

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 919

Der Verwaltungsvertrag im Städtebaurecht

**Inhaltliche und dogmatische Aspekte
der gesetzlichen Regelung des städtebaulichen Vertrages
in § 11 BauGB**

Von

Christian Hamann



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTIAN HAMANN

Der Verwaltungsvertrag im Städtebaurecht

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 919

Der Verwaltungsvertrag im Städtebaurecht

Inhaltliche und dogmatische Aspekte
der gesetzlichen Regelung des städtebaulichen Vertrages
in § 11 BauGB

Von

Christian Hamann



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechtswissenschaft
der Freien Universität Berlin hat diese Arbeit
im Jahre 2000 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2003 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 3-428-10285-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Der Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin hat die vorliegende Arbeit im Wintersemester 1999/2000 als Dissertation angenommen. Das Manuskript habe ich für die Veröffentlichung aktualisiert; Rechtsprechung und Literatur sind bis Mitte 2002 berücksichtigt.

Das Buch verdankt seine Entstehung einer Anregung von Prof. Dr. Walter Krebs, dem ich an dieser Stelle herzlich danken möchte. Prof. Krebs hat mich auch in schwierigen Phasen jederzeit mit fachlichem und persönlichem Rat unterstützt; er war ein „Doktorvater“ im besten Sinne des Wortes.

Die Aufgabe des Zweitgutachters hat freundlicherweise Prof. Dr. Markus Heintzen übernommen, dem ich dafür ebenfalls Dank schulde. Gleiches gilt für meine heutigen Partner in der Sozietät GLEISS LUTZ, die mir die ungestörte Anfertigung der Dissertation durch ein großzügiges Darlehen ermöglicht haben.

Besonders dankbar bin ich schließlich meiner Frau und meiner Tochter Hannah, die mir immer Rückhalt und Unterstützung gegeben haben. Ich widme das Buch meinen Eltern, die sein Erscheinen leider nicht mehr erleben können.

Berlin, im August 2002

Christian Hamann

Inhaltsübersicht

Einleitung	17
-------------------------	----

Erster Teil

„Städtebauliche Verträge“ als Regelungsgegenstände des § 11 BauGB	24
--	----

<i>Kapitel 1:</i> § 11 Abs. 1 S. 1 BauGB als Regelung der Handlungsform Vertrag im Städtebaurecht	26
<i>Kapitel 2:</i> Die „zweite Regelungsebene“ – Ein Überblick über die Inhalte des § 11 Abs. 1 S. 2 BauGB	43
<i>Kapitel 3:</i> Die Vertragsleistung der Gemeinde in städtebaulichen Verträgen gemäß § 11 BauGB: Das Problem der Planungszusagen	101

Zweiter Teil

§ 11 BauGB und das allgemeine Recht der Verwaltungsverträge	116
--	-----

<i>Kapitel 4:</i> § 11 BauGB und die Gesetzesbindung städtebaulicher Verträge ...	117
<i>Kapitel 5:</i> § 11 Abs. 2 BauGB und die Zulässigkeitschranken des allge- meinen Verwaltungsvertragsrechts	135
<i>Kapitel 6:</i> Vertragstypenbezogene Schrankenregelungen in § 11 Abs. 1 S. 2 BauGB	159
<i>Kapitel 7:</i> Exkurs: Planungsbedingte Wertsteigerungen als Maßstab für die Angemessenheit städtebaulicher Verträge?	187
Zusammenfassung des zweiten Teils	193

Dritter Teil

§ 11 BauGB und das „Besondere Vertragsrecht“ im Städtebaurecht	196
---	-----

<i>Kapitel 8:</i> § 11 BauGB und die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse durch städtebaulichen Vertrag	197
--	-----

