

EDITORIAL

Nach der rechtlichen Einordnung von Ladestationen für Elektrofahrzeuge in Ausgabe 1/2025 und der Beleuchtung des Maßstabs des „Einfügens“ in die Eigenart der näheren Umgebung in Ausgabe 2/2025, widmen wir uns in der heutigen Doppelausgabe 3+4/2025 dem Vorhabenbezogenen Bebauungsplan, seiner Entstehungsgeschichte, seinen spezifischen Anwendungsvoraussetzungen sowie den Vor- und Nachteilen gegenüber einem sogenannten „Angebotsbaugebungsplan“ – also einem BPlan ohne konkreten Vorhabenbezug. Wir würden uns freuen, wenn die Publikation für Ihre tägliche Arbeit von Nutzen ist, und sind jederzeit offen für Kritik und Anregungen.



© Büro ISU

THEMA

DER VORHABENBEZOGENE BEBAUUNGSPLAN UND SEINE ENTWICKLUNG

ENTSTEHUNGSGESCHICHTE

Das heutige Baugesetzbuch (BauGB) wurde im Jahr 1986 verabschiedet und trat am 1. Juli 1987 in Kraft. Es fasste das zuvor im Bundesbaugesetz, das im Jahr 1960 entstand, und das im Städtebauförderungsgesetz aus dem Jahr 1971 geregelte Städtebaurecht des Bundes in einem Gesetzbuch zusammen.¹

1990 wurde das BauGB durch den Einigungsvertrag dann auch in den neuen Bundesländern eingeführt.

Noch zu Zeiten vor der Wiedervereinigung wurde der „Vorhaben- und Erschließungsplan“ als ein zentrales Instrument der Baurechtsreform in der DDR ins Leben gerufen. Er wurde mit dem § 55 erstmals in die Bauplanungs- und Zulassungsverordnung (BauZVO) mit dem Zweck aufgenommen, die Planung und Durchführung von Bauvorhaben, insbesondere bei größeren Projekten, effizienter und schneller zu gestalten.

Diese spezielle Form der Bauleitplanung, wurde nach der Wiedervereinigung durch das BauGB-MaßnahmenG vom 17. Mai 1990 auch in das Baugesetzbuch übernommen² und



Einer der ersten in unserem Büro auf der Grundlage eines Vorhaben- und Erschließungsplans ausgearbeiteten vorhabenbezogenen Bebauungspläne war der für die „Alte Glashütte Nord“ der Stadt Ilmenau (Thüringen) dessen Aufstellungsbeschluss aus dem Jahr 1991 stammt (Quelle: ISU, BPlan Nr. 1a der Stadt Ilmenau)

zunächst im Bereich der sogenannten „Neuen Bundesländer“ angewendet.

trittsgebiet“. Aufgrund des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes vom 22. April 1993 wurde die Bestimmung durch den § 7 BauGB-MaßnahmenG 1993 in das Baugesetzbuch eingeführt. Sie galt dann zunächst zeitlich begrenzt bis Ende 1998 im gesamten Bundesgebiet. Durch das BauROG 1998 ist die Regelung als § 12 BauGB in das allgemeine Städtebaurecht integriert worden und gilt nunmehr zeitlich unbegrenzt.

¹ Vgl. hierzu im Einzelnen: Michael Krautzberger „Baugesetzbuch“ in: <https://www.krautzberger.info/assets/2012/03/Baugesetzbuch.pdf>

² Durch den Einigungsvertrag wurde die Regelung der BauZVO der DDR in das BauGB übernommen, gemäß § 246a Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 BauGB 1990 aber zunächst beschränkt auf die Geltung im sogenannten „Bei-



ÜBERSICHT DER VERANTWORTLICHKEITEN UND BESTANDTEILE

VORHABENTRÄGER	STADT/GEMEINDE	STADT/GEMEINDE + VORHABENTRÄGER
Vorhaben- und Erschließungsplan (VEP)	Vorhabenbezogener Bebauungsplan (VBP)	Durchführungsvertrag (DV)
Enthält konkrete textliche und zeichnerische Festlegungen des Vorhabens oder des Vorhabenspektrums im Sinne des § 12 Abs. 3a BauGB in Bezug auf städtebaulich relevante Parameter und ggf. seine Erschließung. Als Grundlage des VBP mit der plangebenden Stelle abzustimmen (§ 12 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Ist Bestandteil des VBP (§ 12 Abs. 3 BauGB).	Bestimmt für das im VEP bezeichnete Vorhaben die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit (§ 30 Abs. 2 BauGB). Geltungsbereich kann über den Bereich des VEP hinausgehen, sogenannte Ergänzungsflächen (§ 12 Abs. 4 BauGB). Soll bei Nichtdurchführung des Vorhabens aufgehoben werden (§ 12 Abs. 6 BauGB).	Enthält mindestens Regelungen zur Durchführung des Vorhabens und zur Durchführungsfrist (Bauverpflichtung) sowie zur Tragung der Planungs- und Erschließungskosten (§ 12 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Beschreibt konkretes Vorhaben bei Anwendung von § 12 Abs. 3a BauGB. Ist nicht Bestandteil des VBP, jedoch Voraussetzung für dessen Beschluss bzw. Festsetzung.

Verantwortlichkeiten, Bestandteile und Regelungselemente des Vorhabenbezogenen Bebauungsplans nach § 12 BauGB (In Anlehnung an: „Berliner Leitfaden ‚Vorhabenbezogener Bebauungsplan‘“ der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, Berlin)

Ziel der Einführung des Vorhaben- und Erschließungsplans war eine Vereinfachung des Planungsrechts, insbesondere um den Wohnungsbau in Deutschland zu beschleunigen. Das BauGB-MaßnahmenG galt in dieser Form bis zum 30. April 1993 und wurde anschließend mehrfach reformiert und ergänzt. § 12 BauGB gilt schließlich seit 1998 zeitlich unbegrenzt im gesamten Bundesgebiet.

BEGRIFFE

Der Vorhaben- und Erschließungsplan im Sinne des § 12 BauGB besteht stets aus drei Bestandteilen, nämlich

- dem **vorhabenbezogenen Bebauungsplan** (nachfolgend auch als **VBP** oder mitunter als VB-Plan bezeichnet), der die Zulässigkeit von Vorhaben bestimmt, der jedoch nicht an die Regelungsbeschränkungen des § 9 BauGB oder der BauNVO gebunden ist,
- einem **Vorhaben- und Erschließungsplan (VEP)**, der vom Vorhabenträger ausgearbeitet und mit der Gemeinde abgestimmt wird und
- einem **Durchführungsvertrag (DV)**, der zwischen dem Vorhabenträger und der Gemeinde abzuschließen ist.

Alle drei Bestandteile müssen aufeinander abgestimmt sein und dürfen sich nicht widersprechen. Der Begriff des **genehmigten Vorhabens** ist dabei eng auszulegen. Eine Abweichung des im Vorhabenbezogenen Bebauungsplan „genehmigten Vorhabens“ von dem im Durchführungsvertrag vereinbarten Vorhaben führt zur Fehlerhaftigkeit des Bebauungsplans und damit zu seiner Unwirksamkeit.³

Der **Vorhabenträger** kann eine natürliche oder juristische Person sein. In der Praxis handelt es sich i.d.R. um einen privaten Investor, der ein bestimmtes Vorhaben realisieren möchte. Vorhabenträger kann aber auch eine städtische Wohnungsbaugesellschaft, ein gemeinnütziger Verein, eine Genossenschaft o.Ä. sein.⁴

Die **Gemeinde** ist die plangebende Kommune, der gemäß Artikel 28 Grundgesetz (GG) die Planungshoheit obliegt.

³ Vgl. hierzu OVG NRW, Urteil vom 23.01.2006 - 7 D 60/04

⁴ Nach dem Wortlaut der Vorschrift - „Der Vorhabenträger...“ - kann es nur *einen* Vorhabenträger geben. Nicht ausgeschlossen ist allerdings, dass sich mehrere Projektträger z.B. in der Form einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR) als „Vorhabenträger“ im Sinne des § 12 BauGB zusammenschließen. Auch eine Körperschaft des öffentlichen Rechts (z. B. eine Hochschule) kommt als Vorhabenträger in Betracht. Dagegen kommen Gemeinden selbst als Vorhabenträger nicht in Frage, weil sie mit sich selbst keinen Durchführungsvertrag abschließen können. Etwas anderes gilt jedoch für juristische Personen, wie z.B. eine städtische Wohnungsbaugesellschaft.

Ein Vorhabenträger muss folgende Voraussetzungen erfüllen, deren Details im Durchführungsvertrag vereinbart werden:

- Er muss die Kosten, die für die Planung sowie die Erschließung und die spätere Bebauung entstehen, übernehmen.
- Er muss die geplanten Maßnahmen gemäß den Ausführungen des Vorhaben- und Erschließungsplans durchführen.
- Er muss die geplanten Maßnahmen innerhalb einer bestimmten Frist abschließen.

