

**EDITORIAL**

In der heutigen Ausgabe unserer Veröffentlichungsreihe widmen wir uns einem Thema, das zwar seit einiger Zeit zunehmend an Bedeutung gewinnt, das aber nach wie vor auch Unsicherheiten auslöst, weil es nicht zum „klassischen“ städtebaulichen Instrumentarium gehört. Es geht um städte-

bauliche Verträge und ihre vielfältigen Anwendungsmöglichkeiten. Sie erlauben es der Kommune, Vereinbarungen mit Vertragspartnern – seien es private Investoren, städtische Wohnungsbaugesellschaften oder Einzelpersonen – zu treffen, die weit über die Regelungsmöglichkeiten eines Bebauungsplans hinausgehen, weil dieser hinsichtlich seiner Festsetzungen den Schranken des § 9 Abs. 1 Baugesetzbuch (BauGB) unterliegt.

## STÄDTEBAULICHE VERTRÄGE EINSATZMÖGLICHKEITEN UND GRENZEN

### GRUNDSÄTZLICHE BEDEUTUNG VERTRAGLICHER REGELUNGEN IN ERGÄNZUNG DES SATZUNGSRECHTS

Neben die „klassischen“ Instrumente der Bauleitplanung sind seit den 1990er Jahren immer stärker die das Satzungsrecht flankierenden städtebaulichen Verträge getreten. Diesen vertraglichen Vereinbarungen kommt seitdem eine erhöhte Bedeutung als Gestaltungsinstrument für die städtebauliche Entwicklung zu. Sie werden als konsensbasiertes Instrument insbesondere im Rahmen von kooperativen Projekten (z.B. Kooperation öffentlicher Aufgabenträger und privater Projektentwickler – „privat public partnerships“) eingesetzt<sup>1</sup> und tragen dazu bei, adäquate Lösungen für schwierige städtebauliche Probleme zu finden. Städtebauliche Verträge können ihre Vorteile insbesondere dann „ausspielen“, wenn der Konflikt nicht alleine mit den Mitteln des klassischen Bebauungsplans, also dessen zeichnerischen und textlichen Festsetzungen, gelöst werden kann. Des Weiteren sind Instrumente wie beispielsweise der vorhabenbezogene Bebauungsplan ohne vertragliche Vereinbarungen gar nicht denkbar.

Zusammen mit den gegenüber früher deutlich verbesserten Partizipationsmöglichkeiten ist die zunehmende Anwendung städtebaulicher Verträge ein Beleg für die Stärkung der Rolle des „Privaten“ in der Stadtplanung. Es ist anzunehmen, dass Verwaltungsverträge – und somit auch der städtebauliche Vertrag – in Zukunft weiterhin an Bedeutung gewinnen werden. Diese Annahme wird durch den seit Längerem deutlich vermehrten Gebrauch städtebaulicher Verträge in den

übrigen Mitgliedsländern der EU<sup>2</sup> (z.B. Niederlande) untermauert. Zu erwähnen ist auch der Versuch einer europarechtlichen Regelung des Verwaltungsverfahrensrechts, mit eingehender Regelung des Verwaltungsvertragsrechts im ReNeuAL-Musterentwurf, Buch IV<sup>3</sup>.

Der städtebauliche Vertrag als Kooperationsform zwischen der öffentlichen Verwaltung und Privaten (Investoren, Eigentümern oder Projektentwicklern) bietet der Gemeinde die Möglichkeit, flexibel auf eine Vielzahl an aktuellen planerischen Herausforderungen zu reagieren und städtebauliche Konflikte besser zu bewältigen. Nachfolgend wird auf die grundlegenden Arten städtebaulicher Verträge, deren Grenzen sowie deren unterschiedliche Einsatzbereiche, eingegangen. Ziel ist es, einen knappen Überblick über die komplexe Materie städtebaulicher Verträge zu geben.

### GESCHICHTLICHE ENTWICKLUNG UND RAHMENBEDINGUNGEN

Mit dem Bau- und Raumordnungsgesetz von 1998 wurde sowohl der städtebauliche Vertrag gemäß § 11 Baugesetzbuch (BauGB), als auch der vorhabenbezogene Bebauungsplan gemäß § 12 im BauGB kodifiziert. § 11 BauGB bildet damit die Grundnorm des städtebaulichen Vertrags. Eine Legaldefinition enthält dieser Paragraph jedoch nicht. Grundsätzlich ist ein Vertrag nach allgemeiner Auffassung aber als städtebaulicher Vertrag zu qualifizieren, wenn er Regelungen und Maßnahmen des Städtebaurechts zum Gegenstand hat. Grundvoraussetzung für die Anwendbarkeit städtebaulicher Verträge i.S.d. § 11 BauGB sind natürlich

<sup>1</sup> vgl. Spannowsky in Spannowsky/Krämer, Realisierung städtebaulicher Planungen und Projekte durch Verträge, 2002, S. 11

<sup>2</sup> vgl. Schmidt-Eichstaedt, Informationen zur Raumentwicklung, 9/10.2005, S. 654

<sup>3</sup> vgl. <http://www.reneual.eu>

die Kooperationsbereitschaft und der Konsens über die Inhalte und Regelungen zwischen den Vertragspartnern. Wo es an den vorgenannten Grundvoraussetzungen mangelt, läuft der Vertrag als Instrument ins Leere.

