

Vierter Abschnitt

Zusammenarbeit mit Privaten; vereinfachtes Verfahren

§ 11

Städtebaulicher Vertrag

(1) Die Gemeinde kann städtebauliche Verträge schließen. Gegenstände eines städtebaulichen Vertrags können insbesondere sein:

- 1. die Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch den Vertragspartner auf eigene Kosten; dazu gehören auch die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse, die Bodensanierung und sonstige vorbereitende Maßnahmen, die Ausarbeitung der städtebaulichen Planungen sowie erforderlichenfalls des Umweltberichts; die Verantwortung der Gemeinde für das gesetzlich vorgesehene Planaufstellungsverfahren bleibt unberührt;**
- 2. die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele, insbesondere die Grundstücksnutzung, auch hinsichtlich einer Befristung oder einer Bedingung, die Durchführung des Ausgleichs im Sinne des § 1 a Abs. 3, die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung;**
- 3. die Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind; dazu gehört auch die Bereitstellung von Grundstücken;**
- 4. entsprechend den mit den städtebaulichen Planungen und Maßnahmen verfolgten Zielen und Zwecken die Nutzung von Netzen und Anlagen der Kraft-Wärme-Koppelung sowie von Solaranlagen für die Wärme-, Kälte- und Elektrizitätsversorgung.**

(2) Die vereinbarten Leistungen müssen den gesamten Umständen nach angemessen sein. Die Vereinbarung einer vom Vertragspartner zu erbringenden Leistung ist unzulässig, wenn er auch ohne sie einen Anspruch auf die Gegenleistung hätte.

(3) Ein städtebaulicher Vertrag bedarf der Schriftform, soweit nicht durch Rechtsvorschriften eine andere Form vorgeschrieben ist.

(4) Die Zulässigkeit anderer städtebaulicher Verträge bleibt unberührt.

Erläuterungen

Übersicht

1. Allgemeines zu § 11 BauGB
2. Grundsätze städtebaulicher Verträge
3. Vertragstypen des Absatzes 1
 - 3.1 Maßnahmeverträge nach Abs. 1 Satz 2 Nr. 1
 - 3.2 Zielbindungsverträge nach Abs. 1 Satz 2 Nr. 2
 - 3.3 Folgekostenverträge nach Abs. 1 Satz 2 Nr. 3
4. Form der städtebaulichen Verträge
5. Zulässigkeit anderer städtebaulicher Verträge

1. Allgemeines zu § 11 BauGB

Das Baurecht als klassisches Gebiet des besonderen Verwaltungsrechtes ist in besonderer Weise für kooperative Modelle geeignet. Seit über 30 Jahren gibt es im Baurecht vertragliche Regelungen, die sich in Form von Ansiedlungs-, Folgekosten und Ablöseverträgen als notwendiges Instrumentarium der Kommunen bewährt haben. Insbesondere im Baurecht will der Bürger nicht als Verwaltungsobjekt angesehen werden, sondern er vertritt als Grundstückseigentümer, Bauherr, Bauträger oder Nachbar selbstbewusst seine Rechtspositionen. Hinzu kommt, dass auch die Kommunen ohne Verträge Ortsplanungen häufig nicht realisieren können. Es fehlen die effektiven rechtlichen und oft auch finanziellen Mittel, städtebauliche Konzepte, Bauverpflichtungen usw. durchzusetzen und Infrastrukturkosten, z. B. für die Errichtung eines Kinderspielplatzes oder eines Kindergartens, umzulegen. Hinzu kommt, dass ein Bedürfnis nach kooperativem Verwaltungshandeln im Baurecht in den Städten, Märkten und Gemeinden auch aus politischer Sicht besteht, da die kommunalpolitischen Gremien im Regelfall bemüht sind, die sich im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Bauflächen und Infrastruktur ergebenden Probleme auf gutlichem Weg, d. h. vertraglich zu regeln. Mit den bundesgesetzlichen Vorgaben im Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25.5.1976 (BGBl. I S. 1253) und den entsprechenden Vorschriften in den Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder war zwar der Weg zu einem modernen Verwaltungshandeln beschritten, jedoch die Streitfragen waren keineswegs gelöst. Ansätze im öffentlichen Recht, eine Vertragsdogmatik, die der des Zivilrechts vergleichbar ist zu entwickeln, fehlen. Dem entspricht es, dass sich auch die obersten Bundesgerichte nicht auf eine einheitliche Rechtsweglösung für städtebauliche Verträge einigen konnten, sondern je nachdem, wo bei einem konkreten Vertragsverhältnis der Schwerpunkt der Regelungen gesehen wird, Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts oder des Bundesgerichtshofs zu finden sind. So hat der Bundesgerichtshof bereits 1968 einen Grundstückskaufvertrag einer Gemeinde als zulässig angesehen, welcher die Klausel enthielt, nur an ortsansässige Familien zu vermieten (BGH, Urt. vom 20.12.1968, DÖV 1969 S. 861). Die nichtige Verpflichtungserklärung einer Gemeinde, einen Bebauungsplan aufzustellen, wurde vom Bundesgerichtshof in eine rechtswirksame Risikoübernahme im Falle des Scheiterns einer Bauleitplanung umgedeutet (BGH, Urt. vom 22.11.1979, NJW 1980 S. 826). Auch der Grundstückskaufvertrag einer Gemeinde mit Ausschluss von bestimmten Gewerben durch Dienstbarkeitsbestellung hielt der Bundesgerichtshof für zulässig (BGH, Urt. vom 22.6.1983, NJW 1984 S. 924). Gleiches galt für einen zulässigen Grundstückskaufvertrag einer Gemeinde mit der Verpflichtung, die Festsetzung eines Bebauungsplans einzuhalten (BGH, Urt. vom 7.2.1985, NJW 1985 S. 1892). Demgegenüber zeigen sich in der neueren Rechtsprechung der Zivilgerichte wesentlich restriktivere Züge. So sieht das OLG Hamm die Vereinbarung eines Wiederkaufsrechts bei einem Einheimischenmodell mit einer Gesamtlaufzeit von 20 Jahren zugunsten der Gemeinde als Verkäuferin als unangemessene Benachteiligung an (Urt. vom 11.1.1996, NJW 1996 S. 2104). Das Oberlandesgericht München vertritt die Auffassung, dass eine Vereinbarung bei einem Einheimischenmodell, dass der Erwerber im Falle des Verstoßes gegen die Verpflichtung das Vertragsobjekt selbst während eines bestimmten Zeitraumes zu nutzen, die Differenz zwischen (subventioniertem) Kaufpreis und ortsüblichem Verkehrswert nachzuzahlen hat, als Vertragsstrafe zu behandeln sei, die gegen die Grundsätze von Treu und Glauben verstoßen könne (Urt. vom 27.6.1994, LSK 1995, 270264). Des Weiteren hat das Oberlandesgericht München der bisherigen Praxis der Gemeinden, Optionsverträge zum Ankauf von Grundstücken im Vorfeld einer Bauleitplanung abzuschließen, rechtliche Bedenken entgegengesetzt. Es vertritt die Auffassung, dass es bei einem Einheimischenmodell mit einer Ankaufsvereinbarung für die Beurteilung des angemessenen Kaufpreises nicht auf den Zeitpunkt des Abschlusses des Optionsvertrages, sondern auf den Zeitpunkt der Annahme des Kaufangebotes ankommt (Urt. vom 12.4.1999, LSK 2000, 470573). Auch das Bundesverwaltungsgericht zeigt im Gegensatz zu früheren, sehr kommunalfreundlichen Entscheidungen (Urt. vom 4.2.1966, NJW 1966 S. 1936 und 5.7.1974, NJW 1975 S. 70) eine restriktivere Haltung zu öffentlich-recht-

