllt. Insbesondere darf man davon ausgehen, dass im Rahmen des Verkaufs von Grundstücken kein Recht zur Nutzung an einem Bauwerk eingeräumt wird: Die angestrebte Nutzung, welche die Projektträger an den landesweit relevanten Standorten realisieren sollen, kommt aus dem Bereich der Industrie, des Gewerbes und der Logistik. Hier besteht kein Ansatzpunkt für eine staatliche Raumnutzung; bei der Errichtung eines Konzertsaals mag dies anders zu beurteilen sein.

Zusammenfassend darf festgehalten werden, dass das Vergaberecht in der vorliegenden Konstellation keine Relevanz entfalten wird. Eine andere Wertung kommt nur dann in Betracht, wenn sich das Land Baden-Württemberg beim Verkauf der Grundstücke Nutzungsrechte oder Vorteile anderer Art sichern würde.³⁷⁸

³⁷⁸ Dahingehend bekräftigend, dass der „bloße“ Grundstücksverkauf nicht zur Anwendung des Vergaberechts führt: EuGH, Urt. v. 25.3.2010 – C-451/08, ECLI:EU:C:2010:168 Rn. 41; *Hohm*, Konzeptvergabe zur nachhaltigen Wohnraumversorgung, 2024, S. 78; *Hertwig*, NZBau 2011, 9 (9, 13).

(4) *Nationales Vergaberecht*. Sollte man – wider Erwarten – unter den oben gekennzeichneten Schwellenwerten liegen,³⁷⁹ würde sich die vergaberechtliche Beurteilung nicht an europäischem, sondern an deutschem Vergaberecht³⁸⁰ orientieren.

Aber selbst bei Anwendung deutschen Vergaberechts kommt man zu keinem anderen Ergebnis: Auch nach nationalen Regeln ist der reine Verkauf von Grundstücken nicht tatbestandlich.³⁸¹

bb) Vergaberechtsähnliche Transparenzvorgaben

Dass ein Verkauf von Grundstücken nicht in den Anwendungsbereich des Vergaberechts fällt, bedeutet nicht, dass nicht Elemente und Prinzipien des Vergaberechts Relevanz besitzen. So müssen zum Beispiel auch außerhalb des Anwendungsbereichs des Vergaberechts vergaberechtsähnliche Transparenzvorgaben beachtet werden. Sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene lassen sich diese vergaberechtsähnlichen Vorgaben aus dem Recht ableiten; lediglich der Anknüpfungspunkt unterscheidet sich.

(1) *Unionsrechtliche Transparenz*. Die Herleitung dieser Verpflichtungen, die außerhalb des vergaberechtlichen Anwendungsbereichs steuernd wirken,³⁸² wurde im unionsrechtlichen Kontext bei einer Unterschreitung der Schwellenwerte direkt aus der Dienstleistungsfreiheit abgeleitet.³⁸³ Dieser Umstand könnte dazu anregen, über abstrahierte Transparenzgebote für jedwede staatliche Marktbetätigung nachzudenken. Die Frage, wer die

³⁷⁹ Siehe oben D, V, 3, a), aa).

³⁸⁰ Dies kann Bundesrecht oder Landesrecht sein.

³⁸¹ So auch: *Hohm*, Konzeptvergabe zur nachhaltigen Wohnraumversorgung, 2024, S. 142 f.

³⁸² *Hertwig*, NZBau 2011, 9 (9).

³⁸³ *Hertwig*, NZBau 2011, 9 (9) unter Verweis auf EuGH, Urt. v. 06.05.2010 – C-145/08 und 149/08, ECLI:EU:C:2010:247 und EuG, Urt. v. 20.05.2010 (nicht rechtskräftig) – T-258/06, ECLI:EU:T:2010:214. Dazu auch: *Bremke*, Wettbewerbliche Ausschreibung kommunaler Investorenprojekte, 2015, S. 201 ff. Ausführlich zu den Auswirkungen der Grundfreiheiten auf das Vergaberecht: *Wollenschläger*, Verteilungsverfahren, 2010, S. 114–134.

vertragsprägenden Leistungen erbringt, ist für die aus der Dienstleistungsrichtlinie folgenden Transparenzpflichten nämlich unerheblich.³⁸⁴ Ein staatlicher Verkauf – auch von Grundstücken – muss somit im Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie hinreichend transparent erfolgen.³⁸⁵ Eine wesentliche Einschränkung der Transparenzpflicht liegt allein darin begründet, dass der fragliche Verkaufsvorgang für Wirtschaftsteilnehmer aus anderen EU-Mitgliedstaaten relevant sein können muss.³⁸⁶ Diese Voraussetzung wäre bei landesweit relevanten Projekten jedoch regelmäßig zu bejahen.

(2) *Verfassungsrechtliches Transparenzgebot.* Anhaltspunkte für bestimmte Verfahrenspflichten auch außerhalb des Vergaberechts bietet ebenfalls die Verfassung.³⁸⁷ In einer Handreichung aus dem Jahre 2010 empfiehlt deshalb das Bayerische Staatsministerium des Inneren bei reinen Grundstücksgeschäften aus haushaltsrechtlichen Überlegungen einen angemessenen Grad der Öffentlichkeit und im Hinblick auf den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) ein diskriminierungsfreies Vorgehen zu wählen, selbst wenn das Vergaberecht nicht zur Anwendung kommt.³⁸⁸

³⁸⁴ Ausführlich zu dieser Frage: *Hertwig*, NZBau 2011, 9 (9 f.).

³⁸⁵ *Hertwig*, NZBau 2011, 9 (10).

³⁸⁶ *Hertwig*, NZBau 2011, 9 (10). Ebenso erforderlich ist die Binnenmarktrelevanz: *Bremke*, Wettbewerbliche Ausschreibung kommunaler Investorenprojekte, 2015, S. 225.

³⁸⁷ *Bremke*, Wettbewerbliche Ausschreibung kommunaler Investorenprojekte, 2015, S. 230 ff. Ausführlich zu den Auswirkungen der Verfassung auf Verteilungsverfahren: *Wollenschläger*, Verteilungsverfahren, 2010, S. 31–101.

