

## Die Bedeutung ökonomischer Belange in der Abwägung

Prof. Dr. Michael Krautzberger, Bonn/Berlin

TU Kaiserslautern, 14.3.2005

### 1. Begriff der ökonomischen Belange im BauGB

a) § 1 Abs. 6 BauGB enthält im Katalog der in der Bauleitplanung „insbesondere“ zu beachtenden Belange mehrere Belange, die wirtschaftliche Aspekte im engeren Sinne ansprechen: Hinzuweisen ist vor allem auf **§ 1 Abs. 6 Nr. 8 BauGB**. Danach sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind insbesondere auch zu berücksichtigen die Belange der „Wirtschaft, auch ihrer mittelständischen Struktur im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung“, weiterhin die Belange der Land- und Forstwirtschaft, der Erhaltung, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen, des Post- und Telekommunikationswesens, der Versorgung, insbesondere mit Energie und Wasser und der Sicherung von Rohstoffvorkommen, Nach **§ 1 Abs. 6 Nr. 9**. sind als für die Bauleitplanung relevante Belange weiterhin genannt: die Belange des Personen- und Güterverkehrs und der Mobilität der Bevölkerung, einschließlich des öffentlichen Personennahverkehrs und des nicht motorisierten Verkehrs, unter besonderer Berücksichtigung einer auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichteten städtebaulichen Entwicklung,“

b) Aber auch weitere Belange vermitteln - sei es unmittelbar oder mittelbar; Beispiele: **§ 1 Abs. 6 Nr. 2 und Nr. 4 BauGB**. Danach sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne auch zu berücksichtigen: „die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen, die Eigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung und die Anforderungen Kosten sparenden Bauens sowie die Bevölkerungsentwicklung“ (Nr. 2) und „die Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und der Umbau vorhandener Ortsteile“ (Nr. 4).

### 2. Eigentum in der planerischen Abwägung<sup>1</sup>

a) Zum Inhalt des durch **Art. 14 GG** geschützten **Eigentums an Grund und Boden** gehört auch das Recht zur baulichen Nutzung im Rahmen der Gesetze<sup>2</sup>, also

die sog. **Baufreiheit** („Recht zum Bauen“)<sup>3</sup>. Die Baufreiheit i. S. der baulichen Nutzbarkeit eines Grundstücks beruht nicht auf einer öffentlich-rechtlichen Verleihung (z. B. durch die Bauleitplanung), sondern ist Bestandteil des Eigentumsrechts<sup>4</sup>.

b) **Inhalt und Schranken der eigentumsrechtlichen Baufreiheit** werden gem. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG durch die Gesetze bestimmt. Für den durch das BauGB gegenüber der baulichen und sonstigen Nutzung des Grundeigentums begründeten Planungsvorbehalt besagt dies Folgendes: Das durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG geschützte Nutzungsrecht wird durch die Bauleitplanung inhaltlich ausgeformt und beschränkt. Soweit die Zulässigkeit der baulichen oder sonstigen Nutzung nicht durch gemeindliche Bauleitplanung geregelt ist, bestimmt sie sich für den Innenbereich nach der „Planersetzenden“ Regelung des § 34 BauGB und für den Außenbereich nach der gesetzlichen „Ersatzplanung“ des § 35 BauGB. Ausgestaltung und Schranken der Baufreiheit durch das BauGB, insbesondere durch die Bauleitplanung<sup>5</sup> kommen damit „eine Art Eigentumsverteilende Wirkung“ zu<sup>6</sup>.

c) Besteht die Baufreiheit somit zwar nur „nach Maßgabe der Planung“ – „potentielle Baufreiheit“ – so sind der Ausgestaltung des Eigentums durch die Bauleitplanung durch den gebotenen Schutz des Wesensgehalts des Eigentumsrechts Schranken gesetzt. Überschreiten Inhalt und Schranken der Eigentumsbestimmenden Festsetzungen des verbindlichen Bauleitplans, also des Bebauungsplans, die durch die Sozialpflichtigkeit des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG) gezogene Grenze, so hat der Bebauungsplan **enteignende Wirkung**.

