

Verwaltungsrecht: Gestaltung, Steuerung, Kontrolle

2023

ISBN 978-3-406-81109-8

C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei

[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) für sein

umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

tes der Konfliktbewältigung gestützt. Das Konfliktbewältigungsgebot verlangt im Grundsatz zwar, dass die Gemeinde alle durch die Planung aufgeworfenen Konflikte auf der Ebene des Bebauungsplans zu lösen hat. Jedoch ist die Gemeinde deswegen nicht daran gehindert, sich aus Zweckmäßigkeitsgründen planerisch zurückzuhalten und die Lösung einzelner Konflikte in alternative Konfliktlösungsverfahren (insbesondere in nachlaufende Genehmigungsverfahren oder in einen städtebaulichen Vertrag) zu verlagern. Dies impliziert wiederum, dass es der Gemeinde möglich sein muss, einzelne Regelungen, die sie auf Planungsebene treffen *könnte*, alternativ durch städtebaulichen Vertrag zu treffen. Voraussetzung hierfür ist lediglich, dass eine sachgerechte Konfliktlösung durch Genehmigungsverfahren oder städtebaulichen Vertrag mit hinreichender Sicherheit erwartet werden kann.¹⁵

Danach muss gelten: Solange und soweit die „Auslagerung“ von Festsetzungen in einen städtebaulichen Vertrag nicht dazu führt, dass die Lösung eines durch die Planung aufgeworfenen Konflikts ungewiss bleibt, ist die Gemeinde befugt, einzelne Festsetzungen durch städtebaulichen Vertrag zu ersetzen.

Für den praktischen Umgang im Bebauungsplanaufstellungsverfahren gilt sowohl für einen festsetzungsergänzenden als auch für einen festsetzungsersetzenden städtebaulichen Vertrag, dass dieser möglichst frühzeitig im Aufstellungsverfahren abgeschlossen werden sollte, da ihn die Gemeinde zum Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung und der sich an die Offenlage anschließenden Abwägungsentscheidung machen muss. Dabei ist es im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung für die Information der Öffentlichkeit über die abwägungsrelevanten Inhalte des Vertrages ausreichend, wenn die Gemeinde die wesentlichen Inhalte des Vertrages in der Planbegründung wiedergibt.¹⁶

DIE FACHBUCHHANDLUNG

III. Praxisrelevante Anwendungsbereiche

Gemäß § 11 Abs. 1 S. 2 BauGB können Gegenstand eines städtebaulichen Vertrags u. a. Vereinbarungen über die Durchführung städtebaulicher Maßnahmen, einschließlich Erschließungsmaßnahmen (Nr. 1) oder die Förderung und Sicherung der mit der Bauleiplanung verfolgten Ziele (Nr. 2) sein.

Auch das besondere Städtebaurecht kennt verschiedene vertragliche Gestaltungsmöglichkeiten wie die Vereinbarung über die Durchführung von Ordnungsmaßnahmen im Rahmen einer städtebaulichen Sanierung (§ 146 Abs. 3 S. 1 BauGB) oder die Abwendungsvereinbarung (§ 165 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 BauGB). Die im BauGB zahlreich genannten, möglichen Vertragsgegenstände sind dabei nicht als „*numerus clausus*“, sondern als nicht abschließende Aufzählung der wichtigsten Vertragsgegenstände zu verstehen¹⁷, sodass grundsätzlich auch weitere Vertragsinhalte möglich sind.¹⁸

¹⁵ Siehe dazu nur BVerwG ZfBR 2015, 484 (488).

¹⁶ OVG Berlin-Brandenburg BeckRS 2012, 45009 II.1.a); Reidt UPR 2008, 410 (413).

¹⁷ Vgl. § 1 Abs. 4 BauGB.

¹⁸ Stüer/König ZfBR 2000, 528.