Vertragspartner der Gemeinde können sowohl natürliche, als auch juristische Personen sein. Mehrseitige Vertragsverhältnisse sind ebenfalls möglich. § 11 Abs. 1 S. 3 BauGB hebt hervor, dass die Gemeinde auch mit juristischen Personen einen städtebaulichen Vertrag schließen kann, an denen sie selbst beteiligt ist. Diese durch die BauGB-Novelle 2013 in das Gesetz eingefügte Regelung stellt ausdrücklich fest, dass die Gemeinde auch mit gemeindlichen Eigengesellschaften städtebauliche Verträge schließen kann. Ein typisches Beispiel einer solchen juristischen Person ist z.B. eine städtische Wohnungsbaugesellschaft. Die Problematik der „Eigengesellschaft als Dritter“<sup>4</sup> (§ 124 Abs. 1 BauGB a.F.) ist somit hinfällig.

Die Interessen der Vertragsparteien können vielfältig sein. Für die Gemeinde wird vor allem die kostenneutrale Baulandentwicklung oder auch die Sicherung von unterschiedlichsten Planungszielen (beispielsweise ökologische Ziele oder auch wohnungspolitische Ziele) von Bedeutung sein. Auch die personelle oder finanzielle Entlastung der Gemeinden im Rahmen der Vorbereitung und Durchführung von städtebaulichen Maßnahmen ist ein häufig verfolgtes Ziel. Eine entsprechende vertragliche Verpflichtung des Vorhabenträgers ist vor dem Hintergrund der angespannten Finanzlage vieler Kommunen oft ein geeignetes Mittel, um die Entwicklung, Finanzierung und Umsetzung eines Projekts zu ermöglichen bzw. zu forcieren. Auf Seite des privaten Vorhabenträgers können als Interessen insbesondere die Planungssicherheit und Kalkulationssicherheit sowie die Verfahrensbeschleunigung genannt werden.

### SCHRANKEN DER ANWENDUNG

Die Gemeinde genießt im Gegensatz zum Privaten bei der Vertragsgestaltung keine Vertragsfreiheit, wie beispielsweise im Zivilrecht. Für sie gilt der Grundsatz der „gesetzesdirigierten Vertragsgestaltung“ d.h. bei der Vertragsgestaltung hat sie (in ihrem eigenen Interesse) die formellen und materiellen „Schranken“ städtebaulicher Verträge zu beachten. Die Gemeinde hat die allgemeinen (§§ 54-62 Verwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG) und speziell für städtebauliche Verträge geltenden Vorschriften (§ 11 Abs. 2 und 3 BauGB) bei der Vertragsgestaltung zu beachten. Subsidiär gelten zudem über § 62 S. 2 VwVfG die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs - BGB. Zu den von der Gemeinde zu berücksichtigenden materiellen Schranken zählen insbesondere die Angemessenheit, das Kopplungsverbot und die Kausalität. Nachfolgend wird kurz auf die wichtigsten Schranken eingegangen.

#### ■ Unzulässige Vorwegbindung

Gemäß § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB besteht auf die Aufstellung, Änderung oder Ergänzung eines Bebauungsplans oder Förderung eines Bebauungsplanverfahrens kein Anspruch. Ein derartiger Anspruch kann auch nicht vertraglich begründet werden. Sinn und Zweck dieser Regelung ist es, eine gerechte Abwägung gemäß § 1 Abs. 7 BauGB zu garantieren. Eine unzulässige Vorwegbindung hat ge-

mäß § 59 Abs. 1 VwVfG die Nichtigkeit des Vertrags zur Folge.

#### ■ Angemessenheit

§ 11 Abs. 2 S. 1 BauGB enthält das Angemessenheitsgebot. Die vertraglichen Leistungen müssen den gesamten Umständen nach angemessen sein. Leistung und Gegenleistung müssen in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen. Die vom gemeindlichen Vertragspartner zu erbringende Leistung muss in einem angemessenen Verhältnis zur Leistung der Behörde und zum Wert des Vorhabens stehen. Auch darf bei wirtschaftlicher Betrachtung des Gesamtvorgangs keine unzumutbare Belastung des Privaten entstehen.<sup>5</sup> Relevant wird die Schranke der Angemessenheit z.B. bei der Festlegung des Kostenbeitrags des Vertragspartners. § 11 Abs. 2 S. 3 BauGB stellt jedoch auch fest, dass eine Eigenbeteiligung der Gemeinde im Fall der Übernahme der Kosten oder Aufwendungen nicht erforderlich ist.