d) Zur Abgrenzung dessen, was noch als Ausformung der Sozialbindung des Eigentums zulässige Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums oder aber bereits ein enteignender Eingriff ist<sup>7</sup>, bedient sich die Rechtsprechung vornehmlich des Begriffs der „**Situationsgebundenheit**“. Die konkrete Lage und damit die Eingebundenheit in vorgegebene, „natürliche“ Situationen sind für die Inhaltsbestimmung des Grundeigentums besonders kennzeichnend. Hieraus können sich situationsgebundene Belastungen und damit – gegenüber anderen Grundstücken – besondere und noch im Rahmen der Sozialbindung bleibende Einschränkungen ergeben<sup>8</sup>. Aus der Situationsgebundenheit kann sich aber auch eine besondere **eigentumsrechtliche Anspruchsposition** gegenüber ansonsten im Rahmen der

Sozialbindung hinzunehmenden Einschränkungen ergeben.

e) Für die planerische Entscheidung ergibt sich aus dieser Verschränkung von Baufreiheit und Planungsvorbehalt das Gebot der Berücksichtigung des Eigentumsschutzes als **abwägungserheblicher privater Belang**. Bei der **Abwägung nach § 1 Abs. 7** muss daher z. B. berücksichtigt werden, welche Folgen sich aus einer bestimmten planerischen Festsetzung für das Grundeigentum und seine Nutzungsmöglichkeiten ergeben. Der Eigentumsschutz, die entschädigungslos hinzunehmende Sozialbindung, die voraussehbar enteignend wirkende Verwirklichung der Bauleitplanung oder die unmittelbar enteignend wirkenden Festsetzungen sind daher als Belange in die planerische Abwägung einzubeziehen<sup>9</sup>

f) In einem vom Prinzip der Planmäßigkeit bestimmten Recht kommt der Bauleitplanung somit auch maßgeblich die Aufgabe zu, die dem **Eigentumsrecht** immanente **Baufreiheit** zur Realisierung zu bringen. Die verbindliche Bauleitplanung ist zugleich eine **Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums**<sup>10</sup>. Dies gilt auch, wenn sich die bisherige Rechtslage zum Nachteil bestimmter Grundeigentümer ändert und ggf. mit einem Entschädigungsanspruch nach §§ 39 ff. BauGB verbunden ist<sup>11</sup>. Der verbindliche Bauleitplan kann darüber hinaus **enteignend wirken**, und zwar sowohl hinsichtlich der außerhalb des Plangebiets gelegenen Grundstücke<sup>12</sup> als auch hinsichtlich der innerhalb des Plangebiets liegenden Grundstücke. In die **Abwägung** nach § 1 Abs. 7 ist daher der Eigentumsschutz einzubeziehen. Abwägungsgegenstand ist sowohl die Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums als auch eine darüber hinausgehende enteignende Wirkung. Eine **Grundstückswertminderung** benachbarter Grundstücke stellt keinen eigenständigen Abwägungsposten dar<sup>13</sup>. Auch **Mieter**<sup>14</sup> und **Pächter**<sup>15</sup> können abwägungserheblich betroffen sein.

### 3. Wirtschaftlichkeit des Bauleitplans

a) Die Bauleitplanung ist nach § 1 Abs. 1 ein Instrument zur städtebaulichen Entwicklung und Ordnung<sup>16</sup>. Ob für die **konkrete** Planung (einschließlich Dimensionierung) ein Bedarf besteht, ist im Rahmen der planerischen Abwägung zu ermitteln und zu gewichten<sup>17</sup>. Die Gemeinde ist planungsbefugt, wenn sie hierfür

hinreichend gewichtige städtebauliche Allgemeinbelange ins Feld führen kann. Welche städtebaulichen Ziele sie sich setzt, liegt in ihrem planerischen Ermessen, d. h. sie ist ermächtigt eine „Städtebaupolitik“ entsprechend ihren städtebaulichen Ordnungsvorstellungen zu betreiben<sup>18</sup>. Ist die Planung nicht „erforderlich“ i. S. des § 1 Abs. 3 S. 1, handelt es sich nicht um eine Bauleitplanung i. S. des Gesetzes.