Im Folgenden wird anhand von drei praxisrelevanten Fallkonstellationen (Erschließung → III.1., Schutz und Förderung des örtlichen Gewerbes → III.2., Kooperative Baulandentwicklung → III.3.) exemplarisch aufgezeigt, welche Gestaltungsmöglichkeiten städtebauliche Verträge i. S. d. § 11 Abs. 1 S. 2 BauGB im Rahmen der Bauleitplanung bieten. Dabei wird jeweils aufgezeigt, wie weit die gesetzlichen Festsetzungsmöglichkeiten reichen, um sodann zu erörtern, inwieweit ein darüberhinausgehendes Regelungsbedürfnis besteht, dem mithilfe eines städtebaulichen Vertrag Abhilfe verschafft werden kann. Insofern soll es um Anwendungsbereiche für festsetzungsergänzende städtebauliche Verträge gehen. Nach dem oben Gesagten wäre in sämtlichen der nachfolgend behandelten Anwendungsbereiche zwar grundsätzlich auch eine Gestaltung durch festsetzungsersetzenden städtebaulichen Vertrag möglich, solange im Einzelfall die Grenzen des Konfliktbewältigungsgebots gewahrt sind. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird die Möglichkeit einer Gestaltung durch festsetzungsersetzenden städtebaulichen Vertrag im Folgenden jedoch nicht mehr gesondert erörtert.

1. Erschließung

Die Erschließung der im Plangebiet liegenden Grundstücke obliegt zwar grundsätzlich der Gemeinde, die die hierfür notwendigen Flächen im Bebauungsplan (§ 9 Abs. 1 Nr. 11, 12, 13, 14 BauGB) festzusetzen und die Erschließungsanlagen zu errichten hat (§ 123 Abs. 1 BauGB). In der Praxis treten allerdings nicht selten Sachverhalte auf, in denen die Festsetzungen zur Erschließung einer ergänzenden vertraglichen Regelung bedürfen und es darüber hinaus zweckmäßig sein kann, den Vorhabenträger mit der Durchführung von Erschließungsmaßnahmen zu betrauen. Hierfür eignet sich der Abschluss eines städtebaulichen Vertrags, genauer: eines *Erschließungsvertrags* (§ 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BauGB). Erschließungsverträge sind öffentlich-rechtliche Verträge mit werkvertraglichem Schwerpunkt, da sie in erster Linie auf die Herstellung der Erschließungsanlagen gerichtet sind. Darüber enthalten Erschließungsverträge zumeist ein Grundstücksgeschäft sowie mittelbar eine abgabenrechtliche Vereinbarung.¹⁹ Die Notwendigkeit und die Gestaltungsmöglichkeiten eines Erschließungsvertrages sollen anhand des nachfolgenden Falles illustriert werden:

Beispielfall 1: Gemeinde A betreibt die Revitalisierung einer ehemaligen Industriefläche durch mehrere parallel laufende Bebauungsplanverfahren. Im Zuge der Aufstellung von Bebauungsplan Nr. 1A, der für das Plangebiet eine gewerbliche Nutzung (großflächiges Logistikzentrum und kleinere Gewerbetriebe) vorsieht, stellt sich heraus, dass die ordnungsgemäße Abführung des Niederschlagswassers nicht sichergestellt ist, weil das Niederschlagswasser aufgrund der umfangreichen Flächenversiegelung im Plangebiet nicht versickern kann. Zwar befindet sich im Plangebiet noch eine Kläranlage des ehemaligen Industriegebiets, eine Entwässerung über diese Anlage scheidet jedoch aus technischen Gründen aus. Ein Anschluss an das kommunale Abwasserentsorgungssystem ist zwar möglich, der Bau der notwendigen Leitungen wegen der großen Entfernung zum nächsten Anschlusspunkt jedoch mit einem hohen Kostenaufwand verbunden, den sich die Gemeinde angesichts der ohnehin hohen Planungskosten für ihr Revitalisierungsprojekt nicht zu tragen im Stande sieht. Die zum Bau der Leitungen erforderlichen Grundstücke liegen

¹⁹ Thebille RNotZ 2014, 333 (334).

größtenteils außerhalb des Geltungsbereichs des Bebauungsplans Nr. 1A. Allerdings stehen sie im Eigentum des im Plangebiet anzusiedelnden Logistikunternehmens. Was kann die Gemeinde unternehmen, um eine ordnungsgemäße Entwässerung im Plangebiet sicherzustellen?

