

Vorlage		Vorlage-Nr:	FB 61/1429/WP17
Federführende Dienststelle: Fachbereich Stadtentwicklung und Verkehrsanlagen		Status:	öffentlich
Beteiligte Dienststelle/n:		AZ:	
		Datum:	27.04.2020
		Verfasser:	Dez. III / B 03/100, FB 61/200
Städtebauliche Verträge; hier: Sachstandsbericht und geplante Änderungen			
Beratungsfolge:			
Datum	Gremium	Zuständigkeit	
14.05.2020	Planungsausschuss	Entscheidung	
16.06.2020	Wohnungs- und Liegenschaftsausschuss	Kenntnisnahme	

Beschlussvorschlag:

Der Planungsausschuss nimmt den Bericht der Verwaltung zur Kenntnis.

1. Er beauftragt die Verwaltung, die in der Vorlage vorgeschlagene Vorgehensweise zukünftig im Rahmen von Bebauungsplanverfahren nach §§ 11 und 12 BauGB anzuwenden.
2. Er beauftragt die Verwaltung, bei Vorhaben von Privaten zukünftig bevorzugt vorhabenbezogene Bebauungsplanverfahren nach § 12 BauGB durchzuführen.
3. Er beauftragt die Verwaltung, neben der Plankostenbeteiligung zukünftig weitere wesentliche Belange vor Einleitung der Verfahren vertraglich mit den Vorhabenträgern zu regeln.
4. Er beschließt, auf die Absicherung von Vertragsstrafen für die Nichtrealisierung von öffentlich gefördertem Wohnungsbau durch Bürgschaft zu verzichten.

Der Wohnungs- und Liegenschaftsausschuss nimmt den Bericht der Verwaltung zur Kenntnis.

Erläuterungen:

1. Sachstand und Ausgangslage

Das Baugesetzbuch ermöglicht zwei Verfahrensarten für die Schaffung bzw. Änderung des Planungsrechts für konkrete Vorhaben von Vorhabenträgern: das Verfahren nach § 11 – Bebauungsplan mit städtebaulichem Vertrag sowie das nach § 12 – vorhabenbezogener Bebauungsplan. In Aachen sind bislang etwas öfter die Verfahren gemäß § 11 zur Anwendung gekommen. Leider hat sich in einigen Fällen gezeigt, dass Verfahren nach § 11 BauGB wesentliche Nachteile aufweisen, was die Verbindlichkeit in der Umsetzung betrifft (zum Beispiel ehemaliges Wertgelände Hohenzollernplatz). Mitarbeiter / innen der Bauverwaltung sowie des Fachbereichs Stadtentwicklung und Verkehrsanlagen haben an einem Erfahrungsaustausch mit den anderen Großstädten des Rheinlands teilgenommen, der von der Stadt Krefeld organisiert worden war. Dabei wurde deutlich, dass andere Kommunen aufgrund der flexibleren Möglichkeiten und höheren Rechtssicherheit häufiger Verfahren nach § 12 BauGB durchführen. Diese beiden Aspekte haben die Verwaltung dazu bewogen, die beiden Verfahrensarten einer detaillierten Gegenüberstellung zu unterziehen, um daraus eine Empfehlung für die zukünftige Vorgehensweise abzuleiten. Im Ergebnis überwiegen die Aspekte, die für die vorhabenbezogenen Bebauungspläne sprechen, sehr deutlich.

Unabhängig von der jeweiligen Verfahrensart sind in einigen Verfahren (zuletzt beim Bebauungsplan Kornelimünster-West / August-Macke-Straße, aktuell beim Verfahren Champierweg) in einem relativ fortgeschrittenen Verfahrensstand Probleme in Bezug auf die Grundstücksverfügbarkeit aufgetreten. Aus diesem Grund fand ein intensiver Austausch zwischen den beiden Fachbereichen statt mit dem Ziel, diese Problematik zukünftig zu vermeiden, indem klare Vorgaben zur Grundstücksverfügbarkeit gemacht werden, deren Einhaltung eine wesentliche Voraussetzung für die Einleitung sowie später auch den Abschluss des Verfahrens ist. Dies ist unproblematisch, wenn der Vorhabenträger bereits Eigentümer der Fläche(n) ist. Ist dies nicht der Fall, spielen die Regelungen im Kaufvertrag eine entscheidende Rolle.

Die vorliegende Vorlage beleuchtet zunächst die **Gegenüberstellung der Verfahren nach §§ 11 und 12 BauGB**, differenziert nach verfahrensrechtlichen und städtebaulichen Aspekten (Kapitel 2). Anschließend wird dargelegt, welche **Anforderungen an die Vorhabenträger** für die Einleitung und den Abschluss des Verfahrens gestellt werden und wie die Vorhabenträger heute (und zukünftig) bei der Aufstellung eines Bebauungsplanes nach §§ 11 und 12 BauGB über **zu berücksichtigende Anforderungen** informiert werden (Kapitel 3). In Kapitel 4 wird dargestellt, welche Auswirkungen die in der Vorlage gegenständlichen Anforderungen an die Einleitung von Verfahren nach §§ 11 und 12 BauGB auf den **Verkauf städtischer Flächen an Vorhabenträger** haben werden. Daran anschließend geht es um die bisherige Praxis der **Plankostenbeteiligungsverträge**, die zukünftig inhaltlich angereichert werden sollen (Kapitel 5). Die **vertraglichen Regelungen** des während des Verfahrens erstellten **Durchführungsvertrages** werden im Kapitel 6 dargestellt. Darüber hinaus werden Vorschläge zur Änderung des bisherigen Verfahrens bei **Sicherheitsleistungen** gemacht und Anwendungsmöglichkeiten von **Dienstbarkeiten** erläutert (Kapitel 7). Zudem ergibt sich auch eine gegenüber der Vergangenheit etwas veränderte Vorgehensweise bei der **Beratung des Satzungsbeschlusses** (Kapitel 8). Da es zu dieser Thematik in den letzten Jahren mehrfach

Vorschläge seitens der politischen Gremien gab, befasst sich das Kapitel 9 abschließend mit dem **Abschluss städtebaulicher Verträge außerhalb von Bebauungsplanverfahren.**

2. Gegenüberstellung der Verfahren nach §§ 11 und 12 BauGB

Bei der Frage, welches Verfahren im konkreten Fall zur Anwendung kommt, obliegt die Entscheidung ausschließlich der Gemeinde.