Gemäß § 12 Abs. 2 BauGB entscheidet die Gemeinde nach pflichtgemäßem Ermessen auf Antrag des Vorhabenträgers über die Einleitung des Bebauungsplanverfahrens. Dieser Antrag bedarf keiner bestimmten Form.

Die Planung im Rahmen eines VEP muss sich nicht zwingend auf nur *ein* Vorhaben beschränken. Vielmehr können auch mehrere Vorhaben Gegenstand eines VEP sein. Aus § 12 Abs. 1 BauGB kann auch keine Beschränkung auf Neubausprojekte abgeleitet werden. Vielmehr kommen auch Vorhaben in Betracht, die Um- oder Ausbauten sowie umfassende Nutzungsänderungen zum Gegenstand haben. Ausschlaggebend ist stets, dass nicht ein beliebiges, sondern ein *konkretes* Vorhaben durch den Vorhabenträger realisiert werden soll.

Die Grafik auf Seite 2 fasst die wesentlichen Bestandteile des Vorhabenbezogenen Bebauungsplans zusammen.

WESENTLICHE GESETZLICHE VORGABEN

Zum Vorhaben- und Erschließungsplan⁵ heißt es in § 12 BauGB unter anderem in Absatz 1:

„Die Gemeinde kann durch einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan die Zulässigkeit von Vorhaben bestimmen, wenn der Vorhabenträger auf der Grundlage eines mit der Gemeinde abgestimmten Plans zur Durchführung der Vorhaben und der Erschließungsmaßnahmen (Vorhaben- und Erschließungsplan) bereit und in der Lage ist und sich zur Durchführung innerhalb einer bestimmten Frist und zur Tragung der Planungs- und Erschließungskosten ganz oder teilweise vor dem Beschluss nach § 10 Absatz 1 verpflichtet (Durchführungsvertrag).“

5 Der Titel des § 12 BauGB „Vorhaben- und Erschließungsplan“ irritiert heute mitunter, da er sich nur auf ein Element des „Gesamtpaketes des § 12“ bezieht. Diese Planbezeichnung entstammt der am 20.6.1990, kurz vor der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion beschlossenen Bauplanungs- und Zulassungsverordnung - BauZVO - der DDR. Dort beschrieb § 55 nur den Architekten- und Ingenieurtechnischen „Vorhaben- und Erschließungsplan“ (VEP), zu dem zwingend ein Durchführungsvertrag zu schließen war. Diese Satzung nach § 55 trat an Stelle eines Bebauungsplans. Ein solcher konnte zwar ebenfalls aufgestellt werden (§ 55 Abs. 7: „... bleibt unberührt“), er war jedoch keine zwingende Voraussetzung für die Wirksamkeit des VEP. Der VEP war ursprünglich als Ergänzung oder als Alternative zum Bebauungsplan gedacht. Damit unterschied sich der seinerzeit eingeführte VEP deutlich vom heutigen Vorhabenbezogenen Bebauungsplan (VBP), der immer drei Bestandteile aufweisen muss.

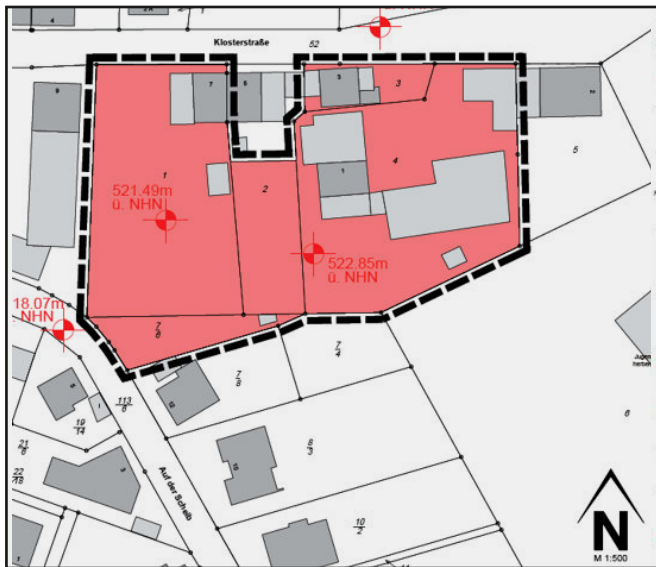
Die Zulässigkeit eines Bauvorhabens soll demnach im Rahmen eines zwischen dem Vorhabenträger und der Gemeinde abgestimmten Plans (Vorhaben- und Erschließungsplan - VEP) definiert werden, der zudem durch vertragliche Regelungen (Durchführungsvertrag - DV) ergänzt wird. Welche Bedeutung kommt dann aber dem „Vorhabenbezogenen Bebauungsplan“ (VBP) zu, wenn der Vorhabenträger zunächst einmal einen konkreten Vorhabenplan erstellen und mit der Gemeinde abstimmen muss? In der Praxis fragt man sich in der Tat häufig, welchen Inhalt der VBP haben kann und muss, wenn wesentliche Details bereits im VEP und im Durchführungsvertrag geregelt sind.



Vorentwurf eines „Vorhabenplans“ (Lageplan) zur Abstimmung mit der Ortsgemeinde für ein Wohnbauvorhaben im Innenortsbereich (Planung: RECH ARCHITEKTEN, Wiesbaden, 2024)

Zur „Transformation“ eines VEP in der Darstellungsform einer Projektplanung oder eines städtebaulichen Entwurfs in den VBP findet sich im „Berliner Leitfaden ‚Vorhabenbezogener Bebauungsplan‘“ der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen, Berlin, folgende Empfehlung:

„Soll eine Projektplanung, [...], oder ein städtebaulicher Entwurf verbindlicher Inhalt des VB-Plans sein, empfiehlt sich der sogenannte „Trauerrandplan“. Bei diesem beschränken sich die zeichnerischen Festsetzungen auf die Abgrenzung des räumlichen Geltungsbereichs des VB-Plans und die Integration des VEP über eine textliche Festsetzung, mit der der VEP Bestandteil der Verordnung wird. Bei dieser Verfahrensweise wird ein sehr konkretes Vorhaben festgesetzt. Widersprüche zwischen VEP und VB-Plan werden vermieden. Diese Form mag sich bei einem kleineren, einfach zu umreißenen Vorhaben mit überschaubarer Projektplanung noch eignen, führt aber schon bei kleineren Änderungen zu einem Befreiungserfordernis.“



Beispiel für einen VBP als „Trauerrandplan“ der sich im Wesentlichen auf die Darstellung des räumlichen Geltungsbereichs beschränkt (Quelle: ISU GmbH, Bitburg, 2025)

In § 12 Abs. 3 ist definiert, dass der Vorhaben- und Erschließungsplan „Bestandteil des vorhabenbezogenen Bebauungsplans“ wird. Gleichzeitig ist geregelt, dass die Gemeinde im Bereich des Vorhaben- und Erschließungsplans bei der Bestimmung der Zulässigkeit von Vorhaben nicht an die Festsetzungen nach § 9 BauGB und nach der BauNVO gebunden ist und bestimmte andere Paragraphen des BauGB nicht anzuwenden sind.⁶ Einen ersten Hinweis auf mögliche Regelungen des VBP, der über den VEP hinausgeht, findet sich in § 12 Abs. 3 Satz 3 BauGB, in dem es heißt: „Soweit der vorhabenbezogene Bebauungsplan auch im Bereich des Vorhaben- und Erschließungsplans Festsetzungen nach § 9 für öffentliche Zwecke trifft, kann gemäß § 85 Absatz 1 Nummer 1 enteignet werden.“ Der Vorhabenbezogene Bebauungsplan (VBP) kann also durchaus Regelungen „für öffentliche Zwecke“ beinhalten, die im Vorhaben- und Erschließungsplan aufgrund seiner Zweckbestimmung und der gesetzlichen Vorgaben nicht beinhalten sein können, denn dieser beschränkt sich ja naturgemäß auf Grundstücke, die sich in der Verfügungsgewalt eines privaten Vorhabenträgers, also meist eines Investors, befinden.