lichen Verträgen im Baurecht. Generell ist festzustellen, dass das Bundesverwaltungsgericht den Kommunen dann einen weiten Gestaltungsspielraum zuerkennt, wenn die Gemeinde als Grundstückseigentümerin auftritt und städtebauliche Ziele durch vertragliche Regelungen absichern will (BVerwG, Urt. vom 15. 12. 1989, BayVBl. 1990 S. 281).

Eine restriktive Interpretation wird insbesondere bei abgabenrechtlichen Verträgen und Folgekostenverträgen an den Tag gelegt (BVerwG, Urt. vom 23. 8. 1991, NJW 1992 S. 674 zum Erschließungsvertrag und Urt. vom 14. 8. 1992, NJW 1993 S. 1810 zu Folgekostenverträgen).

Der Gesetzgeber hat bereits im Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. 4. 1993 (BGBl. I S. 466) die Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen von Erschließungsverträgen erweitert und zugleich eine Regelung des städtebaulichen Vertrags in § 6 BauGB-Maßnahmengesetz vorgenommen.

§ 11 BauGB enthält in Nachfolge von § 6 BauGB-Maßnahmengesetz eine Vollregelung des städtebaulichen Vertrags. Dabei handelt es sich um eine Klarstellung und Absicherung der bereits nach früherem Recht zulässigen öffentlich-rechtlichen Formen des kooperativen Handelns im Städtebaurecht (*Battis/Krautzberger/Löhr*, § 11 BauGB Rn. 1). Insofern gelten die von der Rechtsprechung im Vorfeld der Regelung des § 11 BauGB entwickelten Grundsätze nach wie vor; auch die Frage, ob die **Zivil- oder Verwaltungsgerichtsbarkeit** für einen städtebaulichen Vertrag zuständig ist, wurde im Rahmen des § 11 BauGB **nicht entschieden**. Dabei handelt es sich bei städtebaulichen Verträgen stets um Vertragsmodelle, die im Zusammenhang mit städtebaulichen Verfahren (z. B. Baugenehmigungsverfahren, Bauleitplanungsverfahren) abgeschlossen werden, und es liegt insofern nahe, die Verträge als öffentlich-rechtliche Verträge anzusehen. Richtschnur ist die Entscheidung des gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes vom 10. 4. 1986 (BGHZ 97, 312), nach der es für die Abgrenzung vom öffentlichen und privatrechtlichen Vertrag auf den Schwerpunkt des Vertragsgegenstandes ankommt. Dem entspricht es, dass das Bundesverwaltungsgericht zu den Einheimischenmodellen den Schwerpunkt des Vertrages nicht in der Kombination von Bauleitplanung und vertraglichen Bindungen, sondern im Kaufvertrag gesehen hat, so dass alle Einheimischenmodelle nunmehr der Zivilgerichtsbarkeit unterliegen (BVerwG, Urt. vom 11. 2. 1993, NJW 1993 S. 2695). Da die Gemeinden bei Einheimischenmodellen in der Regel Formularverträge verwenden, stellt sich die weitere Frage, ob das Recht über die **Allgemeinen Geschäftsbedingungen** hierauf Anwendung findet. Der Bundesgerichtshof hat dies für Verträge vor Ablauf der Umsetzungsfrist für die EG-Richtlinie vom 5. 4. 1993 verneint; für Neuverträge dürfte die Inhaltskontrolle nach den Regelungen über die Allgemeinen Geschäftsbedingungen jedoch Anwendung finden (BGH, Urt. vom 29. 11. 2002, NVwZ 2003 S. 371). Grund hierfür ist, dass die Unternehmereigenschaft einer Kommune bei Bauplatzverkäufen trotz einer öffentlichen Zweckverfolgung nicht zu verneinen sein dürfte (BGH, Urt. vom 24. 6. 2003, NJW 2003 S. 2742). Zu beachten sind bei diesen Verträgen zudem die Schuldrechtsmodernisierung und die Verbraucherschutzrichtlinien (*Grziwotz*, NVwZ 2002 S. 391f.).