#### ■ Kopplungsverbot

§ 11 Abs. 2 S. 2 BauGB enthält das sogenannte Kopplungsverbot. Dieses besagt, dass durch einen Verwaltungsvertrag nichts miteinander verknüpft werden darf, was nicht schon ohnedies „im inneren Zusammenhang“ zueinander steht<sup>6</sup>, und dass hoheitliche Entscheidungen ohne entsprechende gesetzliche Ermächtigungen nicht von wirtschaftlichen Gegenleistungen abhängig gemacht werden dürfen. Beispiel für ein unzulässiges Kopplungsgeschäft ist etwa, wenn die Gemeinde die Änderung eines Bebauungsplans (bspw. Ausweisung eines Außenbereichsgrundstücks als Wohngebiet) in einem verwaltungsrechtlichen Vertrag davon abhängig macht, dass der bauwillige Eigentümer an Stelle eines nicht mehr festsetzbaren Erschließungsbeitrages, an sie einen Geldbetrag für einen gemeinnützigen Zweck (bspw. zur Unterhaltung städtischer Kinderspielfläche) leistet.<sup>7</sup> Eine Verletzung des Kopplungsverbots führt gemäß § 59 Abs. 2 Nr.4 VwVfG grundsätzlich zur Nichtigkeit des Vertrags.

#### ■ Strenge Kausalität

§ 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB enthält eine weitere wichtige Schranke für den städtebaulichen Vertrag, nämlich den Kausalitätsgrundsatz. Dieser ist essentielle Voraussetzung für die Kostenübernahme durch städtebauliche Verträge. Das Kausalitätserfordernis knüpft an die Regelung des § 56 Abs. 1 S. 1 und 2 VwVfG an. Demnach muss die Gegenleistung für einen bestimmten Zweck vereinbart und in einem sachlichen Zusammenhang mit der vertraglichen Leistung stehen. Gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB können solche Kosten vom Vertragspartner übernommen werden, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen „entstehen oder entstanden sind“ und die „Voraussetzung oder Folge“ des geplanten Vorhabens sind. Zwischen den zu übernehmenden Kosten und dem Vorhaben muss somit ein strenger Kausalzusammenhang bestehen. Die Kosten müssen sachlich aus dem Vorhaben resultieren.

<sup>5</sup> vgl. BVerwG 29.1.2009 - 4 C 15.07

<sup>6</sup> vgl. BGH 14.7.1966- III ZR 190/64

<sup>7</sup> vgl. BVerwG, 16.5.2000 - 4 C 4.99

<sup>4</sup> vgl. BVerwG, 01.12.2010 - 9 C 8 .09

## VERTRAGSARTEN DES § 11 BauGB

Grundnorm des städtebaulichen Vertrags bildet der § 11 BauGB. Neben den nachfolgend darzustellenden Vertragstypen gemäß dieser Vorschrift ist insbesondere der „Spezialfall“ des Durchführungsvertrags zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan gemäß § 12 Abs. 2 BauGB zu nennen. Weitere besondere städtebauliche Verträge sind beispielsweise der in § 146 Abs. 3 BauGB geregelte Sanierungsvertrag oder der Stadtumbauvertrag nach § 171c BauGB.

Bereits die zuvor genannte Aufzählung zeigt, wie weit der Einsatzbereich städtebaulicher Verträge gefasst ist. Hervorzuheben ist, dass der § 11 BauGB nur einen Beispielkatalog möglicher Vertragsgegenstände beinhaltet. Der Wortlaut „insbesondere“ macht deutlich, dass die Gemeinde weitere, über die in § 11 Abs. 1 S. 2 BauGB genannten Vertragsgegenstände hinausgehende städtebauliche Verträge schließen kann, solange diese sich im Rahmen der o.g. gesetzlichen Schranken bewegen. Nach der in § 11 Abs. 1 S. 1 BauGB enthaltenen Generalklausel, die die allgemeine Zulässigkeit städtebaulicher Verträge feststellt, beschreibt § 11 Abs. 1 S. 2 BauGB die drei grundlegenden und in der Praxis relevantesten Arten städtebaulicher Verträge sowie beispielhaft die wichtigsten Vertragsgegenstände.

§ 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BauGB enthält die Vorbereitungs- und Maßnahmenverträge. Die Förderungs- und Sicherungsverträge, auch Zielbindungsverträge genannt, finden sich in § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB. Die Kostenübernahmeverträge werden in § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BauGB geregelt.

In der Praxis tritt häufig auch eine Kombination aus o.g. Vertragsarten und deren Regelungsinhalten auf.

Die verschiedenen Vertragsarten werden nachfolgend im Einzelnen beschrieben.

### ■ § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BauGB - Vorbereitungs- und Maßnahmenverträge

Gemäß § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BauGB kann sich der gemeindliche Vertragspartner dazu verpflichten „die Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen“ ... „auf eigenen Kosten“ zu übernehmen. Der Paragraph zählt sodann beispielhaft einige „städtebauliche Maßnahmen“ auf. Explizit werden die Neuordnung von Grundstücksverhältnissen, die Bodensanierung, sonstige vorbereitende Maßnahmen, die Erschließung sowie die Ausarbeitung städtebaulicher Planungen und die Ausarbeitung des Umweltberichts genannt.

**Neuordnung der Grundstücksverhältnisse:** Unter die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse fällt insbesondere die Umlegung gemäß §§ 45 ff. BauGB. Eine vertragliche Umlegung kommt insbesondere dann in Betracht, wenn uneinheitliche Eigentümerverhältnisse im Plangebiet vorliegen oder die Erschließungsflächen nicht im Eigentum der Gemeinde stehen. Eine vertragliche Umlegung wird i.d.R. schneller zur Neuordnung der Grundstücksverhältnisse führen, als die amtliche Umlegung.