In Beispielsfall 1 stellt sich folgendes Problem: Gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. e BauGB hat die Gemeinde bei ihrer Abwägungsentscheidung den Belang der sachgerechten Abwasserbeseitigung zu berücksichtigen; sie muss also dafür Sorge zu tragen, dass im Plangebiet eine ordnungsgemäße Abwasserbeseitigung erfolgt. Ordnungsgemäß ist eine Abwasserbeseitigung, die mit den Grundsätzen nach § 55 WHG in Einklang steht.²⁰ Danach gilt, dass Niederschlagswasser ortsnah versickert, verrieselt oder direkt oder über eine Kanalisation ohne Vermischung mit Schmutzwasser in ein Gewässer eingeleitet werden soll (§ 55 Abs. 2 WHG).

Eine diesen Vorgaben entsprechende Beseitigung des Niederschlagswassers kann die Gemeinde mit den ihr gegebenen Festsetzungsmöglichkeiten allerdings nicht sicherstellen. Dies zum einen deshalb, weil eine Versickerung und ein Anschluss an die ehemalige Betriebskläranlage aus tatsächlichen Gründen ausscheiden (und damit auch entsprechende Festsetzungen im Bebauungsplan), zum anderen, weil die Gemeinde keine über den räumlichen Geltungsbereich des Bebauungsplans hinausgehenden Festsetzungen treffen darf und damit nicht befugt ist, die notwendigen Trassen für die Führung von Abwasserleitungen außerhalb des Geltungsbereichs des Bebauungsplans festzusetzen.

In dieser Gemengelage kann der Abschluss eines Erschließungsvertrags Abhilfe verschaffen. Denn der räumliche Geltungsanspruch eines Erschließungsvertrags ist nicht auf das Plangebiet beschränkt, sondern unterliegt der Parteivereinbarung. Deshalb können auch Erschließungsanlagen, die ganz oder zum Teil außerhalb des Plangebiets liegen (Straßen, Leitungen, etc.), zum Gegenstand des Vertrags gemacht werden.²¹ Im vorliegenden Fall würde es sich anbieten, mit dem im Plangebiet ansässigen Logistikunternehmen vertraglich zu vereinbaren, dass dieses die abwassertechnische Erschließung selbst vornimmt, da die hierfür notwendigen Flächen in seinem Eigentum stehen. Auf diese Weise kann eine ordnungsgemäße Abwasserentsorgung im Plangebiet gewährleistet werden.

Hinsichtlich der Kostentragung für die Erschließungsanlagen sind grundsätzlich verschiedene Modelle möglich: Vereinbart werden kann eine vollständige Kostenübernahme durch den Privaten (sog. *echter* Erschließungsvertrag). Eine solche Gestaltung ist sachgerecht, wenn die Erschließung allein dem mit der Durchführung der Erschließungsmaßnahmen beauftragten Dritten zu Gute kommt, der anderenfalls erschließungsbeitragspflichtig wäre. Ebenso kann eine vollständige Kostenerstattung durch die Gemeinde mit anschließender Beitragserhebung vereinbart werden (sog. *unechter* Erschließungsvertrag)²², was vor allem dann in Betracht kommt, wenn die Erschließungsmaßnahmen durch einen Erschließungsunternehmer, der nicht Vorhabenträger ist, durchgeführt wird. In Beispielsfall 1 drängt sich die Vereinbarung einer teilweisen Kostenerstattung auf, sofern die vom Logistikun-

²⁰ Brügelmann BauGB/Gierke, 106. Lfg. 04/2018, § 1 Rn. 1013f.

²¹ Hoppenberg/de Witt HdB öff BauR/Hoffmann, Bd 3 51. EL, Kap. P Rn. 144f.

²² Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Löhr BauGB/Grziwotz, 147. EL August 2022, § 11 Rn. 308; Bader/Ronellenfitsch BeckOK VwVfG/Kämmerer, 57. Ed. 1.7.2021, VwVfG § 54 Rn. 102.

ternehmer durchgeführten Erschließungsmaßnahmen auch der Erschließung von weiteren im Plangebiet anzusiedelnden Gewerbebetrieben dienen. Die Gemeinde würde sich anteilig an der Gesamtbaumaßnahme beteiligen und diejenigen Kosten tragen, die dem Logistikunternehmen nicht unmittelbar zugutekommen. Die weiteren im Plangebiet ansässigen Grundstückseigentümer, die einen Erschließungsvorteil erfahren, würden anschließend durch die Gemeinde mit Erschließungsbeiträgen belastet.

2. Schutz und Förderung des örtlichen Gewerbes

Zu den bauleitplanerischen Zielen, zu deren Realisierung sich die Gemeinde gemäß § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB städtebaulicher Verträge bedienen darf, zählt ebenfalls der Schutz und die Förderung des örtlichen Gewerbes. Zwar wird Schutz und Förderung des örtlichen Gewerbes in § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB nicht ausdrücklich als möglicher Vertragsgegenstand genannt. Wie allerdings § 1 Abs. 6 Nr. 8 lit. a BauGB belegt, wonach die Gemeinde bei der Aufstellung von Bauleitplänen die Belange der Wirtschaft einschließlich ihrer mittelständischen Struktur im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung zu berücksichtigen hat, handelt es sich hierbei um eine legitime städtebauliche Zielsetzung, die zum Abschluss festsetzungsergänzender städtebaulicher Verträge befugt.²³ Gestaltungsmöglichkeiten und Grenzen derartiger Verträge sollen auch hier anhand eines Beispielsfalls aufgezeigt werden:

Beispielsfall 2: Der Gemeinderat der Gemeinde B beobachtet ein schon seit einigen Jahren andauerndes „Gewerbesterben“ im Gemeindegebiet, das durch die Auswirkungen der Covid19-Pandemie noch einmal verschärft wurde.²⁴ Um dem entgegenzuwirken und die örtliche Gewerbestruktur „wiederzubeleben“, beschließt der Gemeinderat ein Gewerbeförderprogramm, welches verschiedene Maßnahmen umfasst, unter anderem die Erweiterung des Gewerbegebiets „Gewerbepark West“. Beabsichtigt ist dabei, die neu ausgewiesenen Gewerbegrundstücke zu vergünstigten Konditionen an Gewerbetreibende zu veräußern, um Anreize für die Erweiterung bestehender Betriebe sowie insbesondere für die Ansiedlung neuer Betriebe im Plangebiet zu setzen. Im Gegenzug sollen sich die begünstigten Gewerbetreibenden dazu verpflichten, ihren Sitz für eine Dauer von mindestens 15 Jahren in der Gemeinde zu belassen bzw. diesen dorthin zu verlegen. Außerdem sollen sich die Gewerbetreibenden verpflichten, ein jährliches Mindestkontingent an Ausbildungsplätzen bereitzustellen. Kann die Gemeinde ihre Fördermaßnahmen mithilfe städtebaulicher Verträge umsetzen? Wo liegen die Grenzen eines solchen vertraglichen Gewerbeförderprogramms?

Als Mittel der Förderung des örtlichen Gewerbes werden in der Praxis zuweilen sog. Einheimischenmodelle für Gewerbebetriebe in Betracht gezogen. Das Einheimischenmodell, ein städtebauliches Steuerungsinstrument auf vertraglicher Grundlage, wurde ursprünglich für den Bereich des Wohnens entwickelt. Es dient dazu, die einheimische Bevölkerung in Gemeinden mit starkem Zuzug aus dem Umland vor einer Verdrängung durch „Ortsfremde“ zu schützen und damit die Sozialstruktur innerhalb der Gemeinde zu erhalten. Zur Realisierung dieses Ziels werden Einhei-

²³ VGH München BWNotZ 1999, 95 (97); Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Löhr BauGB/Krautzberger, 147. EL August 2022, § 11 Rn. 151 c; Burmeister, Praxishandbuch städtebauliche Verträge, 4. Aufl. 2019, S. 196.