2. Grundsätze städtebaulicher Verträge

Gemäß § 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB kann ein **Anspruch auf die Aufstellung oder Änderung von Bauleitplänen vertraglich nicht begründet** werden. Insofern sind auch vertragliche Zusagen einer Gemeinde, einen inhaltlich näher bestimmten Bebauungsplan innerhalb einer bestimmten Frist aufzustellen, unwirksam (BGH, Urt. vom 22. 11. 1979, NJW 1980 S. 826).

Zulässig ist es jedoch, ein Rücktrittsrecht zugunsten des Grundstückseigentümers für den Fall zu vereinbaren, dass die Bauleitplanung bis zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht realisiert wird. Zulässig sind ebenfalls so genannte Bauplanungsgarantien, bei denen die Gemeinde vertraglich zusagt, für das Risiko eines Scheiterns der Planung einzustehen.

§ 11 BauGB – Kommentar

Es gilt generell, dass die Gemeinde ihre Planungshoheit nach den Grundsätzen des § 1 BauGB ausüben muss und nicht davon abhängig machen darf, ob Grundstückseigentümer bereit sind, Teilflächen an die Gemeinde zu veräußern. So ist ein Bebauungsplan abwägungsfehlerhaft, wenn die Gemeinde ein Grundstück nicht in den Bebauungsplanumgriff aufnimmt, obwohl dies städtebaulich erforderlich ist, nur weil sich ein Grundstückseigentümer weigert, einen Grundstücksteil an die Gemeinde zu veräußern (BVerwG, Urt. vom 20. 11. 1995, NVwZ 1996 S. 888).

Ein städtebaulicher Vertrag ist nur dann rechtlich zulässig, wenn die Gemeinde einen **erlaubten Zweck** verfolgt. Solche erlaubten Zwecke sind in § 11 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 BauGB beispielhaft aufgelistet. Es verstößt jedoch gegen das **Kopplungsverbot**, wenn die Gemeinde eine Bauleitplanung von dem Abschluss eines Vertrages abhängig macht, dessen Vertragsgegenstand in keinem Zusammenhang mit der Bauleitplanung steht. So ist ein städtebaulicher Vertrag, mit dem sich ein Grundstückseigentümer verpflichtet, ein auf seinem Grundstück befindliches Schloss zu sanieren sowie der Gemeinde das Teileigentum an der Schlosskapelle zu übereignen und die Gemeinde im Gegenzug hierzu sich bereit erklärt, auf Grundstücken des Eigentümers, die in keinem Zusammenhang mit dem Schloss stehen, ein Wohnbaugebiet auszuweisen, wegen Verstoßes gegen das Kopplungsgebot nichtig (BayVGh, Urt. vom 12. 5. 2004, DVBl. 2004 S. 975). Der weitere Fall der unzulässigen Kopplung bei städtebaulichen Verträgen wurde ausdrücklich in § 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB geregelt; danach ist die Vereinbarung einer vom Vertragspartner zu erbringenden Leistung unzulässig, wenn er auch ohne sie einen Anspruch auf die Gegenleistung hätte. Daher kann die Gemeinde, sofern ein Bauantrag rechtlich zulässig ist, ihr Einvernehmen nicht von dem Abschluss eines Vertrages abhängig machen. Etwas anderes gilt dann, wenn im Vertrag z. B. die Übereignung von Erschließungsflächen geregelt wird und der Bauantrag nur bei Abschluss des Vertrages eine gesicherte Erschließung beinhaltet (§ 56 Abs. 2 VwVfG).

Als weiterer Grundsatz des städtebaulichen Vertragsrechts gilt das **Gebot der Angemessenheit** der vertraglichen Regelung (§ 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB). Dieser Grundsatz ist auch in § 124 Abs. 3 Satz 1 BauGB sowie in § 56 Abs. 1 Satz 2 VwVfG geregelt. Das Gebot der Angemessenheit ist unter Beachtung der gesamten Umstände des Vertrags und bei wirtschaftlicher Betrachtung des Gesamtvorganges objektiv zu beurteilen. Das Bundesverwaltungsgericht stellt nicht nur auf die Vertragspartner ab, sondern auch auf den „Letztkauf“, an den später die Kosten weitergegeben werden (BVerwG, Urt. vom 14. 8. 1992, NJW 1992 S. 1642).

