

Gerd Schmidt-Eichstaedt
Städtebaulicher Vertrag

S. 2415 bis 2419

URN: urn:nbn:de:0156-55992286



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

Städtebaulicher Vertrag

Gliederung

- 1 Begriff, Entstehungsgeschichte
- 2 Typen und Arten von städtebaulichen Verträgen
- 3 Weitere städtebauliche Verträge im Baugesetzbuch
- 4 Pflichtinhalte und Grenzen von städtebaulichen Verträgen

Literatur

Das Instrument des städtebaulichen Vertrags wurde erstmals 1998 ausführlich in das Baugesetzbuch eingeführt. Städtebauliche Verträge zwischen der Kommune und bauwilligen Grundeigentümern und Investoren dienen in aller Regel dazu, die Kommune von sonst notwendigen Ausgaben zu entlasten und ihre städtebaulichen Ziele zu unterstützen – entweder durch Übertragung der Ausführung der gesamten Aufgabe an den Vertragspartner auf dessen Kosten oder durch Vereinbarung der Erstattung der von der Kommune übernommenen Kosten und Aufwendungen.

1 Begriff, Entstehungsgeschichte

Der städtebauliche Vertrag – ausdrücklich geregelt in § 11 des Baugesetzbuchs (BauGB) – ist ein Unterfall des öffentlich-rechtlichen Vertrags – geregelt in § 54 des (Bundes-)Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG). Der städtebauliche Vertrag hat daher teilgenommen am allgemeinen Aufstieg des öffentlich-rechtlichen Vertrags. In der Staatsrechtslehre am Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts war man noch der Ansicht, dass der Staat und die Staatsverwaltung es nicht nötig haben sollten, Verträge über Pflichten und Rechte mit den Bürgern abzuschließen. Der Staat sollte gegenüber seinen Untertanen hoheitlich mittels Verwaltungsakten und Verwaltungszwang handeln – aber nicht von Gleich zu Gleich mittels Vertragsabschlüssen.

Auch im 19. Jahrhundert war allerdings ein Typus des städtebaulichen Vertrags schon anerkannt, nämlich der Erschließungsvertrag. Schon nach dem preußischen Gesetz über die Anlegung von Straßen und Plätzen (sogenanntes Fluchtliniengesetz – Preußische Gesetzesammlung 1875: 561) waren die Kommunen ermächtigt, in ihren Ortssatzungen vorzusehen, dass die Erschließung neuer Baugebiete mittels Straßen- und Wegebau durch Vertrag komplett einem Unternehmer übertragen werden durfte.

Der Erschließungsvertrag lässt besonders gut erkennen, worum es bei städtebaulichen Verträgen bis heute sehr häufig geht: Die Kommune möchte sich von teuren Aufgaben entlasten, indem sie die ganze Aufgabe überträgt oder sich die Kosten erstatten lässt, die für die Aufgabenerfüllung aufgewendet werden müssen. Es liegt auf der Hand, dass solche Verträge in einer engen inhaltlichen Beziehung zum Abgabenrecht – dem Recht der Steuern, Beiträge und Gebühren – stehen. Denn oft könnte die Kommune für die gleiche Aufgabe, deren Finanzierung ihr Vertragspartner nun vertraglich freiwillig übernimmt, auch Zwangsbeiträge (z. B. Erschließungsbeiträge) erheben. Darf durch Vertrag mehr eingefordert werden, als es das Abgabenrecht erlauben würde?

Diese Frage hat die Diskussion um den städtebaulichen Vertrag lange beschäftigt und tut es bis heute. Dem öffentlich-rechtlichen Vertrag wurde zunächst von der Staatsrechtslehre nur die Funktion zugesprochen, an die Stelle eines sonst zulässigen Verwaltungsakts treten zu dürfen (vgl. § 54 VwVfG). Auf den Erschließungsbeitrag angewendet, heißt dies: Der vertragschließende Unternehmer darf die Aufgabe der *Erschließung* übernehmen – aber der Vertrag muss dafür sorgen, dass er finanziell nicht mehr belastet wird, als ihm auch durch Erschließungsbeitragsbescheid auferlegt werden dürfte. Ganz in diesem Sinne hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG, 23.04.1969, Az. IVC 69.67, BauR 1970, 234) im Jahre 1969 entschieden, dass dem Erschließungsunternehmer auch im Rahmen eines Erschließungsvertrags jener Selbstbehalt von 10 % der beitragsfähigen Kosten erstattet werden müsse, der kraft Erschließungsbeitragsrecht (§ 129 Abs. 1 S. 3 BauGB) von der Kommune bezahlt werden muss. Für diesen Selbstbehalt spricht das Argument, dass jede Erschließungsanlage (z. B. eine Erschließungsstraße) nicht nur den Anliegern zugutekommt, sondern auch der Allgemeinheit.