<i>Kapitel 9: § 11 BauGB und Verträge im Zusammenhang mit der Erschließung</i>	240
<i>Kapitel 10: § 11 BauGB und städtebauliche Verträge im Rahmen von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen</i>	262
Zusammenfassung des dritten Teils	280
Fazit und Ausblick	282
Anhang: Synopse der Vorschriften zum städtebaulichen Vertrag	290
Literaturverzeichnis	294
Sachwortverzeichnis	305

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	17
-------------------------	----

Erster Teil

„Städtebauliche Verträge“ als Regelungsgegenstände des § 11 BauGB	24
--	----

Kapitel 1

§ 11 Abs. 1 S. 1 BauGB als Regelung der Handlungsform Vertrag im Städtebaurecht	26
--	----

I. Der Begriff „städtebauliche Verträge“ in § 11 Abs. 1 S. 1 BauGB	26
II. § 11 BauGB und die Rechtsnatur städtebaulicher Verträge	29
1. Keine rechtsnaturabhängige Geltung des § 11 BauGB	31
2. Rechtsformprägende Wirkung des § 11 BauGB?	33
a) Zur Bestimmung der Rechtsnatur von Verwaltungsverträgen	34
aa) „Gegenstands-“ und „Vorordnungslehre“	34
bb) „Aufgabentheorie“	37
cc) Bewertung	39
b) Konsequenzen für die von § 11 BauGB erfaßten Verträge	40
III. Zusammenfassung	42

Kapitel 2

Die „zweite Regelungsebene“ – Ein Überblick über die Inhalte des § 11 Abs. 1 S. 2 BauGB	43
--	----

I. § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 – „Maßnahmenverträge“	44
1. Allgemeines; Vergleich mit § 6 Abs. 1 BauGB-MaßnG	44
2. Städtebauliche Maßnahmen	45
a) Neuordnung der Grundstücksverhältnisse	46
b) Bodensanierung und sonstige vorbereitende Maßnahmen	47
c) Ausarbeitung der städtebaulichen Planungen	48
d) Begriff der „städtebaulichen Maßnahme“	50
3. Vorbereitung oder Durchführung durch den Vertragspartner	51

4. Zusammenfassung; Rechtsnatur der Maßnahmenverträge	53
5. Exkurs: Übertragung des Planungsverfahrens auf den Vorhabenträger nach § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 und § 4b BauGB	55
II. „Zielbindungsverträge“ – § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB	60
1. Allgemeines; Vergleich mit § 6 Abs. 2 BauGB-MaßnG	60
2. Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele .	62
a) Grundstücksnutzung	62
b) Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen	64
c) Deckung des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung	66
d) Durchführung des Ausgleichs im Sinne des § 1a Abs. 3 BauGB ...	69
aa) § 1a Abs. 3 BauGB	69
bb) Vertragliche Vereinbarungen anstelle planerischer Festsetzungen und Verträge zur Durchführung des Ausgleichs	71
cc) Systematische Einordnung der Ausgleichsverträge	72
3. Planergänzende Verträge und Grenzen städtebaulicher Regelungsmacht	74
a) Ziele der Bauleitplanung und städtebaulicher Charakter der planergänzenden Verträge	74
b) Städtebaulicher Charakter der Verträge zur Deckung des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung	78
c) Städtebaulicher Charakter von Verträgen zur Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen	79
d) Konsequenzen für die Ausgestaltung weiterer „Zielbindungsverträge“	80
aa) Immissionschutzbindungen und sonstige umweltschützende Vereinbarungen	81
bb) Verträge zur Förderung wirtschaftlicher Belange	82
cc) Sonstige Verträge	83
4. Zusammenfassung; Rechtsnatur der Zielbindungsverträge	83
III. „Kostenvereinbarungen“ – § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BauGB	85
1. Vertragspartner	86
2. Gegenstände der Kostenvereinbarung	87
a) Refinanzierung städtebaulicher Maßnahmen	87
b) Refinanzierung von „Folgekosten“ als Regelungsgegenstand?	88
aa) Begrifflicher Ausgangspunkt	89
bb) Veränderungen im gesetzlichen Gebrauch des Begriffs „städtebauliche Maßnahmen“?	90
cc) Städtebaurecht und Folgeeinrichtungen	92
dd) Städtebaurechtliche Regelungskompetenz für Folgekostenverträge	93
ee) Konsequenzen für § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BauGB	95