Kriterien für die Beurteilung der Angemessenheit sind die durch das geschaffene Baurecht bewirkte Werterhöhung der Grundstücke des Vertragspartners, der Gesamtumfang der von diesem getätigten Investitionen und der erzielte Gewinn. Strittig ist, ob die Werterhöhung eine oberste Grenze darstellt und ob dem Eigentümer ein bestimmter Anteil des planungsbedingten Wertzuwachses belassen werden muss (Oerder, NVwZ 1997 S. 1190). Richtigerweise ist zu differenzieren. Sofern aufgrund der Situationsbedingtheit des Grundstücks Maßnahmen (Lärmschutz, Hochwasserfreilegung usw.) vorgenommen werden müssen, die dazu führen, dass kein Planungsgewinn übrig bleibt, so kann dennoch ein städtebaulicher Vertrag über diese Maßnahmen rechtlich zulässig und angemessen sein. Insbesondere dann, wenn ein Investor nicht bereit ist, der Gemeinde gegenüber seine Kalkulation offen zu legen, sollte eine gerichtliche Überprüfung städtebaulicher Verträge den Gestaltungsspielraum der Beteiligten bei der Beurteilung der Angemessenheit respektieren (zutreffend *Hien* in Festschrift für Schlichter 1995 S. 129).

Insbesondere bei Einheimischenmodellen stellt sich die Frage der Angemessenheit des Kaufpreises dann, wenn die Gemeinde die Ausweisung von Baugrund davon abhängig macht, dass an sie Grundstücksflächen im Plangebiet nur zu einem Bruchteil des Verkehrswerts veräußert werden. Für den zivilrechtlichen Bereich ist es geklärt, dass ein Kaufvertrag nach § 138 Abs. 1 BGB sittenwidrig und somit nichtig sein kann, wenn der Kaufpreis in erheblicher Weise vom Verkehrswert abweicht. So nimmt der Bundes-

gerichtshof an, dass die Vermutungsregel der Sittenwidrigkeit gegeben ist, wenn eine Unterschreitung des Kaufpreises um die Hälfte des Wertes des Grundstücks stattfindet (BGH, Urt. vom 5.10.2001, NJW 2002 S. 429; Urt. vom 19.7.2002, NJW 2002 S. 3165). Der Planungsgewinn, den der Verkäufer durch die Baulandausweisung erzielt, kann einen nicht marktgerechten Preis für die verkauften Flächen nicht kompensieren (a. M. LG München, Urt. vom 19.5.2004, NVwZ 2005 S. 119). Zu den Grundsätzen, die beim Abschluss städtebaulicher Verträge zu beachten sind, gehört weiter, dass die Gemeinde nur die Folgekosten im Rahmen einer Baulandausweisung fordern kann, die kausal durch das Baugebiet verursacht worden sind (siehe dazu unten Erl. 3.3).

3. Vertragstypen des Absatzes 1

3.1 Maßnahmenverträge nach Abs. 1 Satz 2 Nr. 1

Nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB kann die **Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen** durch den Vertragspartner auf eigene Kosten Gegenstand eines städtebaulichen Vertrags sein.

Solche städtebaulichen Maßnahmen sind auch Erschließungsmaßnahmen; jedoch ist § 124 BauGB hierfür die spezielle in die landesrechtliche Kompetenz gestellte Vorschrift. Ein Spannungsverhältnis entsteht daraus jedoch nicht, da nach beiden Vorschriften die vollständige Übernahme von Erschließungskosten vereinbart werden kann (zutreffend *Battis/Krautzberger/Löhr*, § 11 BauGB Rn. 6, 19). Die Ausarbeitung von städtebaulichen Plänen (Flächennutzungsplanänderung, Bebauungsplanentwurf) kann Gegenstand eines städtebaulichen Vertrags sein; die Gemeinde kann gemäß § 4 b BauGB auch die Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten Dritten übertragen; jedoch hat sie weiterhin die Verantwortung dafür, dass die Verfahrensschritte nach §§ 3 bis 4 a BauGB rechtmäßig durchgeführt werden, und auch die Bewertung der Ergebnisse nach § 1 Abs. 7 BauGB (Gebot der gerechten Abwägung) obliegt allein der Gemeinde. Sofern die Gemeinde die **Ausarbeitung von Plänen** auf Dritte überträgt, sollte sie Regelungen aufnehmen, wer die Planungskosten im Fall des Scheiterns der Planung trägt und nach dem Gebot der Angemessenheit sicherstellen, dass die Grundstückseigentümer nur mit den Planungskosten, die für ihre Grundstücke entstehen, belastet werden.