2.1 (Verfahrens-)rechtliche Analyse

Im Folgenden soll dargestellt werden, welche maßgeblichen Unterschiede und Rechtsfolgen in den Verfahren nach § 11 und § 12 BauGB bestehen:

Zu Beginn des Verfahrens erfolgt eine Prüfung, ob der Vorhabenträger „bereit und in der Lage ist“, das Vorhaben durchzuführen. Diese Prüfung ist in § 12 BauGB vorgeschrieben (vergleiche Kapitel 3.1). Bei Verfahren nach § 11 BauGB ist dies explizit nicht gefordert. Jedoch ergibt sich aus dem Wortlaut des Paragraphen, dass der Vertragspartner die Maßnahme „auf eigene Kosten“ durchführt. Daher ist eine Prüfung auch in diesem Fall geboten.

Ein wesentlicher Bestandteil eines Vertrages nach § 12 BauGB stellt die Verpflichtung des Vorhabenträgers zur Durchführung des Vorhabens innerhalb einer bestimmten Frist dar (Bauverpflichtung). § 11 BauGB hingegen generiert ein Baurecht und sieht eine Durchführungsfrist nicht vor; hierzu kann sich der Vertragspartner lediglich freiwillig verpflichten.

Ein „Wegfall“ des Vertrages (zum Beispiel wegen Nichtigkeit oder Rechtswidrigkeit oder fehlender Übertragung auf den Rechtsnachfolger) hat im Falle des § 11 BauGB keinerlei Auswirkung auf den Bebauungsplan. Er bleibt unbeschadet dessen weiter bestehen, sodass eine Bebauung im Rahmen der Festsetzungen ohne die Erfüllung vertraglicher Verpflichtungen zulässig wäre. Im Falle des § 12 BauGB ist der Durchführungsvertrag das Bindeglied zwischen dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan und dem Vorhaben- und Erschließungsplan. Ein fehlender Durchführungsvertrag führt daher grundsätzlich zur Nichtigkeit des vorhabenbezogenen Bebauungsplans. Zudem ist die Stadt berechtigt, den vorhabenbezogenen Bebauungsplan entschädigungslos aufzuheben, wenn das Vorhaben nicht innerhalb der im Vertrag bestimmten Frist durchgeführt wird.

Aufgrund des Verbots von Verträgen zu Lasten Dritter binden städtebauliche Verträge nur die Vertragsparteien und nicht deren Rechtsnachfolger. Bei Verträgen nach § 12 BauGB ist die Rechtsnachfolge (Wechsel des Vorhabenträgers nach Zustimmung durch die Stadt) gesetzlich geregelt und wird durch einen Änderungsvertrag zwischen der Stadt, dem bisherigen sowie dem zukünftigen Vorhabenträger vollzogen (dreiseitiger Vertrag). Hierbei muss der neue Vorhabenträger nicht nur über die gleiche Leistungsfähigkeit und fachliche Kompetenz verfügen, sondern in aller Regel auch die gleichen Sicherheitsleistungen erbringen.

Auch bei Verträgen nach § 11 BauGB soll mit einem eventuellen Rechtsnachfolger ein dreiseitiger Änderungsvertrag geschlossen werden. Problematisch sind die Fälle, in denen der Vorhabenträger

die Verpflichtungen des Vertrages nicht an einen Rechtsnachfolger weitergibt. In diesen Fällen gibt es kaum geeignete Sanktionsmöglichkeiten gegenüber dem ursprünglichen Vorhabenträger. Zudem ist eine Zustimmung der Stadt zum Vorhabenträgerwechsel gesetzlich nicht vorgesehen, wodurch geeignete Mittel fehlen, die Anforderungen an Realisierungswillen und -fähigkeit des neuen Vorhabenträgers zu prüfen und ihn zum Abschluss des dreiseitigen Änderungsvertrages zu bewegen.

2.2 städtebauliche Betrachtung

Der § 11 BauGB ermöglicht einen Angebotsbebauungsplan und den Abschluss eines städtebaulichen Vertrages, der insbesondere zur Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen Zuständigkeiten und vor allem die Kostentragung zu Lasten des jeweiligen Vorhabenträgers regelt. Darüber hinaus lassen sich weitreichende Pflichten der Vorhabenträger vertraglich vereinbaren. Dazu gehören insbesondere die im Gesetzestext zur Kostentragung durch den Vorhabenträger genannten Vertragsgegenstände (Neuordnung der Grundstücksverhältnisse, die Bodensanierung, die Errichtung der Erschließungsanlagen, die Ausarbeitung der städtebaulichen Planung und des Umweltberichtes). Darüber hinaus ermächtigt das Gesetz weitergehende vertragliche Vereinbarungen. Der Katalog des § 11 BauGB ist nicht abschließend, sodass die Gemeinde weitere Vertragsgegenstände definieren kann, die jedoch nach den gesamten Umständen angemessen sein müssen.