Inhaltsverzeichnis	11
c) Kosten und sonstige Aufwendungen	96
aa) Unterscheidung von Kosten und Aufwendungen?	96
bb) Begrenzung der vertragsfähigen Kosten durch den Kausalitätsgrundsatz	98
cc) Die Bereitstellung von Grundstücken	98
3. Zusammenfassung; Rechtsnatur	98
IV. Zusammenfassung des zweiten Kapitels	99

Kapitel 3

Die Vertragsleistung der Gemeinde in städtebaulichen Verträgen gemäß § 11 BauGB: Das Problem der Planungszusagen 101

I. „Primäranspruch“ auf die Aufstellung von Bauleitplänen oder die Durchführung des Planungsverfahrens	103
II. „Sekundäransprüche“ im Falle des Scheiterns der Planung	105
1. Vertragliche Risikübernahme durch die Gemeinde	105
a) Risikübernahme durch ausdrückliche Vereinbarung	105
b) Risikübernahme und ergänzende Vertragsauslegung	108
2. Haftung aus enttäushtem Vertrauen	110
3. Gesetzliche Ansprüche wegen Leistungsstörung	110
a) Bauleitplanung als Geschäftsgrundlage des Vertrages	111
b) Bauleitplanung als aufschiebende Bedingung	111
III. Zusammenfassung und Bewertung	113

Zweiter Teil

§ 11 BauGB und das allgemeine Recht der Verwaltungsverträge 116

Kapitel 4

§ 11 BauGB und die Gesetzesbindung städtebaulicher Verträge 117

I. § 11 BauGB und die Geltung des Gesetzesvorranges für das Vertragshandeln der Gemeinde	117
1. Vorrang des Gesetzes und Verwaltungsvertrag	118
2. § 11 BauGB und die Bindung städtebaulicher Verträge an die nicht-vertragsspezifischen Vorgaben des Städtebaurechts	119
II. § 11 BauGB als Ausdruck des Gesetzesvorbehalts?	121
1. Grundlagen	122
2. Grundrechtsrelevanz von Verwaltungsverträgen und Gesetzesvorbehalt	124

a)	Vertragsbindung des Bürgers und Grundrechtsbeeinträchtigung	124
b)	Grundrechtsbeeinträchtigung durch strukturelle Überlegenheit der Verwaltung	127
aa)	Verwaltungsaktersetzende Verträge	127
bb)	Monopolartige Anbieterstellung der Verwaltung	128
(1)	Gesetzesvorbehalt für „Leistungen“ der Verwaltung	129
(2)	Schutz der Privatautonomie durch „nicht-vertragspezifischen“ Gesetzesvorbehalt	130
c)	Zusammenfassung	132
3.	Andere „wesentliche“ Vertragsinhalte	132
4.	Inhaltliche Anforderungen des Gesetzesvorbehaltes und Konsequenzen für die Interpretation des § 11 BauGB	133
III.	Zusammenfassung	135

Kapitel 5

§ 11 Abs. 2 BauGB und die Zulässigkeitschranken des allgemeinen Verwaltungsvertragsrechts 135