Generell angesprochen hat der Gesetzgeber auch die Möglichkeit, **städtebauliche Verträge über die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse** abzuschließen (§ 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 Halbs. 1 BauGB). Die so genannte freiwillige Umlegung betrifft einen Vertrag der Grundstückseigentümer in einem Baugebiet untereinander und mit der Gemeinde. Eine freiwillige Umlegung ist zulässig, wenn mit Einverständnis aller betroffenen Eigentümer die Aufteilung der Verteilungsmaße nach anderen als den gesetzlichen Maßstäben (§ 56 Abs. 2 BauGB) und die Abwicklung in Geld statt der Zuteilung eines Grundstücks (§ 59 Abs. 4 Nr. 1 BauGB) erfolgt (BVerwG, Urt. vom 6.7.1984, NJW 1985 S. 989). Das Umlegungsrecht soll auch einer Vereinbarung nicht entgegenstehen, mit der alle Beteiligten ohne Bezug zum Umlegungsvorteil und zum Wert der Einwurfsfläche neben einem Flächenbeitrag einen Geldbeitrag zu den Kosten der Umlegung übernehmen. Zulässig ist es auch, wenn in einem mit Einverständnis aller Beteiligten vereinbarten Flächenabzug ein Baugrundstück enthalten ist, das die Gemeinde zur Bebauung an einen Dritten veräußert.

Voraussetzung ist, dass es sich um eine Umlegung handelt, d. h. der in § 45 BauGB festgelegte Zweck des Umlegungsverfahrens (Anpassung der Grundstücksverhältnisse an die Vorgaben eines Bebauungsplans bzw. der Umgebungsbebauung) gewährleistet ist. Es ist nicht zulässig, dass die Gemeinde die Durchführung einer Bauleitplanung von einer freiwilligen Umlegung abhängig macht, obwohl diese wegen der geringen Anzahl der Eigentümer nicht erforderlich ist (a. M. wohl BVerwG, Beschl. vom 17.7.2001, NVwZ 2002 S. 473). Gleichmaßen ist es unzulässig, dass die Gemeinde sich weigert, sich an einer privaten Umlegung zu beteiligen, weil sie im gesetzlichen Umlegungsverfahren einen Flächenbeitrag von 30 % erhalten möchte (BGH, Urt. vom 2.4.1981, NJW 1981 S. 2124).

§ 11 BauGB – Kommentar

Bei der freiwilligen Umlegung ist der Grundsatz der Angemessenheit in besonderer Weise zu berücksichtigen. Zwar besteht bei der freiwilligen Umlegung keine strikte Bindung an die Bemessungsgrenze von 30 % für den Flächenbeitrag (§ 58 Abs. 1 Satz 2 BauGB), jedoch darf der Vertrag bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise nicht zu einer übermäßigen Belastung der Eigentümer führen. Die Gemeinde darf sich nicht einen den Umständen nach unangemessenen hohen Vorteilsausgleich versprechen lassen. Die in § 58 Abs. 1 Satz 2 BauGB vorgegebene Größenordnung für die Bemessung des Flächenbeitrags kann durchaus als Richtschnur angesehen werden (BVerwG, Beschl. vom 17.7.2001, NVwZ 2002 S. 473).

Auch **Verträge über die Bodensanierung**, d. h. die Entsorgung von Altlasten, werden vom Gesetzgeber als Beispiel für städtebauliche Verträge aufgeführt.

3.2 Zielbindungsverträge nach Abs. 1 Satz 2 Nr. 2

Die **Zielbindungs- oder Planverwirklichungsverträge** dienen der Förderung und Sicherung eines mit der Bauleitplanung verfolgten Zieles.

Ein wichtiger Regelungsgegenstand bei den Vereinbarungen über die Grundstücksnutzung ist die **Bauverpflichtung**. Das in §§ 175, 176 BauGB geregelte Baugebot ist in der Praxis kaum anwendbar; die vertragliche Bauverpflichtung stellt für die Gemeinden ein wirksameres Instrument dar. Solche Bauverpflichtungen dienen zur raschen Bebauung von Plangebieten und können helfen, die Erschließungskosten einzugrenzen. Auch Entsiegelungsverpflichtungen oder Bepflanzungsregelungen können Gegenstand eines städtebaulichen Vertrags sein.

Zu nennen sind des Weiteren **Regelungen über die Nutzungsbefugnisse der Baugrundstücke**. So können dem Eigentümer einzelne Handlungen durch eine Dienstbarkeit untersagt oder aus dem Eigentum schließende Rechte genommen werden. Zu nennen sind z. B. die **Fremdenverkehrsdiensbarkeit**, mit der die gewerbliche Nutzung eines Grundstücks als Beherbergungsbetrieb gesichert wird (BayObLG, NJW 1986 S. 2485).

Auch die Regelungen über den **Ausgleich für Eingriffe in Natur und Landschaft** nach § 1a Abs. 3 BauGB können durch städtebauliche Verträge erfolgen. § 135a Abs. 3 BauGB bestimmt, dass die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen auf andere Weise möglich ist und gestattet somit den Abschluss entsprechender städtebaulicher Verträge (BVerwG, Urt. vom 9.5.1997, NVwZ 1997 S. 1216).