In Absatz 4 wird zudem ausdrücklich die Möglichkeit eingeräumt, einzelne Flächen außerhalb des Bereichs des Vorhaben- und Erschließungsplans (VEP) in den vorhabenbezogenen Bebauungsplan (VBP) einzubeziehen. Bei solchen Flächen dürfte es sich regelmäßig um öffentliche Verkehrsflächen handeln, die z.B. für die Erschließung eines Plangebietes erforderlich sind und für die entsprechende Regelungen zu deren Ausbau oder Gestaltung getroffen werden sollen. Auch die Einbeziehung bestimmter öffentlicher Grün-

flächen, wie z.B. Kinderspielplätze, ist denkbar.⁷

Im „Berliner Leitfaden“ (siehe oben) wird ausgeführt, dass die Einbeziehung von Flächen nur unter der Voraussetzung möglich ist, dass die Einbeziehung für eine städtebauliche Entwicklung *erforderlich* ist und keine substantielle Veränderung des Geltungsbereichs des VEP erfolgt.⁸

Wenngleich es aufgrund der vorgenannten Regelungen des § 12 BauGB nicht erforderlich ist, sich bei der Aufstellung des VBP an die Bestimmungen des § 9 sowie die Vorgaben der BauNVO zu halten, wird dies in der Praxis jedoch oft anders gehandhabt, indem z.B., eine ganz bestimmte Gebietsart, etwa ein Allgemeines Wohngebiet, ausgewiesen wird. Ist dies der Fall, ist gemäß § 12 Abs. 3a gleichzeitig zu bestimmen, dass im Bereich des Vorhaben- und Erschließungsplans unter entsprechender Anwendung des § 9 Abs. 2 BauGB festzusetzen ist, dass im Rahmen der festgesetzten Nutzungen nur solche Vorhaben zulässig sind, zu deren Durchführung sich der Vorhabenträger im Durchführungsvertrag verpflichtet. Diese Regelung macht noch einmal die enge Verknüpfung des Vorhaben- und Erschließungsplans (VEP), des Vorhabenbezogenen Bebauungsplans (VBP) und des Durchführungsvertrags (DV) deutlich.

Dass gemäß § 12 Abs. 3a Satz 2 BauGB Änderungen des Durchführungsvertrags oder der Abschluss eines neuen Durchführungsvertrags zulässig sind, ermöglicht es, bestimmte Regelungen im Vertrag an sich ändernde Gegebenheiten während der Planung anzupassen oder gar nachträgliche Änderungen von Bestimmungen, bis hin zu einem Wechsel des Vorhabenträgers, vorzunehmen. Ein solcher Wechsel des Vorhabenträgers bedarf jedoch gemäß Abs. 5 der Zustimmung der Gemeinde, die allerdings nur dann verweigert werden darf, „wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Durchführung des Vorhaben- und Erschließungsplans innerhalb der Frist nach Absatz 1 gefährdet ist.“

Ist im Rahmen des Aufstellungsverfahrens der VBP etwa auf Grund von eingegangenen Stellungnahmen im Zuge der Beteiligungsverfahren zu ändern, ist in Abstimmung mit dem Vorhabenträger ggf. auch eine Anpassung des VEP und des DV erforderlich, da alle drei Elemente „abgestimmt“ sein müssen.

⁷ Mit den entsprechenden Festsetzungsmöglichkeiten bzw. den zu beachtenden Beschränkungen befassen sich z.B. der VGH Baden-Württemberg im Urteil vom 16.11.2022 (8 S 2529/21) sowie das Niedersächsische OVG im Beschluss vom 21.04.2021 (1 MN 6/21).

⁸ Im Einzelnen heißt es hierzu: „Dies bedeutet, dass im Regelfall der Umfang der einbezogenen Flächen deutlich unter dem des VEP-Gebiets bleibt. Eine Annäherung oder sogar die größtmögliche Überschreitung der Fläche des VEP durch die einbezogene Fläche dürfte in der Praxis wohl ausgeschlossen sein. Im Mittelpunkt muss immer das Projekt des Vorhabenträgers stehen. Die städtebauliche Anforderlichkeit ergibt sich insbesondere, wenn die Einbeziehung der Fläche einen Beitrag für die Realisierung des Vorhabens leistet oder sich als Folge der Entwicklung darstellt. Bei der Einbeziehung von angrenzenden Flächen handelt es sich häufig um Flächen, die einen funktionalen Bezug zum VEP haben, z.B. planungsrechtlich erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen dienen oder das VEP-Gebiet an das öffentliche Verkehrsnetz anbinden, sich aber nicht in der Verfügung des Vorhabenträgers befinden. Sofern ein funktionaler Bezug zum VEP besteht, können im DV entsprechende Festlegungen, z.B. zur Kostenübernahme getroffen werden. Eine Kostenübernahmeverpflichtung scheidet hingegen stets dann, wenn die einbezogenen Flächen in keinem Zusammenhang mit dem Vorhaben stehen.“

⁶ Im Einzelnen sind dies die §§ 14 bis 18, 22 bis 28, 39 bis 79, 127 bis 135c BauGB.

In der Praxis empfiehlt es sich daher, mit dem Abschluss des DV bis zur Auswertung der im Rahmen der öffentlichen Auslegung eingegangenen Stellungnahmen zu warten, um mögliche Widersprüche zwischen den drei Elementen (VEP, VBP und DV) zu vermeiden.

Grundsätzlich ist es aber auch möglich, den Durchführungsvertrag (DV) nachträglich zu ändern, ohne parallel den VEP und den VBP ändern zu müssen. Dies setzt jedoch voraus, dass die Änderung nicht zu einem Widerspruch zwischen den drei zwingenden Bestandteilen führt.

Im Zusammenhang mit der nur allgemeinen Festsetzung der Art der baulichen und sonstigen Nutzung nach § 12 Abs. 3a Satz 2 BauGB ist die Änderung des DV ausdrücklich zugelassen, ohne den VEP und den VBP ändern zu müssen. Die Sonderregelung kommt allerdings nur dann zum Tragen, wenn die vorgesehene Änderung durch den Zulässigkeitskatalog der festgesetzten baulichen und sonstigen Nutzungen abgedeckt ist oder die Voraussetzungen für eine Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB vorliegen. Ansonsten ist eine Änderung des VBP, des VEP und des DV erforderlich. Wird ein Vorhaben nicht innerhalb der vereinbarten Frist durchgeführt, soll die Gemeinde gemäß § 12 Abs. 6 Satz 1 BauGB den Vorhabenbezogenen Bebauungsplan aufheben, wodurch natürlich auch der Vorhaben- und Erschließungsplan hinfällig wird. Für die Kommune besonders wichtig erscheint dabei die Regelung des § 12 Abs. 6 Satz 2 BauGB, nachdem aus der Aufhebung keine Ansprüche des Vorhabenträgers gegen die Gemeinde geltend gemacht werden können.

Die Regelungen des § 12 Abs. 7 BauGB beziehen sich auf bisherige Erholungs-sondergebiete nach § 10 BauNVO, in denen künftig auch Wohnnutzungen zugelassen werden sollen. Die Gemeinde kann hierfür einen Vorhabenbezogenen Bebauungsplan aufstellen, der insbesondere die Zulässigkeit von baulichen Anlagen zu Wohnzwecken in diesen Gebieten regelt.

ABLAUF DES VERFAHRENS

Der Vorhabenträger muss sich zunächst an die zuständige Gemeinde wenden und dort seinen Vorhaben- und Erschließungsplan mit der Bitte um Zustimmung vorlegen. Dieser Plan sollte eine möglichst detaillierte Darstellung des Vorhabens selbst sowie dessen Erschließung beinhalten. „Detailliert“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass das Vorhaben üblicherweise anhand folgender Kriterien dargestellt wird:

- Übersichts- / Lagepläne
- Grundrisse⁹
- Ansichten

In der städtebaulichen Praxis genügen die von einem Vorhabenträger bzw. dessen Architekten vorgelegten Pläne den o.g. Anforderungen häufig nicht. Argumentiert wird z.B. mit noch nicht abgeschlossenen Überlegungen zu kon-

kreten Nutzern und Mietern, laufenden Ausschreibungen usw. Der VEP muss ein Vorhaben aber *hinreichend konkret* darstellen, bloße Absichtserklärungen genügen definitiv nicht, auch wenn in § 12 BauGB an keiner Stelle genau definiert ist, wie ein „Vorhaben- und Erschließungsplan“ auszusehen hat.

In einem Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 02.05.2018¹⁰ wird jedoch klar bestätigt, dass im Vorhaben- und Erschließungsplan zu einem Vorhabenbezogenen Bebauungsplan „die Kubatur des im Durchführungsvertrag vereinbarten Vorhabens im Wesentlichen festgelegt sein“ muss.

Schließlich soll die zuständige Gemeinde den Vorhaben- und Erschließungsplan prüfen und billigen und das kann sie nur, wenn hierfür hinreichend konkretes Material zur Verfügung steht. Allein ein Lageplan und eine grobe Vorhabenbeschreibung reichen hierzu nicht aus.



Mittels CAD ist es heute leicht möglich, ein Vorhaben durch Ansichten, Perspektiven usw. anschaulich darzustellen
(Quelle: <https://www.licht-luftbad-quartier.de/> - Projektdarstellung eines im Zuge eines VBP mit VEP und DV geplanten Vorhabens, VBP ISU 2022)

Dem Vorhabenträger steht gemäß § 12 Abs. 2 BauGB ein gesetzlicher Anspruch darauf zu, dass die Gemeinde eine ermessensfehlerfreie Prüfung durchführt. Tut sie das nicht beziehungsweise lehnt sie den Antrag von vornherein ab, ohne sich mit diesem beschäftigt zu haben, wird sie gegenüber dem Vorhabenträger schadensersatzpflichtig. Anders hingegen stellt sich die Rechtslage bei einer Ablehnung des Antrags dar, die aufgrund städtebaulicher Gründe innerhalb einer angemessenen Frist seitens der Gemeinde erfolgt. In derartigen Fällen hat der Vorhabenträger keinerlei Anspruch auf Schadensersatz.