Der § 12 BauGB bildet die Grundlage für einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan, ein Planwerk aus einem konkret auf das Vorhaben abgestimmten Bebauungsplan, einem Vorhaben- und Erschließungsplan und einem Durchführungsvertrag. Abhängig von der Planungsaufgabe ist parallel zur Erarbeitung des Bebauungsplans die Hochbauplanung mit einer mehr oder minder detaillierten Ausarbeitung zu erstellen und wird zum Gegenstand der beiden vorgenannten Pläne und des Durchführungsvertrages. Ziel des Planwerkes ist ausschließlich die Umsetzung dieses einen bestimmten Vorhabens. Damit unterscheidet es sich hier wesentlich von der Schaffung eines offenen Angebotes wie im § 11 BauGB. Im Durchführungsvertrag können alle Regelungen des städtebaulichen Vertrages (siehe § 11 BauGB) aufgenommen werden. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber weitere wesentliche Regelungsmöglichkeiten vorgesehen. So sind die Festsetzungen nicht an den Katalog des § 9 BauGB gebunden und können daher konkreter oder weiter gefasst werden. Es besteht auch keine Bindung an die in der Baunutzungsverordnung geregelten Baugebietskategorien. Entsprechend ist auch diesbezüglich eine bessere Anpassung der Festsetzungen an das Vorhaben möglich. Durch die zusätzlichen Vorgaben des § 12 BauGB, insbesondere des Erfordernisses einer bestimmten Frist für die Durchführung des Vorhabens sowie die beabsichtigte konkrete Fassung des Vorhabens erwachsen der Gemeinde wesentliche Möglichkeiten zur Erreichung der städtebaulichen Ziele und zur Verhinderung ungewollter Entwicklungen. Entsprechend unterscheidet er sich dadurch grundsätzlich vom Angebotsbebauungsplan mit städtebaulichem Vertrag.

Innerhalb der Verfahren auf Grundlage des § 12 BauGB ist zu unterscheiden zwischen der Entwicklung neuer Baugebiete und räumlich begrenzter Vorhaben, die lediglich ein oder mehrere Gebäude umfassen. Davon hängt der Detaillierungsgrad der Hochbauplanung ab. Im ersten Fall ist insbesondere ein städtebauliches Konzept Gegenstand des Vorhaben- und Erschließungsplanes. Die

Hochbauplanung beschränkt sich dann auf die Festlegung einer Typologie, die sich im Wesentlichen auf die Kubatur der geplanten Gebäude beschränkt (Baukörperstellung, Gebäudehöhe, Dachform und -ausrichtung und anderes). Aktuelles Beispiel dafür wäre das Gebiet an der Raafstraße in Lichtenbusch. Je nach Lage des Baugebiets können weitere Aspekte wie Materialität oder Farbgebung von Belang sein (zum Beispiel Luisenhöfe). Bei Einzelvorhaben, die sich in aller Regel auch in zentraleren Lagen befinden, häufig auch an städtebaulich wesentlich prägenderen Standorten, ist die Architekturplanung viel detaillierter auszuarbeiten und in den Vorhaben- und Erschließungsplan zu übernehmen (neben Farbe und Materialität auch Fassadengliederung und anderes).

Es ist festzustellen, dass sich ein klassischer Angebotsbebauungsplan ohne Vertrag gemäß § 2 BauGB allenfalls für reine Bestandsüberplanungen oder für Planungen auf städtischen Grundstücken in Kombination mit einer sehr intensiven Betreuung der Vermarktung (Beispiel Baugebiet Sandhäuschen) zur Steuerung der kommunalen Ziele eignet. Planungen für Private hingegen sind ohne feinsteuernden Vertrag (nach §§ 11 und 12 BauGB) nicht mehr denkbar. Erfahrungsgemäß sind die Anforderungen an städtebauliche Planungen bezüglich der äußeren Gestaltung, dem Mobilitätsverhalten, dem Bedarf nach Kinderspielplätzen, Kindertagesstätten, Umwelt- und Klimaschutz stetig gewachsen. Die Regelungsdichte wird mit dem Fortschreiten des Bauleitplanverfahrens oft derart komplex, dass auch Verfahren nach § 11 BauGB zunehmend an Grenzen stoßen und oft im Nachhinein festzustellen ist, dass die Feinsteuerungsmöglichkeiten des § 12 BauGB die bessere Möglichkeit zur Zielerreichung gewesen wären. Aus städtebaulichen Gründen spricht also vieles für eine Priorisierung des vorhabenbezogenen Bebauungsplanes als das am besten geeignete Verfahren in der Zusammenarbeit mit Privaten.

2.3 Fazit

Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass Verfahren nach § 12 BauGB aufgrund der zuvor erläuterten rechtlichen Möglichkeiten eine deutlich höhere Bindungswirkung bezüglich der vertraglichen Regelungen entfalten. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, den Bebauungsplan aufzuheben, wenn er nicht innerhalb der festgelegten Fristen umgesetzt wird. Da die Stadt einen nicht unerheblichen Aufwand zur Schaffung oder Änderung des Planungsrechts für ein konkretes Bauvorhaben hat, ist es angemessen, die Umsetzung dieses Vorhabens innerhalb einer Frist zu fordern. Dies ist jedoch, wie dargestellt, nur bei vorhabenbezogenen Bebauungsplänen möglich. Auch die höhere Flexibilität spricht, auch im Sinne der Vorhabenträger, für das Verfahren nach § 12 BauGB.