Vor Abschluss eines solchen Vertrages sollte sich die Gemeinde Klarheit über das ökologische Ausgleichskonzept für das Baugebiet verschaffen. Es ist die Frage zu klären, ob der Vorhabenträger die Ausgleichsmaßnahme durchführen soll oder ob es zweckmäßiger ist, dass die Gemeinde die Maßnahmen selbst vornimmt und dem Vorhabenträger oder Eigentümer die Kosten in Rechnung stellt. Sofern der Vorhabenträger technisch, wirtschaftlich und rechtlich zur Durchführung in der Lage ist, sollte die Gemeinde einen entsprechenden Vertrag abschließen; in der Praxis sind aber Kostenübernahmeverträge die Regel. Die Maßnahmen können dann Gegenstand eines Vertrages gemäß § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB sein, wenn sie als Ausgleich für die geplanten Baumaßnahmen anzusehen sind. Sofern die Gemeinde dem Eigentümer die Kosten für Kompensationsmaßnahmen durch Vertrag auferlegen will, kann es sich auch um Maßnahmen außerhalb des Baugebiets handeln. Die Ausgleichsmaßnahmen müssen ihre Ursache in den Eingriffen durch die geplanten Baumaßnahmen haben. Dies kann dann zweifelhaft sein, wenn die Maßnahmen nicht im Rahmen des Bebauungsplans oder des Flächennutzungs-/Landschaftsplans eine **Zuordnung zum konkreten Baugebiet** erfahren haben. Daher muss einer vertraglichen Regelung die Entscheidung der Gemeinde vorausgehen, an welchem Ort und in welchem Umfang die entsprechenden Ausgleichsmaßnahmen vorgenommen werden sollen. Insofern hängt letztlich die Zulässigkeit der vertraglichen Regelungen von der Ab-

wägung im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens ab. Nur dann, wenn im Rahmen der Abwägung der privaten und öffentlichen Belange die vorgesehenen Kompensationsmaßnahmen für die im Baugebiet vorgenommenen Eingriffe in die Natur als ordnungsgemäßer Ausgleich angesehen werden können, ist ein entsprechender Vertrag rechtlich zulässig. Die Vereinbarung einer pauschalen Zahlung zugunsten eines Ökokontos für Ausgleichsmaßnahmen ohne Bezeichnung der konkreten Maßnahmen ist nicht zulässig. Als Vertragsinhalt kommt z. B. die **Übernahme der Kosten für Planung, Erwerb, Freilegung der Flächen sowie die Herstellung von ökologischen Maßnahmen** in Betracht. Auch die Durchführung von **Pflegemaßnahmen** kann vereinbart werden; fraglich ist jedoch, ob die Verpflichtung, Pflegemaßnahmen durchzuführen, unter dem Gesichtspunkt der Angemessenheit eine zeitliche Beschränkung erfahren muss.

Bei mehreren Vorhabenträgern sollte die Verteilung der Kosten auch in den Verträgen anteilig nach den zulässigen Grundflächen oder einem sonstigen Verteilungsmaßstab gemäß § 135b BauGB erfolgen.

Ziel eines städtebaulichen Vertrags kann auch die Deckung des **Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen** oder die **Deckung des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung** sein.

Die Zulässigkeit von Einheimischenmodellen ist seit der Grundsatzentscheidung des Verwaltungsgerichts zum Weilheimer Modell anerkannt (BVerwG, Urt. vom 11.2.1993, NVwZ 1993 S. 1099). Der Gesetzgeber hat die Zulässigkeit entsprechender Verträge auch in § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB ausdrücklich angesprochen. Die Zwischenerwerbsmodelle werden regelmäßig als zivilrechtliche Verträge qualifiziert, da sich die Gemeinde mit den Vereinbarungen im Bereich des Privatrechts bewegt. Bei ihnen kauft die Gemeinde vor einer Baulandausweisung Miteigentumsanteile an Grundstücken und führt anschließend die Bauleitplanung durch. Danach werden die Flächen aufgeteilt, die ursprünglichen Eigentümer können ihren Flächenanteil frei verwerten, während die Gemeinde ihre Flächen nach so genannten Einheimischenrichtlinien verbilligt an ortsansässige Bürger abgibt. Der Bundesgerichtshof sieht Zwischenerwerbsmodelle als zulässige Rechtsgeschäfte an, wenn ein Grundstückseigentümer einen Teil seines im Außenbereich liegenden Grundstücks zu einem marktgerechten Preis (Bauerwartungsland) an die Gemeinde zur Beschaffung von Bauland im Rahmen eines Einheimischenmodells verkauft und sie ihm dafür in Aussicht stellt, sie werde das gesamte Grundstück in den Bebauungsplan aufnehmen (BGH, Urt. vom 2.10.1998, NJW 1999 S. 208). Insbesondere liegt kein unzulässiges Kopplungsgeschäft vor, wenn die Gemeinde beim Erwerb des Grundstücks einen Kaufpreis leistet, der dem Marktwert zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses entspricht (BGH, Urt. vom 2.10.1998, NJW 1999 S. 208, siehe aber zu Optionsverträgen OLG München, Urt. vom 12.4.1999, NotBZ 1999 S. 177 „Es kommt nicht auf den Verkehrswert zum Zeitpunkt der Abgabe des notariellen Kaufangebotes an, sondern zum Zeitpunkt der Auflassung des Grundstücks“). Bei der Frage, ob die Gemeinde Grundstücke auch zu einem niedrigeren Kaufpreis als dem Verkehrswert erwerben darf, ist zu berücksichtigen, dass bei Einheimischenmodellen ein Sondermarkt entsteht, bei dem auch ein niedrigerer Kaufpreis mit maximal 30 % Abschlag vom Verkehrswert gezahlt werden kann (BayVGH, Urt. vom 11.4.1990, NVwZ 1990 S. 979). Strittig ist die Frage, ob die Gemeinde im Rahmen der Zwischenerwerbsmodelle auch einen Gewinn erzielen darf. Dies ist dann der Fall, wenn die Gemeinde zum Grundstückserwerbspreis neben dieser Planungs- und Erschließungskosten einen Aufschlag für die Infrastruktur ansetzt. Gegen einen solchen Aufschlag bestehen keine Bedenken, wenn dieser tatsächlich dafür verwendet wird, notwendige Aufwendungen für das Baugebiet zu finanzieren (§ 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB). Sofern die Mittel ohne einen zwingenden unmittelbaren Zusammenhang zum Baugebiet für Infrastrukturmaßnahmen (z. B. Bau eines Kindergartens) eingesetzt werden sollen, dürfte ebenfalls ein gewisser Spielraum bei der Höhe eines solchen Aufschlages für die Gemeinde anzunehmen sein. Der Grundstücksverkäufer hat hierdurch keinen Nachteil, sofern die Gemeinde das Grundstück zum Verkehrswert erworben hat; der Käufer hat trotz