³⁸⁸ Abrufbar unter https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/buw/bauthemen/iiz5_vergabe_kommunal_rs_20101220.pdf, zuletzt abgerufen am 25.6.2024. Zum „Grundgesetzlichen Verteilungsregime“: *Hohm*, Konzeptvergabe zur nachhaltigen Wohnraumversorgung, 2024, S. 174 ff. Zum verfassungsrechtlichen Rahmen staatlicher Verteilungstätigkeit: *Wollenschläger*, Verteilungsverfahren, 2010, S. 31–101.

cc) *Beachtung beihilferechtlicher Vorgaben*

Schließlich muss beim Verkauf von standortrelevanten Grundstücken durch das Land Baden-Württemberg auch das Beihilfenrecht berücksichtigt werden.³⁸⁹ In diesem Kontext darf darauf verwiesen werden, dass der EuGH den Begriff der Beihilfe so versteht, dass dieser

„nicht nur positive Leistungen wie Subventionen, Darlehen oder Beteiligungen am Kapital von Unternehmen erfasst, sondern auch Maßnahmen, die in verschiedener Form die Lasten verringern, die ein Unternehmen sonst zu tragen hätte, und die somit, ohne Subventionen im strengen Sinne des Wortes darzustellen, diesen nach Art und Wirkung gleichstehen“³⁹⁰.

Die Beihilfe knüpft folglich immer an einer materiellen Begünstigung einer Privatperson an. Der Verkauf öffentlichen Grundeigentums zu einem niedrigeren Preis als dem Marktwert wird somit eine Beihilfe darstellen.³⁹¹ Die Aktivierung des Beihilferechts lässt sich in der Praxis aber vermeiden. Der Marktpreis eines Grundstücks kann nämlich durch ein Gutachten ermittelt werden oder kann grundsätzlich als maßgeblich erachtet werden, wenn der Verkauf im Wege eines offenen, transparenten und bedingungsfreien Ausschreibungsverfahrens erfolgt.³⁹² Voraussetzung für diese Vermutung ist aber, dass festzustellen ist, dass das Angebot verpflichtend und verlässlich ist

³⁸⁹ Zu den verschiedenen Ansichten hinsichtlich des Verhältnisses von Vergabe- und Beihilfenrecht: *Hagenbruch*, Das Verhältnis von Beihilfen- und Vergaberecht, 2020, S. 21–23.

³⁹⁰ EuGH, Urt. v. 16.12.2010 – C-239/09, ECLI:EU:C:2010:778 Rn. 30; Urt. v. 16.07.2015, ECLI:EU:C:2015:470 Rn. 26.

³⁹¹ EuGH, Urt. v. 16.12.2010 – C-239/09, ECLI:EU:C:2010:778 Rn. 31; Urt. v. 16.07.2015, ECLI:EU:C:2015:470 Rn. 27; *Hertwig*, NZBau 2011, 9 (10); *Köster*, KommJur 2023, 121 (122).

³⁹² EuGH, Urt. v. 24.10.2013 – C-214/12 P, C-215/12 P und C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, Rn. 94; Urt. v. 16.07.2015, ECLI:EU:C:2015:470 Rn. 32 f.; Mitteilung der Kommission betreffend Elemente staatlicher Beihilfe bei Verkäufen von Bauten oder Grundstücken durch die öffentliche Hand, ABIEG Nr. C 2093 v. 10.07.1997, S. 3; *Hertwig*, NZBau 2011, 9 (10 f.); *Köster*, KommJur 2023, 121 (122).

und dass die (mögliche) Einbeziehung anderer wirtschaftlicher Faktoren als der Preis gerechtfertigt ist.³⁹³

Bei einer Veräußerung von relevanten Grundstücken zum Marktpreis handelt es sich folglich nicht um eine Beihilfe. Kommt es gleichwohl zu sehr geringen Abweichungen, ist diese unbedeutend. De-minimes-Beihilfen (Bagatellen) sind nämlich nicht genehmigungspflichtig.³⁹⁴

Ergänzend sei kurz angemerkt, dass sich die (freiwilligen) Durchführung eines Vergabeverfahrens positiv auf die Anwendung von Beihilferegeln auswirkt.

b) Konzeptvergabe als Steuerungsmechanismus

aa) Vorüberlegungen

Ergibt die Prüfung des konkreten Verkaufsfalls, dass das Vergaberecht einschlägig ist – was unter den oben geschilderten Bedingungen der Fall sein kann –,³⁹⁵ muss der Grundstücksverkauf ordnungsgemäß in ein Vergabeverfahren eingebunden werden.

Aber selbst wenn das Vergaberecht nicht einschlägig sein sollte, ist – wie oben gezeigt –³⁹⁶ zu verlangen, dass die vergabeähnlichen Transparenzvorgaben eingehalten werden. Dies gebietet nicht nur das Unionsrecht. Das Bedürfnis nach Transparenz kann auch dem nationalen Verfassungsrecht entnommen werden.³⁹⁷ Folglich ist die Durchführung eines transparent kommunizierten und ebenso geführten Verfahrens für den Verkauf von Grundstücken in jedem Fall empfehlenswert.³⁹⁸

³⁹³ EuGH, Urt. v. 24.10.2013 – C-214/12 P, C-215/12 P und C-223/12 P, ECLI:EU:C:2013:682, Rn. 94; Urt. v. 16.07.2015 – C-39/14, ECLI:EU:C:2015:470 Rn. 32.

³⁹⁴ Köster, KommJur 2023, 121 (122).

³⁹⁵ Siehe hierzu D, V, 3, a), aa).

³⁹⁶ Siehe D, V, 3, a), bb).

³⁹⁷ Siehe D, V, 3, a), aa), (2).

