

Thomas Burmeister

---

# **Praxishandbuch Städtebauliche Verträge**

---



Verlag Deutsches Volksheimstättenwerk GmbH

# Inhaltsverzeichnis

<b>A. Der städtebauliche Vertrag als rechtliches Instrument der Kooperation mit Privaten bei der Baulandentwicklung und -erschließung</b>	
<b>I. Wandel der Rahmenbedingungen</b> .....	2
1. Wandel der politischen Rahmenbedingungen .....	2
2. Wandel der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen .....	3
3. Wandel der rechtlichen Rahmenbedingungen .....	4
<b>II. Interessen und Ziele der Gemeinde</b> .....	6
1. Kostenneutrale Baulandentwicklung und -erschließung .....	6
a) Abwälzung der unmittelbar projektbezogenen Kosten	
b) Beteiligung des Eigentümers/Investors an den Folgekosten	
2. Teilweise Abschöpfung der planungsbedingten Wertsteigerung? .....	7
3. Boden- und wohnungspolitische Ziele .....	8
a) Ausnutzung geschaffener Baurechte	
b) Schaffung von bezahlbarem Wohnraum für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen	
c) Bauplätze für Einheimische und Dämpfung der Bodenpreise	
4. Ziele bei der An- und Umsiedlung von Gewerbebetrieben .....	9
5. Gestalterische und ökologische Ziele .....	9
<b>III. Interessen und Ziele des Vorhabenträgers</b> .....	10
1. Planungssicherheit .....	11
2. Angemessene Risikoverteilung bei Scheitern des Bebauungsplans .....	12
3. Kalkulationssicherheit .....	12
<b>IV. Was sind städtebauliche Verträge?</b> .....	14
1. Begriff des städtebaulichen Vertrages .....	14
2. Planungsrecht als „Gegenleistung“ der Gemeinde .....	15
3. Rechtsnatur städtebaulicher Verträge .....	16
4. Städtebauliche Rahmen- bzw. Vorverträge .....	19

- a) Gründe für eine zeitlich gestaffelte, mehrstufige Vertragsgestaltung
- b) Das Stufenverhältnis zwischen städtebaulichem Rahmen- bzw. Vorvertrag und städtebaulichem Vertrag

**V. Einsatzmöglichkeiten städtebaulicher Verträge** ..... 22

- 1. Vorhaben, für die durch die Gemeinde erst noch Baurecht geschaffen werden muß ..... 22
- 2. Die einzelnen Fallkonstellationen ..... 22
  - a) Projekte, die von einem Eigentümer oder Investor an die Gemeinde herangetragen werden
  - b) Die Gemeinde als Initiatorin einer vorsorgenden Baulandpolitik
  - c) Beauftragung von Trägergesellschaften
    - aa) Investorenmodell
    - bb) Betreuungs- bzw. Treuhandmodell

**B. Schranken städtebaulicher Verträge**

**I. Formelle Anforderungen** ..... 30

- 1. Formbedürftigkeit ..... 30
- 2. Zuständigkeit ..... 31
- 3. Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde ..... 31

**II. Materielle Schranken** ..... 32

- 1. Unzulässige Vorweg-Bindungen nach § 2 Abs. 3 BauGB ..... 32
- 2. Schutz des Privateigentums ..... 35
  - a) Beschränkung auf Aufwendungsersatz
  - b) Ausgeschlossene Kosten
  - c) Angemessenheit
- 3. Koppelungsverbot ..... 40
  - a) Kein Verkauf bereits bestehender Baurechte
  - b) Sachlicher Zusammenhang
- 4. Gleichbehandlung ..... 45
- 5. AGB-Gesetz ..... 49

**III. Rechtsfolgen der Verletzung von Rechtsvorschriften** ..... 52

- 1. Teilnichtigkeit oder Gesamtnichtigkeit? ..... 52
- 2. Rückabwicklung bereits vollzogener Verträge ..... 53