I.	Überblick	135
1.	Der beschränkte Regelungsbereich des § 11 Abs. 2 BauGB	135
2.	§ 11 Abs. 2 BauGB und die einfachgesetzlichen Regelungen zum Koppelungs- und Übermaßverbot	137
3.	Fragestellungen	139
II.	Die Regelung des Koppelungsverbot in § 11 Abs. 2 BauGB	140
1.	Inhalt und Herleitung	140
2.	Allgemeines Koppelungsverbot und einfachgesetzliche Vorschriften . . .	142
3.	Konsequenzen für die dogmatische Bewertung des § 11 Abs. 2 BauGB	145
III.	Die Regelung des Angemessenheitsgebotes in § 11 Abs. 2 BauGB	147
1.	Die Angemessenheit der Vertragsleistung des Privaten	147
2.	Die Angemessenheit der Leistung der Gemeinde	151
IV.	Rechtsfolgen	153
V.	Zusammenfassung	155
VI.	Annex: Das Erfordernis der Schriftform in § 11 Abs. 3 BauGB	156

Kapitel 6

**Vertragstypenbezogene Schrankenregelungen
in § 11 Abs. 1 S. 2 BauGB**

159

I.	Der Kausalitätsgrundsatz des § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BauGB	160
1.	Der Kausalitätsgrundsatz und die allgemeinen Schranken des Verwaltungsvertragsrechts	161
a)	Die Herleitung des Kausalitätsgrundsatzes in der Rechtsprechung des BVerwG	161
b)	Der Kausalitätsgrundsatz als Ausdruck des Koppelungsverbotest? ..	164
2.	Ausgestaltung des Kausalitätsgrundsatzes in § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BauGB	166
a)	Ursächlichkeit und zeitlicher Zusammenhang	167
aa)	„Unmittelbarer“ zeitlicher Zusammenhang als Forderung des Kausalitätsgrundsatzes?	168
bb)	Kausalitätsgrundsatz und die Übernahme bereits entstandener Kosten	170
b)	Ursächlichkeit und räumlicher Zusammenhang	171
c)	Kausalität von Bauvorhaben für kostenverursachende Maßnahmen im Rahmen von „Gesamtplänen“	173
d)	Kausalitätsgrundsatz und „Größe“ des Bebauungsplanes	175
e)	Zusammenfassung	178
II.	Schrankenregelungen für Maßnahmenverträge gemäß § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BauGB	179
III.	Schrankenregelungen für Zielbindungsverträge gemäß § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB	182
1.	Zielbindung als Ausdruck des Koppelungsverbotest	182
2.	Insbesondere: Geldzahlungen und Flächenabtretungen als Gegenleistungen in Zielbindungsverträgen?	185
IV.	Zusammenfassung	186

Kapitel 7

**Exkurs: Planungsbedingte Wertsteigerungen als Maßstab
für die Angemessenheit städtebaulicher Verträge?**

187

I.	Die Abschöpfung von Planungsgewinnen als „isolierter“ Gegenstand städtebaulicher Verträge	189
II.	Planungsgewinn und Angemessenheit	190
	Zusammenfassung des zweiten Teils	193

Dritter Teil

§ 11 BauGB und das „Besondere Vertragsrecht“ im Städtebaurecht 196*Kapitel 8***§ 11 BauGB und die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse durch städtebaulichen Vertrag** 197