²⁴ Dazu Beckmann BauR 2022, 993 (993f.).

mische bei der Veräußerung neu ausgewiesener Wohngrundstücke bevorzugt. Ebenso zahlen Einheimische niedrigere Grundstückspreise. Im Gegenzug stimmt der einheimische Erwerber bestimmten Nutzungs- oder Veräußerungsbeschränkungen zu.²⁵

Die Übertragung des Einheimischenmodells auf den Bereich des Gewerbes wird allgemein als zulässig erachtet²⁶, sodass an dem vertraglichen Gewerbeförderprogramm der Gemeinde B keine grundsätzlichen Bedenken bestehen, zumal es ortsfremde Gewerbebetriebe nicht per se von einer Begünstigung ausschließt, sondern gerade darauf angelegt ist, diese für eine Ansiedlung in der Gemeinde zu gewinnen. Zulässig ist es auch, mit Gewerbetreibenden vertragliche Vereinbarung über den Erhalt bzw. die Verlegung des Sitzes in die Gemeinde zu treffen und die Bereitstellung eines jährlichen Mindestkontingents an Ausbildungsplätzen zu treffen.²⁷ Denn hierbei handelt es sich um Regelungen mit städtebaulicher Zielsetzung, die mit den Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 BauGB und der BauNVO nicht getroffen werden können und daher eines festsetzungsergänzenden städtebaulichen Vertrags bedürfen. Vertraglich abgesichert werden können beide Regelungen z. B. durch die Vereinbarung von Vertragsstrafenklauseln²⁸ sowie durch Veräußerungsverbote bzw. durch die Regelung einer (sinnvoller Weise pönalisierten) Weitergabeverpflichtung des Gewerbetreibenden. Außerdem empfiehlt es sich, eine Rückforderungsklausel in den Vertrag aufzunehmen, da die Gemeinde verpflichtet ist, die dem Gewerbetreibenden gewährte Begünstigung zurückzufordern, wenn der Gewerbetreibende seinen Verpflichtungen ganz oder teilweise nicht nachkommt.²⁹

Schranken der mit dieser Vertragspraxis verbundenen Gewerbeförderung ergeben sich allerdings aus dem Kommunal- und Europarecht. Denn nach den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit ist es den Gemeinden grundsätzlich untersagt, in ihrem Eigentum stehende Vermögensgegenstände unter Verkehrswert zu veräußern (siehe etwa § 90 Abs. 3 S. 2 GO NRW, Art. 75 Abs. 1 S. 2 GO BY, § 90 Abs. 1 S. 2 GO BW, § 125 Abs. 1 S. 2 KommVerfG Nds).³⁰ Das Verbot des Unterwertverkaufs gilt jedoch nicht ausnahmslos. So sind nach nordrhein-westfälischer Rechtslage Unterwertverkäufe, die im besonderen öffentlichen Interesse stehen, ausnahmsweise zulässig (§ 90 Abs. 3 S. 3 GO NRW). Dies gilt insbesondere für Veräußerungen zur Förderung von sozialen Einrichtungen und des sozialen Wohnungsbaus, jedoch auch für im besonderen öffentlichen Interesse stehende Unterwertverkäufe an Unternehmen (§ 90 Abs. 3 S. 5 GO NRW). An das Vorliegen eines besonderen öffentlichen Interesses werden dabei keine allzu strengen Anforderungen gestellt. Zweifellos unzulässig

²⁵ Zu den verschiedenen Modellen, insbesondere dem Weilheimer und dem Traunsteiner Modell Bunze/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt, *Städtebauliche Verträge*, 2013, S. 147 ff.

²⁶ VGH München BWNNotZ 1999, 95 (97); Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Löhr BauGB/Krautzberger, 147. EL August 2022, § 11 Rn. 151c; Burmeister, *Praxishandbuch städtebauliche Verträge*, 4. Aufl. 2019, S. 195 f.; Bunze/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt, *Städtebauliche Verträge*, 2013, S. 166 ff.

²⁷ VGH Mannheim Urt. v. 18.09.2012 – 3 S 2708/10, PM abrufbar unter <https://www.juris.de/perma?d=jnachr-JUNA120902768> (abgerufen am 3.2.2023); Burmeister, *Praxishandbuch städtebauliche Verträge*, 4. Aufl. 2019, S. 195 f.