³⁹⁸ Dahingehend, dass ein strukturiertes Bieterverfahren zwingend sei: *Bremke*,

bb) Bindungswirkungen aus Art. 3 GG und an das Gebot der Sachgerechtigkeit

Der These, der Staat sei bei seiner Entscheidung über die Veräußerung von Grundstücken „frei“, tritt die Literatur unter Berufung auf das Verfassungsrecht ebenfalls entgegen.³⁹⁹ Neben der Bindung an das Gebot der Sachgerechtigkeit und der Willkürfreiheit,⁴⁰⁰ bestehen Bindungswirkungen ebenfalls aus Art. 3 Abs. 1 GG⁴⁰¹. Aus diesen Erwägungen lassen sich Anforderungen, insbesondere gerichtet auf eine ermessens- und gleichheitsgerechte Vergabeentscheidung ableiten, die durch die entsprechende Gestaltung des Verfahrens zu gewährleisten sind.⁴⁰²

Konkret bestehen Pflichten hinsichtlich der Transparenz und einer hinreichenden Bestimmtheit sowie hinsichtlich der Sachgerechtigkeit vorgegebener Differenzierungen und schließlich der Verbindlichkeit des gewählten Verfahrens.⁴⁰³ In diesem Kontext spielen Vergabekonzepte, insbesondere die Konzeptvergabe, eine bedeutsame Rolle. Hierauf soll im Folgenden eingegangen werden.

Wettbewerbliche Ausschreibung kommunaler Investorenprojekte, 2015, S. 262 f.

³⁹⁹ Köster, *KommJur* 2023, 121 (122) unter Hinweis auf derartige Aussagen bei OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 09.07.2010 – 2 A 10310/10.OVG, LKRZ 2010, 396; VG Sigmaringen, Beschl. v. 21.12.2020 – 7 K 3840/20, BeckRS 2020, 38807; Beschl. v. 22.04.2022 – 4 K 4006/21, BeckRS 2022, 18530.

⁴⁰⁰ Köster, *KommJur* 2023, 121 (122) unter Verweis auf VerfGH Saarland, Urt. v. 08.07.2014 – Lv 6/13, NVwZ-RR 2014, 865, das das Gebot der Sachgerechtigkeit und Willkürfreiheit in dem zugrundeliegenden Fall aus der Drittwirkung der Grundrechte im Privatrecht ableitet.

⁴⁰¹ Köster, *KommJur* 2023, 121 (123) unter Verweis auf BVerfG, Beschl. v. 13.06.2006 – 1 BvR 1160/03, BVerfGE 116, 135. Dazu auch: VG Sigmaringen, Beschl. v. 22.04.2022 – 4 K 4006/21, BeckRS 2022, 18530 (Leitsatz 1 und 2).

⁴⁰² Köster, *KommJur* 2023, 121 (123).

⁴⁰³ Köster, *KommJur* 2023, 121 (123). Sog. Vergabeverfahrensanspruch; VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 19.07.2022 – 1 S 1121/22, ZfBR 2022, 715 (718 f.).

cc) Modalitäten einer Grundstücksvergabe

Für die Art und Weise der Grundstücksvergabe gibt es mehrere Möglichkeiten. Konkret kann sie im Rahmen einer Direktvergabe, eines Bieterverfahrens oder einer Konzeptvergabe erfolgen.

Die Direktvergabe meint den Verkauf des Grundstücks zum Verkehrswert.⁴⁰⁴ Erfolgt der Verkauf im Rahmen des Bieterverfahrens, erfolgt der Verkauf an denjenigen Bieter, der das höchste Gebot abgibt.⁴⁰⁵ Sowohl in dem einen wie auch dem anderen Verfahren können Zielvorgaben für die Grundstücksentwicklung im Kaufvertrag festgeschrieben werden.⁴⁰⁶

Demgegenüber unterscheidet sich die Konzeptvorgabe dahingehend von Direkt- und Bieterverfahren, dass sie um die Abgabe eines Konzepts zur Nutzung der gekauften Sache bittet und dieses Konzept in den Fokus der Vergabeentscheidung rückt.⁴⁰⁷ Die Konzeptvergabe ermöglicht es, ein bestimmtes Ziel – hier wäre dies die wirtschaftliche Entwicklung in Baden-Württemberg – in Richtlinien zu gießen und damit den Erwerberkreis zu steuern.⁴⁰⁸ Die Kriterien werden dabei von der Stelle bestimmt, die das Vergabeverfahren durchführt. In diesem Rahmen ist es nicht ausgeschlossen, mehrere Kriterien nebeneinander zu nutzen.⁴⁰⁹

⁴⁰⁴ Hessischer Städtetag/Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen, Orientierungshilfe zur Vergabe öffentlicher Grundstücke nach Konzeptqualität, S. 6.

⁴⁰⁵ Hessischer Städtetag/Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen, Orientierungshilfe zur Vergabe öffentlicher Grundstücke nach Konzeptqualität, S. 6.

⁴⁰⁶ Hessischer Städtetag/Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen, Orientierungshilfe zur Vergabe öffentlicher Grundstücke nach Konzeptqualität, S. 6.

⁴⁰⁷ Hessischer Städtetag/Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen, Orientierungshilfe zur Vergabe öffentlicher Grundstücke nach Konzeptqualität, S. 6.

⁴⁰⁸ *Hohm*, Konzeptvergabe zur nachhaltigen Wohnraumversorgung, 2024, S. 9.

⁴⁰⁹ *Hohm*, Konzeptvergabe zur nachhaltigen Wohnraumversorgung, 2024, S. 10.