Wird der Vorhaben- und Erschließungsplan vom Gemeinderat gebilligt und beschlossen, so wird er alsdann zu einem Bestandteil des sogenannten „Vorhabenbezogenen Bebauungsplans“. Demnach ist ein konkretes Vorhaben bekannt, noch *bevor* der eigentliche Bebauungsplan aufgestellt wird. Man könnte den Vorhaben- und Erschließungsplan somit auch als das „Vorstadium“ des Vorhabenbezogenen Bebauungsplans bezeichnen.

⁹ Hiermit sind nicht zwingend detaillierte Grundrisse jedes Gebäudeteils und jedes Geschosses gemeint. Es sollten aber zumindest „Funktionsgrundrisse“ vorgelegt werden, aus denen die wesentlichen Nutzungen und ihre Zuordnung hervorgehen.

¹⁰ BVerwG 4 BN 7.18 - Beschluss vom 02.05.2018

Zu beachten ist dabei jedoch, dass alle drei der oben beschriebenen Komponenten, die in § 12 Abs. 1 BauGB gefordert werden, zwingend vorhanden sein müssen. Fehlt auch nur ein Bestandteil, ist der Bebauungsplan unwirksam. Dasselbe gilt in jenen Fällen, in denen die eine Komponente der anderen in irgendeiner Form widerspricht.¹¹

Der Vorhabenbezogene Bebauungsplan durchläuft das gleiche Verfahren, wie ein „normaler“ Bebauungsplan. Er kann im zweistufigen Regelverfahren, aber auch im beschleunigten Verfahren nach § 13a BauGB aufgestellt werden, wenn die Anwendungsvoraussetzungen hierfür vorliegen.

Im Bereich des Vorhaben- und Erschließungsplans besteht nach § 12 Abs. 3 Satz 2, wie bereits weiter oben beschrieben, keine Bindung an die abschließenden Festsetzungskataloge des § 9 BauGB und der BauNVO. Vereinbarungen in Bezug auf die konkreten Details der geplanten Bebauung können demnach darüber hinausgehen. Damit kann bei einer objektbezogenen Planung, um die es sich bei einem VEP ja regelmäßig handelt, ein konkreter Projektbezug (z.B. zum sozialen Wohnungsbau, zur architektonischen Gestaltung der Gebäude usw.) in den Vorhabenbezogenen Bebauungsplan aufgenommen werden. Die vertraglichen Vereinbarungen sollten aber aus der Erfahrung einer Vielzahl von Projekten nicht alle Details der Bebauung festschreiben, da sich im Lauf der Bauentwicklung erfahrungsgemäß immer wieder Voraussetzungen ändern oder neue Ideen entwickelt werden. Es gilt also, die notwendige Balance zwischen einer „hinreichenden Konkretisierung“ und der „notwendigen Flexibilität“ zu wahren. Im Durchführungsvertrag können schließlich auch bestimmte Punkte geregelt werden, ohne dass diese im VEP zeichnerisch dargestellt sind.

Der Durchführungsvertrag selbst ist dem Grunde nach ein Unterfall des städtebaulichen Vertrags gemäß § 11 BauGB. Dort können Vereinbarungen getroffen werden, die über die Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 BauGB hinausgehen, also die z.B. die energetische Qualität von Gebäuden, die architektonische Gestaltung, die konkrete Ausführung der Außenanlagen usw. regeln. Es können im Interesse der Gemeinde auch weitergehende Vereinbarungen getroffen werden, solange sie angemessen und dem Vorhaben dienlich oder zumindest nicht abträglich sind.

Wichtig ist die Tatsache, dass der Durchführungsvertrag nicht Teil der Satzung und auch nicht der Öffentlichkeitsbeteiligung zum Vorhabenbezogenen Bebauungsplan ist! Er darf daher auch aufgrund von Betriebsgeheimnissen, Kostenvereinbarungen und datenschutzrechtlichen Gründen nicht im öffentlichen Teil von Gemeinderatssitzungen behandelt und auch nicht in der Öffentlichkeitsbeteiligung ausgelegt werden.

Es ist jedoch möglich, mit Einverständnis des Vertragspartners bestimmte Inhalte, die nicht den o.g. Restriktionen unterliegen, öffentlich bekannt zu machen und im Sinne der Transparenz der Planung auch im öffentlichen Teil von Gemeinderatssitzungen zu behandeln oder zur Kenntnisnahme auszulegen. Hierbei sind natürlich auch Schwärzungen sen-

sibler oder geheim zuhaltender Inhalte denkbar. In der Begründung zum Bebauungsplan können zudem allgemeine Angaben zu den Inhalten des Durchführungsvertrags (DV) gemacht werden, da diese ja womöglich Aufschluss über die Gründe der Planaufstellung geben. Eine Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug auf den DV findet aber nicht statt.

Den Gemeinden sei dringend angeraten, bei der Ausarbeitung des DV einen Fachjuristen einzubinden, da es schon schwierig genug ist, einen fehlerfreien Bebauungsplan aufzustellen. Umso schwieriger dürfte es sein, einen „wasserdichten“ Durchführungsvertrag zu formulieren. Die zuständigen Verwaltungen sind hierbei in vielen Fällen überfordert. Der Durchführungsvertrag eröffnet auch die Möglichkeit, sonst bei einem Bebauungsplan nicht vorgesehene Sanktionen zu vereinbaren, bis hin zur Aufhebung bei Nichteinhaltung der Durchführungsverpflichtung. Aufgrund der durch die juristische Beratung entstehenden Kosten sollte vereinbart werden, dass diese, ebenso wie die Kosten der Bauleitplanung, vom Vorhabenträger übernommen werden.

BESONDERE ANFORDERUNGEN AN DEN VORHAEBENBEZOGENEN BEBAUUNGSPLAN

Nach den Vorgaben des § 12 BauGB besteht der vorhabenbezogene Bebauungsplan aus dem Dokument des Bebauungsplans, in der Regel mit einer Planurkunde und den textlichen Festsetzungen, dem Vorhaben- und Erschließungsplan sowie einem Durchführungsvertrag. Zum Bebauungsplan gehört eine beigefügte Begründung sowie, je nach Verfahrensart, ein Umweltbericht als Teil 2 der Begründung. Üblicherweise werden für den Vorhabenbezogenen Bebauungsplan (VBP) sowie den Vorhaben- und Erschließungsplan (VEP) jeweils getrennte Pläne erstellt.

§ 12 Abs. 3 BauGB *„Der Vorhaben- und Erschließungsplan wird Bestandteil des vorhabenbezogenen Bebauungsplans.“* ist insofern etwas missverständlich, denn die Formulierung meint nicht, dass beide Bestandteile zusammenzuführen und etwa in einem einzigen Plan darzustellen sind.¹²

Für die Planzeichnung des VEP sollte auf jeden Fall eine Planunterlage verwendet werden, aus der sich die Flurstücke mit ihren Grenzen und Bezeichnungen in Übereinstimmung mit dem amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystem (ALKIS) ergeben, was natürlich auch für den VBP gilt, denn nur so ist eine eindeutige und parzellenscharfe Abgrenzung des Geltungsbereichs möglich. Der Maßstab ist so zu wählen, dass der Inhalt eindeutig dargestellt und die Flächen, die Gegenstand des VEP sind, eindeutig abgegrenzt werden können. Üblicherweise wird er daher meist im Maßstab

¹² § 12 BauGB enthält keine konkreten Vorgaben zur Form und zur technischen Ausgestaltung des VEP. Im Mustereinführungserlass der Fachkommission Städtebau der ARGEBAU zum Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 ist jedoch in Bezug auf die Form des VEP unter Nr. 7.4 Folgendes ausgeführt: *„Die Planzeichnung muß auf einer geeigneten Planunterlage erstellt werden, wobei die Abgrenzung des durch den Plan erfassten Gebietes – wie bei allen Bebauungsplänen – grundstücksbezogen und parzellenscharf sein muß. Der Plan kann sowohl so erstellt werden, daß er auch von der Darstellung der Planzeichnung her nicht von einem normalen Bebauungsplan unterscheidbar ist als auch unter Loslösung von der Planzeichenverordnung.“*

¹¹ Vgl. hierzu OVerwG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 10.12.2008, 2 A 10.07

1:1.000 oder 1:500 ausgearbeitet. Auch ein Kartenausschnitt mit Übersichtskarte zur Lage des Plangebietes sollte Bestandteil des Planwerks sein.