## **C. Die städtebaulichen Verträge nach dem BauGB**

<b>I. Vereinbarungen zur Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch den Vertragspartner</b> .....	58
1. Ausarbeitung städtebaulicher Planungen .....	58
a) Der Vorhabenträger als Auftraggeber des Planungsbüros	
b) Auszuarbeitende Planungen und Gutachten	
c) Verfahrenssteuerung des Vorhabenträgers und Letztverantwortlichkeit der Gemeinde	
d) Sicherung von Qualitätsstandards	
2. Bodensanierung und Freilegung .....	62
3. Neuordnung der Grundstücksverhältnisse .....	63
a) Aufkaufmodell („Selbstumlegung“)	
b) Modelle der freiwilligen Umlegung	
c) Vereinbarungen unter dem „Mantel“ des amtlichen Umlegungsverfahrens	
4. Unzulässige Flächenbeiträge außerhalb einer Umlegung .....	80
<b>II. Verträge zur Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele</b> .....	87
1. Bindungen zur Sicherung der Grundstücksnutzung .....	87
a) Baupflicht	
b) Geh-, Fahr- und Leitungsrechte	
2. Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen .....	89
3. Bindungen zur Deckung des Wohnbedarfs einkommens- schwacher Bevölkerungsgruppen .....	90
a) Vertragliche Bindungen als Instrument der sozialen „Feinsteuerung“	
b) Die einzelnen Bindungen	
c) Abtretung von Flächen zum Zwecke des sozialen Wohnungsbaus	
d) Ablösung von Sozialbindungen	
4. Bindungen zur Deckung des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung .....	97
a) Einheimischenmodelle ohne gemeindlichen Zwischenerwerb	
aa) Das Weilheimer Modell	
bb) Das Traunsteiner Modell	
cc) Weiterentwickelte Modelle	

dd) Einheimischenmodelle im Rahmen einer freiwilligen Umlegung	
b) Gemeindlicher Zwischenerwerb .....	103
aa) Rechtliche Anforderungen an den Grundstückserwerb durch die Gemeinde im Rahmen eines Zwischenerwerbsmodells	
bb) Rechtliche Anforderungen an die Rück- oder Weiterveräußerung von Grundstücken durch die Gemeinde	
c) Grundstücksveräußerungen durch die Gemeinde und Einheimischenbindungen .....	106
5. Bindungen im Zusammenhang mit der An- und Umsiedlung sowie der Erweiterung von Gewerbebetrieben .....	108
a) Einheimischenmodelle für Gewerbebetriebe	
b) Bindungen zum Zweck des Immissionsschutzes	
c) Verpflichtung zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen	
d) Verpflichtung zur Vergabe von Aufträgen an lokale Bauunternehmer und Handwerker	
6. Gestalterische Bindungen .....	113
7. Ökologische Bindungen .....	114
a) Umweltfreundliche Versorgung mit Wärme und Energie sowie Senkung des Energiebedarfs	
b) Autofreies Wohnen	
c) Abwasserfreies Wohnen	
<b>III. Vereinbarungen zur Übernahme von Kosten und Aufwendungen der Gemeinde .....</b>	<b>120</b>
1. Erstattung der Kosten für städtebauliche Planungen und Gutachten .....	120
a) Beschränkung auf Kosten, die Voraussetzung oder Folge des Vorhabens sind	
b) Verwaltungseigene Personal- und Sachkosten	
2. Erstattung der Kosten einer Bodensanierung und Freilegung .....	122
3. Folgekosten .....	122
a) Aufwendungsersatz	
b) Folgekostenfähige städtebauliche Maßnahmen	
c) Welche Aufwendungen der Gemeinde sind Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens?	
aa) Geplantes Vorhaben	
bb) Festlegung, welche konkreten Folgemaßnahmen in welcher Höhe finanziert werden	

cc) Bedarfsermittlung	
dd) Sachliche, zeitliche und räumliche Voraussetzungen des Kausalzusammenhangs	
ee) Kostenaufteilung bei Folgemaßnahmen, die mehreren Vorhaben dienen	
ff) Folgekosten für schon errichtete Infrastruktureinrichtungen?	
d) Betriebskosten	
4. Erstattung der Kosten für Ausgleichsmaßnahmen .....	131
a) Ausgleichsmaßnahmen außerhalb des Plangebiets	
b) Zeitliche Lockerung des Kausalitätszusammenhangs bei einem Ökokonto	
c) Erstattungsfähiger Aufwand	
5. Erstattung der Kosten für beitragsfähige Erschließungsanlagen .....	133
a) Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsrechts zur Dispositionsfeindlichkeit des Abgabenrechts	
b) Die Theorie der abgabenrechtlichen Sperrwirkung	
c) § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB als umfassende Ermächtigung zur Weitergabe aller ursächlichen Kosten eines Vorhabens	
<b>IV. Der Erschließungsvertrag gem. § 124 BauGB .....</b>	<b>138</b>
1. Inhalt und Abgrenzung des Erschließungsvertrages .....	138
a) Inhalt des Erschließungsvertrages	
b) Abgrenzung zu anderen Verträgen	
c) Besonderheiten des Erschließungsvertrages gegenüber anderen städtebaulichen Verträgen	
d) Kombination des Erschließungsvertrages mit anderen Verträgen	
2. Vertragspartner .....	142
a) Grundstückseigentümer	
b) Erschließungsträger	
c) Kommunal beherrschte Unternehmen	
d) Die Gemeinde als Trägerin der Erschließungslast und als Grundstückseigentümerin	
e) Die Gemeinde als Erschließungsträgerin in Sonderfällen?	
3. Gegenstand des Erschließungsvertrages .....	148
a) Erschließungsgebiet	
b) Erschließungsanlagen	