Entscheidend für den Erfolg des Bieters ist nicht (alleine) der Preis, sondern vielmehr der Grad, zu dem die definierten Kriterien erfüllt werden.⁴¹⁰ Auf eine Übereinstimmung mit Beihilfen- und Haushaltsrecht ist gleichwohl stets zu achten.⁴¹¹

c) Gestaltung des Kaufvertrags – Bauverpflichtung?

aa) Verträge mit Bauverpflichtung

Die Gestaltung des – privatrechtlichen – Kaufvertrags obliegt Käufer und Verkäufer. Dabei greifen insbesondere die zivilrechtlichen Grenzen der Vertragsgestaltung.⁴¹² Auch wenn die potenzielle Steuerungskraft einer Bauverpflichtung verheißungsvoll sein mag, sollte dieser Weg im Hinblick auf das dann möglicherweise einschlägige Vergaberecht zurückhaltend beschränkt werden. Eine Bauverpflichtung wird nur dann als unproblematisch eingeordnet, wenn Baulücken aus städtebaulichen Gründen schnellstmöglich geschlossen werden sollen, Spekulationen vorgebeugt werden sollen oder die Entstehung bzw. der Fortbestand von Brauchflächen verhindert werden sollen.⁴¹³

Grundsätzlich ist sorgfältig zu prüfen, ob durch eine Bauverpflichtung ein unmittelbares wirtschaftliches Interesse der *öffentlichen* Hand begründet wird.⁴¹⁴ Demgemäß sind Bauverpflichtungen denkbar, die den Anwendungsbereich des Vergaberechts nicht eröffnen. Dies ist allerdings nur der Fall, wenn die Verpflichtung ausschließlich auf ein privatnütziges Vorhaben bezogen ist und somit kein unmittelbares wirtschaftliches Interesse

⁴¹⁰ Hohm, Konzeptvergabe zur nachhaltigen Wohnraumversorgung, 2024, S. 10.

⁴¹¹ Hohm, Konzeptvergabe zur nachhaltigen Wohnraumversorgung, 2024, S. 74 ff.

⁴¹² Siehe dazu: Rastätter, DNotZ 2000, 17.

⁴¹³ van Kann/Hettich, ZfIR 2010, 783 (786).

⁴¹⁴ Bremke, Wettbewerbliche Ausschreibung kommunaler Investorenprojekte, 2015, S. 169 f.; van Kann/Hettich, ZfIR 2010, 783 (786).

des „öffentlichen Auftraggebers“ besteht.⁴¹⁵ Eine finanzielle Beteiligung des öffentlichen Auftraggebers steht der Freistellung allerdings entgegen.⁴¹⁶

bb) Ergänzende städtebauliche Verträge

Kommt zu dem zivilrechtlichen Vertrag über das Grundstück noch ein städtebaulicher Vertrag hinzu, ist auch dieser auf die potenzielle Eröffnung des Vergaberechts hin zu prüfen.⁴¹⁷

cc) Durchführung eines Bieterverfahrens

Entscheidet man sich – wie wohl auch verfassungsrechtliche und unionsrechtliche Rahmenbedingungen es verlangen –⁴¹⁸ trotz Nicht-Anwendbarkeit des Vergaberechts für die Durchführung eines strukturierten Bieterverfahrens, relativiert sich diese Thematik freilich weitgehend.

4. Grundstücksverkauf durch die Kommunen

Stehen Grundstücke im Eigentum der Gemeinde, so kann sie diese grundsätzlich veräußern. Für den Veräußerungsvorgang gibt es verschiedentliche kommunalrechtliche, unionsrechtliche und vergaberechtliche Vorgaben. Die Frage, wer die standortrelevanten Grundstücke erwerben kann, kann über eine mögliche Beteiligung verschiedener Stellen und insbesondere über die Art des Vergabeverfahrens gesteuert werden.

⁴¹⁵ Dazu *Bremke*, Wettbewerbliche Ausschreibung kommunaler Investorenprojekte, 2015, S. 169 f.; *Hertwig*, NZBau 2011, 9 (14).

⁴¹⁶ *Bremke*, Wettbewerbliche Ausschreibung kommunaler Investorenprojekte, 2015, S. 169.

⁴¹⁷ Ausführlich für verschiedene Konstellationen: *Hertwig*, NZBau 2011, 9 (15 f.). Siehe zu dem städtebaulichen Vertrag, der eine Ausschreibungspflicht auslösen kann: *van Kann/Hettich*, ZfIR 2010, 783 (786 f.). Zu Erschließungsverträgen: *Bremke*, Wettbewerbliche Ausschreibung kommunaler Investorenprojekte, 2015, S. 183 ff.

⁴¹⁸ Dahingehend, dass ein strukturiertes Bieterverfahren zwingend sei: *Bremke*, Wettbewerbliche Ausschreibung kommunaler Investorenprojekte, 2015, S. 262 f.

a) Grundstück im Eigentum der Gemeinde

Damit die Gemeinde ein Grundstück ohne Weiteres veräußern kann, muss dieses in ihrem Eigentum stehen. Die Entscheidung über das „ob“ der Veräußerung liegt im Ermessen der Gemeinde, Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 71 BWVerf.⁴¹⁹ Allerdings kann eine Gemeinde ihre Liegenschaften nicht grenzenlos veräußern. Die GemO BW stellt in § 92 Abs. 1 S. 1 GemO BW klar, dass die Gemeinde (nur) Vermögensgegenstände, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht braucht, veräußern darf. Anders gewendet: Vermögensgegenstände, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben braucht, darf sie nicht veräußern.

Für die Veräußerung selbst ist in der Regel die Veräußerung zum vollen Wert vorgeschrieben, § 92 Abs. 1 S. 2 GemO BW.⁴²⁰ Da der Kauf und Verkauf von Grundstücken (letzterer zu Wohn- oder Gewerbebezwecken) zur Siedlungspolitik der Gemeinden gehört, ist dieser als Teil der kommunalen Selbstverwaltung zulässig, ohne dass § 92 Abs. 1 GemO BW diese Anforderungen ausdrücklich thematisiert.⁴²¹

b) Ablauf des Verkaufs

Ist der Verkauf eines Grundstücks grundsätzlich zulässig, unterliegt dennoch die Veräußerung unionsrechtlichen und gegebenenfalls vergaberechtlichen Grenzen. Weitgehend kann hierfür auf die Ausführungen

⁴¹⁹ *Bremke*, Wettbewerbliche Ausschreibung kommunaler Investorenprojekte, S. 18; *Hohm*, Konzeptvergabe zur nachhaltigen Wohnraumversorgung - Verteilungsverfahren, Realisierung, Rechtsschutz, 2024, S. 70.

