

# **Gemeindliche Projektsteuerung durch städtebauliche Verträge, vorhabenbezogene Bebauungspläne und zivilrechtliche Verträge**

Bayerische Akademie Ländlicher Raum e.V.  
Mittwoch, 22.11.2018

**Dr. Gerhard Spieß**  
**Rechtsanwalt**  
Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
Mediator

# Einsatzmöglichkeiten städtebaulicher Verträge

## § 11 BauGB

- Spannungsfeld zwischen unzulässiger Planbindung und kooperativer Planung
- Wichtiges Handlungsinstrumentarium zur Durchsetzung städtebaulicher Ziele
- Begrenzte Festsetzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan
- Kaum noch ein Bebauungsplan ohne städtebaulichen Vertrag

# Vorbereitung und Durchführung von städtebaulichen Maßnahmen (Abs. 1 Satz 2 Nr. 1)

- Beispielhafte Aufzählung:
  - Privatrechtliche Neuordnung der Grundstücksverhältnisse (freiwillige Umlegung)
  - Bodensanierung (Herstellung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse für eine Wohnbebauung)
  - Freilegung von Grundstücken (Beseitigung bestehender baulicher Anlagen)
  - Sonstige vorbereitende Maßnahmen (Auffangklausel)
  - Erschließung (Integrierung des Erschließungsvertrages durch BauGB-Novelle 2013)
  - Ausarbeitung der erforderlichen städtebaulichen Planungen (technische Durchführung der Planung, vgl. § 4b BauGB)
  - Kostenübernahme für erforderliche Planungen, auch verwaltungsinterne Kosten

# Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele (Abs. 1 Satz 2 Nr. 2)

- Zielbindungs- und Zielsicherungsvertrag
  - z. B. Folgekostenvertrag, Einheimischenmodell
- Verhältnis zur Bauleitplanung
  - Verbot planersetzender Verträge? – VGH Mannheim, Urteil v. 07.07.2017 – 5 S 1867/15
  - Städtebauliche Verträge als Ergänzung zur Bauleitplanung, insbesondere dort, wo Festsetzungen nicht möglich (begrenzter Festsetzungskatalog)
  - Beispiel: Vorhabenbezogener Bebauungsplan (Durchführungsvertrag regelt konkrete Ausgestaltung des Baurechts)
- Fünf Vertragstypen für Zielbindungsverträge (keine abschließende Aufzählung)
  - Vereinbarung über Grundstücksnutzung (z. B. Bauverpflichtung)
  - Durchführung des Ausgleichs im Sinne von § 1a Abs. 3 BauGB
  - Berücksichtigung baukultureller Belange
  - Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumbesorgungsproblemen und
  - Erwerb angemessenen Wohnraums durch einkommensschwächere und wenige begüterte Personen der örtlichen Bevölkerung (enge europarechtliche Vorgaben für Einheimischenmodelle)

# Folgekosten (Abs. 1 Satz 2 Nr. 3)

- Übernahme von Kosten und Aufwendungen, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen (auch Bereitstellung von Grundstücken)
- Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens – Kausalität
- Weitreichende Einschränkung, insbesondere für kleine Baugebiete
  - Erleichterung durch Folgekosten Gesamtkonzept (Kosten für mehrere neu ausgewiesene Baugebiet)
  - Voraussetzung oder Folge eines Vorhabens von planerischer Konzeption der Gemeinde abhängig (Gemeinden können abwägungsfehlerfrei von einer Planung absehen)

# Kraft-Wärme-Kopplung und Solaranlagen (Abs. 1 Satz 2 Nr. 4)

Energetische Qualität von Gebäuden  
(Abs. 1 Satz 2 Nr. 5)

# Rechtliche Rahmenbedingungen städtebaulicher Verträge

- Verbot unzulässiger Planbindungen
- Planungshoheit (Art. 28 Abs. 2 GG, § 2 Abs. 1 BauGB)
- Ergebnisoffene Abwägung gem. § 1 Abs. 7 BauGB
- Kein Anspruch auf Bauleitplanung ( § 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB)
- Verstoß führt zur Nichtigkeit (§ 59 Abs. 1 VwVfG i. V. m. § 134 BGB)
- Zulässig ist aber eine vertragliche Risikoübernahme der Kommune, wenn Bebauungsplanverfahren scheitert (Vorsicht bei Rücktrittsrechten!)

