

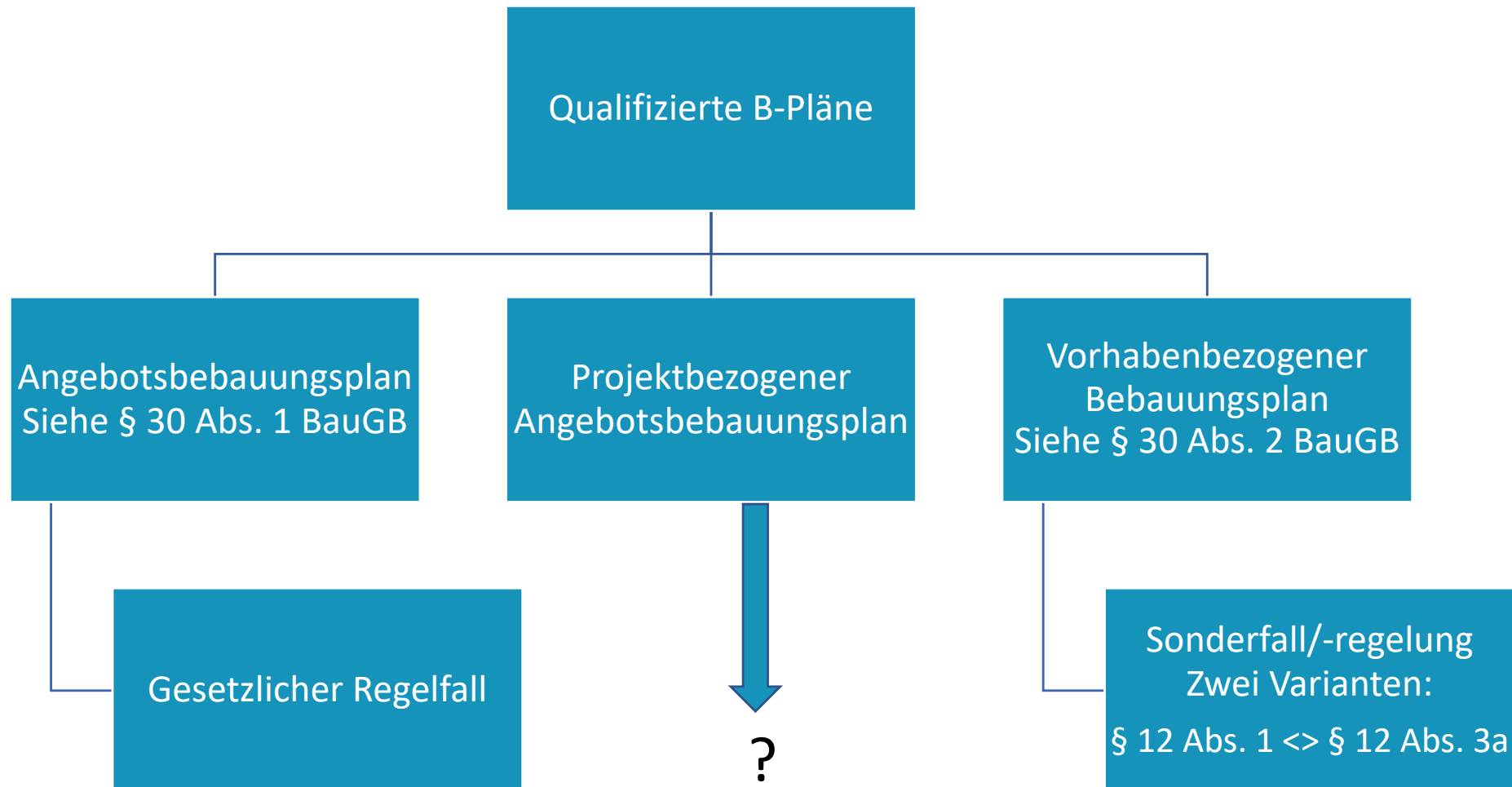
Städte & Gemeinden

Der projektbezogene Angebotsbebauungsplan

Dr. Alfred Stapelfeldt
Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht,
Lehrbeauftragter für Umweltrecht (Hochschule Mainz)