Wie der Erfahrungsaustausch mit anderen Großstädten ergeben hat, werden in einigen anderen Kommunen viel häufiger bzw. fast ausschließlich (zum Beispiel Düsseldorf) Verfahren nach § 12 BauGB durchgeführt. Die Verwaltung schlägt vor, auch in Aachen in Zukunft vorzugsweise § 12er-Verfahren durchzuführen.

3. Anforderungen an die Vorhabenträger

3.1 für die Einleitung des Verfahrens

Für die Einleitung des Verfahrens ist ein vom Vorhabenträger unterzeichneter Antrag erforderlich. Sofern sich der Vorhabenträger im Verfahren vertreten lässt, ist eine Vertretungsvollmacht vorzulegen, aus der der Vertretungsumfang ersichtlich ist. Sofern es sich bei dem Vorhabenträger um

eine Gesellschaft handelt, ist ein Handelsregisterauszug vorzulegen, bei einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts ist der Gesellschaftsvertrag vorzulegen.

Zudem ist es erforderlich, dass der Vorhabenträger einerseits bereit ist, das geplante Vorhaben durchzuführen und andererseits sowohl rechtlich als auch tatsächlich in der Lage dazu ist (Verfügungsbefugnis, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, „Know-How“). Die Bereitschaft lässt sich nur im persönlichen Gespräch, gegebenenfalls durch Vorlage bereits vorhandener Planunterlagen, ermitteln. Damit ein Vorhabenträger in der Lage ist, das Vorhaben realisieren zu können, müssen die folgenden Kriterien erfüllt sein:

Zur Prüfung der Bonität des Vorhabenträgers ist die schriftliche Auskunft einer Bank / Sparkasse vorzulegen. In der Regel wird nur eine „weiche“ Auskunft möglich sein, da der Finanzierer die Finanzierungszusage erst nach Satzungsbeschluss abgeben wird.

Der Vorhabenträger muss nachweisen, dass er spätestens im Zeitpunkt des Satzungsbeschluss zur Bebauung der Grundstücke im Plangebiet entsprechend den Festsetzungen des Vorhaben- und Erschließungsplanes befugt ist. Hierzu sind entsprechende Grundbuchauszüge vorzulegen. Sollte der Vorhabenträger noch nicht Grundstückseigentümer sein, sind der oder die Grundstückskaufverträge vollständig vorzulegen (der Kaufpreis kann geschwärzt sein). Als einzige (aufschiebende) Bedingung zum Eigentumsübergang darf der Satzungsbeschluss des Bebauungsplanes enthalten sein. Darüber hinaus muss eine Auffassungsvormerkung ins Grundbuch eingetragen sein. Sollte kein Kaufvertrag vorhanden sein (zum Beispiel wegen Erbschaft) sind entsprechende Eigentumsnachweise vorzulegen.

Für den vorhabenbezogenen Bebauungsplan ergibt sich dies aus dem Wortlaut des § 12 BauGB, für Bebauungspläne mit einem städtebaulichen Vertrag sieht § 11 Abs. 1 Nr. 1 BauGB die „Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch den Vertragspartner auf eigene Kosten“ vor. Dies impliziert, dass der Vorhabenträger bei diesen Verfahren ebenfalls bereit und in der Lage sein muss. Deswegen spricht viel dafür, dieselben Anforderungen an Realisierungswillen und -fähigkeit des Vorhabenträgers bei Bebauungsplänen nach § 11 und § 12 BauGB zu stellen.

Bei mehreren Eigentümern im Plangebiet ist es nach dem Dafürhalten der Verwaltung erforderlich, dass sich diese zu einer Gesellschaft zusammenschließen, die gesamtschuldnerisch für die Umsetzung der Maßnahme haftet, das heißt jeder einzelne Gesellschafter haftet nicht nur für seinen Anteil an der Gesamtmaßnahme, sondern auch für die Teile der anderen Gesellschafter. Zudem muss jedem einzelnen Gesellschafter die Verfügungsgewalt über die Grundstücke der anderen Gesellschafter bis zur endgültigen Vertragserfüllung eingeräumt sein.

3.2 für den Abschluss des Verfahrens (Satzungsbeschluss)

Vor Satzungsbeschluss ist zu prüfen, ob die Anforderungen an die Grundstücksverfügung und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Vorhabenträgers weiterhin gegeben sind. Die Vertragsunterzeichnung erfolgt vor Satzungsbeschluss, im Falle des § 12 ist zu diesem Zeitpunkt nur die Unterschrift des Vorhabenträgers erforderlich.

3.3 Informationen für Vorhabenträger

Bei Vorhaben, für deren Umsetzung die Aufstellung eines Bebauungsplanes erforderlich ist, ist es wichtig, dass der Vorhabenträger zu Beginn über den Umfang und die Anforderung an ein solches Verfahren informiert wird. Hierzu wurden Leitfäden für Verfahren nach § 11 und § 12 BauGB entwickelt, die sich an Vorhabenträger / Bauherren und deren beauftragte Architekten, Ingenieure und Stadtplaner wenden, um Ihnen einen Überblick über die einzelnen Verfahrensschritte und die zu erbringenden Leistungen zu geben.