b) Das BVerwG hat demgemäß z. B. einen Bebauungsplan **mangels Erforderlichkeit** für **nichtig** erklärt, der Flächen für land- und forstwirtschaftliche Nutzung nicht im Interesse einer Förderung der Land- und Forstwirtschaft, sondern deshalb festsetzt, weil er durch das damit weitgehend erreichte Bauverbot außerhalb der Land- und Forstwirtschaft liegende Ziele fördern will<sup>19</sup>. Andererseits gibt es kein generelles Verbot einer „**Negativplanung**“, d. h., positive Planungsziele können auch durch negative Beschreibungen festgesetzt werden<sup>20</sup>. An der Planungsbefugnis der Gemeinde fehlt es z. B. auch, wenn die Aufstellung eines Bebauungsplanes nur deshalb erfolgt, um dem Eigentümer **aus wirtschaftlichen Gründen den Verkauf von Baugrundstücken zu ermöglichen**<sup>21</sup>. § 1 Abs. 3 S.1 ist verletzt, wenn eine Bebauungsplanänderung im Wesentlichen nur dazu dient, eine vom ursprünglichen Plan abweichende Fehlentwicklung im **privaten Interesse** der betroffenen Bauherren zu legalisieren, ohne dass gleichzeitig städtebauliche Gründe für eine solche Änderung sprechen. Auch eine Planung, die nur der Arbeitsbeschaffung oder dem Prestigebedürfnis dient, ist nicht „erforderlich“<sup>22</sup>.

c) Vom verfassungsrechtlichen Grundsatz der Erforderlichkeit sind die planungsrechtlichen Grundsätze der **Erforderlichkeit einer Bauleitplanung** zu unterscheiden. Diese beziehen sich zum einen auf die **Planungsbefugnis**. Eine reine „**Gefälligkeitsplanung**“ zugunsten eines Eigentümers, also eine Bauleitplanung, die nicht oder jedenfalls nicht ausschlaggebend auf städtebaulichen Überlegungen beruht, ist unzulässig<sup>23</sup>. Sie beziehen sich weiterhin auf die **Planungspflicht**, also auf die Verpflichtung der Gemeinde nach § 1 Abs. 3, Bauleitpläne aufzustellen. Mit dem Gebot der Erforderlichkeit ist weiterhin die Verpflichtung der Gemeinde bezeichnet, von den Möglichkeiten von Darstellungen im Flächennutzungsplan und Festsetzungen im Bebauungsplan nur Gebrauch zu machen, soweit es „erforderlich“ ist. Weiterhin besteht ein Zusammenhang mit dem Gebot der planerischen Konfliktbewältigung.

d) Zweifel an der **Wirtschaftlichkeit** einer im Bebauungsplan festgesetzten Nutzung können einen Abwägungsfehler begründen<sup>24</sup>. Ob eine Nutzung wirtschaftlich ist, lässt sich vorausschauend, also durch **Prognosen**<sup>25</sup>, oft nur schwer bestimmen. Die Wirtschaftlichkeit von Grundstücksnutzungen ist darüber hinaus **Schwankungen** unterworfen. Die sich daraus ergebenden Risiken sind im Grundsatz Lasten des Eigentums und nicht Lasten der Bauleitplanung<sup>26</sup>. Kann eine Wirtschaftlichkeit auch **auf Dauer** nicht erwartet werden, so ist die Abwägung fehlerhaft: Von einem bestimmten Punkt an schlägt eine unwirtschaftliche Festsetzung praktisch in eine totale Veränderungssperre um, weil dann die einzig zulässige Nutzung des Grundstücks an ihrer unzureichenden Wirtschaftlichkeit scheitert und in der planerischen Festsetzung im Ergebnis ein unzumutbares Bauverbot auf Dauer liegt<sup>27</sup>.

e) Mit dem Gebot der Wirtschaftlichkeit der planerischen Regelung steht auch das Verbot im Zusammenhang, in die Abwägung **objektiv nicht realisierbare Belange** und die Verfolgung **wirtschaftlich ungeeigneter Maßnahmen** einzustellen. Eine Planung, die nicht realisiert ist (z. B. wegen des Mangels der Finanzierbarkeit eines Straßenvorhabens), fehlt es an der erforderlichen Rechtfertigung; sie ist rechtswidrig<sup>28</sup>. Die Abwägung ist fehlerhaft, wenn die Gemeinde eine nach Sachlage gebotene planerische Festsetzung im Hinblick auf **fehlende finanzielle Mittel** für Entschädigungsleistungen nicht trifft<sup>29</sup>.