Arten von Bebauungsplänen (i. S. v. § 8 BauGB)



Die Auswahlkriterien (Beispiele)

Angebotsbebauungsplan	Vorhabenbezogener Bebauungsplan
Es können unterschiedliche Bauvorhaben verwirklicht werden, auch solche Dritter.	Ein konkretes Vorhaben eines bestimmten Vorhabenträgers (VT) wird/soll exakt umgesetzt (werden).
Es können Flächen unterschiedlicher Grundstückseigentümer einbezogen werden.	Einbeziehung der Grundstücke Dritter nur eingeschränkt möglich, siehe § 12 Abs. 4 BauGB.
Eigenständige Planungsziele der Gemeinde können stärker berücksichtigt werden. Planänderungen sind jederzeit möglich.	Der VEP ist Planinhalt. Die Gemeinde kann den VEP nicht ohne Mitwirkung des VT ändern.
Es gilt nur das gesetzliche Festsetzungsinstrumentarium.	Es kann vom gesetzlichen Festsetzungsinstrumentarium abgewichen werden (präzisere Feinsteuerung möglich).
Veränderungssperre, Vorkaufsrechte usw.	Weitgehender Ausschluss städtebaulicher Instrumente (§ 12 Abs. 3 BauGB).
Keine Durchführungspflichten/-fristen notwendig.	Durchführungspflicht und –frist hstl. des Bauvorhabens des VT zwingend.

Der projektbezogene Angebotsbebauungsplan

- **Mischform** zwischen dem vorhabenbezogenen und dem angebotsorientierten Bebauungsplan.
- **Anlass der Planung** ist das Bauinteresse bzw. das Projekt eines oder mehrerer Vorhabenträger(s).
- **Aber Verzicht auf vhb B-Plan** nach § 12 BauGB, weil (z. B.)
 - das Festsetzungsinstrumentarium des § 9 BauGB ausreicht,
 - keine Durchführungspflicht/-frist erforderlich ist,
 - die Stadt/Gemeinde mehr Spielräume haben möchte,
 - zusätzliche Flächen einbezogen werden sollen, usw.
- **Folge:** Angebotsbebauungsplan + städtebaulicher Vertrag gem. § 11 BauGB.

Zulässigkeit des projektbezogenen Bebauungsplans < > „Gefälligkeitsplanung“

- Die Stadt/Gemeinde kann (auch außerhalb des § 12 BauGB) ein Konzept zur Grundlage ihrer Planung machen, das von einem Privaten entwickelt worden ist.
- Sie kann sich dabei an den Wünschen eines Vorhabenträgers orientieren, **solange sie zugleich auch städtebauliche Belange und Zielsetzungen verfolgt.**
- Unzulässig ist hingegen die reine Gefälligkeitsplanung (dann fehlt ausnahmsweise die städtebauliche Erforderlichkeit).

Die Auswahl des „richtigen“ Bebauungsplans

- Die Stadt/Gemeinde hat grundsätzlich die „freie“ Wahl.
- Auch wenn mit dem Bebauungsplan das Vorhaben eines bestimmten Vorhabenträgers ermöglicht werden soll, ist die Stadt/Gemeinde nicht gezwungen, einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan aufzustellen.
- Es besteht kein Vorrang des vorhabenbezogenen Bebauungsplans im Sinne von § 12 BauGB.

Die zwei Wege (Pro und contra – Beispiele)

Vorhabenträger (VT) steuert	Stadt/Gemeinde (S/G) steuert
Alle Planentwürfe, Fachgutachten, Abwägungsvorschläge usw. werden vom VT bzw. durch von ihm beauftragte Dienstleister erstellt.	Alle Planentwürfe, Fachgutachten, Abwägungsvorschläge usw. werden von der S/G bzw. durch von ihr beauftragte Dienstleister erstellt.
Zahlungen vom VT an die Dienstleister, Vorsteuerabzug möglich, Kostenrisiko liegt beim VT.	Zahlungen von S/G an die Dienstleister und Kostenerstattung an die S/G durch den VT; Kostenrisiko liegt bei der Stadt.
Der VT hat maßgeblichen Einfluss auf die o. g. Planunterlagen, die S/G „kontrolliert“ und „interveniert“ nur (evtl. geringerer Verwaltungsaufwand).	Die S/G hat maßgeblichen Einfluss auf die o. g. Planunterlagen, der VT speist seine Vorstellungen in das Verfahren ein (höherer Verwaltungsaufwand).
Keine Ausschreibungspflicht	Ggf. Ausschreibungspflicht
Ggf. Verfahrensdurchführung durch VT	Verfahrensdurchführung durch S/G