Erst 1993 hat der Bundesgesetzgeber die Rechtsprechung dahingehend korrigiert, dass sich der Erschließungsunternehmer verpflichten darf, auch jenen 10 %-Anteil zu übernehmen, sofern dies bei einer Gesamtbetrachtung noch angemessen ist. Aufbauend auf diesem „Befreiungsschlag“ zugunsten der Vertragsfreiheit auch im öffentlichen Recht wurde dann 1998 erstmals eine ausführliche Regelung zum städtebaulichen Vertrag in § 11 des Baugesetzbuchs aufgenommen.

2 Typen und Arten von städtebaulichen Verträgen

In Anlehnung an den Text des § 11 BauGB werden seitdem in der Grundsystematik folgende Typen von städtebaulichen Verträgen unterschieden:

- Verträge zur Übertragung von (eigentlich hoheitlichen) Maßnahmen und Aufgaben des Städtebaus an den Vertragspartner zur Durchführung auf dessen eigene Kosten (zum Beispiel die Ausarbeitung städtebaulicher Planungen, die Durchführung einer Bodenordnung, einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme, einer Baulanderschließung usw.)
- Verträge zur begleitenden Förderung und Sicherung von planerischen Zielen (wie die Sicherung von Maßnahmen zum Ausgleich von Eingriffen in Boden, Natur und Landschaft, die bevorzugte Berücksichtigung Einheimischer bei der Vergabe von Grundstücken an Bauwillige, die Nutzung erneuerbarer Energien in einem neuen Baugebiet usw.)
- Verträge zur direkten Übertragung von Kosten, die der Gemeinde für die Durchführung von städtebaulichen Maßnahmen entstehen – insbesondere von sogenannten Folgekosten von neuen Baugebieten (wie z. B. Kindertagesstätten, Schulen, Grünanlagen, Straßenausbauten usw.)

Der ursprünglich gesondert in § 124 BauGB geregelte Erschließungsvertrag wurde vom Bundesgesetzgeber im Jahre 2013 in den § 11 BauGB integriert.

In § 11 Abs. 4 BauGB wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es neben den in § 11 geregelten Typen auch noch andere städtebauliche Verträge gibt, eine ganze Reihe davon ist in anderen Vorschriften des BauGB geregelt

3 Weitere städtebauliche Verträge im Baugesetzbuch

Im BauGB finden sich außerhalb des § 11 insbesondere noch folgende Regelungen zu besonderen städtebaulichen Verträgen.

Durchführungsvertrag zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan:

Eine stark auf Kooperation ausgerichtete Form der *▷ Bauleitplanung* ist der vorhabenbezogene *▷ Bebauungsplan* nach § 12 BauGB. Hier geht die Initiative von einem Investor aus, der einen Vorhaben- und Erschließungsplan bei der Gemeinde einreicht. Die Gemeinde kann dazu einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan aufstellen, wenn sich der Investor in einem zugehörigen Durchführungsvertrag verpflichtet, das Vorhaben innerhalb einer bestimmten Frist unter Wahrung der gegebenenfalls von der Gemeinde gewünschten Rahmenbedingungen (z. B. der Übernahme von Folgekosten) durchzuführen.

Abwendung von Vorkaufsrechten:

Nach den §§ 24 und 25 BauGB kann die Gemeinde unter bestimmten Bedingungen in Kaufverträge über Grundstücke eintreten. Dabei geht es in der Regel darum, bestimmte städtebauliche Ziele durchzusetzen. Wenn sich der Käufer selbst durch städtebaulichen Vertrag dazu verpflichtet, diese Ziele umzusetzen, kann er damit die Ausübung des Vorkaufsrechts abwenden (§ 27 BauGB).

Städtebaulicher Vertrag

Sanierungsvertrag:

Die Gemeinde kann nach § 146 BauGB die Durchführung von eigentlich ihr obliegenden Ordnungsmaßnahmen in einem förmlich festgelegten städtebaulichen Sanierungsgebiet und auch die Errichtung von Folgeeinrichtungen dem oder den Grundstückseigentümern übertragen.

Beauftragung von Sanierungsträgern und Entwicklungsträgern:

Die Gemeinde kann auch die Organisation der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme oder auch einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (▷ *Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme*) als Ganze einem Sanierungsträger (§ 157 BauGB) oder Entwicklungsträger (§ 167 BauGB) übertragen. Der beauftragte Träger tritt dann im Rahmen der Aufgabendurchführung ganz an die Stelle der Gemeinde; diese muss nur noch Hoheitsakte wahrnehmen und vom Träger vorbereitete Satzungen (nach Gegenprüfung) beschließen.