⁴²⁰ Für eine Veräußerung unter Wert greift § 92 Abs. 3 GemO BW: Will die Gemeinde einen Vermögensgegenstand unter seinem vollen Wert veräußern, hat sie den Beschluss der Rechtsaufsichtsbehörde vorzulegen. Das Innenministerium kann von der Vorlagepflicht allgemein freistellen, wenn die Rechtsgeschäfte zur Erfüllung bestimmter Aufgaben dienen oder ihrer Natur nach regelmäßig wiederkehren oder wenn bestimmte Wertgrenzen oder Grundstücksgrößen nicht überschritten werden.

⁴²¹ *Henkes*, in: Dietlein/Pautsch (Hrsg.), BeckOK Kommunalrecht Baden-Württemberg, 25. Edition, § 92 GemO Rn. 1.

zu dem Verkauf durch das Land verwiesen werden.⁴²² Eine Besonderheit in Hinblick auf das Vergaberecht sind landesrechtliche Regelungen für die Vergabe durch Gemeinden. So wäre beispielsweise die Verwaltungsvorschrift über die Vergabe von Aufträgen im kommunalen Bereich (VergabeVwV) oder auch § 31 der Verordnung des Innenministeriums über die Haushaltswirtschaft der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung - GemHVO) zu berücksichtigen, sofern Vergaberecht einschlägig wäre oder ein Vergabeverfahren freiwillig durchgeführt wird.

c) Beteiligung staatlicher Stellen

Die relativ schwachen Einwirkungsmöglichkeiten des Landes auf den Verkauf der Grundstücke durch die Gemeinden könnten aufgewertet werden, wenn es Beteiligungsrechte des Landes am Verkaufsvorgang gäbe. Diese sind jedoch nicht ersichtlich. Auch für Rücksichtnahmegebote, aus denen Beteiligungsrechte abzuleiten wären, lassen sich keine Ansatzpunkte identifizieren. Selbst wenn Beteiligungsrechte gegeben wären, so wären wesentliche Entscheidungen doch durch die Kommunen selbst zu treffen (Art. 28 GG), sodass ein prägendes Einwirken des Landes auf kommunale Entscheidungen ausscheidet.

d) Vergabeverfahrensarten

Hinsichtlich der Verkaufsgestaltung ergeben sich bei Gemeinden grundsätzlich keine kommunalspezifischen Besonderheiten.⁴²³ Erwähnenswert ist nur, dass die Einwirkungsmöglichkeiten des Landes auf Kriterien, die die Gemeinden festsetzen, gering ist. In einem Vergabeverfahren werden die Kriterien nämlich von der Stelle bestimmt, die das Vergabeverfahren durchführt. Einwirkungsmöglichkeiten für das Land ergeben sich allenfalls mittelbar, beispielsweise durch entsprechende Gestaltungen des LEP BW. Das landesweit gültige Planwerk bindet die

⁴²² Siehe oben D, V, 3.

⁴²³ Siehe zum Verkauf durch das Land oben D, V, 3, b).

Gemeinden raumordnungsrechtlich, sodass eine Vergabe bzw. der Verkauf von Grundstücken im Widerspruch zum LEP BW für die Käufer zumindest unattraktiv gemacht wird.

e) Gestaltung des Kaufvertrags – Bauverpflichtung?

Die Gestaltung des – privatrechtlichen – Kaufvertrags obliegt Käufer und Verkäufer, in diesem Fall der Gemeinde. Dabei greifen insbesondere die zivilrechtlichen Grenzen der Vertragsgestaltung.⁴²⁴ Auch in diesem Kontext sollte die Etablierung einer Bauverpflichtung nur mit äußerster Sorgfalt gewählt werden.⁴²⁵ Direkte Einwirkungsmöglichkeiten des Landes auf die Gestaltung des Kaufvertrages sind erneut nicht ersichtlich. Es bleibt auch hier allenfalls bei mittelbaren Wirkungen, die über raumordnerische Festsetzungen erzeugt werden, zu denen die Gemeinden sich durch ihr Handeln nicht in Widerspruch begeben wollen.

VI. Sonderform: Grundstücksfond

Im Kontext der Grundstücksbeschaffung stößt man mitunter auf das Konzept eines Grundstückspools, der auch ohne Umschweife als Gewerbeflächenfonds geführt werden kann. In seiner Konzeption ist ein solcher Fonds darauf angelegt, Grundstücke zu erwerben, die beizeiten wieder verkauft werden können, wenn sich ein Bedarf an gewerblichen Flächen gesehen wird.

In der Regel wird davon ausgegangen, dass ein solcher Fonds durch das Land eingerichtet und betrieben würde. Außerdem würde der Fonds so konzipiert sein, dass die Gemeinden, wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen, die Grundstücke aus diesem Fond erwerben können, um sie an den Projektträger weiterveräußern zu können. Sieht man von den zahlreichen Fragen nach Ausgestaltung, rechtlicher Zulässigkeit, rechtlichen Grenzen und

⁴²⁴ Siehe dazu: *Rastätter*, DNotZ 2000, 17.

⁴²⁵ Siehe zum Verkauf durch das Land oben D, V, 3, c).

praktischer Wirksamkeit ab,⁴²⁶ ergeben sich nur insofern Auswirkungen auf die vorliegende Untersuchung, als dem Verkauf der Kommune an einen potenziellen Investor ein Erwerb aus dem Fonds vorgeschaltet wäre.

Diese Lösung mag in Hinblick auf mögliche Gestaltungen dieses vorgeschalteten Erwerbsvorgangs interessant erscheinen, letztlich sind diese jedoch auch auf den vorgeschalteten Erwerb weitgehend begrenzt; eine direkte Einwirkung des Landes oder einer raumordnungsrechtlichen Behörde auf den später erfolgenden Verkauf der Grundstücke an bestimmte Projektträger ermöglicht das Fondsmodell nicht. Insofern muss die Gemeinde lediglich die zuvor definierten Kriterien erfüllen, die den Zwischenerwerb der Grundstücke erst ermöglichen.