Neben den Erläuterungen zum Verfahrensablauf sind die Unterlagen und Planungsleistungen aufgeführt, die im Zuge des Verfahrens zu erbringen sind. Es wird auf die Vereinbarungen zur Kostenübernahme hingewiesen sowie auf die Berücksichtigung der Belange des Umweltschutzes. Es wird zudem klargestellt, wer für die Projektkoordination zuständig ist und wer Ansprechpartner auf Seiten der Stadt Aachen ist. Weiterhin enthält der Leitfaden mehrere Merkblätter, die sich auf Einzelthemen oder Satzungen bzw. Beschlüsse beziehen (z.B. Familienfreundlichkeit, Straßenplanung, Spielplätze, Baulandbeschluss). Als letzte Ergänzung wurden in 2019 die Leitlinien der Innenentwicklung in die beiden Leitfäden aufgenommen. Grundsätzlich werden diese stets an die aktuelle Beschluss- sowie Rechtslage angepasst.

Im Leitfaden zu Vorhaben nach § 12 BauGB wird auf die besonderen Anforderungen an einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan hingewiesen (Durchführungsvertrag). Durch die in den Leitfäden enthaltenen Informationen wird der Vorhabenträger in die Lage versetzt, vor Antrag auf Einleitung eines Verfahrens den finanziellen und zeitlichen Aufwand zu prüfen.

4. Vorgehensweise bei der Vergabe von städtischen Grundstücken

Zukünftig wird in Erbpacht- und Kaufverträgen zu städtischen Grundstücken, für die ein Bebauungsplan aufgestellt wird, bei der Formulierung von Fristen eine enge Abstimmung zwischen dem Immobilienmanagement und den am Bebauungsplanverfahren beteiligten Fachbereichen erfolgen. Hierdurch soll verhindert werden, dass Widersprüche zwischen den Regelungen des Erbpacht- / Kaufvertrages und denen des städtebaulichen Vertrages entstehen.

Falls Kaufverträge aufschiebend bedingt geschlossen werden, wird das Immobilienmanagement sicherstellen, dass einzige aufschiebende Bedingung der Satzungsbeschluss des Bebauungsplans ist (analog zu den unter 3.1. beschriebenen Anforderungen an Private). Weitere Bedingungen könnten in der Abwicklung des städtebaulichen Vertrages sowie im Baugenehmigungsverfahren zu Problemen führen.

Bei der Anwendung des Baulandbeschlusses erhält die Stadt Aachen vom Grundstückseigentümer ein Kaufangebot zum Erwerb von 33 % der zu entwickelnden Fläche. Das Kaufangebot kann die Stadt annehmen, wenn der Bebauungsplan rechtskräftig geworden ist. Dies stellt die einzige Bedingung zur Annahme des Kaufangebotes durch die Stadt Aachen dar.

5. Vertragliche Bindung des Vorhabenträgers vor Einleitung des Verfahrens

In der Zusammenarbeit mit Privaten in der Bauleitplanung sind all jene Aufgaben durch den Vorhabenträger zu erledigen, die nicht hoheitliche Aufgaben der Gemeinden sind. Das bedeutet, dass die Verwaltung lediglich die verfahrensnotwendigen formalen Schritte der Bauleitplanung (Organisation und Einholung der erforderlichen Beschlüsse durch die zuständigen politischen Gremien und die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung) erledigen muss. In der Praxis werden von der Verwaltung jedoch erheblich mehr Aufgaben im Bereich der Projektsteuerung, Korrektur von Entwürfen, Begründungen und Rechtsplänen erbracht. Insoweit stellte sich bereits vor einigen Jahren die Frage, ob diese zusätzlichen Leistungen nicht auch durch die Vorhabenträger zu erbringen sind oder ob diese Leistungen der Verwaltung entsprechend zu vergüten sind. Anlässlich einer Planungsamtsleiterkonferenz im Rheinland wurde festgestellt, dass vergleichbare Kommunen mit den Vorhabenträgern Vergütungsverträge über diese Leistungen abschließen und diese in Anlehnung an die HOAI abrechnen. Diesen Beispielen ist die Stadt Aachen gefolgt und hat im Rat am 14.09.2011 mit Nachtrag vom 21.03.2012 eine Vergütung durch eine Plankostenvereinbarung beschlossen. Seit diesem Zeitpunkt werden diese Vereinbarungen mit den Privaten geschlossen und es wurden entsprechende Haushaltseinnahmen generiert. Diese lagen beispielsweise im Jahr 2016 bei 27.500 €, 2017 bei 42.000 €, 2018 bei 31.500 € und im letzten Jahr beliefen sie sich auf 46.000 €. Der Abschluss des Vertrages ist eine der Voraussetzungen für die Einleitung des Verfahrens.

Aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre schlägt die Verwaltung vor, neben der Kostenbeteiligung auch weitere Aspekte schon zu Beginn des Verfahrens vertraglich zu regeln. Entsprechend stellt der Vertrag dann einen städtebaulichen Vorvertrag dar, welcher zusätzlich unter anderem folgende Regelungen enthalten soll:

- Beauftragung eines leistungsfähigen, insbesondere fachlich geeigneten Stadtplanungsbüros für die Ausarbeitung des Bebauungsplans sowie von Fachbüros für die Erstellung der erforderlichen Gutachten
- Übernahme der Koordination zwischen den am Verfahren beteiligten Verwaltungsstellen und den vom Investor beauftragten Gutachtern und Planern durch das beauftragte Stadtplanungsbüro
- Erarbeitung aller für das Verfahren erforderlichen Unterlagen (Begründung, Schriftliche Festsetzungen etc.) durch die vom Vorhabenträger beauftragten Fachbüros
- Verpflichtung zur Tragung von 100 % der in dem Plangebiet anfallenden Erschließungskosten mit Verweis auf den späteren Abschluss eines separaten Erschließungsvertrages
- Anpassung der Quote für den geförderten Wohnungsbau an die aktuelle Quote bei Verzögerungen, welche durch den Vorhabenträger zu vertreten sind (vergleiche Kapitel 6.1)
- falls der zu Grunde liegende städtebauliche oder der Hochbauentwurf Ergebnis eines Wettbewerbs ist: Bindung an den Entwurf, Verpflichtung zur Umsetzung in der entsprechenden Qualität
- die Anwendung der Leitlinien für die Innenentwicklung sowie die Berücksichtigung der Belange des Klimaschutzes und der Klimafolgenanpassung im Planverfahren

Das Erfordernis darüber hinaus gehender vertraglicher Regelungen in dieser Projektphase ergeben sich in Abhängigkeit von den Rahmenbedingungen des Einzelfalls.