Als Alternative zu einem VEP als detailliertem Projektplan mit differenzierter Darstellung des Vorhabens und einem VBP als „Trauerrandplan“, wie weiter vorne beschrieben, kann der VBP auch in der Darstellungsform eines „normalen“ Bebauungsplans unter Heranziehung der Vorschriften des BauGB, der BauNVO und der PlanZV ausgearbeitet werden. Wird bei der Ausarbeitung von § 9 BauGB, der BauNVO sowie der PlanZV Gebrauch gemacht, schließt dies jedoch die Verwendung zusätzlicher Darstellungen nicht aus, insbesondere, soweit dies zur Konkretisierung des beabsichtigten Vorhabens beiträgt. In der Zeichenerklärung sind natürlich alle verwendeten Planzeichen aufzulisten und ggf. auch zu erläutern. Der VEP muss jedenfalls auch in der Darstellungsform eines Bebauungsplans konkrete vorhabenbezogene Festlegungen enthalten.

Die Begründung des Vorhabenbezogenen Bebauungsplans hat die nach § 2a BauGB erforderlichen Angaben zu beinhalten. So müssen die Ziele, Zwecke und wesentlichen Auswirkungen des Bauleitplans und in einem Umweltbericht nach Anlage 1 zum BauGB zudem die auf Grund der Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB ermittelten und bewerteten Belange des Umweltschutzes beschrieben werden. Von einer Umweltprüfung kann jedoch abgesehen werden, wenn das beschleunigte Verfahren nach § 13a BauGB zur Anwendung kommt. In diesem Punkt unterscheidet sich also der vorhabenbezogene nicht von einem „normalen“ Bebauungsplan.

In einem Urteil des Oberverwaltungsgerichtes des Landes Sachsen-Anhalt vom 22.10.2020 (2 K 62/19) wird jedoch klargestellt, dass die formalen Anforderungen an die Planung nicht in jedem Fall zwingend gleich sein müssen. So heißt es in einem Leitsatz:

„Fehlt es im Verfahren zur Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans an einem als Vorhaben- und Erschließungsplan bezeichneten Dokument, kann der vorhabenbezogene Bebauungsplan dennoch wirksam sein, wenn hinreichend erkennbar ist, dass nach dem Willen der Gemeinde und des Vorhabenträgers Vorhaben- und Erschließungsplan und vorhabenbezogener Bebauungsplan in einer Urkunde vereinigt werden sollten.“

Demnach ist es also nicht ausgeschlossen, die Planung in einem einzigen Dokument zusammenzuführen.

Beschränkungen der Festsetzungen eines VBP ergeben sich aus einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 2017 (BVerwG, Urteil vom 09.02.2017 - 4 C 4.16). Danach ermöglicht § 12 Abs. 3a Satz 1 BauGB nicht, im Vorhabenbezogenen Bebauungsplan eine textliche Festsetzung zu treffen, dass nur Vorhaben zulässig sind, die innerhalb der im Durchführungsvertrag vereinbarten Frist fertiggestellt werden.

Streitgegenstand des Revisionsverfahrens vor dem BVerwG war die Verlängerung der Geltungsdauer einer ausgestellten Baugenehmigung, die das zuständige Landratsamt einem Vorhabenträger auf der Grundlage eines vorhabenbezogenen

Bebauungsplans erteilt hatte. Der Durchführungsvertrag zum Vorhaben- und Erschließungsplan sah eine Fertigstellung des Vorhabens bis zu einem bestimmten Zeitpunkt vor. Durch einen Änderungsvertrag wurde diese Frist um rund vier Jahre verlängert. Das Landratsamt verlängerte daraufhin auch die Baugenehmigung.

Nachdem der Vorhabenträger jedoch auch nach Ablauf der Frist keinen Gebrauch von seinem Baurecht gemacht hatte, lehnte der Gemeinderat eine nochmalige Verlängerung der im Durchführungsvertrag festgelegten Frist ab. Auch verweigerte er das Einvernehmen zu einem Antrag auf eine weitere Verlängerung der Baugenehmigung. Mit Bezug auf einen zwischenzeitlich gefassten Aufstellungsbeschluss zur Aufhebung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans beantragte die Kommune schließlich beim Landratsamt die Zurückstellung des Verlängerungsantrags. Es folgte ein längerer Rechtsstreit über mehrere Instanzen, wobei der maßgebliche Bescheid des Landratsamts schließlich aufgehoben wurde.

Das OVG sah dies als rechtswidrig an, da sich die Zulässigkeit eines Vorhabens aus § 30 Abs. 2 BauGB ergibt. Hiernach ist im Geltungsbereich eines (vorhabenbezogenen) Bebauungsplans nach § 12 BauGB ein Vorhaben zulässig, wenn es dem Bebauungsplan nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist. Entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichtshofs in der Vorinstanz waren die Voraussetzungen des § 30 Abs. 2 BauGB zum maßgeblichen Zeitpunkt der Verlängerung der Baugenehmigung erfüllt.

Die textliche Festsetzung des Bebauungsplans bestimmte im vorliegenden Fall, dass nur solche Vorhaben zulässig sind, zu deren Durchführung sich der Vorhabenträger im Durchführungsvertrag verpflichtet. Damit übernehme der Durchführungsvertrag nach Auslegung des OVG die planungsrechtliche Konkretisierung des Vorhabens mit der Konsequenz, dass die näheren Vorgaben im Durchführungsvertrag maßgeblich für die Zulässigkeit des jeweiligen Vorhabens sind. Die Formulierung im VBP, dass die Festsetzung „unter entsprechender Anwendung des § 9 Abs. 2“ zu erfolgen hat, rechtfertigt nach dem Urteil nicht die Erweiterung der Festsetzungsmöglichkeiten. Solche Bestimmungen können nur im Durchführungsvertrag getroffen werden.

Insofern ist also bei den Festsetzungen im Bebauungsplan Vorsicht geboten, denn allzu schnell werden mitunter Regelungen aufgenommen, die einer Gesetzesgrundlage entbehren. Hierzu ermächtigt aber auch der vorhabenbezogene Plan nicht! Hier sollte also besonderes Augenmerk auf den Durchführungsvertrag gelegt werden, der, wie bereits weiter oben ausgeführt, nach Möglichkeit von einem Fachjuristen ausgearbeitet und auf den konkreten Einzelfall bezogen werden sollte.

ANWENDUNGSFÄLLE DES VORHABEN- UND ER-SCHLIESSUNGSPLANS IN DER PLANERISCHEN PRAXIS

In der rund fünfunddreißigjährigen Praxis unseres Büros wurden zahlreiche Vorhabenbezogene Bebauungspläne für ganz unterschiedliche Projekte aufgestellt. Alles begann mit der zuvor beschriebenen Möglichkeit des § 55 der Bau-

planungs- und Zulassungsverordnung (BauZVO) der DDR. Auf dieser Grundlage wurden Anfang der 1990er Jahre viele Vorhaben- und Erschließungspläne (VEP) erarbeitet, ohne dass hierbei gleichzeitig auch ein Bebauungsplan aufgestellt wurde. Dieses Instrument war den Kommunen in den neuen Bundesländern nämlich noch unbekannt und eine konsequente Anwendung bundesdeutschen Baurechts hätte zu erheblichen Verzögerungen der Planung geführt.

In den alten Bundesländern wurde der Vorhaben- und Erschließungsplan auch nach seiner Übernahme in das BauGB zunächst eher zögerlich angewendet. Erst als größere Investoren auf eine Beschleunigung von Planungsverfahren drängten, wurde der Vorhaben- und Erschließungsplan gemäß § 12 BauGB schließlich zum festen Bestandteil des planerischen Repertoires.

Man kann sich allerdings rückblickend fragen, ob die Anwendung des neuen Rechtsinstrumentes tatsächlich zu einer Beschleunigung der Planungsabläufe beigetragen hat. In einigen Fällen entsteht eher der Eindruck, dass die Planung sogar länger gedauert hat als bei der Aufstellung eines „Angebotsbebauungsplans“. Das mag daran liegen, dass der Vorhabenträger im Zuge der Planaufstellung immer wieder Änderungen der Objektplanung eingebracht hat, die dann auch zu notwendigen Anpassungen am Vorhabenbezogenen Bebauungsplan geführt haben, möglicherweise aber auch daran, dass die Vereinbarungen im Durchführungsvertrag mitunter sehr umfassend und kompliziert waren, bis alle Interessen tatsächlich vollumfänglich Berücksichtigung gefunden haben.

In manchen Fällen wechselte zudem der Vorhabenträger noch während des Planungsprozesses und sein Nachfolger, sofern er denn überhaupt schnell gefunden werden konnte, hatte wieder andere Vorstellungen in Bezug auf das beabsichtigte Projekt.¹³

Die nachfolgenden Fallbeispiele können naturgemäß nur einen kleinen Querschnitt der Anwendungsmöglichkeiten Vorhabenbezogener Bebauungspläne widerspiegeln. Das Für und Wider ist stets einzelfallbezogen zu bewerten.