VII. Zwischenfazit

Die Bauleitplanung und die Erteilung von Baugenehmigungen sind – vorbehaltlich gewisser Ausnahmefälle – von der Eigentümerstellung unabhängig. Entscheidend ist für Letzteres vielmehr die Bauherreneigenschaft. Gleichwohl kann im Einzelfall die gesicherte Kenntnis, dass die Nutzung der Baugenehmigung ausgeschlossen ist – auch aufgrund zivilrechtlicher Eigentumspositionen – zur Ablehnung des Antrags auf Erteilung einer Baugenehmigung führen. Das Zusammenfallen von Bauherrn- und Eigentümereigenschaft ist somit – baurechtlich gesprochen – nicht zwingend, aber dennoch vorteilhaft.

Noch bedeutsamer ist die Eigentumslage mit Blick auf die praktische Verwirklichung der geplanten Projekte. Sowohl für die Aufstellung der Bauleitpläne als auch für die Erteilung der Baugenehmigung ist es von Vorteil,

⁴²⁶ Siehe dazu das „Gutachten zu Optimierungs- und Beschleunigungsbedarfe bei Ansiedlungsvorhaben in Baden-Württemberg“ (Auftragnehmerin: PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH; Nachunternehmer: Luther Rechtsanwaltsgesellschaft mbH und Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V.).

wenn das Eigentum bereits entweder beim Land Baden-Württemberg oder bei den betroffenen Kommunen liegt. Befinden sich die Grundstücke jedoch im Eigentum Privater, verkompliziert sich die praktische Durchsetzbarkeit spürbar. In der Regel sind bei Projekten mit landesweiter Bedeutung eine Vielzahl an Eigentümern betroffen.

Der Grundstückserwerb von Privatpersonen kann in der Regel nicht erzwungen werden. Eine Enteignung zugunsten Privater ist zwar theoretisch denkbar, jedoch an zahlreiche Voraussetzungen, unter anderem das Gemeinwohlerfordernis geknüpft. Diese werden nur schwer zu erfüllen sein.

Soll ein privatrechtlicher Erwerb von Grundstücken erfolgen, kann es von Vorteil sein, wenn den Ankauf von Flächen durch das Land Baden-Württemberg oder durch Kommunen über einen langen Zeithorizont gestreckt wird, als den Grundstückserwerb einem (privaten) Investor zu überlassen, der in der Regel um einen kurzfristigeren Ankauf bemüht ist. Jedenfalls würde die umsichtige Vorschaltung des Eigentumserwerbs durch das Land oder die Kommunen die Zeitspanne für die Verwirklichung, die für den Investor von Belang ist, verkürzen.

Den Regelfall dürfte jedoch der private Eigentumserwerb darstellen. Bei Kauf und Übereignung sind die einschlägigen zivilrechtlichen Vorschriften zu berücksichtigen. Die korrekte Durchführung läge in der Verantwortungssphäre des privaten Erwerbers, nicht in der des Landes oder der Kommune.

Der Eigentumserwerb durch das Land Baden-Württemberg unterliegt diversen Grenzen. Als übergreifender Aspekt ist zunächst der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nach Art. 114 Abs. 2 S. 1 GG zu beachten. Zudem ist für den Einkauf der öffentlichen Hand grundsätzlich das Vergaberecht einschlägig. Gegenstand des Vergaberechts ist der Einkauf für Zwecke des Staates und ohne Gewinnerzielungsabsicht. Allerdings soll der „Einkauf für den Wiederverkauf“ eine vergaberechtlich irrelevante Teilnahme am allgemeinen

Wirtschaftsleben sein. Sofern ein reiner „Zwischenerwerb“ stattfindet, das Land also Grundstücke ankauft, um diese dann an einen (vielleicht sogar schon bekannten) Investor zu verkaufen, dürfte es sich nach diesen Grundsätzen um eine vergaberechtsfreie Tätigkeit handeln. Kommt es jedoch zu einem Erwerb, ohne klare Wiederverkaufsabsicht, oder mit Bevorratungsabsicht, so ist das Vergaberecht einschlägig. Verzögerungen im Veräußerungsprozess, die auf äußeren Umständen basieren, führen grundsätzlich nicht zur Anwendung des Vergaberechts; es können aber erhöhte Suchpflichten nach alternativen Projektträgern ausgelöst werden. Außerdem muss der Grundstückserwerb nicht zwingend nach Inkrafttreten der raumordnungsplanerischen Grundlagen erfolgen.

Neben dem Vergaberecht steht das Beihilfenrecht. Sind marktunübliche, den Vertragspartner begünstigende Konditionen gegeben, ist dieses einschlägig. In diesem Fall sind insbesondere die Vorgaben der Art. 107 f. AEUV zu beachten.

Blickt man auf den kommunalen Erwerb von Eigentum, so kommen die Vorschriften der GemO BW limitierend hinzu. Insbesondere soll die Gemeinde nach § 91 Abs. 1 GemO BW Vermögensgegenstände nur erwerben, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Allerdings ist die Boden- und Siedlungspolitik und der frühzeitige Erwerb von Flächen, um diese später als Baugrund bereitzustellen, als Teil der kommunalen Aufgabenerfüllung einzuordnen. Zu beachten ist jedoch, dass der rein spekulative Erwerb von Grundstücken nicht zulässig ist. Im Hinblick auf die Gemeinden kann ebenfalls das Vergabe- und Beihilfenrecht Bedeutung entfalten.

Der Grundstücksverkauf durch das Land unterliegt verschiedenen Grenzen. Im Hinblick auf das Unionsrecht ist das Primärrecht mit den Vorgaben zu Beihilfen sowie vergaberechtsähnlichen Transparenzpflichten zu nennen. Die Einschlägigkeit von Vergaberecht hängt von der genauen Konzeption des Verkaufs ab und setzt ein unmittelbares wirtschaftliches

Interesse des öffentlichen Auftraggebers voraus. Ein Verkauf von Grundstücken, an denen keinerlei Recht des Landes gesichert wird, unterfällt nicht dem (europäischen und dem folgend aber auch nicht dem nationalen) Vergaberecht. Eine weitere Grenze wird durch das Beihilfenrecht gezogen: Die Veräußerung eines Grundstücks unter dem Marktwert stellt eine Beihilfe dar.