²⁸ Bunze/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt, *Städtebauliche Verträge*, 2013, S. 165.

²⁹ Burmeister, *Praxishandbuch städtebauliche Verträge*, 4. Aufl. 2019, S. 196.

³⁰ Dazu auch Grziwotz *KommJur* 2007, 295.

wäre allerdings ein *ausschließlich* privatnütziger Unterwertverkauf; jenseits solcher Fälle wird der Gemeinde indes ein weiter Ermessens- und Beurteilungsspielraum hinsichtlich des Bestehens eines besonderen öffentlichen Interesses eingeräumt.³¹ In Beispielsfall 2 dürfte sich ein besonderes öffentliches Interesse begründen lassen. Denn die Bekämpfung eines gemeindeweit zu beobachtenden und zum Teil pandemiebedingten „Gewerbesterbens“ ist nicht rein privatnützig, sondern dient insgesamt der Aufrechterhaltung der örtlichen Versorgungs- und Wirtschaftsstruktur und kann daher ein öffentliches Interesse für sich reklamieren.

Darüber hinaus muss die Gemeinde vor einem Unterwertverkauf an ein privates Unternehmen sicherstellen, dass die mit dem Unterwertverkauf gewährte Begünstigung mit dem Binnenmarkt vereinbar ist (§ 90 Abs. 3 S. 5 GO NRW), womit insbesondere die Vorgaben des europäischen Beihilfenrechts angesprochen sind. Hiernach darf der Wert einer Begünstigung aus einem Unterwertverkauf die Schwelle von EUR 200.000 binnen drei Jahren regelmäßig nicht überschreiten (sog. De-minimis-Beihilfen³²). Verstöße gegen das europäische Beihilfenrecht führen zur Nichtigkeit des städtebaulichen Vertrags³³, weshalb die durch das beihilfenrecht gesetzte Grenze zwingend zu beachten ist.

Die vorgenannte beihilfenrechtliche Beschränkung wirkt sich mittelbar auch auf die Höhe der Gegenleistung (Dauer der Sitzverlegung, Schaffung von Ausbildungsplätzen) aus, die die Gemeinde von den Gewerbetreibenden für die Begünstigung verlangen kann. Denn nach § 11 Abs. 2 S. 1 BauGB müssen die vereinbarten Leistungen den gesamten Umständen nach angemessen sein. Das Erfordernis eines angemessenen Verhältnisses von Leistung und Gegenleistung ist als einfachgesetzliche Ausprägung des verfassungsrechtlichen Übermaßverbots zu verstehen, das den Vertragspartner der Gemeinde davor schützen soll, eine unverhältnismäßige Gegenleistung erbringen zu müssen.³⁴ Insofern bedarf im Einzelfall einer sorgsam Prüfung, in welchem Umfang dem Gewerbetreibenden Einschränkungen seiner wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit abverlangt werden können, ohne dass die Gegenleistung in Relation zur gewährten Begünstigung die Grenze zur Unangemessenheit überschreitet. Abstrakte Maßstäbe sind insoweit kaum zu definieren, maßgeblich sind vielmehr alle Umstände des Einzelfalls wie die Höhe der gewährten Vergünstigung, Art und Größe des Gewerbebetriebs, die Situation auf dem Arbeitsmarkt, die Auftragslage des Unternehmens sowie die allgemeine konjunkturelle Lage.³⁵ Jedenfalls aber wird man die Pflicht zur Verlegung bzw. Erhalt des Unternehmenssitzes zeitlich zu befristen haben, um die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit des Gewerbetreibenden nicht übermäßig zu beschneiden. Eine Befristung von 15 bis 20 Jahren dürfte sich dabei im Rahmen des Angemessenen bewegen.³⁶

³¹ OVG Münster NJW 1983, 2517 (2518).

³² Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen (ABl. L 352 vom 24.12.2013, S. 1).

³³ BGH EuZW 2003, 444 (445).

³⁴ BVerwG NVwZ 2011, 1132 (1135).

³⁵ Burmeister, Praxishandbuch städtebauliche Verträge, 4. Aufl. 2019, S. 196.