6. Vertragliche Sicherung von städtischen Anforderungen im Durchführungsvertrag

In einigen Themenfeldern ergibt sich aus Sicht der Verwaltung der Bedarf für Änderungen oder Ergänzungen der bisherigen vertraglichen Regelungen in Durchführungsverträgen.

6.1 Quote für den geförderten Wohnungsbau

Aufgrund der bestehenden politischen Beschlusslage wird in jedem Verfahren nach §§ 11 und 12 BauGB, die eine Wohnbebauung beinhalten, eine Quote für den geförderten Wohnungsbau vertraglich abgesichert, derzeit also in der Regel 40 %. Verfahren, die bereits sehr lange laufen, beinhalten niedrigere Quoten, weil diese in den letzten Jahren schrittweise erhöht wurde. Da der Quotenfestlegung ein Beschluss des Wohnungs- und Liegenschaftsausschusses zu Grunde liegt, ist sie bindend. Darüber hinaus benötigt der Vorhabenträger Planungssicherheit. Aufgrund des Beschlusses hat er einen Vertrauensschutz. Entsprechend sollte die Quote in solchen „Altfällen“ nicht während des Verfahrens erhöht beziehungsweise an den aktuellen Stand angepasst werden. Anders verhält sich dies jedoch, wenn ein Vorhabenträger auch nach Abschluss des Verfahrens viel Zeit verstreichen lässt und die im Vertrag vereinbarten Fristen zur Umsetzung nicht einhält. In diesem Fall muss er eine Fristverlängerung beantragen, für die er laut Gesetz die Zustimmung der Gemeinde benötigt. Die Verwaltung wird für diese Fälle standardmäßig eine Klausel in die Verträge aufzunehmen, die es ermöglicht, im Falle der Zustimmung zur Verlängerung eine Anpassung der Quote für den geförderten Wohnungsbau an die zu diesem Zeitpunkt geltende Regelquote vornehmen zu können.

Für neue Verfahren schlägt die Verwaltung vor, dass die Regelquote zum Zeitpunkt der Programmberatung maßgeblich sein soll. Sofern in einem Verfahren von der Regelquote von derzeit 40 % durch Beschluss des Wohnungs- und Liegenschaftsausschusses abgewichen wird, ist diese Quote maßgeblich. Die Quote sollte im Vorvertrag festgeschrieben werden, um beiden Vertragsparteien die nötige Planungssicherheit zu geben. Für den Fall, dass zwischen der Programmberatung und der Vorlage der Unterlagen für den Offenlagebeschluss ein Zeitraum von mehr als 2 Jahren vergeht und die Gründe für die Verzögerungen vom Vorhabenträger zu vertreten sind, soll im Vorvertrag eine Regelung aufgenommen werden, wonach die Quote bis zur Offenlage an die aktuelle Regelquote angepasst werden kann.

Falls der Baulandbeschluss zur Anwendung kommt, soll ebenfalls eine Anpassungsklausel in den Vorvertrag aufgenommen werden. Die Kosten für die Anpassung der notariellen Kaufverträge sind vom Vorhabenträger zu tragen.

6.2 Leitlinien für die Innenentwicklung

Der Planungsausschuss hat in seiner Sitzung am 11.07.2019 die Anwendung der Leitlinien für die Innenentwicklung beschlossen. Diese umfassen Grundsätze, die für alle zukünftigen Planungen gelten sollen, unabhängig davon, ob es sich um städtische Projekte handelt oder um die Flächenentwicklung durch private Eigentümer. Entsprechend wurde dazu übergegangen, dass Investoren bereits zu Beginn der Abstimmung über ihre Planung auch die Leitlinien erläutert wurden. Demnach ist zukünftig vor Beginn einer Konzeptentwicklung eine Bestandsaufnahme des Umfeldes

zu erstellen und der Verwaltung vorzulegen. Erst auf dieser Grundlage kann detaillierter geplant werden, was die Ziele für die Entwicklung der jeweiligen Flächen sind. Gleiches gilt für das Erfordernis eines konkurrierenden Verfahrens.

Als Prämisse gilt dabei: je höher die Bau- und Nutzungsdichte eines Quartiers ist, desto stärker muss jede Maßnahme der Innenentwicklung auch zur Verbesserung der Wohn-, Arbeits- und Lebensqualität für die Menschen in ihrer Umgebung beitragen. Jede Neuentwicklung trägt solidarisch dazu bei, Defizite im Quartier auszugleichen, bestehende Qualitäten zu stärken und neue zu schaffen. Was das für die Projektentwicklung im Einzelnen bedeutet, kann sehr unterschiedlich sein. Denkbar sind beispielsweise die Einplanung von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur oder von Mobilitätsmaßnahmen für das gesamte Quartier, Vorgaben zur Dichte und / oder zur Begrünung oder ganz allgemein die Qualität der Neubebauung.