I.	§ 11 BauGB und die „freiwillige Umlegung“	198
1.	Typen der freiwilligen Umlegung	198
a)	Umlegung durch Ringtausch	199
b)	Freiwillige Umlegung in privater Verfahrensträgerschaft	199
c)	Freiwillige Umlegung in der Verfahrensträgerschaft der Gemeinde	200
2.	Gesetzliche Grundlagen der „freiwilligen Umlegung“	201
3.	§ 11 BauGB und die Grenzen des amtlichen Verfahrens	202
a)	Flächenabzug und Flächenbeitrag in der amtlichen Umlegung	203
b)	Flächenabgaben und eigentumsdogmatische Einordnung der amtlichen Umlegung	204
c)	Konsequenzen für die Anwendbarkeit auf die vertragliche Bodenordnung	208
4.	§ 11 BauGB und die Zulässigkeit einzelner Vertragsgestaltungen in der freiwilligen Umlegung	210
a)	Vereinbarungen über Organisation und Finanzierung der freiwilligen Umlegung	211
aa)	Einordnung	211
bb)	Rechtliche Konsequenzen	212
cc)	Erstattungsfähigkeit interner Verwaltungskosten?	213
dd)	Kostenerstattung durch Flächenabtretung	214
b)	Vereinbarungen über die Abtretung von Flächen für städtebauliche Maßnahmen	214
c)	Vereinbarungen über die Abtretung von Flächen für Infrastrukturmaßnahmen und Einrichtungen des Gemeinbedarfs	215
d)	Flächenabtretungen für besondere bodenpolitische Zwecke	217
e)	Vorteilsabschöpfung und „Mehrflächenabtretung“	218
5.	Angemessenheit und freiwillige Umlegung	221
6.	Zusammenfassung	222
II.	§ 11 BauGB und städtebauliche Verträge in der amtlichen Umlegung	222
III.	Neuordnung der Bodenverhältnisse durch Ankauf der Grundstücke im künftigen Plangebiet	227
1.	Anwendbarkeit des § 11 BauGB	228
2.	Grenzen der Zulässigkeit von kommunalen Flächenankäufen	229

a) Verträge mit Rückkaufsoption zugunsten der bisherigen Eigentümer	229
b) Kommunalen Flächenankauf ohne Rückkaufsoption	233
c) Flächenankauf durch einen von der Gemeinde beauftragten Bauträger	237
3. Zusammenfassung	238

Kapitel 9

§ 11 BauGB und Verträge im Zusammenhang mit der Erschließung	240
I. Der Erschließungsvertrag als Maßnahmenvertrag im Sinne des § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BauGB	241
II. Der Vorfinanzierungsvertrag als städtebaulicher Vertrag im Sinne des § 11 BauGB	244
III. Vereinbarungen über die Kosten der Erschließung im Rahmen des § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BauGB	246
1. Das Problem und seine Ursachen	246
2. Erschließungsbeitragsrecht und Erschließungskostenvereinbarung	249
a) Die Argumentation des BVerwG	249
b) Dispositionsfeindlichkeit des Abgabenrechts	250
c) Exklusivität des Beitragsrechts für die Finanzierung der Erschließung?	254
d) Bundeskompetenz zur Regelung des Erschließungskostenvertrages	258
IV. Zusammenfassung	261

Kapitel 10

§ 11 BauGB und städtebauliche Verträge im Rahmen von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen	262
I. Verträge über die Durchführung und Finanzierung von Ordnungs- und Baumaßnahmen	263
1. Verträge gemäß § 146 Abs. 3 BauGB im Schema des § 11 Abs. 1 S. 2 263	
2. Bedeutung des § 11 BauGB für die inhaltliche Gestaltung von Verträgen gemäß § 146 Abs. 3 BauGB	265
a) Das Finanzierungssystem der städtebaulichen Gesamtmaßnahmen	266
b) Rechtslage bis zum 31.12.1997	267
c) Rechtslage nach der Neufassung des BauGB durch das BauROG 1998	268
3. Übertragung nur von „grundstücksbezogenen“ Maßnahmen?	270
4. Isolierte Übertragung der Kosten für Maßnahmen im Sinne des § 146 Abs. 3 BauGB?	271

II.	§ 11 BauGB und die Erfüllung der Aufgaben im Maßnahmengebiet durch „geeignete Beauftragte“	273
III.	Städtebauliche Verträge zur Sicherung der Ziele der Gesamtmaßnahme ..	276
	1. Abwendung der kommunalen Bodenerwerbspflicht in Entwicklungsbe- reichen	276
	2. Bindung eines privaten Grundstückskäufers an die Ziele der Maß- nahme	277
	3. Bindungen der Grundstückskäufer im Rahmen der Reprivatisierung ...	278
IV.	Zusammenfassung	279
	Zusammenfassung des dritten Teils	280
	Fazit und Ausblick	282
I.	Wichtige Ergebnisse in Thesen	282
II.	Abschließende Überlegungen	285
	Anhang: Synopse der Vorschriften zum städtebaulichen Vertrag	290
	Literaturverzeichnis	294
	Sachwortverzeichnis	305