³⁶ Vgl. VGH München BWNNotZ 1999, 95 (97), der ein Veräußerungsverbot für einen Zeitraum von 20 Jahren als zulässig erachtete.

3. Kooperative Baulandentwicklung

Ausweislich § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB zählt zu den Zielen der Bauleitplanung, die die Gemeinde mithilfe städtebaulicher Verträge fördern und sichern kann, die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie der Erwerb angemessenen Wohnraums durch einkommensschwächere und weniger begüterte Personen der örtlichen Bevölkerung. Die Regelung eröffnet den Gemeinden die Möglichkeit, durch städtebaulichen Vertrag sowie ergänzend zu den Festsetzungen des Bebauungsplans eine „soziale Feinsteuerung“³⁷ im Plangebiet zu betreiben, was anhand des folgenden Beispielsfalls veranschaulicht werden soll:

Beispielsfall 3: In der Gemeinde C herrscht seit geraumer Zeit eine äußerst angespannte Lage auf dem Wohnungsmarkt. Preisgünstiger Wohnraum für Bevölkerungsgruppen, die hierauf in besonderer Weise angewiesen sind (junge Familien, Alleinerziehende, Senioren, Asylbewerber, etc.), steht nicht in ausreichendem Umfang zur Verfügung. Aus diesem Grund beschließt der Gemeinderat der Gemeinde C, ein neues Wohngebiet auszuweisen. In diesem Gebiet soll nach den Vorstellungen der Gemeinde ein Wohnquartier entstehen, welches vor allem Raum zur Unterbringung der genannten Bevölkerungsgruppen bieten und damit zur Entspannung der Situation auf dem Wohnungsmarkt beitragen soll. Investor K bekundet daraufhin sein Interesse, im neu auszuweisenden Plangebiet ein Mehrfamilienhaus mit 20 Wohneinheiten zu errichten. Dem Anliegen der Gemeinde, in dem Wohngebiet preisgünstigen Wohnraum zu schaffen, steht K abgeschlossen gegenüber; jedoch erachtet er es als seine Aufgabe bzw. als Aufgabe eines späteren Eigentümers und Vermieters, angemessene Mietpreise mit den Mietern auszuhandeln. Welche Möglichkeiten hat die Gemeinde C, um sicherzustellen, dass im neuen Wohngebiet preisgünstiger Wohnraum für die relevanten Bevölkerungsgruppen geschaffen werden wird?

Zunächst kann die Gemeinde in Beispielsfall 3 Flächen im Bebauungsplan festsetzen, auf denen ganz oder teilweise nur Wohngebäude, die mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung gefördert werden könnten, errichtet werden dürfen (§ 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB). Ausweislich des Wortlauts der Norm („gefördert werden könnten“) folgt aus einer Festsetzung jedoch nicht die Pflicht des Vorhabenträgers, Mittel der sozialen Wohnraumförderung tatsächlich auch abzurufen. Die zu errichtenden Gebäude müssen also lediglich so errichtet werden, dass sie die Förder Voraussetzungen des sozialen Wohnungsbaus erfüllen, jedoch ist der Vorhabenträger nicht verpflichtet, eine Förderung in Anspruch zu nehmen und sich den daraus folgenden Mietpreis- und Belegungsbeschränkungen zu unterwerfen.³⁸ Auch eine Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 8 BauGB (Flächen, auf denen ganz oder teilweise nur Wohngebäude errichtet werden dürfen, die für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf bestimmt sind) hilft der Gemeinde in diesem Zusammenhang nicht weiter. Denn Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf i. S. d. Nr. 8 sind gerade nicht einkommensschwache Personen, sondern ausschließlich Personen, deren besonderer Wohnbedarf in den *baulichen* Besonderheiten des Gebäudes zum Ausdruck kommt. Ein besonderer Wohnbedarf in diesem Sinne besteht etwa bei Senioren und körperlich Behinderten, für die rollstuhlgerechte Türen, Fahrstühle o. Ä. eingerichtet werden müssen.³⁹

³⁷ Burmeister, Praxishandbuch städtebauliche Verträge, 4. Aufl. 2019, S. 117.