6.3 Belange des Klimaschutzes und der Klimafolgenanpassung

Den Gemeinden kommt eine wesentliche Aufgabe zur Bewältigung der Klimakrise auf der kommunalen Ebene zu. Bei der Schaffung der planungsrechtlichen Voraussetzungen für Bauvorhaben besitzt die Gemeinde die Planungshoheit und kann, wenn städtebauliche Gründe dies erfordern, Kriterien zur Bewältigung von Problemen oder Missständen benennen und diese verbindlich festlegen. Neben dem Festsetzungskatalog nach § 9 Baugesetzbuch bietet die vertragsrechtliche Ebene der §§ 11 und 12 BauGB ein breites Spektrum für eine verbindliche Steuerung der kommunalen Klimaschutzziele und notwendiger Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels. Folgende Vereinbarungen sind grundsätzlich denkbar, bedürfen aber im Einzelfall einer vertieften Betrachtung durch Verwaltung und Politik sowie einer sachgerechten Abwägung im Einzelfall:

- Vereinbarungen zum Abschluss von Gutachten und Energiekonzepten zur energetischen Optimierung der Planung
- Nachweise zum Einfluss der Planung auf lokale Durchlüftungssituationen
- die Nutzung von Netzen und Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung sowie von Solaranlagen für die Wärme-, Kälte- und Elektrizitätsversorgung
- andere Bestimmungen zum Einsatz erneuerbarer Energien
- Verbrennungsverbot für flüssige oder fossile Brennstoffe
- Vereinbarungen zur Grauwassernutzung
- Vereinbarungen zur Energieeffizienz der Gebäude mit einer Beschränkung des Jahresprimärenergiebedarfs (Niedrigenergiebauweisen)
- Art der Heizanlage sowie Bezug von Nah- / Fernwärme
- Vereinbarungen zur Vorhaltung und Ausgestaltung von Retentionsräumen für Hochwasserereignisse auf öffentlichen Verkehrs- oder Grünflächen
- Mobilitätskonzepte
- Vereinbarungen zur Gestaltung von begrünten Gebäudedächern und Freiflächen (über die Regelungen der Grün- und Gestaltungssatzung hinaus)

7. Sicherheitsleistungen

Zur Sicherung von Verpflichtungen aus städtebaulichen Verträgen, welche der Investor gegenüber der Stadt eingeht, gibt es eine Vielzahl von Sicherungsmitteln. Zu den gängigen Sicherungsmitteln gehören Vertragsstrafen und Bürgschaften, aber auch die Unterwerfung unter die sofortige Zwangsvollstreckung sowie Dienstbarkeiten und Baulasten. Bei der Auswahl eines geeigneten Sicherungsmittels ist stets die Grenze der Angemessenheit zu beachten.

7.1 Aktuelle Beschlusslage und geplante Änderungen

Der Planungsausschuss hat in seiner Sitzung am 12.05.2016 beschlossen, dass zur Absicherung der städtebaulichen Verträge grundsätzlich Bürgschaften einzureichen sind, welche die vertraglichen Verpflichtungen in voller Höhe absichern.

Darüber hinaus werden im Rahmen von städtebaulichen Verträgen regelmäßig Vertragsstrafen vereinbart. Vertragsstrafen entbinden den Investor nicht von der Verpflichtung, sondern dienen bei schuldhafter Verwirkung als Sicherungsinstrument für die Erfüllung vertraglicher Verpflichtungen.

Bei Vertragsstrafen für den öffentlich geförderten Wohnungsbau erfolgt die Absicherung bislang hälftig durch Bürgschaft und hälftig durch Unterwerfung unter die sofortige Zwangsvollstreckung. In der Verwaltungspraxis hat sich gezeigt, dass die Verpflichtung zur Schaffung von öffentlich gefördertem Wohnungsbau häufig zu sehr hohen Bürgschaftssummen führt. Durch die Erhöhung der Quote auf inzwischen grundsätzlich 40 % wird dieser Effekt noch verstärkt. Dies kann gerade bei „kleineren“ Investoren häufig zu Finanzierungsproblemen für das geplante Vorhaben führen. Damit wird das Ziel der Schaffung von öffentlich gefördertem Wohnraum erschwert. Ein Erfahrungsaustausch mit anderen Großstädten aus dem Rheinland hat gezeigt, dass in den meisten Kommunen die Verpflichtung zur Schaffung von öffentlich gefördertem Wohnungsbau über Vertragsstrafen abgesichert wird. Jedoch erfolgt in der Regel nur eine schuldrechtliche Absicherung der Vertragsstrafe ohne weitere Sicherungsmittel wie Bürgschaften etc., da die Errichtung von öffentlich gefördertem Wohnraum keine vertretbare Handlung darstellt. Stattdessen empfiehlt sich die Vereinbarung unterschiedlicher Vertragsstrafen für die Nichtrealisierung sowie die nicht rechtzeitige Antragstellung / Realisierung. Vertragsstrafen können im Falle der nicht rechtzeitigen Erfüllung einer Verpflichtung bei einer entsprechenden vertraglichen Vereinbarung wiederholt werden.