Einleitung

Mit dem durch das „Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung“ vom 18. August 1997 (BauROG 1998)¹ eingeführten § 11 ist erstmals eine Vorschrift unter der Überschrift „Städtebaulicher Vertrag“ in das BauGB aufgenommen worden. Städtebauliche Verträge sind keine „Erfindung“ des Gesetzgebers². Vertragliche Vereinbarungen zwischen der Gemeinde und Privaten haben im Umfeld des Städtebaurechts schon zu einer Zeit eine bedeutende Rolle gespielt³, als das Vertragshandeln der Verwaltung noch mit sehr grundsätzlichem Mißtrauen betrachtet wurde, und lange bevor sich der Gesetzgeber diesem Phänomen zuwandte⁴.

Daß der Vertrag als ein Mittel zur kooperativen Problembewältigung im Städtebaurecht stärker verbreitet ist als in anderen Gebieten des Verwaltungsrechts⁵, ist vor allem der regelmäßig hohen Komplexität der beteiligten Interessen geschuldet⁶: Der steigenden Nachfrage nach bezahlbaren Flä-

¹ BGBl. I, 2081.

² Vgl. *Birk*, Die städtebaulichen Verträge, 3. Auflage, S. 116; soweit ersichtlich wird die Bezeichnung „städtebauliche Verträge“ erstmals 1984 von der „Arbeitsgruppe Baulandbereitstellung“ im Rahmen der Vorarbeiten zum BauGB 1987 gebraucht; vgl. den Bericht der Arbeitsgruppe in den vom Bundesbauministerium herausgegebenen Materialien zum Baugesetzbuch, S. 149.

³ Eine ausführliche Darstellung der Vertragspraxis findet sich bei *Schmidt-Aßmann/Krebs*, 2. Auflage, S. 1 ff.; vgl. ferner *Krautzberger*, in *E/Z/B/K*, zu § 11, Rdnr. 27 ff.; *Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt*, 2. Auflage, S. 49 ff. (mit Vertragsmustern im Anhang); eine komprimierte Systematisierung nach Art und Weise der gesetzlichen Inbezugnahme unternimmt *Krebs*, DÖV 1989, S. 969, 970 ff.

⁴ Vgl. z.B. die Fälle in BGH, Urt. v. 21.11.1957, BGHZ 26, S. 84 ff. mit Nachweisen auf die Rechtsprechung des Reichsgerichts (S. 87); ferner BGH, Urt. v. 12.10.1959, BGHZ 31, S. 49 ff.; BVerwG, Urt. v. 12.12.1969, BVerwGE 34, S. 302 ff.; Urt. v. 06.07.1973, DVBl. 1973, S. 800 ff.

⁵ Daß dem so ist, zeigt eindrucksvoll die rechtstatsächliche Untersuchung von *Maurer/Bartscher* zum öffentlich-rechtlichen Vertrag in der Spruchpraxis der Gerichte. Fast die Hälfte (49, 2%) aller aufgefunden Entscheidungen zu verwaltungsrechtlichen Verträgen zwischen Staat und Bürger (subordinationsrechtliche Verträge, vgl. dazu unten Fn. 117) hatte Vereinbarungen aus dem Baurecht zum Gegenstand (inklusive Bauordnungsrecht); vgl. *Maurer/Bartscher*, S. 27 f., 49 ff.