Fallbeispiel 1

Ein typischer Anwendungsfall eines Vorhabenbezogenen Bebauungsplans ist die Schaffung von Baurecht zur Errichtung eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs. Da die Rechtsprechung die Festsetzungsmöglichkeiten in Bezug

auf die Sortimente und Verkaufsflächen in einem Angebotsbebauungsplan in den zurückliegenden Jahren immer stärker eingeschränkt hat, können rechtliche Hürden mittels eines Vorhabenbezogenen Bebauungsplans (VBP) auf der Grundlage eines Vorhaben- und Erschließungsplans (VEP) im Einzelfall jedoch umgangen werden.



Für bestimmte Einzelhandelsvorhaben bietet sich die Aufstellung eines Vorhabenbezogenen Bebauungsplans an, da hierin konkrete Vorgaben zur Anzahl der zulässigen Betriebe, den Verkaufsflächen sowie den Sortimenten getroffen werden können (Bild: ISU GmbH)

Warum ein VBP mit VEP gerade bei Einzelhandelsvorhaben mitunter sinnvoll ist, zeigt ein kurzer Exkurs zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) in Bezug auf die geltenden Beschränkungen der Festsetzungsmöglichkeiten in Rahmen eines (Angebots-) Bebauungsplans.

Exkurs: Rechtsprechung zu Einzelhandelsfestsetzungen in Bebauungsplänen

Die Beschränkung der Zahl zulässiger Vorhaben und Verkaufsflächengrößen in einem sonstigen Sondergebiet gemäß § 11 Abs. 1 BauNVO ist mangels Rechtsgrundlage unwirksam. Dies entschied das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) bereits in seinem Urteil 4 CN 8 vom 17.10.2019. Der angegriffene Bebauungsplan setzte drei Sondergebiete fest. In den Sondergebieten SO 1 und SO 2 sollte jeweils ein Einkaufszentrum mit zentrenrelevanten und nicht zentrenrelevanten Sortimenten zulässig sein. Das Sondergebiet SO 3 war für großflächige, nicht zentrenrelevante Handelsbetriebe vorgesehen. Außerdem wurden im BPlan ein Industriegebiet und ein Gewerbegebiet festgesetzt, in denen Einzelhandelsbetriebe aller Art ausgeschlossen wurden.

Im Sondergebiet SO 1 wurde für das Einkaufszentrum eine Verkaufsfläche von mindestens 5.000 m² und maximal 16.500 m² festgesetzt, im Sondergebiet SO 2 ein Einkaufszentrum mit einer maximalen Verkaufsfläche von 16.600 m².

Ausnahmsweise sollten im Gewerbe-/Industriegebiet Einzelhandelsbetriebe mit nicht zentrenrelevantem Sortiment bis zur Grenze der Großflächigkeit zugelassen werden können, wenn von diesen keine Beeinträchtigung der zen-

¹³ Im „Berliner Leitfaden“ heißt es hierzu:

„Der Vorhabenträger hat einen Anspruch auf Erteilung der Zustimmung zum Trägerwechsel, wenn der neue Träger die Durchführung des Vorhabens in der vereinbarten Frist, ggf. unter Berücksichtigung einer angemessenen Verlängerung, gewährleistet. Er muss damit wie sein Vorgänger bereit und in der Lage sein, das Vorhaben und die Erschließungsmaßnahmen entsprechend durchzuführen. Dies gilt auch in Bezug auf sonstige, mit dem früheren Vorhabenträger getroffene, spezifische vertragliche Vereinbarungen, etwa die Übernahme von Folgekosten. Ein Wechsel kommt nur in Betracht, wenn die Durchführung des VEP dadurch nicht gefährdet wird. Die Zustimmung kann versagt werden, wenn der neue Vorhabenträger die an ihn gestellten Anforderungen nicht erfüllen kann, also beispielsweise die wirtschaftlich-finanzielle Leistungsfähigkeit vermissen lässt. Daher ist die Bonität des neuen Vorhabenträgers entsprechend der [...] angeführten Kriterien zu prüfen.“

tralen Einkaufsbereiche zu erwarten sind. Das OVG Rheinland-Pfalz hatte in der Vorinstanz die letztgenannte Festsetzung für unwirksam erklärt, die weiteren Festsetzungen jedoch nicht beanstandet.

Das Urteil des OVG wurde vom BVerwG überprüft und schließlich aufgehoben. Gemäß dem Urteil des BVerwG ist die Beschränkung der Zahl der zulässigen Einkaufszentren in den Sondergebieten SO 1 und SO 2 auf *ein* Vorhaben je Gebiet unwirksam, da es hierfür keine Rechtsgrundlage gibt.

Im Jahr 2022 hat sich der Senat dann erneut mit der Steuerung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben mittels Sondergebietsfestsetzungen und der Beschränkung der Zahl zulässiger Vorhaben in einem Bebauungsplan befasst (BVerwG, Urteil vom 25.01.2022 – 4 CN 5.20). In einem solchen wurde unter anderem ein Sondergebiet festgesetzt, in dem ein Hersteller-Direktverkaufszentrum für Markenartikel sowie ein Einkaufszentrum mit einer Gesamtverkaufsfläche von mindestens 12.000 m² und maximal 20.000 m² zulässig sein sollte.

Die hiermit vorgenommene Beschränkung auf nur *einen* entsprechenden Betrieb wurde jedoch mangels Rechtsgrundlage wiederum für unwirksam erklärt. Der erkennende Senat führte aus, dass die vorgenommene numerische Beschränkung nicht auf § 11 Abs. 2 Satz 1 der Baunutzungsverordnung (BauNVO) gestützt werden könne und auch andere Rechtsgrundlagen nicht ersichtlich seien.

Diese unwirksame Beschränkung der Vorhabenzahl führte zur Unwirksamkeit der Bestimmungen zur Mindest- und Höchstverkaufsfläche im Bebauungsplan und schließlich zur Unwirksamkeit des Bebauungsplans insgesamt.

Ziel der gemeindlichen Planung war es, durch die Festsetzung der Vorhabenzahl sicherzustellen, dass sich nur *ein* Einkaufszentrum mit der festgesetzten Verkaufsfläche verwirklichen lässt und damit negative Auswirkungen auf die umliegenden zentralen Versorgungsbereiche auszuschließen.

In seinem Urteil führt das BVerwG aus, dass es Sache des Gesetz- oder Ordnungsgebers wäre, eine Rechtsgrundlage für die Festlegung von Verkaufsflächen zu schaffen.

Da es derzeit noch immer an gesetzlichen Regelungen fehlt, um großflächige Einzelhandelsbetriebe mittels Festsetzungen zur Verkaufsfläche rechtssicher zu steuern, was aus planerischer Sicht sehr zu bedauern ist und immer wieder zur Verunsicherung bei den Kommunen führt, bietet sich gerade hier die Aufstellung eines Vorhabenbezogenen Bebauungsplans (VBP) an. Er hat in solchen Fällen beträchtliche Vorteile, denn hierin können differenzierte Regelungen über den Vorhaben- und Erschließungsplan (VEP) sowie den Durchführungsvertrag (DV) getroffen werden.

Damit lässt sich ein ganz bestimmtes Vorhaben nach den Vorstellungen der Gemeinde steuern. Freilich ist dazu ein konkreter Investor erforderlich, der bereit und in der Lage ist diese auch umzusetzen.

Anzumerken ist, dass auf jeden Fall darauf geachtet werden muss, dass sich VEP und VBP nicht widersprechen, denn

das kann zur Unwirksamkeit der gesamten Planung führen. Dies gilt auch für bestimmte Planungsdetails, wie z.B. Regelungen zum Lärmschutz, zur Grünordnungsplanung u.Ä. In einem Urteil des VGH München vom 21.06.2023 (15 N 22.1268) ging es um die Normenkontrolle gegen einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan, bei dem in einem Leitsatz klar betont wird, dass der Vorhaben- und Erschließungsplan und der Bebauungsplan aufeinander abgestimmt sein müssen und sich nicht widersprechen dürfen.

Im streitgegenständlichen Fall litt der Bebauungsplan an mehreren eigenständigen Fehlern, die jeweils für sich bereits zur Feststellung seiner (Gesamt-)Unwirksamkeit führten. So wurde z.B. bei den Festsetzungen zum Schallschutz ein Widerspruch hinsichtlich der Angaben zum Bezugspunkt der Richtungssektoren (Koordinaten x und y) bei der planerischen Darstellung der „Emissionsbezugsfläche“ und den Angaben in den textlichen Festsetzungen zum Emissionskontingent festgestellt, der Einfluss auf die räumliche Zuordnung der Richtungssektoren für die Zusatzkontingente hatte. Dieser Widerspruch war nach Ansicht des Gerichts nicht auflösbar und führte allein bereits zur Unwirksamkeit. Ebenso wurde ein nicht auflösbarer Widerspruch zwischen den Festsetzungen des Bebauungsplans und den Regelungen des Vorhaben- und Erschließungsplans festgestellt. Es ging dabei um die festgesetzten Verkaufsflächenbeschränkung in Bezug auf das Sortiment „Textilien“.¹⁴ Auch dieser Fehler führte zur (Gesamt-)Unwirksamkeit des Bebauungsplans, da der Vorhaben- und Erschließungsplan und der Bebauungsplan aufeinander abgestimmt sein müssen und sich nicht widersprechen dürfen.¹⁵

Der streitgegenständliche Bebauungsplan litt zudem an einem Ermittlungs- und Bewertungsdefizit bzw. an einem zur Unwirksamkeit führenden Abwägungsfehler, der jedoch hier nicht weiter thematisiert werden soll.