aa)	Nach Bundes- oder nach Landesrecht beitragsfähige sowie nicht beitragsfähige Erschließungsanlagen	
bb)	Verbesserung, Erweiterung und Unterhaltung von Erschließungsanlagen	
4.	Umfang der Kostenübernahme .....	152
a)	Möglichkeit der 100 %-igen Übernahme der Erschließungskosten	
b)	Erschließungsvertrag und Beitragserhebung	
c)	Erschließungsvertrag und Finanzierung der Herstellung von Ver- und Entsorgungsleitungen durch Benutzungsgebühren	
d)	Übernahme der gemeindlichen Vorlaufkosten	
e)	Ausgeschlossene Kosten	
5.	Einzelne vertragliche Regelungen .....	157
a)	Übertragung der Erschließung, Festlegung des Erschließungsgebiets und Grundlage der Erschließungsmaßnahmen	
b)	Festlegung der herzustellenden Erschließungsanlagen	
c)	Ausbaustandard und Schnittstellenproblematik	
d)	Planung, Ausschreibung und Vergabe	
e)	Beauftragung eines Ingenieurbüros	
f)	Baubeginn	
g)	Baudurchführung	
h)	Haftung, Versicherung und Gefahrtragung	
i)	Fertigstellung der Erschließungsanlagen	
j)	Sicherung der Vertragserfüllung	
k)	Abnahme	
l)	Gewährleistung	
m)	Übernahme der Erschließungsanlagen, Widmung	
n)	Eigentumsübergang	
o)	Kündigung und Rücktritt	
6.	Bauplanungsrechtliche Voraussetzungen .....	168
7.	Anwendbarkeit der öffentlichen Vergabevorschriften .....	169
a)	Der Erschließungsträger als öffentlicher Auftraggeber	
b)	Abschluß des Erschließungsvertrages und Vergaberecht	
8.	Schranken beim Abschluß von Erschließungsverträgen .....	171
a)	Formelle Anforderungen	
aa)	Form	

bb) Zuständigkeit	
cc) Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde	
b) Materielle Schranken	
aa) Angemessenheit	
bb) Sachlicher Zusammenhang	
c) Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen § 124 Abs. 3 Satz 1 BauGB	
9. Erschließungsvertrag und Erschließungspflicht .....	175
10. Kostenweitergabe an die Grundstückseigentümer .....	178
11. Fremdanlieger .....	180
<b>V. Der Durchführungsvertrag zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan gem. § 12 BauGB .....</b>	<b>186</b>
1. Die „Klammerfunktion“ des Durchführungsvertrages .....	186
2. Inhalt des Durchführungsvertrages .....	187
a) Verpflichtung zur Realisierung des Vorhabens innerhalb einer bestimmten Frist	
aa) Vorhaben	
bb) Realisierungswille und -fähigkeit	
cc) Realisierungsfrist	
b) Verpflichtung zur Durchführung der Erschließung innerhalb einer bestimmten Frist	
c) Verpflichtung, die Planungs- und Erschließungskosten ganz oder teilweise zu übernehmen	
d) Sonstige Regelungen	
e) Muster eines Durchführungsvertrages	
3. Anspruch des Vorhabenträgers auf Durchführung des Satzungsverfahrens? .....	200
4. Öffentliche Auslegung des Entwurfs des Durchführungsvertrages? .....	210
5. Vertragsabschluß .....	202
a) Kein Abschlußzwang	
b) Zeitpunkt des Vertragsabschlusses	
c) Rechtsfolgen eines fehlenden Vertragsabschlusses im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses	
d) Wirksamwerden des Durchführungsvertrages	
6. Durchführungsvertrag und Satzung .....	204
a) § 2 Abs. 3 BauGB	
b) Durchführungsvertrag und Abwägung	



- c) Widerspruchsfreiheit
- d) Verlagerung der Konfliktbewältigung in den Durchführungsvertrag