**Bodensanierung:** Der Vorhabenträger kann sich über § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BauGB auch zur Übernahme von Bodensanierungen und „sonstigen vorbereitenden Maßnahmen“ wie beispielsweise die Freilegung von Grundstücken oder

den Abriss von Gebäuden<sup>8</sup> auf seine Kosten verpflichten. Der Rückbau oder Abriss als vorbereitende Maßnahme gewinnt insbesondere im Rahmen des Stadtumbaus an Bedeutung. Eine Beschränkung auf „notwendige“ vorbereitende Maßnahmen besteht nicht, somit kann die Gemeinde über alle, ihr zweckmäßig erscheinenden Maßnahmen einen städtebaulichen Vertrag schließen.<sup>9</sup>

**Erschließung:** Zu den „städtebaulichen Maßnahmen“ i.S.d. § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BauGB gehört auch die Erschließung. Durch einen Erschließungsvertrag kann die Gemeinde die ihr gemäß § 123 Abs. 1 BauGB obliegende Pflichtaufgabe „Erschließung“, ganz oder teilweise auf einen Privaten auf dessen Namen und dessen Rechnung übertragen. Der Erschließungsvertrag zählt daher für die Gemeinden zu den attraktivsten Vertragsarten. Mit Hilfe diesbezüglicher Regelungen kann die Gemeinde über den § 129 Abs. 1 S. 3 BauGB hinaus auch die Kosten für die Erschließung insgesamt auf den Vorhabenträger bzw. einen Dritten abwälzen. Sowohl die Vorfinanzierung durch die Gemeinde, als auch die Refinanzierung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen entfallen bei der Anwendung des Erschließungsvertrags. Vertragsgegenstand können nach Bundes- und Landesrecht beitragsfähige bzw. nicht beitragsfähige Erschließungsanlagen sein.

**Ausarbeitung städtebaulicher Planungen:** Der Vorhabenträger kann sich gemäß § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 auch vertraglich dazu verpflichten, die Ausarbeitung von städtebaulichen Planungen, z.B. Plankonzepten und Bebauungsplänen oder auch Gutachten (beispielsweise Artenschutzprüfung, Lärm- oder Altlastengutachten, ...), auf seine Kosten und seinen Namen zu übernehmen. Gegenstand eines sogenannten Planungsvertrags können Bebauungspläne sowie deren Änderung bzw. Ergänzung oder auch die Ausarbeitung städtebaulicher Entwürfe sein. Ebenfalls erfasst wird jegliche Art von Gutachten. Explizit zum Anwendungsbereich gehört der Umweltbericht i.S.d. § 2a BauGB.

Die Gemeinde kann alle zuvor genannten Maßnahmen auf den privaten Vertragspartner übertragen. Dies bietet Vorteile für die Gemeinde, wie etwa Kostenersparnis oder administrative Entlastung. Zu betonen ist, dass die Gemeinde trotz der Möglichkeit der „Auslagerung“ auf den Vertragspartner immer „Herrin des Verfahrens“ bleibt, § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BauGB stellt dies abschließend fest. Die Letztverantwortung der Gemeinde für das Aufstellungsverfahren bleibt somit unberührt.<sup>10</sup>

### ■ § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB - Förderungs- und Sicherungsverträge

Gemäß § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB kann die Gemeinde sogenannte Förderungs- und Sicherungsverträge mit dem privaten Vertragspartner abschließen. Diese dienen dem Wortlaut folgend der „Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele“. Die verfolgten Ziele sind in den §§ 1 und 1a BauGB aufgeführt. Wie bei den Vorbereitungs- und Maßnahmenverträgen werden auch

<sup>8</sup> vgl. Krautzberger in Ernst/Zinkhahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 2016, § 11, S. 106, Rn. 121

<sup>9</sup> vgl. Löhr in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 11 S. 330, Rn. 8

<sup>10</sup> vgl. BVerwG, 25.11.2005 - 4 C 15/04

bei den Förderungs- und Sicherungsverträgen die wichtigsten Vertragsgegenstände explizit genannt. Als mögliche Vertragsgegenstände werden die Grundstücksnutzung, die Durchführung des Ausgleichs nach § 1a Abs. 3 BauGB sowie die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit Wohnraumversorgungsproblemen<sup>11</sup> oder die Deckung des Wohnbedarfs zugunsten der ortsansässigen Bevölkerung (sog. Einheimischen-Modelle)<sup>12</sup> beschrieben.