§ 11 BauGB – Kommentar

des Aufschlages einen Vorteil, wenn der Kaufpreis für das Grundstück niedriger ist als der ortsübliche Marktwert für Baugrundstücke. Bedenken bestehen jedoch dann, wenn nicht mehr das Einheimischenmodell, sondern die Gewinnerzielung der Gemeinde im Vordergrund steht.

Die Entscheidung über die Vergabe von Grundstücken für Einheimische stellt einen Verwaltungsakt dar (VG München, Urt. vom 27.2.1996, BayVBl. 1997 S. 533; OVG Münster, Beschl. vom 30.6.2000, NJW 2001 S. 698). Dies hat für Mitkonkurrenten Bedeutung.

Entsprechend der Zwei-Stufen-Theorie erfolgt auf der ersten Stufe die Grundlagenentscheidung, zu ihrer Ausführung wird auf der zweiten Stufe ein privatrechtlicher Kaufvertrag abgeschlossen. Dieser enthält nicht nur die üblichen Kaufvertragsbestimmungen, sondern darüber hinaus Regelungen zur Sicherung der öffentlich-rechtlichen Zweckbestimmung. Zivilgerichte haben sich in einer Vielzahl von Entscheidungen mit der Angemessenheit von Sicherungsklauseln der Gemeinden befasst (OLG München, Urt. vom 11.1.1996, BayVBl. 1997 S. 536; OLG München, Urt. vom 27.6.1994, BayVBl. 1995 S. 282; OLG Koblenz, Urt. vom 5.11.1997, DNot-Report 1998 S. 25). Daraus ergibt sich, dass die **Vereinbarung von Wiederkaufsrechten** maximal 20 Jahre seit Abschluss des Kaufvertrages rechtlich zulässig ist. Generell gilt, umso höher die Subventionierung des Käufers durch die Gemeinde ausgefallen ist, desto eher sind vertragliche Sicherungen mit einschneidenden Sanktionen gerechtfertigt. Falls die Gemeinde bei Einheimischenmodellen eine **Nachzahlungspflicht** auf den Kaufpreis vereinbart, wenn der (subventionierte) Käufer während der Bindungszeit von den Regelungen im Einheimischenmodell abweichen will, ist für die Geltendmachung dieser Nachzahlungspflicht auf die Dauer des vertrags-treuen Verhaltens des Käufers Rücksicht zu nehmen. Sofern z. B. der Käufer zehn Jahre seine Vertragspflichten bei einer vereinbarten Bindungszeit von 20 Jahren erfüllt hat, kommt eine angemessene Reduzierung der Nachzahlungspflicht in Betracht (OLG Hamm, Urt. vom 11.1.1996, NJW 1996 S. 2104).