## D. Vertragsmanagement

<b>I. Wirtschaftlichkeitsberechnung auf der Grundlage einer Vollkostenrechnung</b> .....	208
1. Grundlagen der Wirtschaftlichkeitsberechnung .....	208
2. Ermittlung der erzielbaren Einnahmen .....	208
a) Ermittlung der Nettobaulandfläche	
b) Ermittlung des marktgerechten Preises pro m <sup>2</sup> erschlossenes Nettobauland	
3. Ermittlung der Investitionen auf der Basis einer Vollkostenrechnung .....	210
a) Faktoren einer Investitions-Vollkostenrechnung	
b) Ermittlung der einzelnen Kostenpositionen	
4. Zeitliche Erlös-, Kosten- und Finanzplanung .....	214
5. Dynamische Betrachtung (Barwertmethode) .....	216
<b>II. Realistische Einschätzung der eigenen Verhandlungsposition</b> .....	217
1. Planungshoheit der Gemeinde .....	217
2. Tatsächliche wirtschaftliche „Machtposition“ .....	217
3. Einzelne „Machtfaktoren“ .....	218
<b>III. Erfolgsbedingungen der Verhandlungsführung</b> .....	220
1. Frühzeitige Einbringung von professionellem Sachverstand .....	220
2. Strategien zur Bewältigung der „Knackpunkte“ .....	220
a) Die sog. „Ran an das Problem-Strategie“	
b) Die Konsensstrategie	
3. Interessenvertretung mit Augenmaß und Fingerspitzengefühl .....	221
4. Vertrauensbildung durch gerechte Risiko- und Lastenverteilung .....	221
5. Strategie zur Versachlichung von Verhandlungen .....	221
6. Interne Verfahrensführung .....	222
<b>IV. Besonderheiten des Vertragsmanagements beim Abschluß städtebaulicher Verträge</b> .....	223
1. Minimierung des Risikos gemeindlicher Vorlaufkosten .....	223
2. Besonderheiten des zeitlichen Vertragsmanagements .....	223

- 3. Besonderheiten in Fällen mit einer Vielzahl von Eigentümern ..... 223
- 4. Besonderheiten in Fällen mit Beteiligung von Erbengemeinschaften .... 226

## **E. Vertragsgestaltung**

- I. Vorausschauende Vertragsgestaltung** ..... 228
- II. Vorformulierte Textbausteine oder Maßanfertigung?** ..... 229
- III. Sicherungen zur Erfüllung der vertraglichen Pflichten** ..... 230
  - 1. Erforderlichkeit von Sicherungen ..... 230
  - 2. Auswahl eines angemessenen Sicherungsmittels ..... 231
  - 3. Einzelne Sicherungsmittel ..... 232
    - a) Vertragsstrafe
    - b) Bankbürgschaft
    - c) Patronatserklärung
    - d) Dinglich gesichertes Ankaufs- oder Wiederkaufsrecht
    - e) Aufzahlungsverpflichtung
    - f) Dienstbarkeit
    - g) Baulast
    - h) Unterwerfung unter die sofortige Zwangsvollstreckung
    - i) Rechtsmittelverzicht
- IV. Vertragliche Risikoübernahme** ..... 242
  - 1. Risikoübernahme bei Scheitern des Bebauungsplans oder bei Abweichen der Planung vom vertraglich vorausgesetzten Inhalt ..... 242
  - 2. Risikoübernahme beim Verkauf gemeindeeigener Grundstücke ..... 243
- V. Vertragsanpassungsklauseln bei Änderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen** ..... 244

## **F. Leistungsstörungen**

- I. Mögliche Leistungsstörungen** ..... 246
- II. Anwendbare Rechtsvorschriften** ..... 248
  - 1. Regelungshierarchie ..... 248
  - 2. Die einzelnen Regelungen zu Leistungsstörungen ..... 248
    - a) Regelungen zu Leistungsstörungen im BauGB
    - b) Regelungen zu Leistungsstörungen im VwVfG
    - c) Regelungen zu Leistungsstörungen im BGB

<b>III. „Leistungsstörungen“ in der Sphäre der Gemeinde</b> .....	251
1. Scheitern des Bebauungsplanverfahrens oder Abweichen der Planung vom vertraglich vorausgesetzten Inhalt .....	251
a) Die Schaffung des Planungsrechts als Bedingung bzw. Geschäftsgrundlage für die vertraglich vereinbarte Gegenleistung des Vorhabenträgers	
b) Stillschweigende vertragliche Risikoübernahme?	
c) Schadensersatz nach § 62 Satz 2 VwVfG i.V.m. § 162 BGB analog?	
2. Nachträgliche Änderung oder Aufhebung des Planungsrechts .....	256
3. Leistungsstörungen bei gemeindlichen Mitwirkungsbefugnissen .....	257
<b>IV. Leistungsstörungen in der Sphäre des Vorhabenträgers</b> .....	258
1. Werkvertragsähnliche Verträge .....	258
2. Tausch- oder kaufvertragsähnliche Verträge .....	259
3. Verträge, die nach allgemeinem Schuldrecht zu behandeln sind .....	260
<b>V. Sonderregelung beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan</b> .....	261
1. Aufhebung des Planungsrechts .....	261
2. Wechsel des Vorhabenträgers .....	262
<b>VI. Ansprüche bei vorvertraglichen Störungen</b> .....	264
1. Verletzung vorvertraglicher Pflichten durch die Gemeinde .....	264
2. Verletzung vorvertraglicher Pflichten durch den Vorhabenträger .....	266
<b>VII. Vertragsanpassung bei Änderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gem. § 60 VwVfG</b> .....	268