Fallbeispiel 2

Als weiterer klassischer Fall für einen Vorhabenbezogenen Bebauungsplan kann die Planung zur Errichtung eines Seniorenwohn- und -pflegeheims angeführt werden.

In einer Kleinstadt wollte ein Investor eine solche Einrichtung bauen, stieß jedoch zunächst aufgrund der großen Baumassee auf Skepsis. Zwar begrüßte die Stadt die Wohnanlage für ältere Menschen generell, es fehlte jedoch an einer hinreichend konkreten Vorstellung, wie diese sich in die Umgebung einfügen und in Bezug auf ein unmittelbar benachbartes Wohngebiet auswirken würde.

Der Investor erstellte daher einen Vorhaben- und Erschließungsplan, den er im Stadtrat präsentierte und der alle notwendigen Angaben enthielt, um sich das Bauwerk vorstellen zu können.

¹⁴ Während der Bebauungsplan in den textlichen Festsetzungen zur Art der baulichen Nutzung eine Festsetzung der maximalen Verkaufsflächen bezogen auf das gesamte Sondergebiet „großflächiger Einzelhandel“ vorsieht und diese in 700 m² für „Textilienfachmärkte“ und 2.220 m² für „Textilienfachgeschäfte“ aufteilt, setzt der Vorhaben- und Erschließungsplan zwei Textilfachmärkte mit 400 m² und 250 m² Verkaufsfläche sowie ein Textilkaufhaus mit 2.970 m² Verkaufsfläche fest.

¹⁵ vgl. hierzu z.B. auch BVerwG, Urteil vom 18.9.2003 – 4 CN 3.02



VEP für ein Seniorenwohn- und -pflegeheim

oben: Lageplan

unten: Ansichten

(Quelle: Römerhaus GmbH)

Der VEP wurde gebilligt und auf dieser Grundlage ein Vorhabenbezogener Bebauungsplan aufgestellt, der als Gebietsart ein Sondergebiet (SO) gemäß § 11 BauNVO mit der Bezeichnung „Senioren-Residenz“ festsetzt, das der Unterbringung von Gebäuden und Einrichtungen der Pflege und zum dauerhaften betreuten Wohnen dient.

Nach den textlichen Festsetzungen sind allgemein zulässig:

- ein Alten- und Pflegeheim mit den dazugehörigen Einrichtungen,
- Wohnungen und Zimmer für betreutes Wohnen,
- die der Versorgung des Gebiets dienenden Schank- und Speisewirtschaft (hier: Cafeteria),
- die der Versorgung des Gebiets dienenden Läden und Dienstleistungseinrichtungen,
- Anlagen für soziale Zwecke,
- Anlagen für gesundheitliche Zwecke,
- Anlagen für die Verwaltung des Alten- und Pflegeheims,
- Wohnungen für Aufsichts- und Bereitschaftspersonen sowie für Betriebsinhaber und Betriebsleiter, die dem

Sonstigen Sondergebiet zugeordnet und ihm gegenüber in Grundfläche und Baumasse untergeordnet sind,

- Stellplätze, einschließlich überdachter Stellplätze.

Außer den zuvor genannten Anlagen sind gemäß § 14 Abs. 1 BauNVO im Geltungsbereich des vorhabenbezogenen Bebauungsplans auch untergeordnete Nebenanlagen und Einrichtungen zulässig, die dem Nutzungszweck der in dem Sondergebiet gelegenen Grundstücke oder des Sondergebiets selbst dienen und die seiner Eigenart nicht widersprechen.

Auf der Grundlage des § 12 Abs. 3a Baugesetzbuch (BauGB) wurde unter Anwendung des § 9 Abs. 2 BauGB festgesetzt, dass im Geltungsbereich des Vorhabens- und Erschließungsplans, der gemäß § 12 Abs. 3 BauGB Bestandteil des Vorhabenbezogenen Bebauungsplans ist, im Rahmen der festgesetzten Nutzungen nur solche Vorhaben zulässig sind, zu deren Durchführung sich der Vorhabenträger im Durchführungsvertrag verpflichtet.



VBP für das vorgenannte Seniorenwohn- und -pflegeheim

(Quelle: ISU, 2024)

Die Planzeichnung des VBP konnte vorliegend sehr „schlank“ gehalten werden, da die geplante Bebauung hinreichend detailliert im VEP dargestellt war (siehe oben). Die Details der Planung wurden im Übrigen im Durchführungsvertrag konkretisiert und einvernehmlich abgestimmt. Mit dieser Darstellungsform wurden Unstimmigkeiten zwischen VEP und VBP vermieden.

Fallbeispiel 3

Ein spezieller Fall betrifft die Umwandlung des Geländes eines ehemaligen großen Möbelhauses in zentraler Lage einer größeren Stadt. Da das Areal im Einwirkungsbereich von zwei stark befahrenen Bahnstrecken liegt, war die Bewältigung der Lärmproblematik grundlegende Voraussetzung für die beabsichtigte Umwandlung in ein Urbanes Gebiet, in dem vorwiegend Wohnnutzungen, jedoch auch andere Einrichtungen (z.B. kleinere Läden, Gastronomieangebote, Dienstleistungen usw.) untergebracht werden sollten.

Ein Investor erwarb das Grundstück und erstellte zunächst

eine Vorplanung, die er mit der Stadt abstimmte. Diese wurde in einem längeren Prozess immer wieder angepasst und konkretisiert. Parallel dazu wurde ein Vorhabenbezogener Bebauungsplan entwickelt, der sich insbesondere der Lärmthematik widmete. Hierzu wurden entsprechende Fachuntersuchungen zugrunde gelegt. In einen stetigen Rückkopplungsprozess wurden beide Planwerke aufeinander abgestimmt und schließlich ein endgültiger VEP vorgelegt, der vom Stadtrat gebilligt und auf dessen Grundlage dann der VBP aufgestellt wurde.



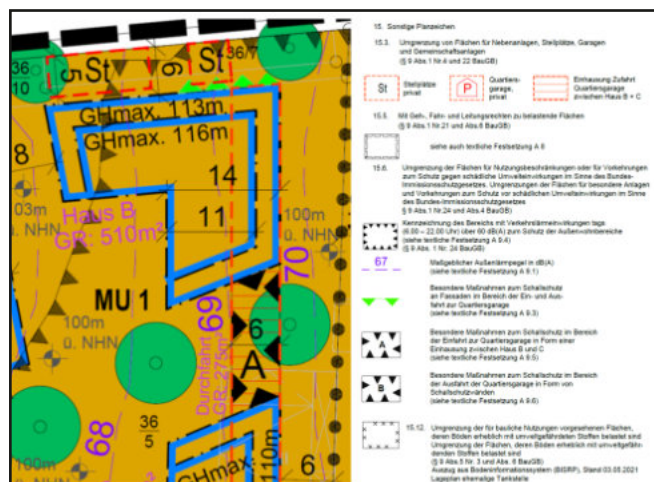
Perspektivischer Gesamtübersichtsplan des Geländes als Grundlage für die Abstimmung mit der Stadt
(Quelle: <https://www.licht-luftbad-quartier.de/> - Projektdarstellung eines im Zuge eines VBP mit VEP und DV geplanten Vorhabens)

Die vom Investor vorgesehenen Vertriebsabschnitte für das große Gelände wurden im Durchführungsvertrag mit der Stadt konkretisiert und sehen folgende Nutzungen vor:

- Vertriebsabschnitt 1:
Haus A1: Wohnen, Bäckerei, Quartiertheater, Gastronomie, Einzelhandel, Kiosk
Haus A2 bis Haus A4: Wohnen
- Vertriebsabschnitt 2
Haus B und Haus C: Wohnen
Haus D1: Wohnen, Vollsortimenter, Ladengeschäft, Büroflächen
Haus D2: Wohnen, Ladengeschäft, Büroflächen
Haus D3: Wohnen
Quartiersgarage
- Vertriebsabschnitt 3:
Haus E: Wohnen, Gewerbe, Vollsortimenter
Haus F und Haus G: Wohnen
Haus H: Kindertagesstätte und Senioren-WG

Im Vorhabenbezogenen Bebauungsplan wurde für das gesamte Gelände ein Urbanes Gebiet gemäß § 6a BauNVO festgesetzt, das in verschiedene Abschnitte gegliedert wurde.

Besondere Bedeutung wurde den Festsetzungen zum Lärmschutz beigemessen, um mittels der Anordnung einer Quartiersgarage entlang der Bahnlinie sowie differenzierter Festsetzungen zum passiven Schallschutz die Einhaltung der maßgeblichen schalltechnischen Grenz-, Richt- und Orientierungswerte für jeden Teilabschnitt und in jeder Bauphase zu gewährleisten.