Besonderheiten im Rahmen der Abwägung

Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials
Der städtebauliche Vertrag in der Abwägung

Abwägung

- Die Abwägung muss durch die Stadt/Gemeinde immer „eigenverantwortlich“ und selbstständig erfolgen.
- Die Stadt/Gemeinde darf nicht aufgrund eingegangener „Vorabbindungen“ gewissermaßen „kritiklos“ den Willen des Vorhabenträgers übernehmen und diesen zur Grundlage ihrer bauleitplanerischen Entscheidung machen.
 - Hierzu z. B. OVG Saarlouis, Urt. v. 19.03.2015 – 2 C 382/13.
 - Problematisch: Ggf. interessengeleitete Abwägungsvorschläge des vom Vorhabenträger beauftragten Planungsbüros; Verfahrensdurchführung und Verfahrensorganisation durch das VT-Planungsbüro (mangelnde Neutralität).

Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials (1)

- Beispiele: Verkehrsuntersuchung/-prognose, Lärmprognose, Klimagutachten (Mikro- und Makroklima)
- Worauf ist abzustellen: Konkretes Vorhaben oder maximal mögliche Ausnutzung der (geplanten) Festsetzungen?
- Rechtsprechung:
 - Keine „Rosinentheorie“, kein „konzeptioneller Widerspruch“, keine „Mischform“ zulässig (z. B. OVG Münster, Urt. v. 13.09.2012 – 2 D 38/11.NE).
 - Konkrete Anforderungen in der Rechtsprechung uneinheitlich. Leitgedanke: „realistisches Worst-Case-Szenario“ (z. B. OVG Hamburg, Beschl. v. 06.11.2019 – 2 Bs 218/19).

Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials (2)

- Prüfung (u. a. der Rechtmäßigkeit) der vorgeschlagenen Festsetzungen, der Planbegründung, der vorgelegten Fachgutachten durch die Stadt/Gemeinde:
 - Sind die privat beauftragten Gutachten usw. überhaupt verwertbar?
 - Können die „Vorarbeiten“ des Vorhabenträgers (1:1) übernommen werden? Was ist zu ändern, zu ergänzen, zu überarbeiten?
- Achtung: Die vom Vorhabenträger beauftragten Dienstleister sind nur diesem verpflichtet, nicht der Stadt/Gemeinde!
 - Das hat oftmals Auswirkungen auf Inhalt und Ergebnis von Festsetzungsvorschlägen, Gutachten usw.

Exkurs: UVP-Pflicht < > § 13 BauGB

- Eine „reine Angebotsplanung“ löst keine UVP-Pflicht aus.
- Das gilt auch dann, wenn aufgrund der Festsetzungen potentiell UVP-pflichtige Vorhaben zulässig sind.
 - Siehe § 50 Abs. 3 UVPG und VGH Kassel, Urt. vom 17.09.2020 – 4 C 619/18.N, ebenso: OVG Hamburg, Beschl. v. 01.04.2020 – 2 Es 1/20.N
- Es findet dann erst bei der Umsetzung des Vorhabens im Rahmen des Genehmigungsverfahrens eine etwaige UVP bzw. Vorprüfung des Einzelfalls statt.
- Das gilt auch für den projektbezogenen Angebotsbebauungsplan.

Vorgaben für den städtebaulichen Vertrag

- Der Vertrag darf – anders als beim Durchführungsvertrag – kein bestimmtes Vorhaben festschreiben.
 - Unzulässig: Zwingende Vorgabe, welche Nutzungen oder Gebäude im Plangebiet zu verwirklichen sind.
- Immer zu beachten: Kausalität, Angemessenheit, Kopplungsverbot!
 - Für Städte und Gemeinden existiert keine Vertragsfreiheit; es gilt der Gesetzesvorbehalt!
 - Auch die in § 11 BauGB explizit (und nur beispielhaft) genannten Regelungsinhalte bedürfen einer städtebaulichen Rechtfertigung bzw. städtebaulicher Gründe im Einzelfall.