Für den Verkauf wird die Etablierung eines transparenten Verfahrens empfohlen. Um den Verkauf über die Preisgestaltung hinaus steuern zu können, würde sich die Konzeptvergabe anbieten. Von einer Festschreibung von Bauverpflichtungen im Kaufvertrag wird, mit Blick auf das Vergaberecht, zu einer genauen Prüfung geraten, ob die Bauverpflichtung den Verkauf ausschreibungspflichtig macht, so nicht ohnehin aufgrund der zahlreichen Vorteile ein den rechtlichen Vorgaben genügendes Vergabeverfahren freiwillig durchgeführt wird.

Für den Verkauf von Grundstücken durch Gemeinden ergeben sich im Wesentlichen dieselben Grenzen ergänzt um weitere spezielle kommunalrechtliche Anforderungen. Die Einwirkungsmöglichkeiten des Landes auf den Grundstücksverkauf durch eine Gemeinde sind stark begrenzt, sofern die Gemeinde ein eigenes Grundstück veräußert.

E. FAZIT

Durchsetzung von Planungsrecht

(1) Das Planungsrecht gibt den Trägern der Raumordnungsplanung verschiedene – durchaus effektive – Instrumenten in die Hand, um ihre Planungsvorstellungen zu realisieren. Während im Aufstellungsprozess primär die Untersagung nach § 20 Abs.1 Nr. 2 LplG BW ein Sicherungsinstrument zur Verfügung stellt, zeigen sich nach Inkrafttreten eines Raumordnungsplans weitere Optionen: eine Anpassungspflicht nach § 1

Abs. 4 BauGB und ein Planungsgebot nach § 21 LplG BW. Die Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB deckt sich dabei im Wesentlichen mit dem Planungsgebot nach § 21 LplG BW; allerdings kennt § 21 Abs. 1 S. 2 LplG BW zusätzlich die Möglichkeit, ein Umsetzungszeitfenster zu definieren. Letztgenannte Fristsetzung kann sich gerade bei zeitkritischen Festsetzungen als sehr hilfreich erweisen. Ergänzend können entgegenstehende Planungen und Maßnahmen anderer öffentlicher Stellen im Wege der Untersagung nach § 20 Abs. 1 Nr. 1 LplG BW verhindert werden, wodurch die Raumordnungsplanung eine komfortable Absicherung erhält.

(2) Die im Planungsrecht vorgesehenen Zweckverbände nach § 13 Abs. 4 ROG sowie § 205 Abs. 1, 2 und 6 BauGB verschaffen weder dem Land Baden-Württemberg noch den Raumordnungsbehörden einen zusätzlichen Einfluss auf die kommunale Bauleitplanung von Gemeinden. Regionale Zweckverbände sind auf eine Kompetenzverschiebung zugunsten von Gemeinden angelegt und minimieren daher den Einfluss der Regionalplanung. Die Zweckverbände nach § 205 BauGB können in allen Varianten nicht den Einfluss der Kommunen auf die Bauleitplanung brechen; zum Schutz der Grundstrukturen des Städtebaurechts kann insbesondere kein Vetorecht zugunsten von Trägern der Raumordnung in diesen institutionellen Gebilden eingerichtet werden.

Raumordnerische Verträge

(3) Raumordnerische Verträge können für die Sicherstellung der Entwicklung landesweit bedeutsamer Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Logistik in einem gewissen Umfang nützlich sein. Da in raumordnerischen Verträgen mit den Gemeinden auch Festlegungen getroffen werden können, die in dieser Detailschärfe in Raumordnungsplänen nicht möglich sind, ist insofern eine Konkretisierung der Ziele der Raumordnung möglich. Zu beachten ist, dass die Verträge keinen planersetzenden Inhalt haben dürfen. Es bedarf daher stets einer Ausweisung

im Raumordnungsplan, zu dessen Verwirklichung der raumordnerische Vertrag abgeschlossen wird.

(4) Nicht möglich ist es, die Gemeinden zu einer bestimmten Planung vertraglich zu verpflichten. Gem. § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB kann ein Anspruch auf die Aufstellung von Bauleitplänen und städtebaulichen Satzungen nicht durch Vertrag begründet werden. Die Gemeinden können also nicht verpflichtet werden, ein bestimmtes Planungskonzept durch Bebauungsplan umzusetzen, es sei denn, dieses Planungskonzept ergibt sich bereits aus dem jeweiligen Ziel der Raumordnung. Soweit die Anpassungspflicht gem. § 1 Abs. 4 BauGB reicht, können auch (sanktionsbewehrte) vertragliche Ansprüche begründet werden.

(5) Die Vereinbarung einer bestimmten Planungskonzeption ist lediglich im Rahmen der Abwägung bei Aufstellung des Bebauungsplans zu berücksichtigen. Soll anderen Belangen der Vorrang eingeräumt werden, bedarf es hierfür gewichtiger Gründe. Soweit der Vertrag klarstellt, dass ein Anspruch auf Bauleitplanung nicht begründet werden soll, sondern lediglich Absprachen hinsichtlich des Planungskonzepts getroffen werden, die von der Gemeinde im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen sind, verstößt dieser nicht gegen das Vorwegbindungsverbot. Der Träger der Raumordnungsplanung hat dann als Vertragspartner gegenüber der Gemeinde einen entsprechenden Anspruch auf Berücksichtigung der Vereinbarung im Rahmen der Abwägung, die auch über das Konkretisierungsmaß hinausgehen kann, welches die Kompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG erlaubt.

(6) Raumordnerische Verträge haben stets (nur) vertragliche Erfüllungsansprüche zur Folge, die gerichtlich durchgesetzt werden müssen. Gesetzliche Bindungswirkungen im Sinne des § 4 ROG oder § 1 Abs. 4 BauGB ergeben sich daraus nicht. Allerdings kann eine unterbliebene Berücksichtigung der vertraglichen Bindung im Rahmen der Abwägung bei der Aufstellung des Bauleitplans zur Unwirksamkeit des Plans führen.