3.3 Folgekostenverträge nach Abs. 1 Satz 2 Nr. 3

Es handelt sich bei den Folgekostenverträgen um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag, der Aufwendungen der Gemeinde für Infrastruktureinrichtungen, z. B. Schulen, Kindergärten, Hort- und Spielplätze usw. beinhaltet. Dabei gilt der Grundsatz, dass die Gemeinde die im Zusammenhang mit einem Bauvorhaben entstehenden Aufwendungen für die kommunale Infrastruktur grundsätzlich aus ihren eigenen (Steuer-)Einnahmen bestreiten muss; sie darf nicht eine Art allgemeine Zuzugsabgabe erheben (BVerwG, Urt. vom 6.7.1973, NJW 1973 S. 1895). Zudem darf sich die Gemeinde nur von den ihr **tatsächlich entstandenen nicht anderweitig gedeckten Aufwendungen** entlasten (BVerwG, Urt. vom 14.8.1992, NVwZ 1993 S. 1810). Die Gemeinde muss somit die **Ursächlichkeit der Aufwendungen im Hinblick auf die zu ersetzenden Kosten im Einzelnen belegen** (BayVG, Urt. vom 12.5.2004, BayVBl. 2004 S. 975). Bei den Folgekostenverträgen ist die Ursächlichkeit der Aufwendungen durch ein Bauvorhaben der Gradmesser für ihre Zulässigkeit. Die Gemeinde ist nicht berechtigt, pauschal Einrichtungen wie Kindergärten, Schulen, Sportanlagen, Friedhöfe usw. aufzulisten und dem Bauträger als Folgekosten in Rechnung zu stellen. Vielmehr ist es notwendig, dass diese Einrichtungen aufgrund des Baugebiets auch vom Umfang her tatsächlich erforderlich sind und in einem zeitlichen Zusammenhang mit dem Bauvorhaben errichtet werden (BVerwG, Urt. vom 14.8.1992, NJW 1993 S. 773). Bei der **Angemessenheit der Folgekosten** ist sowohl der Wert des Vorhabens wie die Zumutbarkeit für den zur Zahlung Verpflichteten und denjenigen, an den später die Kosten weitergegeben werden, zu berücksichtigen (BVerwG, Urt. vom 6.7.1973, NJW 1973 S. 1895). Dabei kommt es nicht auf die subjektive Einschätzung des Vertragspartners, sondern auf eine nach den Umständen des Einzelfalles objektive Ausgewogenheit an. § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB gestattet somit nicht, dass die Gemeinde den Planungsgewinn abschöpft, wenn sie keine kausalen Aufwendungen nachweisen kann. Wenn die

Gemeinde anstelle eines nicht mehr festsetzbaren Erschließungsbeitrages von den Grundstückseigentümern eines neuen Baugebietes einen Geldbetrag für einen gemeinnützigen Zweck fordert, so verletzt sie das Kopplungsverbot. Der Vertrag ist gemäß § 59 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG nichtig (BVerwG, Urt. vom 16.5.2000, NVwZ 2000 S. 1285). Dabei kann die Gemeinde dem Ersatzungsanspruch nicht den Grundsatz von Treu und Glauben entgegenhalten, wenn das Baurecht bereits umgesetzt wurde. Das Bundesverwaltungsgericht vertritt die Auffassung, dass die im Gesetz eingeräumte Nichtigkeitsfolge für solche Verträge ansonsten umgangen würde (BVerwG, Urt. vom 16.5.2000, NVwZ 2000 S. 1285).

4. Form der städtebaulichen Verträge

Nach § 11 Abs. 3 BauGB bedarf der städtebauliche Vertrag der Schriftform, soweit nicht durch Rechtsvorschriften eine andere Form vorgeschrieben ist. Sofern der städtebauliche Vertrag zugleich die Verpflichtung des Vertragspartners enthält, Grundstücke, z. B. Erschließungsflächen, an die Gemeinde zu übereignen, bedarf ein solcher Vertrag nach § 311b BGB der notariellen Beurkundung (BVerwG, Urt. vom 22.3.1996, NVwZ 1996 S. 794).

5. Zulässigkeit anderer städtebaulicher Verträge

Im Baugesetzbuch gibt es neben der Grundnorm des § 11 BauGB eine Reihe von Spezialvorschriften, z. B.

§ 1a Abs. 3 Satz 4 BauGB (Vereinbarung zum Ausgleich der Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes)

§ 4b BauGB (Vereinbarungen über die Übertragung bestimmter Aufgaben im Bauleitplanverfahren, Mediation)

§ 12 BauGB (Durchführungsvertrag zum Vorhaben- und Erschließungsplan)

§§ 27, 27a BauGB (Abwendungsvereinbarung und Baupflicht beim Vorkaufsrecht)

§§ 56 Abs. 2, 59 Abs. 4, 73 Nr. 3, 76 BauGB (Vereinbarungen im Umlegungsverfahren)

§§ 87 Abs. 2, 89 Abs. 3, 110, 111 BauGB (Vereinbarungen im Rahmen der Enteignung und Reprivatisierung)

§§ 124 (Erschließungsvertrag) und 133 Abs. 3 Satz 5 BauGB (Ablösungsvereinbarung)

§§ 145 Abs. 3, 146 Abs. 3 Satz 1, 154 Abs. 3 Satz 2, 155 Abs. 6, 169 Abs. 1 Nr. 4 und Nr. 7, 157 Abs. 1, 159 Abs. 2, 6, 7, 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3, 166 Abs. 3 Satz 3 und 5, 167 BauGB (Vereinbarung im Rahmen von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen)

§ 171c BauGB (Stadtumbauvertrag)

§ 171e Abs. 5 Satz 4 BauGB (Vereinbarungen im Rahmen der Maßnahmen der sozialen Stadt)

§ 172 Abs. 4 Satz 3 Nr. 6 BauGB (Verpflichtung des Grundstückseigentümers zur Veräußerung von Eigentumswohnungen an Mieter)

§§ 4, 14, 15 WoFG (Erwerbs- und Veräußerungsverträge nach dem Wohnungsförderungsgesetz)

§ 11 BBodSchG (Sanierungsvertrag).

Weiter zu nennen sind Vereinbarungen im Zusammenhang mit der Genehmigung von Bauvorhaben, insbesondere Baudispensverträge, Vereinbarungen zur Übernahme von Abstandsflächen sowie von Stellplatzpflichten und zur Ablöse der Stellplatzpflichten sowie Ablösungsvereinbarungen und weitere Verträge im Bereich der Landeskommunalabgabengesetze.