Stadtumbauverträge – Verträge über Maßnahmen der Sozialen Stadt:

Die vom Bundesgesetzgeber als Reaktion auf die Schrumpfung der deutschen Bevölkerung aufgrund des massiven Rückgangs der Geburtenzahlen und den – zum Teil spiegelbildlich – entstehenden Problemquartieren mit sozialen Missständen in das BauGB eingefügten Regelungen zum ▷ *Stadtumbau* und zur Sozialen Stadt (▷ *Soziale Stadt*) stützen sich weitgehend auf die freiwillige Mitwirkung der Grundeigentümer im Rahmen von städtebaulichen Verträgen (§ 171c BauGB: Stadtumbauvertrag; § 171e Abs. 5 BauGB: Verträge in Gebieten für Maßnahmen der Sozialen Stadt).

Private Initiativen zur Stadtentwicklung:

Nach amerikanischem Vorbild gestattet auch das deutsche Recht den Kommunen die Unterstützung von privaten Initiativen zur ▷ *Stadtentwicklung*, den sogenannten Business Improvement Districts (BID). Hier finanzieren private Geschäftsleute Maßnahmen in ihrem Quartier zur Verbesserung und Pflege des öffentlichen Raums bis hin zur Reinigung der Bürgersteige. Dazu werden häufig auch städtebauliche Verträge mit der Kommune abgeschlossen. Nicht mitwirkungs-bereite „Trittbrettfahrer“ unter den Geschäftsleuten im Quartier können über Landesrecht und kommunales Satzungsrecht zu finanziellen Beiträgen gezwungen werden (§ 171f BauGB).

Gemeinsame Flächennutzungsplanung, Planungsverbände:

Zu den städtebaulichen Verträgen im weiteren Sinne gehören nicht nur Verträge zwischen der Kommune als Trägerin der Bauleitplanung und Grundeigentümern und Investoren, sondern auch Verträge von Kommunen untereinander. Ein solcher Vertrag ist z. B. in § 203 Abs. 1 S. 4 BauGB vorgesehen. Danach können Kommunen anstelle eines insgesamt gemeinsamen Flächennutzungsplans auch eine Vereinbarung über bestimmte gemeinsame Darstellungen in ihren Flächennutzungsplänen schließen (▷ *Flächennutzungsplan*). Auf diese Weise kann z. B. ein gemeindeübergreifender Gewerbepark vorbereitet werden. Der Abschluss solcher Verträge von Kommunen untereinander ist in den meisten Bundesländern durch Spezialgesetze – die Gesetze über die kommunale Zusammenarbeit – geregelt (▷ *Kooperation, interkommunale und regionale*). Dort finden sich auch Regeln über die vertragliche Gründung von Zweckverbänden und Planungsgemeinschaften.

4 Pflichtinhalte und Grenzen von städtebaulichen Verträgen

Es gibt keine Pflichtinhalte von städtebaulichen Verträgen, wohl aber nahezu immer vorzufindende Grundbestandteile wie auch stets einzuhaltende Grenzen. Zu den Grundbestandteilen gehören neben dem eigentlichen Regelungsinhalt:

- Einleitung zum Ziel und Zweck des Vertrags
- Sicherheitsleistungen zugunsten der Kommune
- Enthaftungsklausel zugunsten der Kommune
- Regelung von Pflichten zur Anpassung des Vertrags an nachträglich veränderte Umstände, Rücktrittsrechte, Kündigungsrechte
- Formvorschriften, Vertragskosten

Grenze des zulässigen Vertragsinhalts ist die Angemessenheit. § 11 Abs. 2 S. 1 BauGB fordert ausdrücklich: „Die vereinbarten Leistungen müssen den gesamten Umständen nach angemessen sein.“ Die Kommune darf den Grundstückseigentümer und/oder Investor nicht überfordern und über Jahrzehnte knebeln; der Investor darf sich nicht ungerechtfertigte Vorteile mit Versprechungen und Leistungen an die Kommune verschaffen, die mit dem Baugebiet gar nichts zu tun haben (Sanierung eines maroden Stadtschlusses im Gegenzug gegen die Eröffnung eines lukrativen Baugebiets durch Bebauungsplan). Die Kommune darf ihre Bauleitpläne nicht verkaufen. Insoweit gilt auch heute noch, dass dem Bauwilligen auch durch freiwilligen Vertrag nicht abverlangt werden darf, was vom öffentlichen Recht missbilligt wird.

Weiterführende Literatur

Birk, H.-J.(2013): Städtebauliche Verträge: Inhalte und Leistungsstörungen. Erschließungsvertrag, Städtebaulicher Vertrag, Vorhaben- und Erschließungsplan / vorhabenbezogener Bebauungsplan. Stuttgart / Berlin.

Bunzel, A.; Coulmas, D.; Schmidt-Eichstaedt, G. (2013): Städtebauliche Verträge – ein Handbuch: mit Berücksichtigung der BauGB-Novelle 2013. Berlin. = Edition Difu – Stadt, Forschung, Praxis 12.

Burmeister, T. (2005): Praxishandbuch Städtebauliche Verträge. Bonn.

Lenz, C.; Würtenberger, T. (2011): BauGB-Verträge: Leitfaden für Gemeinden und Investoren. Stuttgart / Berlin.

Bearbeitungsstand: 11/2016