Bedeutung des Vertrags für die Abwägung

- Die Vereinbarungen ersetzen nicht die notwendige Abwägung der widerstreitenden Belange.
- Der Vertrag ist (sofern abwägungsrelevant) in die Abwägung einzustellen und geeignet, der Bauleitplanung entgegenstehende Belange auszugleichen (siehe „Konfliktbewältigung“).
- Ein rechtsfehlerhafter städtebaulicher Vertrag, der in die Abwägung einbezogen worden ist, führt zur Unwirksamkeit des BPlans, soweit die Einbeziehung des Vertrages i. S. d. § 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen ist.

Bedeutung des Vertrags im Verfahren

- Es besteht keine Verpflichtung, den Vertrag im Rahmen der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung gem. § 3 Abs. 2 BauGB auszulegen.
- Allerdings muss der wesentliche Inhalt des städtebaulichen Vertrags - sofern er für die Abwägung von Bedeutung ist und/oder festsetzungsergänzende Regelungen enthält - zum Gegenstand der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung gemacht worden sein.
 - Zum Beispiel durch Auslegung von Vertragsauszügen oder auszugsweise Aufnahme von vertraglichen Vereinbarungen in die Planbegründung.

Inhalte des städtebaulichen Vertrages

Festsetzungsergänzende/-ersetzende Vereinbarungen

Bauverpflichtung

Konfliktbewältigung

Sicherungsmittel

Vertragsänderung

Festsetzungsergänzende < > festsetzungsersetzende vertragliche Regelungen

- Zulässig: Festsetzungsergänzende Verträge
 - Voraussetzung: Kein (ausreichendes) Festsetzungsinstrumentarium
 - Rechtsgrundlage: § 11 Abs. 1 Nrn. 2, 4 und 5 BauGB
 - Wichtig: Es bedarf immer einer hinreichenden **städtebaulichen Rechtfertigung** (Nr. 2) bzw. eines **städtebaulichen Zusammenhangs** (Nrn. 4 und 5).
- Ob festsetzungsersetzende vertragliche Regelungen zulässig sind, ist umstritten.
 - Unstrittig: Die städtebauliche Nutzung, Entwicklung und Ordnung von Grundstücken darf *nicht unter Verzicht auf eine gebotene Bauleitplanung allein* durch vertragliche Regelungen gestaltet werden (sog. planersetzennde Vereinbarungen).

Festsetzungsergänzende Regelungen: Abwägungsrelevant < > nicht abwägungsrelevant

- Nicht abwägungsrelevante Regelungen
 - Generell zulässig.
 - Liegen vor, wenn der B-Plan auch ohne sie rechtmäßig ist.
 - Keine zusätzliche Sicherung für den Fall der Rechtsnachfolge nötig.
 - Beispiele: siehe nächste Folien.

- Abwägungsrelevante Regelungen
 - Nur zulässig, wenn sichergestellt ist, dass sie auch gegenüber Rechtsnachfolgern des Vertragspartners gelten.
 - Sind für die Rechtmäßigkeit des B-Plans relevant.
 - Beispiele: siehe nachfolgend Folien zur „Konfliktbewältigung“.

Beispiel: Baupflicht

- Eine vertragliche Bauverpflichtung mit den Eigentümern ist - auch unter Begründung einer Rechtsnachfolgeklausel – grundsätzlich zulässig.
 - Die **städtebauliche Rechtfertigung** besteht darin, sicherzustellen, dass neu ausgewiesenes Bauland auch zügig einer durch die Bauleitplanung zugelassenen Bebauung zugeführt wird, siehe auch § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB.
 - Darüber hinaus ist im besonderen Maße das **Angemessenheitsgebot** – gerade auch in zeitlicher Hinsicht – zu beachten.
 - Denkbar sind auch vertragliche Regelungen über die zeitliche Abfolge bei Realisierung mehrerer Bauabschnitte.

