Vermerk Koppelungsverbot im Bauplanungsrecht

Das für Bebauungspläne zentrale Koppelungsverbot ergibt sich aus § 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB: Auf die Aufstellung von Bauleitplänen besteht kein Anspruch, und ein solcher Anspruch kann auch nicht durch Vertrag begründet werden. Daraus folgt: Die Gemeinde darf ihre Planungsentscheidung nicht „verkaufen" oder vertraglich vorweg festlegen.

Daneben gilt das allgemeine verwaltungsvertragliche Koppelungsverbot (§ 56 VwVfG), das der Rechtsprechung nach besagt, dass hoheitliche Entscheidungen nicht ohne gesetzliche Ermächtigung von wirtschaftlichen Gegenleistungen abhängig gemacht werden dürfen und nur Leistungen miteinander verknüpft werden dürfen, die in einem sachlichen inneren Zusammenhang stehen (BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2000 – 4 C 4/99 –,).

Unzulässig und nichtig sind insbesondere:

- **„Verkauf von Hoheitsakten"**: Wird die Änderung oder Aufstellung eines Bebauungsplans – etwa die Einbeziehung eines Grundstücks in ein Wohngebiet – davon abhängig gemacht, dass der Eigentümer einen Geldbetrag für einen völlig anderen Gemeindezweck zahlt (z.B. allgemeine Finanzierung von Kinderspielplätzen), fehlt der sachliche Zusammenhang; der Vertrag verstößt gegen das Koppelungsverbot und ist nichtig. (BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2000 – 4 C 4/99 –, BVerwGE 111, 162-175).

- **Vertraglicher Anspruch auf einen bestimmten Bebauungsplan**: Eine vertragliche Verpflichtung der Gemeinde, einen inhaltlich bestimmten Bebauungsplan in bestimmter Frist aufzustellen oder im Sinne des Vertragspartners zu betreiben, ist wegen § 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB i.V.m. § 134 BGB unwirksam.

- **Gegenleistungen ohne städtebaulichen Bezug**: Geld- oder Sachleistungen, die allein anderen öffentlichen Aufgaben dienen (z.B. „freiwillige Spende" zur allgemeinen Haushaltsentlastung oder für ein Museum), können je nach Vertragszusammenhang eine unzulässige Koppelung darstellen. (BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2000 – 4 C 4/99 –, BVerwGE 111, 162-175; BVerwG, Beschluss vom 17. Juli 2001 – 4 B 24/01 –, juris)

Zulässig sind vertragliche Regelungen, wenn sie städtebaulich veranlasst und funktional mit der Planung verbunden sind und keinen Anspruch auf die Planungsentscheidung begründen:

- **Städtebauliche Verträge über planbedingte oder planveranlasste Leistungen**

  § 11 BauGB erlaubt insbesondere Verträge über Erschließung, Folgekosten oder sonstige Maßnahmen, soweit die Leistungen städtebaulich veranlasst sind, das Koppelungsverbot gewahrt bleibt und die Kostenbelastung angemessen ist.

- **Leistungen mit sachlichem innerem Zusammenhang**

Ein sachlicher Zusammenhang liegt vor, wenn die Gegenleistung des Privaten gerade der Realisierung oder Bewältigung der durch die Planung entstehenden städtebaulichen Aufgaben dient (z.B. Erschließung, Ausgleichsmaßnahmen, Folgekosten), nicht aber, wenn sie beliebigen anderen Gemeindezwecken zugutekommt. (BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2000 – 4 C 4/99 –).

- **Kooperative Baulandentwicklung**

  Modelle der kooperativen Baulandentwicklung (z.B. Quoten für geförderten Wohnraum, kulturelle oder gewerbliche Nutzungen) sind als städtebauliche Verträge grundsätzlich zulässig, wenn sie städtebauliche Ziele verfolgen, die Gegenleistungen angemessen sind und insbesondere das Koppelungsverbot beachtet wird. (juris Literaturnachweis zu Haupt, BTR 2007, 100-107).

- **Planerische Entscheidungen ohne vertragliche Verknüpfung**

  Die bloße Tatsache, dass ein Bebauungsplan zugleich einem Investor wirtschaftliche Vorteile verschafft (z.B. Ermöglichung eines Einkaufszentrums im Zusammenhang mit einem Stadionprojekt), begründet für sich genommen keinen Verstoß gegen das Koppelungsverbot, wenn die planerische Entscheidung eigenständig städtebaulich gerechtfertigt ist und nicht vertraglich von einer Gegenleistung abhängig gemacht wird. (Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 7. Dezember 2000 – 7a D 60/99.NE –, juris).

Ergebnis:

Maßgeblich für die Rechtmäßigkeit des noch abzuschließenden städtebaulichen Vertrages ist dessen Inhalt, der zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht vorlag. Sofern die vorgenannten Rahmenbedingungen eingehalten werden, wenn also die Leistungen städtebaulich veranlasst sind, das Koppelungsverbot gewahrt bleibt und die Kostenbelastung angemessen sind, liegt kein verstößt.

Hansestadt Stendal, den 29.09.2026

Axel Kleefeldt

SOB