**Grundstücksnutzung:** § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB erlaubt es der Gemeinde, mit dem Vertragspartner festsetzungsergänzende, vertragliche Regelungen hinsichtlich der Grundstücksnutzung zu treffen. Der private Vertragspartner verpflichtet sich dabei zu einer bestimmten Grundstücksnutzung. Denkbare Regelungen reichen von der Bauverpflichtung i.S.d. § 176 BauGB, über die Verpflichtung, ein Grundstück erst nach Eintritt eines bestimmten Ereignisses bzw. Ablauf einer Frist zu nutzen, bis hin zur Rückbauverpflichtung. Durch die vertragliche Verpflichtung des Vertragspartners ein Vorhaben innerhalb einer bestimmten Frist zu realisieren, kann der Eigentümer beispielsweise zur zügigen Bebauung angehalten werden. Bau- und Nutzungsverpflichtungen werden häufig im Zusammenhang mit sogenannten Einheimischen-Modellen geschlossen. Hervorzuheben ist, dass § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB ausdrücklich die Befristung und Bedingung der Grundstücksnutzung als möglichen Vertragsgegenstand erwähnt. Damit bildet diese Regelung das vertragliche Pendant zu der Bebauungsplanfestsetzungsmöglichkeit des § 9 Abs. 2 BauGB „Baurecht auf Zeit“. Weitere Bau- und Nutzungspflichten, wie beispielsweise spezielle Betriebspflichten oder die Pflicht zum Rückbau von Windkraftanlagen im Rahmen des Repowerings, sind ebenfalls möglich.

**Durchführung des Ausgleichs:** Ein weiterer Anwendungsbereich städtebaulicher Verträge nach dieser Vorschrift ist der Ausgleich i.S.d. § 1a Abs. 3 BauGB. Bereits vor der Einführung des § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB war anerkannt, dass entsprechende Ausgleichsmaßnahmen in städtebaulichen Verträgen geregelt werden können.<sup>13</sup> Die Möglichkeit einer vertraglichen Regelung des Ausgleichs knüpft an § 1a Abs. 3 S. 4 BauGB an. Danach kann der Ausgleich „anstelle“ von Darstellungen und Festsetzungen in Bebauungsplänen auch durch städtebaulichen Vertrag bewältigt werden. D.h. der städtebauliche Vertrag ist für den Fall des Ausgleichs „privilegiert“. Anstatt die Ausgleichsmaßnahme mittels Darstellung bzw. Festsetzung im Bebauungsplan zu sichern, kann die abwägungserhebliche Frage des Ausgleichs auch im städtebaulichen Vertrag geregelt werden. In diesem Sonderfall kann die vertragliche Regelung „festsetzungsersetzend“ wirken.<sup>14</sup> Unabhängig vom Festsetzungskatalog des § 9 Abs. 1 BauGB und der Zuordnung nach § 9 Abs. 1a BauGB kön-

nen demnach vertragliche Regelungen über den Ausgleich vereinbart werden. Dies führt zu einer höheren Flexibilität hinsichtlich der Ausgleichsbewältigung. Beispielsweise können vertragliche Regelungen über die Art und den Zeitpunkt der Herstellung der Ausgleichsmaßnahmen, die Pflege und Unterhaltung der Flächen oder auch das Monitoring getroffen werden. Die vertraglichen Regelungsmöglichkeiten sind vielfältig. Wird von der „vertraglichen Lösung“ zur Kompensation Gebrauch gemacht, ist jedoch darauf zu achten, dass der Vertrag den Erfolg des Ausgleichs „ähnlich sicher“ gewährleistet wie im Falle der Festsetzung im Bebauungsplan<sup>15</sup>. Der Ausgleichserfolg muss ebenso dauerhaft garantiert sein wie im Falle einer zeichnerischen oder textlichen Festsetzung. Anzumerken ist weiterhin, dass die „vertragliche Lösung“ nicht auf den Ausgleich i.S.d. § 1a Abs. 3 BauGB beschränkt ist. Auch andere, sich aus dem Naturschutzrecht ergebende Herausforderungen, wie bspw. artenschutzrechtliche Vermeidungs- und CEF-Maßnahmen (etwa die Umsiedlung einer Eidechsenpopulation in ein Ersatzhabitat) oder auch das Monitoring i.S.d. § 4c BauGB können Vertragsgegenstand sein<sup>16</sup>.

Aufgrund seiner Flexibilität eignet sich der städtebauliche Vertrag in besonderer Weise zur Bewältigung des Ausgleichs und zur Lösung von artenschutzrechtlichen Konflikten.

**Deckung des Wohnbedarfs von einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen:** Auch im Zusammenhang mit aktuellen Zielen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus (Stichwort „Schaffung von bezahlbarem Wohnraum“) kann mit städtebaulichen Verträgen „gearbeitet“ werden. Ziel des städtebaulichen Vertrags kann auch die Deckung des Wohnbedarfs für Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sein. Dazu zählen u.a. Alleinerziehende, junge und kinderreiche Familien, oder auch einkommensschwache Familien.

Vertraglich kann sich der Vorhabenträger ergänzend zu den Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 und Nr. 8 BauGB über § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB dazu verpflichten, Grundstücke oder Gebäude für die zuvor genannten Gruppen bereitzustellen oder Wohnungen mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus zu errichten. Belegungsbindungen, also die Verpflichtung des Vorhabenträgers den Wohnraum nur an bestimmte Mieter mit einem vordefinierten Einkommen (§ 9 WoFG) zu vermieten, sind ebenfalls möglich. Auch in diesem Problemfeld wird die Flexibilität des städtebaulichen Vertrags (über die Festsetzungsmöglichkeiten des Bebauungsplans hinaus) deutlich. Mit Hilfe des städtebaulichen Vertrags i.S.d. § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB kann somit zur besseren Erfüllung von sozialstaatlichen Aufgaben beitragen werden.