f) Weitere Aspekte ergeben sich auf den bekannten Bereichen der „Durchsetzung“ planerischer Festsetzungen oder anderer städtebaulicher Maßnahmen, die ihrerseits dem städtebaulichen Regime der planerischen Abwägung unterliegen wie z.B. die städtebauliche Sanierung nach §§ 136 ff. oder der Stadtumbau nach §§ 171 ff. Diese ökonomischen Aspekte werden in einer entschädigungsrechtlichen Ausprägung in den Vorschriften über die **wirtschaftliche (objektive oder subjektive) Zumutbarkeit** einer Planung oder Maßnahme gebündelt: vgl. nur §§ 40 ff., § 171 c III 2, § 173, § 175 Abs. 2 oder § 145 Abs. 5 und § 168.

#### 4. Zusammenhang mit dem Grundsatz der Nachhaltigkeit

Nach § 1 Abs. 5 sollen die Bauleitpläne eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und Umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten. Hieraus ergibt sich, dass Nachhaltigkeit mehr ist als „Abwägung“, nämlich die Aufgabe, einen Mehrwert für möglichst alle Ziele des Nachhaltigkeitsgrundsatzes zu erreichen. Die Ordnungsfunktion der Bauleitplanung, wie sie in § 1 Abs. 3 S. 1 zum Ausdruck kommt, ist Element des Nachhaltigkeitsgrundsatzes. Die Leitvorstellung des Gesetzes ist es also, dass der planerischen Abwägung auch bei der Entscheidung über den Vorrang des einen vor dem vor den anderen Belangen darauf zu achten hat, einen „Mehrwert“ für die in der Zieltrias des Nachhaltigkeitsprinzips zusammengefassten Gesichtspunkte, gerade auch mit Blick auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen zu erzielen und damit einen „Mehrwert“ für die städtebauliche Situation insgesamt zu erreichen<sup>30</sup>

## **5. Umweltprüfung – Nachhaltigkeitsprüfung**

a) Mit der Umweltprüfung des § 2 Abs. 4 BauGB besteht ein auf für die ökologischen Belange begrenztes Verfahren mit Prüf-, Transparenz und Nachprüfungsregeln. Die anderen Belange sind hier nach dem Gesetzeswortlaut ausgenommen. Ist das von Vorteil, wie manche vermuten oder könnte vielmehr die Gefahr der Beeinträchtigung dieser Belange gegenüber den verfahrensrechtlich privilegierten Umweltbelangen vermutet werden? Dieses Risiko ließe sich minimieren, wenn man den Ansatz einer umfassenden „**Nachhaltigkeitsprüfung**“ verfolgte, wie es durch die in § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB vorstrukturiert ist und mit der alle in § 1 Abs. 6 benannten Belange erfasst würden. Dies würde übrigens zu einer deutlichen weiteren „Vereinfachung“ des Gesetzestextes bzw. der gesetzlich für die Umweltbelange vorgegebenen Schritte geführt („Nachhaltigkeitsprüfung“, statt „nur“ Umweltprüfung), wäre aber zum jetzigen Zeitpunkt der „Gewöhnung“ der deutschen Verwaltungspraxis an die verfahrensrechtliche Neuorientierung für die Umweltbelange und der partiellen Ausweitung (bei den Heilungsvorschriften) auf alle Belange, kurzfristig womöglich auf Unverständnis gestoßen<sup>31</sup>. Diese Aufgabe bleibt also – nach praktischer Bewährung der 2004 neu eingeführten Vorschriften, aber auch angesichts einer voraussichtlich weiter voran schreitenden Ausweitung der EU-rechtlichen Vorgaben mit Ausstrahlung auf das räumliche Planungsrecht - einer