Die Verwaltung empfiehlt daher, bei zukünftigen städtebaulichen Verträgen auf die Absicherung der Vertragsstrafen für Wohnungsbau durch Bürgschaften zu verzichten. Anstelle der Bürgschaft soll sich der Vorhabenträger der sofortigen Vollstreckung unterwerfen (§ 61 VwVfG). Hierdurch wird die finanzielle Belastung des Vorhabenträgers reduziert. Gleichzeitig erhält die Stadt die Möglichkeit, direkt aus dem Vertrag ohne die vorherige Erhebung einer Leistungsklage zu vollstrecken. Die Höhe der Vertragsstrafe wird wie bislang nach folgender Formel berechnet:

Vertragsstrafe je m² sozialer Wohnungsbau = (Gesamtbaukosten je m² – Förderung EKG A je m²) * 150 %

(vergleiche Vorlage [B 03/0058/WP17](#)). Dabei werden für die Gesamtbaukosten und die Höhe der Förderung die jeweils aktuellen Werte der NRW.Bank zugrunde gelegt. Derzeit würde die Höhe der Vertragsstrafe je m² sozialer Wohnungsbau 1.531,50 € betragen ((2.871 € - 1.850) * 1,5). Das

Ergebnis der Berechnung stellt dabei den Höchstbetrag dar, welcher bei Nichtrealisierung zu zahlen wäre. Für die nicht rechtzeitige Antragstellung bzw. Realisierung wird eine Vertragsstrafe in Höhe von 1 % dieses Höchstbetrages empfohlen. Diese Vertragsstrafe kann nach Ablauf der vertraglich vereinbarten Frist bei einer entsprechenden vertraglichen Vereinbarung quartalsweise wiederholt werden. Falls sich ein Investor freiwillig bereit erklärt, eine höhere Quote an öffentlich gefördertem Wohnraum zu realisieren, sollte nur die Mindestforderung von in der Regel 40% über Vertragsstrafen gesichert werden.

7.2 Dienstbarkeiten

Durch die Eintragung einer Dienstbarkeit im Grundbuch können Nutzungsbeschränkungen oder Duldungspflichten, die ein Vorhabenträger gegenüber der Gemeinde in einem städtebaulichen Vertrag übernommen hat, gesichert werden. Geeignetes Sicherungsmittel hierfür ist in der Regel die Eintragung einer beschränkten persönlichen Dienstbarkeit gemäß § 1090 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB), welche zugunsten der Stadt (oder einer anderen bestimmten natürlichen oder juristischen Person) bestellt werden kann.

Gegenstand einer beschränkten persönlichen Dienstbarkeit können zum Beispiel folgende Nutzungsbeschränkungen und Duldungspflichten sein:

- eine Pflicht zur Duldung des Baus und des Betriebs bestimmter Leitungen auf einem Grundstück einschließlich eines etwaigen Schutzstreifens sowie das Recht der Gemeinde bzw. des zuständigen Versorgungsträgers, das Grundstück für Kontrollgänge, Unterhaltungs- und Ausbesserungsarbeiten zu betreten und für notwendige Aufgrabungen zu benutzen
- die Pflicht, die Herstellung und Pflege bestimmter Ausgleichsmaßnahmen auf dem Grundstück dauerhaft zu dulden
- die Pflicht zur Duldung der Benutzung eines Weges als Zufahrts- und Zugangsweg zur Erschließung von Baugrundstücken
- die Pflicht zu Duldung der Benutzung eines Weges durch die Allgemeinheit.

Die Verwaltung beabsichtigt, künftig von diesen Möglichkeiten verstärkt Gebrauch zu machen.

8. Politische Beratung des Satzungsbeschlusses

In der Vergangenheit ist es in einigen Verfahren zu zeitlichen Problemen in der Beratungsfolge gekommen. Dies wurde meist dadurch verursacht, dass bis zuletzt Verhandlungen mit dem jeweiligen Vorhabenträger über Vertragsdetails stattfanden, gleichzeitig aber Druck gemacht wurde, das Verfahren zum Abschluss zu bringen. Darüber hinaus ergaben sich aus der politischen Beratung im Bezirk und dem Planungsausschuss inhaltliche Änderungen und / oder Ergänzungen. Diese Problematik soll in Zukunft durch klare Regeln für die Beratung des Satzungsbeschlusses ausgeschlossen werden.

Aus verfahrensrechtlichen Gründen werden zwei verschiedene Vorlagen erstellt: eine für die Bezirksvertretung und den Planungsausschuss, in der die Empfehlung zum Satzungsbeschluss an den Rat ausgesprochen wird. Für den Rat ist eine separate Vorlage zu erstellen, die den gesamten Verfahrensablauf darstellt und die die Abwägung für alle Verfahrensschritte enthält.

Die Verwaltung wird zukünftig den TOP „Empfehlung zum Satzungsbeschluss“ erst für Bezirk und Planungsausschuss anmelden, wenn der Vertragsentwurf mit dem Vorhabenträger so weit abgestimmt ist, dass dieser seine grundsätzliche Zustimmung dazu ausgesprochen hat. Der TOP „Satzungsbeschluss“ wird erst nach der Beratung in den beiden anderen Gremien sowie der abschließenden Abstimmung des Vertrages in allen Details zwischen Stadt und Vorhabenträger angemeldet.

9. Abschluss von städtebaulichen Verträgen außerhalb von Bebauungsplanverfahren

Der Abschluss von städtebaulichen Verträgen außerhalb von Bebauungsplanverfahren macht keinen Sinn, da der Vorhabenträger bereits aufgrund geltenden Rechts Anspruch auf Erteilung einer Baugenehmigung hat (Bebauungsplan nicht zwingend erforderlich, falls Genehmigung nach § 34 BauGB möglich). Die Erteilung einer Baugenehmigung darf dann, wenn auf diese ein Anspruch nach § 34 BauGB besteht, keinesfalls vom Abschluss eines städtebaulichen Vertrages nach §§ 11/12 BauGB abhängig gemacht werden. Sollte der Vorhabenträger dennoch einen solchen Vertrag mit der Stadt schließen, kann es sich hierbei immer nur um eine freiwillige Absichtserklärung des Vorhabenträgers handeln, die bei Nichterfüllung im Zweifel nicht einklagbar ist.