**Deckung des Wohnraums für Ortsansässige / Einheimischen Modelle:** Die Versorgung der ortsansässigen Bevölkerung mit Wohnraum kann ebenso vertraglich geregelt werden. § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 bildet die Grundlage für mehrere sogenannte „Einheimischen-Modelle“. Sinn und

11 vgl. BVerwG, 17.12.1992 - 4 N 2.91

12 vgl. BVerwG, 11.2.1993 - 4 C 18.91

13 vgl. BVerwG, 9.5.1997 - 4 N 1 /96

14 vgl. Mitschang in Spannowsky/Krämer, Realisierung städtebaulicher Planungen und Projekte durch Verträge, 2002, S. 89

15 vgl. OVG RLP, 20.1.2003 - 8C 11016/02

16 vgl. Birk, Städtebauliche Verträge, 2013, S. 299, Rn. 560



Zweck solcher Modelle ist es, im Fall der verstärkten Nachfrage nach gemeindlichem Bauland durch auswärtige Investoren (z.B. in Fremdenverkehrsgemeinden<sup>17</sup>), der „einheimischen, ortsansässigen“ Bevölkerung den Grunderwerb durch die Errichtung von Wohnhäusern im Heimatort zu erleichtern. Mit dieser „Privilegierung“ soll Verdrängungseffekten entgegengewirkt und Bauland zu erschwinglichen Preisen bevorzugt für die ortsansässige Bevölkerung zur Verfügung gestellt werden. Ziel des Vertrags ist es, dass der gemeindliche Vertragspartner primär an Einheimische veräußert und somit das legitime<sup>18</sup> städtebauliche Ziel „Stärkung der gewachsenen Einwohnerstruktur“ erreicht wird. Anzumerken ist, dass die Einheimischen-Modelle nicht nur im Kontext der Schaffung von Wohnraum genutzt werden können, sondern auch analog im Rahmen der Entwicklung von neuen Gewerbegebieten.

**Städtebauliche Verträge und Einzelhandel:** Ein weiterer Anwendungsbereich städtebaulicher Verträge i.S.d. § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB ist der des Einzelhandels. Um bspw. die zentralen Versorgungsbereiche zu schützen und die verbrauchernahe Versorgung mit Waren des täglichen Bedarfs zu garantieren, wird der Vorhabenträger im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags dazu verpflichtet, gewisse zentrenrelevante Warensortimente entweder gar nicht oder nur auf einer festgeschriebenen Höchstverkaufsfläche zu vertreiben<sup>19</sup>. Gemeinden können mit Hilfe städtebaulicher Verträge somit den Entwicklungsvorstellungen, die in einem Bebauungsplan nicht oder nur schwer festgesetzt werden können, besser Rechnung tragen. Über die vertragliche Festlegung bezüglich bestimmter Sortimentsgruppen oder Verkaufsflächenvorgaben für den durch den Vertragspartner zu errichtenden Betrieb können die Vorgaben eines städtebaulichen Einzelhandelskonzepts somit besser umgesetzt werden<sup>20</sup>, als lediglich durch die Aufstellung eines Bebauungsplans. Die gemeindliche Satzung und der städtebauliche Vertrag können sich in vielerlei Weise sinnvoll ergänzen.

#### ■ § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BauGB – Kostenübernahmeverträge

§ 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BauGB enthält die sogenannten Kostenübernahme- bzw. Folgelastenverträge. Der Vertragspartner kann sich über diese Regelung dazu verpflichten, die Kosten und sonstigen Aufwendungen, die der Gemeinde für „städtebauliche Maßnahmen“ entstehen oder entstanden sind, zu übernehmen. Die Vertragsgegenstände solcher Kostenübernahmeverträge sind vielfältig. Voraussetzung ist, dass die Kosten „Voraussetzung oder Folge“ des geplanten Vorhabens sind (strenge Kausalität). Bei einem Folgekostenvertrag geht es um Aufwendungen, die den Gemeinden als Folge neuer Ansiedlungen für Anlagen und Einrichtungen des Gemeinbedarfs entstehen, d.h. folgekostenfähig sind insbesondere Anlagen und Einrichtungen für das Allgemeinwohl wie beispielsweise Schwimm-

bäder, Altenheime, Schulen oder Kitas. Die Kostenregelung des § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BauGB ergänzt die weiter oben zitierten Bestimmungen. Zu den übertragbaren Kosten gehören somit z.B. die Planungskosten, Kosten für Ausgleichs- und Artenschutzmaßnahmen, Pflege- und Monitoringkosten oder die Erschließungskosten. Auch die Kosten, die für die Bereitstellung von Grundstücken anfallen bzw. notwendig werden, sind gemäß § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BauGB übernahmefähig. Verwaltungsinterne Kosten für Personal- und Sachmittel oder Honorare für beauftragte Planungsbüros können ebenso Gegenstand eines städtebaulichen Vertrags nach dieser Bestimmung sein, wenn sie der gemeindlichen Planung zurechenbar sind.<sup>21</sup> Ausgenommen sind Kosten für Aufgaben, die die Gemeinde nicht durch Dritte erledigen lassen darf. Dies sind im Allgemeinen hoheitliche Aufgaben.