# Kopplungsverbot/Sachzusammenhang

- § 56 Abs. 1 Satz 2 VwVfG, § 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB, § 138 BGB
- Sachzusammenhang der Gegenleistung zum Vorhaben erforderlich (z. B. Schloss Schönberg, BayVGh v. 12.05.2004 – 20 N 04.329)
- Kopplungsverbot: Vereinbarung einer Gegenleistung ist unzulässig, wenn Anspruch auf Gegenleistung besteht: daher Vorsicht bei städtebaulichen Verträgen im Innenbereich
- Besonderes Kausalitätskriterium bei Folgekosten (Sonderregelung des Sachzusammenhangs, vgl. oben)



# Grundsatz der Angemessenheit

- Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsprinzips, § 56 Abs. 1 Satz 2 VwVfG, Generalklausel in § 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB
- Gesamtbetrachtung (nicht nur auf einzelne Vertragsklauseln)
- Planungsbedingte Bodenwertsteigerung als zulässiger Maßstab für Bewertung der Angemessenheit
- Folgerungen:
  - Angemessener Kaufpreis beim Ankauf von Grundstücken
  - Angemessener Anteil des Planungsgewinns muss beim Grundstückseigentümer verbleiben (Welcher Anteil ist angemessen? Keine gesetzliche Grenze, Einzelfallbetrachtung)

# Gleichbehandlungsgrundsatz

- Städtebauliche Rechtfertigung
- Baulandmodelle als Wege zur Gleichbehandlung
- Auch gemeindliche Grundstücke gleich zu behandeln

# Beispiele städtebaulicher Verpflichtungen

- Bau- und Nutzungsverpflichtungen
  - Verpflichtung zu Errichtung von gefördertem Wohnungsbau, Sozialwohnungen
- Belegungs-, Besetzungs- oder Benennungsrechte bei gefördertem oder begünstigtem Wohnraum
- Mietpreisbindungen
- Veräußerungsbeschränkungen

# Sicherungsmittel in städtebaulichen Verträgen

- Vertragsstrafen
- Ankaufs-/Rückkaufsrechte
- Dingliche Sicherungen (Unterlassungsverpflichtungen, Reallasten)
- Bürgschaften

# Zivilrechtliche Verträge und Städtebau

## Beispiele:

- Flächenankauf für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben und Umsetzung städtebaulicher Ziele
- Vorkaufsrechtsausübung
- Dingliche Sicherungen
- Ankaufsrechte oder Rückkaufsrechte
- Erbbaurecht, z. B. als wichtiges Mittel zur Umsetzung von Einheimischenmodellen

# Zivilrechtlicher Vertrag oder städtebaulicher Vertrag?

- Zivilrechtliche Verträge im Zusammenhang mit der Bauleitplanung sind in der Regel auch städtebauliche Verträge.
- Sie unterliegen den rechtlichen Bindungen städtebaulicher Verträge (Angemessenheitsgrundsatz, Kopplungsverbot, Sachzusammenhang, Gleichbehandlung)

# Der Zwischenerwerb als städtebaulicher Vertrag

- Der Erwerb von Grundstücken vor Beginn eines Bauleitplanverfahrens für einzelne Flächen oder für Miteigentumsanteile ist grundsätzlich möglich: BGH, Urteil v. 02.10.1998 – V ZR 45/98
- Kommunaler Grunderwerb im Zusammenhang mit einer Baulandentwicklung bedarf städtebaulicher Rechtfertigung (z. B. Einheimischenförderung, bezahlbarer Wohnraum etc.)
- Städtebauliche Rechtfertigung kann sich aus Zielen des § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB i. v. m. § 1 Abs. 5, Abs. 6 BauGB ergeben (vgl. vorstehend)
- Beispiele: Einheimischenmodell, Wohnbauland für Familien, bezahlbarer Wohnraum