späteren Gesetzgebung vorbehalten. Allerdings bleibt es der Praxis unbenommen, einen durch Nutzung des für die Umweltbelange vorgeschriebenen auch für alle sonstigen Belange zu nutzen und durch ein einheitliches Verfahren“ – etwa im Sinne der erwähnten „Nachhaltigkeitsprüfung“ inhaltlich und verfahrensmäßig Mehrwert zu erzielen. Übrigens hat der Regierungsentwurf EAG Bau 2004<sup>32</sup> diese Möglichkeit – durchaus empfehlend – selbst schon angesprochen: In der Erläuterung des notwendigen Angaben zum Umweltbericht in der Anlage zu § 2 Abs. 4 und § 2 a BauGB wird in der Amtlichen Begründung ausgeführt<sup>33</sup> „dass die Vorgaben der Anlage „zwingend nur für die Umweltbelange nach § 2 Abs. 4 (gelten); die darin vorgegebenen Arbeitsschritte können jedoch auch für die Ermittlung und Bewertung der sozialen und wirtschaftlichen Belange sinnvoll sein.“

b) Ökonomische Erwägungen können bei einer solchen Vorgehensweise analog § 2 Abs. 4 BauGB und der Anlage zum BauGB sowie § 3 Abs. 2 und § 4 c in besonderer Weise strukturiert u.a.

- durch systematische Untersuchung und Darstellung der Auswirkungen,
- durch Alternativendarstellung,
- durch Offenlage der maßgeblichen Stellungnahmen zu ökonomischen Belangen
- durch die Ermöglichung der Einsichtnahme in wirtschaftlich relevante Untersuchungen
- durch ein Überprüfung der unvohergesehenen Auswirkungen der Planung.
- 

c) Wenn die mitunter geäußerte Vermutung zutrifft, städtebauliche Planungen ermangelten mancherorts an stringenten Kostenbetrachtungen oder sonstigen Umsetzbarkeitsüberlegungen, dann könnte die Transparenz der Planung und die dazu durchgeführten planerischen Untersuchungen möglicherweise positiv beitragen.

## **6. Baurecht auf Zeit.**

a) Die mit dem **EAG Bau 2004** eingeführten Instrumente und Verfahren eines „Baurechts auf Zeit“ geben u.a. der Berücksichtigung ökonomischer Belange in der Bauleitplanung neue Konturen (z.B. befristete oder bedingte Nutzungen; Rückbauverpflichtungen).

**b) Die Revisionsklausel des Flächennutzungsplans** nach § 5 Abs. 2 Satz 2 BauGB; zum Überleitungsrecht vgl. § 244 Abs. 4 BauGB. Spätestens alle 15 Jahre ist er grundsätzlich neu aufzustellen. Zeitnahe Planungen erhöhen die Verlässlichkeit von Standortentscheidungen.

**c) Die Ermächtigung in § 9 Abs. 2 BauGB über befristete und bedingte Festsetzungen** im Bebauungsplan und deren vertragliche Flankierungen oder Ergänzungen über § 11 BauGB. Damit werden Gestaltungsmöglichkeiten für Zwischen- und Folgenutzungen gegeben. Planung und wirtschaftlich betrachtete Abschreibung einer Investition oder betriebswirtschaftliche Kalkulation (Betriebsdauer etc.) können in die städtebauliche Planung einbezogen werden, soweit dies mit der gerechten planerischen Abwägung vereinbar und erreichbar ist. Damit wird übrigens auch eine Antwort auf eine – bezogen auf den europäischen Raum - Besonderheit des deutsche Rechts gegeben, nämlich die von der zivilistischen Entschädigungsrechtsprechung von RG und BGH über Jahrzehnte aufgetürmten eigentumsähnlichen Positionen, die durch einen Bebauungsplan geschaffen werden<sup>34</sup> und dem englischen Baurecht ebenso fremd sind wie selbst dem schweizerischen. Europäischer Standard ist eine § 39 BauGB entsprechende Entschädigung von Vertrauensschäden.

Man wird sich auch fragen, ob man dann befristete bauliche Nutzungen z.B. hinsichtlich des Naturschutzes voll ausgleichen muss oder eben nur temporär und letztlich dann erst mit Blick auf die „Folge-, bzw. „Nachnutzung“.

**c) Die Rückbau- und Entsiegelungsverpflichtung** des § 35 Abs. 5 Satz 1 BauGB erhöht gleichermaßen die ökologische Verträglichkeit von Außenbereichsvorhaben und die Wettbewerbsgleichheit gegenüber Innenbereichsvorhaben, aber auch die Akzeptanz bestimmter Außenbereichsvorhaben.