Für die Gemeinden sind städtebauliche Verträge i.S.d. § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BauGB insbesondere deshalb so interessant, weil Sie durch den Gebrauch das „Finanzierungsproblem“ umgehen bzw. adäquater lösen können. Insbesondere vor dem Hintergrund der angespannten Finanzlage vieler Kommunen sind diese daran interessiert, die mit der Baulandentwicklung einhergehenden Kosten (bspw. Planungs-, Erschließungs-, Ausgleichs- und Artenschutzkosten) so gering wie möglich zu halten. Die Kostenübernahmeverträge bieten den Gemeinden dafür ein geeignetes Instrument. Gerade wegen der sehr weitgehenden Regelungsmöglichkeiten, Kosten auf den gemeindlichen Vertragspartner zu übertragen, sind die Schranken städtebaulicher Verträge (§ 11 Abs. 2 und 3 BauGB) jedoch besonders zu beachten.

#### ■ § 11 Abs. 1 S. 2 Nrn. 4 und 5 BauGB – Klimabezogene Infrastruktur und Energetische Sanierung

Relativ neu sind die vertraglichen Regelungsgegenstände bezüglich der Nutzung von Netzen und Anlagen für Kraft-Wärme-Kopplung für die Wärme- und Elektrizitätsversorgung, die Nutzung von Solaranlagen (§ 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 BauGB) und die energetische Qualität von Gebäuden (§ 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 BauGB). Die Gemeinde kann so mittels städtebaulichem Vertrag auch ihre gemeindlichen Klimaschutzziele oder energetischen Ziele verfolgen.<sup>22</sup> Der gemeindliche Vertragspartner kann sich etwa dazu verpflichten, eine bestimmte energetische Bauweise einzuhalten oder zur Erzeugung von Strom Solaranlagen auf Dachflächen zu errichten. Grundvoraussetzung ist aber auch hier, dass der städtebauliche Vertrag von einer städtebaulichen Zielsetzung i.S.d. § 1 Abs. 5 BauGB getragen wird.

#### SONDERFALL – DURCHFÜHRUNGSVERTRAG ZUM VORHABENBEZOGENEN BEBAUUNGSPLAN GEMÄSS § 12 BauGB

Einen „Spezialfall“ des städtebaulichen Vertrags bildet der Durchführungsvertrag zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan gemäß § 12 Abs. 1 BauGB. Zusammen mit dem Vorhaben- und Erschließungsplan des Vorhabenträgers und dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan der Gemeinde, bildet der Durchführungsvertrag die „Paketlösung“ des § 12

17 vgl. Krautzberger, in Ernst/Zinkhahn/Bielenberg/ Krautzberger, BauGB, 2016, § 11, S. 140, Rn. 151

18 vgl. EuGH, 8.5.2013, C-197/11, C-203/11

19 vgl. Ruttloff, Die Zulässigkeit von Vertragsstrafenklauseln in städtebaulichen Verträgen im Zusammenhang mit großflächigen Einzelhandelsprojekten, 2012, S. 22

20 vgl. OVG Berlin-Brandenburg, 22.09.2011 - OVG 2 A 8.11

21 vgl. BVerwG, 25.11.2005 - 4 C 15.04

22 vgl. Hoffman in Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2014, S. 351, Rn. 32

BauGB. Gemäß § 12 Abs. 1 S. 1 BauGB muss sich der Vorhabenträger im Durchführungsvertrag dazu verpflichten, die Vorhaben- und Erschließungsmaßnahmen innerhalb einer bestimmten Frist durchzuführen und die Kosten für die Planung und Erschließung zu tragen. Ohne den Durchführungsvertrag ist der vorhabenbezogene Bebauungsplan grundsätzlich nichtig. Der Durchführungsvertrag muss spätestens beim Satzungsbeschluss nach § 10 Abs. 1 BauGB vorliegen. Als Voraussetzung des Durchführungsvertrags muss der Vorhabenträger grundsätzlich erst einmal bereit und finanziell in der Lage sein, das Vorhaben innerhalb einer bestimmten Frist durchzuführen. Zu den Mindestinhalten des Durchführungsvertrags gehören:

- die Verpflichtung zur Durchführung des bezeichneten Vorhabens innerhalb einer bestimmten Frist,
- die Verpflichtung zur Durchführung der notwendigen Erschließung innerhalb einer bestimmten Frist,
- die Verpflichtung zur Tragung der Planungs- und Erschließungskosten (inklusive der Ausgleichskosten i.S.d. § 1a Abs. 3 BauGB) - ganz oder teilweise.

Der Durchführungsvertrag kann über diese obligatorischen Inhalte hinaus natürlich weitere Bestimmungen bzw. Verpflichtungen des Vorhabenträgers enthalten. Allgemein können das Verpflichtungen sein, wie sie auch im Rahmen des „regulären“ städtebaulichen Vertrags nach § 11 BauGB begründet werden können.