⁶ Vgl. zu den Gründen für die Beliebtheit von Verträgen in der städtebaulichen Praxis *Krautzberger*, in *E/Z/B/K*, zu § 11, Rdnr. 2; ferner *Breuer*, Bauplanungsrechtliche Instrumente, S. 47 ff.; *Grziwotz*, DVBl. 1994, S. 1048 ff.; *Lahnor*, Städtebauliche Verträge, S. 3 ff.; *Wolters*, Der Bauplanungsvertrag, S. 1 ff.

chen für Wohnbebauung und Gewerbeansiedlung steht der Zwang gegenüber, mit der knapp gewordenen Ressource Boden hauszuhalten (§ 1a Abs. 1 BauGB). Das öffentliche Interesse an einer „sozialgerechten Bodennutzung“ (§ 1 Abs. 5 S. 1 BauGB) liegt im potentiellen Dauerkonflikt mit der rechtlich geschützten Privatnützigkeit des Eigentums. In der Praxis hat sich schon früh die Erkenntnis durchgesetzt, daß der Ausgleich dieser und anderer widerstreitender Belange mit einem noch so ausgeklügelten Repertoire von einseitig-hoheitlichen Instrumenten allein nicht zu erreichen ist⁷.

Aus Sicht der Gemeinden spricht vor diesem Hintergrund eine Reihe von Gründen dafür, auf den Einsatz hoheitlicher Mittel zugunsten vertraglicher Vereinbarungen zu verzichten oder doch zumindest Abweichungen vom gesetzlich vorgesehenen Verfahren zu vereinbaren⁸. Im Hinblick auf eine angestrebte Konfliktlösung dürfen die Kommunen hoffen, daß das Ergebnis vertraglicher Verhandlungen eher auf Akzeptanz beim Bürger stößt als einseitige Entscheidungen und damit weniger Anlaß zur Einlegung von Rechtsmitteln besteht. Hinzu kommt, daß vertragliche Regelungen häufig praktikabler sind als die im Gesetz vorgesehenen Verfahren und sich zudem flexibler an die Umstände des Einzelfalls anpassen lassen. Schließlich sind die wirtschaftlichen Gründe nicht zu übersehen, die die Kommunen in vielen Fällen zum Vertragsschluß bewegen (und die ebenso oft einen Kernpunkt der rechtlichen Problematik städtebaulicher Verträge beleuchten). Immer seltener sind die Gemeinden in der Lage, die Kosten für die Umsetzung ihrer städtebaulichen Ziele aus eigenen (Haushalts-) Mitteln und den gesetzlich vorgesehenen Refinanzierungsinstrumenten zu decken. Verträge mit Investoren und Grundstückseigentümern bieten die Möglichkeit, privates Kapital in größerem Umfang für die Finanzierung zu gewinnen, als das im Wege einseitiger Heranziehung durch Beitragsbescheide o. ä. zu bewerkstelligen wäre.

Primär wirtschaftlicher Natur wird auch das regelmäßige Motiv der privaten Vertragspartner der Gemeinde sein, das sie dazu bewegt, sich auf eine vertragliche Vereinbarung einzulassen und dabei oft mehr zu leisten als nach der reinen Gesetzeslage notwendig. Der wirtschaftliche Vorteil für die Privaten besteht je nach Lage der Dinge darin, überhaupt bauen zu können, schneller bauen zu können oder mehr den eigenen Vorstellungen entsprechend bauen zu dürfen, als dies ohne Vertragsschluß der Fall wäre⁹. Die

⁷ Anschaulich *Wolters*, Der Bauplanungsvertrag, S. 4 f.; vgl. zum städtebaulichen Vertrag als Mittel zur Baulandmobilisierung auch *Bröll*, in Glück, Wege zum Bauland, S. 98 ff.

⁸ Vgl. zu den Zielen städtebaulicher Verträge *Bunzel/Coulmas/Metscher/Schmidt-Eichstaedt*, 1. Auflage, S. 29 ff.

⁹ Zu den Vorteilen und Chancen städtebaulicher Verträge aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht vgl. *Ottmann*, Der städtebauliche Vertrag, 1995; dezidiert skept-

von den Gemeinden erwartete Vertrags„leistung“ ist dementsprechend häufig die Schaffung von Bauland.

