

Thomas Burmeister

Praxishandbuch Städtebauliche Verträge



Verlag Deutsches Volksheimstättenwerk GmbH

Inhaltsverzeichnis

A. Der städtebauliche Vertrag als rechtliches Instrument der Kooperation mit Privaten bei der Baulandentwicklung und -erschließung	
I. Wandel der Rahmenbedingungen	2
1. Wandel der politischen Rahmenbedingungen	2
2. Wandel der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen	3
3. Wandel der rechtlichen Rahmenbedingungen	4
II. Interessen und Ziele der Gemeinde	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
III. Interessen und Ziele des Vorhabenträgers	10
1. Planungssicherheit	11
2. Angemessene Risikoverteilung bei Scheitern des Bebauungsplans	12
3. Kalkulationssicherheit	12
IV. Was sind städtebauliche Verträge?	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

I. Vereinbarungen zur Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch den Vertragspartner	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
II. Verträge zur Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele	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 einkommensschwacher 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	
III. Vereinbarungen zur Übernahme von Kosten und Aufwendungen der Gemeinde	120
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	
IV. Der Erschließungsvertrag gem. § 124 BauGB	138
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 Versorgungsleitungen 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
V. Der Durchführungsvertrag zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan gem. § 12 BauGB	186
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

I. Wirtschaftlichkeitsberechnung auf der Grundlage einer Vollkostenrechnung	208
1. Grundlagen der Wirtschaftlichkeitsberechnung	208
2. Ermittlung der erzielbaren Einnahmen	208
a) Ermittlung der Nettobaulandfläche	
b) Ermittlung des marktgerechten Preises pro m ² 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
II. Realistische Einschätzung der eigenen Verhandlungsposition	217
1. Planungshoheit der Gemeinde	217
2. Tatsächliche wirtschaftliche „Machtposition“	217
3. Einzelne „Machtfaktoren“	218
III. Erfolgsbedingungen der Verhandlungsführung	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
IV. Besonderheiten des Vertragsmanagements beim Abschluß städtebaulicher Verträge	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

III. „Leistungsstörungen“ in der Sphäre der Gemeinde	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
IV. Leistungsstörungen in der Sphäre des Vorhabenträgers	258
1. Werkvertragsähnliche Verträge	258
2. Tausch- oder kaufvertragsähnliche Verträge	259
3. Verträge, die nach allgemeinem Schuldrecht zu behandeln sind	260
V. Sonderregelung beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan	261
1. Aufhebung des Planungsrechts	261
2. Wechsel des Vorhabenträgers	262
VI. Ansprüche bei vorvertraglichen Störungen	264
1. Verletzung vorvertraglicher Pflichten durch die Gemeinde	264
2. Verletzung vorvertraglicher Pflichten durch den Vorhabenträger	266
VII. Vertragsanpassung bei Änderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gem. § 60 VwVfG	268