## FAZIT

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Kommunen mit dem Instrument des städtebaulichen Vertrags ein hervorragendes Mittel besitzen, die unterschiedlichsten kommunalen Ziele zu verfolgen und Konflikte besser zu lösen, als das bei ausschließlicher Anwendung der Instrumente der Bauleitplanung möglich ist. Insbesondere die Vielzahl an Vertragsgegenständen, sei es der naturschutzrechtliche Ausgleich, die kostenneutrale Baulandentwicklung oder auch der Einzelhandel, um nur einige zu nennen, lassen die Flexibilität dieses städtebaulichen Instruments erkennen.

Die Planungsphasen, in denen städtebauliche Verträge nach dem Willen des Gesetzgebers Anwendung finden können, sind am Aufbau des § 11 BauGB abzulesen. Sie reichen von der Vorbereitung der Planung über deren Durchführung, bis hin zur Finanzierung der Planungs- und Folgekosten. Insbesondere die Kostenübernahmeverträge nach § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BauGB stellen vor dem Hintergrund knapper Kassen ein attraktives und praxistaugliches Instrument für viele Kommunen dar. Ein das Satzungsrecht flankierender Einsatz städtebaulicher Verträge ist somit ein guter und in der Praxis gangbarer Weg zur Vorbereitung, Umsetzung und Finanzierung der gemeindlichen Planung.

Trotz der grundsätzlichen Eignung solcher Verträge zur Finanzierung der Planung oder auch zur Konfliktbewältigung ist jedoch auf die Einhaltung der gesetzlichen „Schranken“ bei der Vertragsgestaltung zu achten.

## KURZ NOTIERT

Seit einigen Tagen sind die Neufassungen des Baugesetzbuches (BauGB) sowie der Baunutzungsverordnung (BauNVO) in Kraft. Sie enthalten neben einigen eher redaktionellen Ergänzungen und Klarstellungen auch verschiedene substanzielle Neuerungen.

Schon jetzt höchst umstritten ist die Einführung des § 13b BauGB, wonach zeitlich begrenzt, nämlich bis zum 31. Dezember 2019, die Vorschriften des § 13a (sogenanntes „beschleunigtes Verfahren“) auch für Bebauungspläne in Gebieten angewendet werden können, die selbst nicht innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile liegen, sondern sich lediglich an diese anschließen, wenn die Grundfläche im Sinne des § 13a Absatz 1 Satz 2 weniger als 10.000 Quadratmeter beträgt.

Durch entsprechende Ergänzungen der Anlage 1 zu § 2 Abs. 4 und den §§ 2a und 4c BauGB wurden die Anforderungen, die an die Inhalte des Umweltberichtes gestellt werden, nochmals erheblich ausgeweitet. In der Praxis wird dies einen erheblich höheren Aufwand zur Folge haben und die Planung aller Voraussicht nach in diesem Punkt verteuern.

Als völlig neue Gebietsart wurde in der BauNVO durch eine Ergänzung des § 1 Abs. 2 Nr. 7 das bereits seit längerem diskutierte „Urbane Gebiet“ eingeführt. Zur Zweckbestimmung heißt es in § 6a: „*Urbane Gebiete dienen dem Wohnen sowie der Unterbringung von Gewerbebetrieben und sozialen, kulturellen und anderen Einrichtungen, die die Wohnnutzung nicht wesentlich stören. Die Nutzungsmischung muss nicht gleichgewichtig sein.*“ Bemerkenswert ist insbesondere der letzte Satz sowie die Tatsache, dass für Urbane Gebiete deutlich höhere Werte für die Grund- und Geschossflächenzahl (0,8 bzw. 3,0) festgesetzt werden können, als beispielsweise für Mischgebiete, und dass durch eine Änderung der TA Lärm zudem die Anforderungen an den Lärmschutz verringert werden sollen. Zukünftig soll für das urbane Gebiet ein gegenüber einem Mischgebiet um drei dB(A) höherer Immissionsrichtwert gelten.

Eine vollständige Gegenüberstellung der neuen und der bisherigen Regelungen des BauGB und der BauNVO senden wir Ihnen auf Wunsch gerne als pdf-Datei zu.  
Bei Interesse schreiben Sie bitte eine E-Mail an: [info-bit@i-s-u.de](mailto:info-bit@i-s-u.de)

## IMPRESSUM

isu aktuell ist eine Veröffentlichung des Planungsbüros isu. Alle Rechte vorbehalten. Vervielfältigungen, auch auszugsweise, Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen zu kommerziellen Zwecken nur mit schriftlicher Genehmigung des Büros isu.

**Herausgeber:** isu – Immissionsschutz, Städtebau, Umweltplanung  
Am Tower 14 · 54634 Bitburg · Tel. (0 65 61) 94 49 01  
Fax (0 65 61) 94 49 02 · E-Mail: [info-bit@i-s-u.de](mailto:info-bit@i-s-u.de)

**Redaktion:** Dipl.-Ing. Klaus Zimmermann

**Inhalt:** Dipl.-Ing. Marc Adam

**DTP-Realisation:** BohnFoto&Design, 54636 Trimport

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