Das Verhältnis der Gesetzgebung zu den städtebaulichen Verträgen ist lange Zeit ambivalent gewesen. Auf der einen Seite sind die Bestimmungen zur Zulässigkeit von öffentlich-rechtlichen Verträgen in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder maßgeblich von den Regeln geprägt worden, die Literatur und vor allem Rechtsprechung anhand bestimmter Vertragsgestaltungen aus dem Zusammenhang des Städtebaurechts entwickelt haben¹⁰. Andererseits fanden diese Verträge in den städtebaulichen Gesetzen selbst (also im BBauG und dann im BauGB) lange Zeit keine ihrer praktischen Bedeutung entsprechende Regelung. Allein der Erschließungsvertrag war bereits in der ersten Fassung des BBauG von 1960¹¹ durch § 123 Abs. 3 gesetzlich zugelassen. Eine ganze Reihe anderer Vereinbarungen wurde zudem vom Gesetz angedeutet oder erkennbar vorausgesetzt, ohne daß allerdings Einzelheiten geregelt worden wären¹². Wichtige Vertragstypen wie z.B. die „freiwillige Umlegung“¹³ oder der Folgekostenvertrag blieben ohne gesetzliche Grundlage.

Erst im Rahmen der Vorarbeiten zum BauGB 1987 verstärkte sich in der Fachöffentlichkeit die Diskussion, ob eine spezifische Regelung für städtebauliche Verträge notwendig und/oder sinnvoll sei¹⁴. Die Argumente, die damals den Gesetzgeber (noch) von einer ausführlicheren Normierung abhielten, zeigen bereits die beiden wesentlichen Problemstellungen auf, mit denen sich auch die vorliegende Abhandlung beschäftigen wird¹⁵:

Zum einen betrafen die Bedenken das Verhältnis einer allgemeinen Regelung „des städtebaulichen Vertrages“ zu der Vielzahl städtebaulicher Ver-

tisch gegenüber zu hohen Erwartungen unter Betonung der rechtlichen und praktischen Grenzen des Vertragshandelns *Lecheler*, BayVBl. 1992, S. 545, 546 f.

¹⁰ Von großer Bedeutung war hier insbesondere die höchstrichterliche Rechtsprechung zu den sogenannten Folgekostenverträgen; grundlegend BVerwG, Urt. v. 06.07.1973, DVBl. 1973, S. 800 ff.; BGH, Urt. v. 14.07.1966, DVBl. 1967, S. 36 ff. Vgl. ferner zur Rolle des Baurechts als „Referenzgebiet“ des Verwaltungsrechts im allgemeinen und des Vertragsrechts im besonderen *Schmidt-Aßmann*, FS *Gelzer*, S. 117.

¹¹ BGBl. I, S. 341.

¹² Beispiele für solche Bestimmungen finden sich heute z.B. in § 89 BauGB (die Reprivatisierung von enteigneten oder durch Ausübung des kommunalen Vorkaufrechts erworbenen Grundstücken kann nur über einen – privatrechtlichen – Kaufvertrag erfolgen) oder § 146 Abs. 3 BauGB (die Übertragung der Durchführung der Ordnungsmaßnahmen erfolgt ausdrücklich auf der Grundlage eines Vertrages). Zu den verschiedenen Vorschriften des BauGB, die vertragliches Handeln in Bezug nehmen, vgl. ausführlich *Krautzberger*, in E/Z/B/K, zu § 11, Rdnr. 27 ff.; *Krebs*, DÖV 1989, S. 969, 970 ff.; ferner *Runkel*, GuG 1994, S. 137 f.

¹³ Zur „freiwilligen Umlegung“ vgl. ausführlich unten, Kapitel 9.

¹⁴ Vgl. *Krautzberger*, in E/Z/B/K, zu § 11, Rdnr. 6.