Vertragsstrafen können unter Berücksichtigung der Vorschriften der §§ 339 ff. BGB vereinbart werden. Sie müssen sich auf einen zulässigen Vertragsinhalt beziehen und dürfen nicht gegen das Übermaßverbot verstoßen.

Eigentumsbezogene Fragen sowie An- und Verkauf

(7) Die Bauleitplanung und die Erteilung von Baugenehmigungen sind – vorbehaltlich gewisser Ausnahmefälle – von der Eigentümerstellung unabhängig. Entscheidend ist für Letzteres vielmehr die Bauherreneigenschaft. Das Zusammenfallen von Bauherrn- und Eigentümereigenschaft ist – baurechtlich gesprochen – nicht zwingend, aber dennoch vorteilhaft. Noch bedeutsamer ist die Eigentumslage mit Blick auf die praktische Verwirklichung der geplanten Projekte. Sowohl für die Aufstellung der Bauleitpläne als auch für die Erteilung der Baugenehmigung ist es von Vorteil, wenn das Eigentum bereits entweder beim Land Baden-Württemberg oder bei den betroffenen Kommunen liegt.

(9) Der Grundstückserwerb von Privatpersonen kann in der Regel nicht erzwungen werden. Eine Enteignung zugunsten Privater ist zwar theoretisch denkbar, jedoch an zahlreiche Voraussetzungen, unter anderem das Gemeinwohlerfordernis geknüpft. Diese werden nur schwer zu erfüllen sein.

(10) Der Eigentumserwerb durch das Land Baden-Württemberg unterliegt diversen Grenzen. Als übergreifender Aspekt ist zunächst der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nach Art. 114 Abs. 2 S. 1 GG zu beachten. Zudem ist für den Einkauf der öffentlichen Hand grundsätzlich das Vergaberecht einschlägig. Gegenstand des Vergaberechts ist der Einkauf für Zwecke des Staates und ohne Gewinnerzielungsabsicht. Allerdings soll der „Einkauf für den Wiederverkauf“ eine vergaberechtlich irrelevante Teilnahme am allgemeinen Wirtschaftsleben sein. Sofern ein reiner „Zwischenerwerb“ stattfindet, das Land also Grundstücke ankauft, um diese dann an einen (vielleicht sogar schon bekannten) Investor zu verkaufen, dürfte es sich nach diesen Grundsätzen um eine vergaberechtsfreie Tätigkeit handeln. Kommt es jedoch

zu einem Erwerb ohne klare Wiederverkaufsabsicht, oder mit Bevorratungsabsicht, so ist das Vergaberecht einschlägig. Verzögerungen im Veräußerungsprozess, die auf äußeren Umständen basieren, führen grundsätzlich nicht zur Anwendung des Vergaberechts; es können aber erhöhte Suchpflichten nach alternativen Projektträgern ausgelöst werden. Außerdem muss der Grundstückserwerb nicht zwingend nach Inkrafttreten der raumordnungsplanerischen Grundlagen erfolgen.

(11) Neben dem Vergaberecht steht das Beihilfenrecht. Sind marktunübliche, den Vertragspartner begünstigende Konditionen gegeben, ist dieses einschlägig. In diesem Fall sind insbesondere die Vorgaben der Art. 107 f. AEUV zu beachten.

(12) Blickt man auf den kommunalen Erwerb von Eigentum, so kommen die Vorschriften der GemO BW limitierend hinzu. Insbesondere soll die Gemeinde nach § 91 Abs. 1 GemO BW Vermögensgegenstände nur erwerben, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Allerdings ist die Boden- und Siedlungspolitik und der frühzeitige Erwerb von Flächen, um diese später als Baugrund bereitzustellen, als Teil der kommunalen Aufgabenerfüllung anerkannt. Zu beachten ist jedoch, dass der rein spekulative Erwerb von Grundstücken nicht zulässig ist. Im Hinblick auf die Gemeinden kann ebenfalls das Vergabe- und Beihilfenrecht Bedeutung entfalten.

(13) Der Grundstücksverkauf durch das Land unterliegt verschiedenen Grenzen. Im Hinblick auf das Unionsrecht ist das Primärrecht mit den Vorgaben zu Beihilfen sowie vergaberechtsähnlichen Transparenzpflichten zu nennen. Die Einschlägigkeit von Vergaberecht hängt von der genauen Konzeption des Verkaufs ab und setzt ein unmittelbares wirtschaftliches Interesse des öffentlichen Auftraggebers voraus. Ein Verkauf von Grundstücken, an denen keinerlei Recht des Landes gesichert wird, unterfällt nicht dem (europäischen und dem folgend aber auch nicht dem nationalen)

Vergaberecht. Eine weitere Grenze wird durch das Beihilfenrecht gezogen: Die Veräußerung eines Grundstücks unter dem Marktwert stellt eine Beihilfe dar.

(14) Für den Verkauf wird die Etablierung eines transparenten Verfahrens empfohlen. Um den Verkauf über die Preisgestaltung hinaus steuern zu können, würde sich die Konzeptvergabe anbieten. Vor einer Festschreibung von Bauverpflichtungen im Kaufvertrag wird, mit Blick auf das Vergaberecht, zu einer genauen Prüfung geraten, ob die Bauverpflichtung den Verkauf ausschreibungspflichtig macht, so nicht ohnehin aufgrund der zahlreichen Vorteile ein den rechtlichen Vorgaben genügendes Vergabeverfahren freiwillig durchgeführt wird.

(15) Für den Verkauf von Grundstücken durch Gemeinden ergeben sich im Wesentlichen dieselben Grenzen ergänzt um weitere spezielle kommunalrechtliche Anforderungen. Die Einwirkungsmöglichkeiten des Landes auf den Grundstücksverkauf durch eine Gemeinde sind stark begrenzt, sofern die Gemeinde ein eigenes Grundstück veräußert.

Augsburg, 23. August 2024

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Kment', is centered on the page. The signature is written in a cursive style with a prominent initial 'K'.

(Prof. Dr. Martin Kment)