Beispiel: Ökologische Zielsetzungen

- Enthält der Festsetzungskatalog des § 9 BauGB keine gesetzliche Grundlage für ökologische Zielsetzungen, darf zur Realisierung ökologischer Bindungen auf vertragliche Regelungen i. S. v. § 11 Abs. 1 Satz 2 Nrn. 2, 4 und 5 BauGB zurückgegriffen werden.
- Zu möglichem vertraglichen Regelungen zum Klimaschutz siehe unseren Vortrag im April 2022: „Klimaschutz durch städtebauliche Verträge“.

Konfliktbewältigung durch festsetzungsergänzende Regelungen?

- Beispiel: Neben eine seit Jahrzehnten bestehende Sportanlage wird „auf der grünen Wiese“ ein neues Wohngebiet (WA) geplant. Die Immissionsprognose ergibt, dass an den zukünftigen Wohngebäuden in den Ruhezeiten die Lärmrichtwerte der 18. BImSchV nicht eingehalten werden können.
 - Die Festsetzung passiver Lärmschutzmaßnahmen im WA hilft nicht weiter, da gem. 18. BImSchV die Werte „vor dem geöffneten Fenster“ maßgeblich sind.
 - Betriebsbeschränkungen für die Sportanlage sind nicht festsetzungsfähig.

Konfliktbewältigung durch festsetzungsergänzende Regelungen?

- Zulässigkeit der „vertraglichen Konfliktbewältigung“ ist grundsätzlich anerkannt.
 - Anknüpfungspunkt ist v. a. die Regelung der *Grundstücksnutzung* in § 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB.
 - Beispiel: Begrenzung von Betriebszeiten von Gewerbebetrieben oder Sportstätten.
 - Zu undifferenziert: OVG Berlin-Brandenburg, Urt. 05.03.2020 – OVG 10 A 8/15 („Die Konfliktbewältigung kann aber auch bei einem projektbezogenen Angebotsbebauungsplan nicht durch städtebauliche Verträge geregelt werden.“)

Sicherung der Vertragspflichten

- Vertragliche Vereinbarungen wirken grds. nur inter partes, Bebauungsplanfestsetzungen hingegen unbefristet sowie für und gegen jedermann.
- Folge: Festsetzungsergänzende bzw. festsetzungsersetzende Regelungen müssen dinglich mit Wirkung für alle zukünftigen Grundstückseigentümer gesichert werden.
 - Sicherstellung allein durch Baulast reicht nicht aus, da umstritten ist, ob diese „zwangsversteigerungsfest“ ist.
 - Mittel der Wahl: Beschränkt persönliche Dienstbarkeiten zugunsten der Stadt/Gemeinde.

Zum guten Schluss: Abbruch des Planungsverfahrens – Folgen?

Abbruch vor Vertragsschluss	Abbruch nach Vertragsschluss
Kein Erfüllungsanspruch	Kein Erfüllungsanspruch
Anspruch aus §§ 280 Abs. 1, 311 Abs. 2, 241 Abs. 2 BGB (c.i.c.) denkbar wegen Verletzung vorvertraglicher Pflichten.	Schaffung des Planungsrechts ist stillschweigende Bedingung für die vertraglich vereinbarte Gegenleistung des Vorhabenträgers.
Erforderlich: Enttäushtes Vertrauen seitens des VT und Verschulden seitens der Stadt/Gemeinde.	Erstattungsanspruch des VT ggü. Stadt/Gemeinde nur (ausnw.) möglich, wenn Abbruch planungsrechtlich zu beanstanden ist.
Verschulden liegt nur dann vor, wenn die Stadt/Gemeinde das Planungsverfahren aus sachfremden Motiven (außerhalb des Planungsrechts) abbricht oder Aufklärungspflichten verletzt.	Klarstellende Regelung (zu Gunsten der Stadt/Gemeinde) im (Vor-) Vertrag wird dringend empfohlen.

Noch Fragen?

Nächster Vortrag:

**Aktuelle Rechtsprechung im Bau- und
Architektenrecht für öffentliche Auftraggeber**

31. März 2022 (Online-Vortrag)

Referentin: Rechtsanwältin Anna Dönges