³⁸ Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Löhr BauGB/Söfker, 147. EL August 2022, § 9 Rn. 79.

³⁹ BVerwG NVwZ 1993, 562 (564).

Darüber hinaus steht der Gemeinde seit der Einführung des § 9 Abs. 2 d BauGB durch das am 22. Juni 2021 in Kraft getretene Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz⁴⁰) eine neue Festsetzungsmöglichkeit zur Verfügung. So kann die Gemeinde innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils (§ 34 BauGB) nunmehr Flächen festsetzen, auf denen nur Gebäude errichtet werden dürfen, bei denen sich ein Vorhabenträger hinsichtlich einzelner oder aller Wohnungen dazu verpflichtet, die zum Zeitpunkt der Verpflichtung geltenden Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung, insbesondere die Miet- und Belegungsbindung, einzuhalten und die Einhaltung dieser Verpflichtung in geeigneter Weise sichergestellt wird (§ 9 Abs. 2 d Nr. 3 BauGB). Eine Sicherstellung dieser Verpflichtung kann vor allem durch einen ergänzenden städtebaulichen Vertrag erfolgen.⁴¹ Allerdings ist der Anwendungsbereich des § 9 Abs. 2 d Nr. 3 BauGB explizit auf den unbeplanten Innenbereich i. S. d. § 34 BauGB beschränkt.⁴² Die Festsetzungsmöglichkeit ist demnach allein dafür konzipiert, in faktischen Baugebieten eine soziale Feinsteuerung zu betreiben, nicht aber bei der Neuentwicklung von Bauland, weshalb auch eine Festsetzung über § 9 Abs. 2 d Nr. 3 BauGB für die Gemeinde in Beispielsfall 3 kein adäquates Mittel zur Realisierung ihrer städtebaulichen Ziele ist.

Im Zuge der Einführung des § 9 Abs. 2 d BauGB wurde seitens des Gesetzgebers allerdings klargestellt, dass die Möglichkeit der Gemeinden, „aus anderen Gründen“ städtebauliche Verträge zu schließen, durch die Neuregelung unberührt bleibe. So sei es den Gemeinden weiterhin unbenommen, zur Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen vertragliche Vereinbarungen i. S. d. § 11 BauGB zu treffen. Hierdurch könne unter anderem dem durch den demografischen Wandel kontinuierlich steigenden Bedarf an barrierefreiem Wohnraum begegnet werden.⁴³ Die etwas missverständliche Formulierung „aus anderen Gründen“ in der Gesetzesbegründung dürfte eher als „außerhalb des Anwendungsbereichs des § 9 Abs. 2 d BauGB“ zu lesen sein.

Von der Neuregelung ebenfalls unberührt dürften demnach auch solche städtebaulichen Verträge sein, die der sozialen Feinsteuerung im Rahmen einer *Neuentwicklung* von Bauland dienen. Angesprochen ist hiermit das in der Planungspraxis vieler größerer Städte etablierte Modell der *kooperativen Baulandentwicklung*. Im Rahmen der kooperativen Baulandentwicklung treten Gemeinde und Vorhabenträger in ein enges vertragliches Kooperationsverhältnis, auf dessen Grundlage die Gemeinde dem Vorhabenträger verschiedene Sozialbindungen auferlegen kann, um Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB so zu ergänzen, dass das mit ihr verfolgte Ziel der Schaffung preisgünstigen Wohnraums Realität wird.⁴⁴ Der „Kern“ einer solchen vertraglichen Vereinbarung besteht in der Regel darin, dass sich die Gemeinde verpflichtet, mit den Mitteln der Bauleitplanung das notwendige Baurecht zu schaffen, während sich der Vorhabenträger im Gegenzug zur Übernahme

⁴⁰ BGBl. I S. 1802.

⁴¹ Battis/Krautzberger/Löhr BauGB/Mitschang/Reidt, 15. Aufl. 2022 § 9 Rn. 210u.

⁴² Reiling ZfBR 2021, 228 (229); Uechtritz BauR 2021, 1227 (1229).

⁴³ BT-Drs. 19/24838, S. 25f.

⁴⁴ Hellriegel BauR 2020, 1411 (1412).