# Rechtliche Vorgaben für den Zwischenerwerb

- Verkehrswert im Zeitpunkt des Vertragsschlusses
- Kein „unter Wert-Ankauf“
- Vorsicht bei Optionsvereinbarungen, Bedingungen, Fälligkeitsabreden und Rücktrittsrechten
- Bei Verkehrswert ist ggfs. „Sondermarktpreis“ zu berücksichtigen
- Angemessenheit begrenzt Flächenanteil für den Erwerb (z.B. 70 % Flächenerwerb kann unzulässig sein: OVG Lüneburg, Urteil v. 21.07.1999 – 1 K 4974/97)
- 50 %-Ansatz rechtlich in der Regel unbedenklich



# Vergabe von Einheimischengrundstücke im Erbbaurecht

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"><li>- Keine Grundstückskosten bei Erwerb</li><li>- Trotz geringer Einkommens- und Vermögenssituation können Einheimische Wohneigentum erwerben</li><li>- Bindungsfristen länger als bei Vertragsmodell</li><li>- <b>BGH:</b> gekoppelt an das Grundeigentum. Bindung auf die Dauer des Erbbaurechts</li><li>- Erhalt der Vermögenswerte auf Dauer bei der Gemeinde</li><li>- Dauerhafte Sicherung des städtebaulichen Ziels „Bezahlbarer Wohnraum für Einheimische“</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Keine Refinanzierung für Gemeinde bei eigenem Grunderwerb</li><li>- Kein Eigentumserwerb bei Einheimischen</li><li>- Rückfall nach Auslaufen des Erbbaurechts</li></ul>

# Dingliche Sicherung zur Absicherung städtebaulicher Ziele

- Ebenfalls Sachzusammenhang zum Städtebau
- Konfliktbewältigung durch dingliche Sicherung problematisch, z. B. Immissionsduldungsdienstbarkeiten

# Vorhabenbezogener Bebauungsplan

- Projektbezogene Sonderform des Bebauungsplan
- Engste Möglichkeit einer Planungsbindung
- Große Freiheit auch bei planerischen Festsetzungen

# Kennzeichen des vorhabenbezogenen Bebauungsplans

- Besteht aus drei Teilen:
  - Vorhabenbezogener Bebauungsplan
  - Vorhaben- und Erschließungsplan
  - Durchführungsvertrag als Klammer
- Keine Bindung an Bebauungsplanfestsetzungen
- Durchführungsfrist und entschädigungslose Aufhebung
- Baurecht wird nur für konkretes Vorhaben geschaffen

# Vorhabenbezogener Bebauungsplan

- Sieht in der Regel aus wie jeder andere Bebauungsplan
- Ein Plandokument aber möglich (in den Bebauungsplan integrierter Vorhaben- und Erschließungsplan, m. E. aber Ausnahme)
- Keine Bindung an den Festsetzungskatalog
- Regelungen zur Veränderungssperre, Vorkaufsrecht, Entschädigungsrecht und Erschließungsbeitragsrecht gelten nicht (§ 12 Abs. 3 Satz 2, Hs. 2 BauGB)

# Vorhaben- und Erschließungsplan

- Konkretisierung des Vorhabens, bis hin zur Bauantragsreife
- Mindestkonkretisierung: Kubatur und Nutzungen
- Durchführungsverpflichtung bezieht sich auf Vorhaben
- Vorhaben- und Erschließungsplan engste Bindung bauleitplanerische Vorgaben

# Durchführungsvertrag

- Kernregelung: Durchführungsverpflichtung
- In der Regel Erschließungsvertrag integriert
- Sonstige städtebauliche Regelungen (Kostenübernahme, Folgekosten, Immissionsschutz, etc.)

# Öffnungsklausel: § 12 Abs. 3a BauGB

- Hintergrund: Rechtsprechung BVerwG
- Festsetzung eines Baugebiets und Konkretisierung ausschließlich über VEP
- Ergänzende Festsetzung gem. § 9 Abs. 2 BauGB: „Zulässig sind nur solche Vorhaben, zu deren Durchführung sich der Vorhabenträger in einem Durchführungsvertrag verpflichtet“
- Austausch und Änderung des VEP möglich ohne Bebauungsplanänderung
- Nachteil: weitere Abwägungsrahmen, bezogen auf Baugebiet