## **7. Städtebauliche Verträge**

**a) Städtebauliche Verträge** hatten im Bauplanungsrecht seit jeher große Bedeutung<sup>35</sup>. Weil das Städtebaurecht vornehmlich den ordnenden oder Zielgebenden Rahmen für die Entfaltung der vielfältigen städtebaulichen Wirklichkeit gibt, schafft das Städtebaurecht – mehr als es z. T. andere öffentlich-rechtliche Regelungsbereiche kennzeichnet – primär einen Korridor qualifizierter öffentlicher Interessen gegenüber



dem weiten und entscheidenden **Feld privater Initiativen**. Auch die Anstöße für städtebauliche Planungen und Maßnahmen gehen in der städtebaulichen Praxis keineswegs ausschließlich regelmäßig von einem „planenden Hirn“ der öffentlichen Verwaltung aus. Sehr viel stärker ist die tatsächliche Gemeinwohlsicherung städtebaulicher Planungen und Maßnahmen – ohne darauf beschränkt zu sein – dadurch gekennzeichnet, dass auf Entwicklungen im Gemeindebereich „reagiert“ wird. Vielfach ist städtebauliches Handeln der Gemeinde als Reflex auf private Initiativen zu kennzeichnen. Städtebau und Städtebaurecht sind daher in ihrer praktischen Anwendung traditionell durch Absprachen, Vereinbarungen und sonstigen informellen Gestaltungen geprägt.

**b)** Die seit den **Gesetzesänderungen** von 1990 (neue Länder), 1993 (BauGB-Maßnahmengesetz) und 1998 §§ 11, 12 BauGB) verstärkt in das BauGB aufgenommenen Regelungen über städtebauliche Verträge geben (u.a.) im Verhältnis zu den ökonomischen Belangen neue Gestaltungsmöglichkeiten.

**c)** Die erhöhte praktische Bedeutung und ihre wissenschaftliche Beobachtung steht im Zusammenhang mit neuen Kooperationsweisen zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor, die vielfach mit dem Begriff „**Public Private Partnership**“ apostrophiert werden<sup>36</sup>.

**d)** Städtebauliche Verträge nach **§ 11 BauGB** sind allgemein zulässig; § 11 Abs. 1 Satz 1. Das gesetzliche Leitbild geht ausdrücklich von einer Rechtsordnung aus, die aus einem „innerlich“ (also strukturell) aufeinander abgestimmten Miteinander Gestaltungsmöglichkeiten durch die Verfahren nach BauGB einerseits und städtebaulichen Verträgen andererseits ausgeht. Es können so unterschiedliche Anliegen vereinbart werden wie: Übernahme von gemeindlichen Aufgaben der Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Planungen und Maßnahmen, Feinsteuerung von Bauleitplänen oder Regelungen über die Kosten städtebaulicher Maßnahmen.

- § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 erwähnt insbesondere die Übertragung von Aufgaben an Dritte: die Übernahme der **Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen** auf eigene Kosten des

Vertragspartners; die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse insbesondere die freiwillige Umlegung; die Bodensanierung; die Ausarbeitung des Umweltberichts; die Ausarbeitung städtebaulicher Planungen, wobei die Verantwortung der Gemeinde für das gesetzlich vorgesehene Planaufstellungsverfahren unberührt bleibt.

- § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 behandelt Verträge zur **Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele**. Insbesondere – also nicht abschließend – werden die Grundstücksnutzung hervorgehoben, die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen und der Wohnbedarf der ortsansässigen Bevölkerung. Ausdrücklich wird der städtebauliche Vertrag auch als Instrument zur Sicherung der Ausgleichslösungen bei Eingriffen in Natur und Landschaft hervorgehoben. Auch Verträge zur Deckung des dringenden Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Problemen bei der Versorgung mit Wohnraum werden im Gesetz ausdrücklich angeführt. Vertragliche Vereinbarungen, mit dem Ziele der Grundstücksnutzung können u. a. der Begründung einer Baupflicht dienen. Die Baupflicht kann in diesen Fällen vertragsrechtlich und damit ohne Rückgriff auf die speziellen Instrumente (vgl. vor allem § 176 über das Baugebot oder § 179 über das Rückbau- und Entsiegelungsgebot) durchgesetzt werden. Verträge, die dem Wohnbedarf der ortsansässigen Bevölkerung dienen, greifen u. a. die in zahlreichen deutschen Städten und Gemeinden verbreiteten „Einheimischen-Modelle“ auf, also vertragliche Regelungen, die dem Wohnbedarf der ortsansässigen Bevölkerung dienen.
- § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 regelt u.a. den sog. **Folgekostenvertrag**. Danach ist die Übernahme von Kosten und sonstigen Aufwendungen, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen und die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind, möglich. Die Regelung schließt sich an eine von der Rechtsprechung seit langen Jahren gebilligte Vertragspraxis an. Die Regelung stellt klar, dass auch

die Bereitstellung von Grundstücken Gegenstand einer Folgekostenregelung sein kann. Mit der Einbeziehung bereits entstandener Aufwendungen soll verdeutlicht werden, dass auch schon zeitlich zuvor entstandene Kosten für städtebauliche Maßnahmen, die Voraussetzung für die Verwirklichung des geplanten Vorhabens sind, in die Vereinbarung einbezogen werden.

- § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 betrifft Verträge über die Vernetzung von städtebaulichen Projekten und **energetischen Konzepten**.

e) Das BauGB enthält eine Reihe **weiterer vertraglicher Angebote** wie

- die Übernahme von Aufgaben der planerischen Vorbereitung (§ 4 b),
- den Erschließungsvertrag (§ 124),
- Im Stadtumbau (§ 171 a ff.) ist mit dem Stadtumbauvertrag (§ 171 c) – eingeführt durch das EAG Bau 2004) - eine erneute Erweiterung der Anwendungsbereiche städtebaulicher Verträge festzustellen.

#### **f) Vorhaben- und Erschließungsplan (§ 12)**

Aufgrund des § 12 können die Gemeinden die Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan („vorhabenbezogener Bebauungsplan“) erlassen.

Durch einen Vorhaben- und Erschließungsplan wird die **Zulässigkeit von Vorhaben** wie beim Bebauungsplan bestimmt § 12 Abs. 1 Satz 1 benennt die drei wesentlichen Elemente, welche die Besonderheit des vorhabenbezogenen Bebauungsplans ausmachen:

- den Vorhaben- und Erschließungsplan
- den Durchführungsvertrag sowie
- den vorhabenbezogenen Bebauungsplan selbst.

Der Vorhabenträger übernimmt aufgrund des Durchführungsvertrags die Verpflichtung, auf der Grundlage des von ihm vorgelegten und mit der Gemeinde abgestimmten sowie in den vorhabenbezogenen Bebauungsplan übernommenen Konzepts (Vorhaben- und

Erschließungsplan) das Vorhaben auf eigene Kosten innerhalb eines vertraglichen Zeitraums und nach vertraglich näher bestimmten Vorgaben zu entwickeln, insbesondere auch die städtebaulich erforderlichen Erschließungsanlagen herzustellen und zu finanzieren.

Durch vorhabenbezogene Bebauungspläne kann der Investor in besonderer Weise eine seinen Bedürfnissen adäquate planerische Lösung mitgestalten.

---

<sup>1</sup> Vgl. zum Folgenden Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 9. Aufl. 2005, § 1 Rn. 7 ff.

<sup>2</sup> BVerfGE 35, 263

<sup>3</sup> Zum Begriff der Baufreiheit vgl. z. B. Badura, Eigentum im Verfassungsrecht der Gegenwart, Sitzungsberichte T 27 f. zum 49. Deutschen Juristentag, München 1972; Battis, DÖV 1978, 113 ff.; Breuer, Die Bodennutzung im Konflikt zwischen Städtebau und Eigentumsgarantie, München 1976, S. 162 ff.; Hoppe, DVBl. 1964, 165 ff.; ders., in: E/H, Rn 159 ff.; Papier, in: M/D, Art. 14, Rn 59; Schmidt-Aßmann, Grundfragen des Städtebaurechts, Göttingen 1972, S. 89 ff