Ausschnitt aus dem Vorhabenbezogenen Bebauungsplan
(Quelle: ISU 2022)

Aufgrund der notwendigen umfangreichen schalltechnischen Berechnungen konnte die Planung im vorliegenden Fall nur mittels eines Vorhabenbezogenen Bebauungsplans umgesetzt werden. Hierbei wurden Lage und Höhe des Gebäuderiegels der Tiefgarage sowie deren Zu- und Ausfahrten berücksichtigt und für jedes Einzelgebäude Vorgaben zu dessen Höhe, zur Anordnung von Stellplätzen, zu passiven Schallschutzvorkehrungen usw. gemacht. Entsprechend umfangreich waren die Festsetzungen zum Schallschutz im VBP.

ZUSAMMENFASSENDE EINSCHÄTZUNG DES INSTRUMENTS AUS PLANERISCHER SICHT

Eine Beschleunigung von Planungsverfahren durch die Aufstellung eines Vorhabenbezogenen Bebauungsplans (VBP) auf der Grundlage des § 12 BauGB ist gegenüber einem durch die Gemeinde aufgestellten „Angebotsbebauungsplan“ nicht zu erwarten, auch wenn dies gerne als vermeintlicher Vorteil vorgetragen wird.

Die planerische Praxis zeigt, dass einem VBP nur in speziellen Einzelfällen, wie oben beschrieben, der Vorzug vor einem „normalen“ Bebauungsplan gegeben werden sollte, denn er macht das Planungsprozedere nicht einfacher, sondern eher komplizierter. Oft wird der Druck eines Investors auf die Gemeinde durch einen VBP größer, da vermeintlich durch den VEP bereits vollendete Tatsachen geschaffen sind und häufig argumentiert wird, dass sich die Vorhabenplanung nicht mehr so einfach ändern lasse, weil beispielsweise bereits der Großteil der Wohnungen verkauft sei oder andere Nutzungen unumstößlich notwendig seien, um das Vorhaben realisieren zu können.

Folge sind oft stadt-unverträgliche Fehlentwicklungen, indem z.B. auf peripher gelegenen, billigen Grundstücken Einzelhandelsnutzungen entstehen, die angeblich in der Innenstadt nicht unterzubringen sind oder aufgrund der teuren Grundstücke in Innenstadtnähe eine übermäßige Verdichtung angestrebt wird, weil sich ein Projekt nach Aussage eines Investors sonst „nicht rechnen“.

Die aus den Sachzwängen im sogenannten „Beitrittsgebiet“ 1990 eingeführte Art der Bauleitplanung, die später ins BauGB übernommen wurde, ist demnach mit einer nachhaltigen Gemeindeentwicklung nicht mehr in jedem Fall vereinbar. Ein Vorteil ist aber nach wie vor, dass der Gemeinde in der Regel keine Kosten durch die Bauleitplanung entstehen, was allerdings auch durch Abschluss eines städtebaulichen Vertrags nach § 11 BauGB für einen Angebotsbebauungsplan sichergestellt werden kann.

Man sollte also in jedem Einzelfall kritisch prüfen, ob ein Vorhabenbezogener Bebauungsplan tatsächlich Vorteile mit sich bringt.

ZUR ZUKUNFT DES VORHABENBEZOGENEN BEBAUUNGSPLANS

Sowohl unter Stadtplanern als auch in der Politik wird seit längerem darüber gesprochen, ob das Instrumentarium des § 12 BauGB möglicherweise einer Reformierung bedarf oder der Vorhaben- und Erschließungsplan vielleicht sogar ganz aus dem BauGB verschwinden sollte.

Im Jahr 2023 wurde nach vorliegenden Informationen aus dem zuständigen Bundesministerium eine Abschaffung des mittlerweile umstrittenen Rechtsinstruments erwogen, insbesondere, so die Begründung, da bei jeder Änderung eines Bauvorhabens mitunter erhebliche Verzögerungen eintreten (z.B. durch die notwendige Änderung des VEP und des Durchführungsvertrags). In der Fachwelt wurde die ins Auge gefasste Streichung des § 12 BauGB seinerzeit überwiegend befürwortet.

Im Frühjahr 2024 hieß es dann, dass nach einer Ankündigung des Bundes Erleichterungen zur Anwendung des Instruments des Vorhabenbezogenen Bebauungsplans Teil der geplanten BauGB-Novelle 2024 seien. *„Vorgesehen ist, dass der Vorhaben- und Erschließungsplan Teil des Durchführungsvertrags wird. Hierdurch entfällt dieses bislang konstitutive Element dieses Bebauungsplantyps, so dass dieser dann nur noch aus dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan besteht.“* Und: *„Durch die Vereinfachung des Verfahrens zur Durchführung von vorhabenbezogenen Bebauungsplänen kann ein Beitrag zur zügigeren und rechtssicheren Verfahrensdurchführung geleistet werden.“*

Die vorgesehene BauGB-Änderung, die schon den Bundesrat passiert hatte, wurde im 20. Bundestag nicht mehr beschlossen. Ob sie in der jetzigen Legislaturperiode noch einmal diskutiert wird, ist offen.

Dennoch soll hier eine kurze Darstellung der seinerzeit geplanten Änderung in einem „Gesetz zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung“ wiedergegeben werden.

Der neue Titel sollte danach künftig „§ 12 Vorhabenbezogener Bebauungsplan“ lauten. Neben redaktionellen Folgeänderungen aus anderen Änderungen in den §§ 2 und 2a ist wesentlich, dass der Vorhaben- und Erschließungsplan als Anlage Bestandteil des Durchführungsvertrags werden sollte. Das heißt: der Vorhaben- und Erschließungsplan würde zum Anhang des Durchführungsvertrags. Die bisher irreführende Betitelung des § 12 sollte damit korrigiert werden. In der Begründung des Gesetzentwurfs wurde (in Auszügen) folgendes ausgeführt:

„Diese Entkoppelung führt zu mehr Flexibilität und zugleich auch zu mehr Rechtssicherheit, da die bisher erforderliche Kongruenz zwischen vorhabenbezogenem Bebauungsplan, Vorhaben- und Erschließungsplan und Durchführungsvertrag eine häufige Quelle von Fehlern sei. Mit der Änderung können Abweichungen vom Vorhaben- und Erschließungsplan durch Änderung des Durchführungsvertrages erfolgen, ohne dass der vorhabenbezogene Bebauungsplan geändert oder von dessen Festsetzungen befreit werden muss. Dadurch, dass die Änderungen des Durchführungsvertrages von den jeweiligen kommunalen Gremien beschlossen werden müssen, bleibt sichergestellt, dass die kommunale Planungshoheit nicht unterlaufen wird.“ und weiter:

„Das Vorhaben, für das mit dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan Planungsrecht geschaffen werden soll, wird demzufolge sowohl nach Art und Maß im Bebauungsplan nicht abschließend vorgegeben, sondern der Bebauungsplan steckt lediglich einen Rahmen ab. Dies ermöglicht eine Flexibilisierung des Instruments des vorhabenbezogenen Bebauungsplans, da sowohl die Art als auch das Maß der Nutzung durch Änderung des Durchführungsvertrags im Nachgang geändert werden kann, ohne dass eine Änderung des Bebauungsplans erforderlich ist, solange das Vorhaben den durch den vorhabenbezogenen Bebauungsplan definierten Rahmen einhält. Der vorhabenbezogene Bebauungsplan selbst muss nicht geändert werden.“

Es bleibt abzuwarten, ob eine grundlegende Reform des § 12 BauGB noch einmal diskutiert wird und wie diese letztendlich aussehen wird. Wir werden jedenfalls weiter darüber berichten.

IMPRESSUM

ISU-aktuell ist eine Veröffentlichung der Ingenieurgesellschaft für Städtebau und Umweltplanung mbH. Alle Rechte vorbehalten. Vervielfältigungen, auch auszugsweise, Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen zu kommerziellen Zwecken nur mit schriftlicher Genehmigung der ISU GmbH.

Herausgeber: ISU – Ingenieurgesellschaft für Städtebau und Umweltplanung mbH · Hermine-Albers-Straße 3 · 54634 Bitburg · Amtsgericht Wittlich HRB 41017 · Umsatzsteuer-Identifikationsnummer: DE 149936100

Geschäftsführer:

Dipl.-Ing. Karsten Hartmuth – Dipl.-Ing. Klaus Zimmermann

Telefon +49 6561 944901 – Fax +49 6561 944902

E-Mail: info@i-s-u.de – Web: www.i-s-u.de

Inhalt und Redaktion: Dipl.-Ing. Klaus Zimmermann

DTP-Realisation: BohnFoto&Design, 54636 Trimport

Copyright: Inhalte, Konzept, Layout und Fotos unterliegen dem Urheberrecht.

Fotos: Büro ISU; Quellenangaben am jeweiligen Bild