<sup>4</sup> Papier aaO; u.a. insbesondere Breuer aaO

<sup>5</sup> BVerfGE 79, 174/192

<sup>6</sup> W. Schrödter, in: Schrödter, § 1, Rn 1; vgl. auch Papier aaO, Rn 60, der von einer „Zuteilungsfunktion“ durch die Bauleitplanung spricht

<sup>7</sup> zur Abgrenzung vgl. insbesondere BVerfGE 58, 300

<sup>8</sup> Vgl. z. B. die Deich-Urteile in BVerfGE 24, 367 und 25, 112; das Grünflächen-Urteil in BGHZ 23, 30; das Kölner-Hinterhof-Urteil in BGHZ 48, 193; die Immissionsschutz-Rechtsprechung zur plangebundenen Vorbelastung, z. B. BVerwG NJW 1976, 1760; der gänzliche Ausschluss der Bebaubarkeit im Außenbereich und insbesondere in Natur- und Landschaftsschutzgebieten, BVerwGE 4, 57 sowie – grundsätzlich – BVerfGE 58, 300 zur „Nassauskiesung“; vgl. weiterhin Papier, in: Maunz/Dürig, Art. 14, Rn 324 ff

<sup>9</sup> Vgl. zusammenfassend BVerwGE 47, 144/153 ff. sowie Battis/Krautzberger/Löhr a.a.O. § 1, Rn 123–125).

<sup>10</sup> BGH, DVBl. 1976, 173; NJW 1977, 388; BVerwGE 47, 144/153; E 61,295/301 ff.

<sup>11</sup> BVerfG, NVwZ 1999, 979

<sup>12</sup> BVerwGE 116, 144

<sup>13</sup> BVerwG NVwZ 1995, 895; beeinträchtigte Aussicht in einiger Entfernung; anders bei gänzlicher Versperung einer außergewöhnlichen Aussicht durch unmittelbar angrenzende Bebauung; BVerwG, BRS 54, Nr. 42

<sup>14</sup> BVerwG, NVwZ 2000, 807

<sup>15</sup> BVerwG, NVwZ 2000, 806

<sup>16</sup> Vgl. Battis/Krautzberger/Löhr a.a.O., Rn 10

<sup>17</sup> BVerwG, NVwZ 1984, 718/721; DVBl. 1985, 901

- 
- <sup>18</sup> BVerwG, NVwZ 1999, 1338
- <sup>19</sup> BVerwGE 40, 258/262 f.
- <sup>20</sup> BVerwG, NVwZ 1991, 875
- <sup>21</sup> BVerwGE 34, 301/305; ZfBR 1994, 100; vgl. auch OVG Koblenz, BauR 1986, 412
- <sup>22</sup> BVerwG, DVBl. 1985, 901
- <sup>23</sup> OVG Lüneburg, ZfBR 1983, 281/282
- <sup>24</sup> BVerwG, DÖV 1979, 214
- <sup>25</sup> Vgl. für viele Battis/Krautzberger/Löhr a.a.O. Rn. 117
- <sup>26</sup> BVerwG aaO
- <sup>27</sup> So BVerwG aaO, 216 f.
- <sup>28</sup> BVerwG, UPR 1999, 355
- <sup>29</sup> Vgl. VGH München, BauR 1983, 336/338
- <sup>30</sup> Vgl. hierzu z.B. Krautzberger/Stüer, DVBl. 2004, 914
- <sup>31</sup> So vermutet die vom Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen zur Vorbereitung des EAG Bau 2004 berufenen Unabhängige Expertenkommission (Bericht, BMVBW, Berlin 2004, Rn. 081) und hat daher von einer entsprechenden Regelung abgeraten.
- <sup>32</sup> Vgl. Bundestags-Drucks. 15/2250, S. 68
- <sup>33</sup> A.a.O.
- <sup>34</sup> §§ 40 ff. BauGB haben diese Rspr. im Wesentlichen nachgezeichnet.
- <sup>35</sup> Vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Loseblattkommentar München, § 11 Rn. 3 ff.
- <sup>36</sup> Vgl. für viele Grziwotz, in: Rechtshandbuch Immobilien, Loseblattausgabe, München,, Rn. 31 ff. m. w. N