

DStGB DOKUMENTATION N° 9



Baulandmobilisierung und städtebauliche Verträge



Deutscher
Städte- und Gemeindebund

Vorwort

Bei den kommunalen Strategien zur Baulandbereitstellung und -mobilisierung werden auf der Grundlage des Bau- und Raumordnungsgesetzes 1998 (BauROG) die klassischen hoheitlichen Instrumente des Städtebaurechts zunehmend durch Kooperationsformen zwischen der Gemeinde und dem Investor/ Eigentümer ersetzt bzw. ergänzt. Insbesondere das Instrument der städtebaulichen Verträge wird dabei von den Kommunen immer stärker genutzt.

Gegenüber der in jüngster Zeit wiederum diskutierten Einführung eines gesetzlichen „Planungswertausgleichs“, auf dessen Grundlage die Gemeinden die planungs- und maßnahmebedingten Mehrwerte von Grundstücken im Rahmen der Baulandmobilisierung erhalten sollen, haben die konsensualen Handlungsformen viele Vorteile: Sie sind flexibel zu handhaben, sparen Zeit und vermindern die kommunalen Kosten der Baulandbereitstellung und -mobilisierung. Insbesondere sind sie aber anders als ein gesetzlicher „Planungswertausgleich“ wegen der notwendigen Einigung beider Vertragsparteien weniger streitanfällig und auch mit weniger Verwaltungsaufwand verbunden. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund hat sich vor diesem Hintergrund gegen die gesetzliche Einführung eines obligatorischen „Planungswertausgleichs“ im Städtebaurecht ausgesprochen. Auch die beim Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung unter Vorsitz von Bundesbauminister a.D. Ravens eingerichtete Baulandkommission hat in ihrem an den Bundesbauminister übergehenden Schlussbericht einen gesetzlichen „Planungswertausgleich“ abgelehnt und den Gemeinden stattdessen insbesondere die verstärkte Anwendung städtebaulicher Verträge empfohlen.

Im Rahmen dieser DStGB-Dokumentation sollen daher die Rahmenbedingungen für die Bereitstellung und Mobilisierung von Bauland durch die z.T. schon sehr effektiv praktizierten vertraglichen Kooperationsformen zwischen den Kommunen und den Grundstückseigentümern sowie Investoren praxisnah vorgestellt und schwerpunktmäßig erläutert werden. Die hoheitlichen Möglichkeiten der Kommunen zur Baulandmobilisierung werden ebenfalls kurz dargestellt.

Daneben wird sich in Ergänzung hierzu demnächst eine weitere DStGB-Dokumentation der Baulandmobilisierung durch Erschließungsverträge und Erschließungsgesellschaften widmen.

Berlin, im September 1999

Dr. Gerd Landsberg



Geschäftsführendes Präsidialmitglied

Verfasser

Beigeordneter Norbert Portz
Rechtsreferendar Jens Tiedemann
Rechtsreferendar Dr. Felix Engelsing

Baulandmobilisierung und städtebauliche Verträge

A. Ausgangslage	4	(2) Baurealisierungs- bzw. Zielbindungsvertrag	9
B. Baulandstrategie und rechtliche Rahmenbedingungen für die Baulandbereitstellung und -mobilisierung	4	(3) Folgekostenvertrag	10
I. Was beinhaltet eine Baulandstrategie?	4	bb) Vorhaben- und Erschließungsplan, § 12 BauGB	11
II. Welche Kosten entstehen einer Gemeinde bei der Baulandmobilisierung?	4	cc) Erschließungsvertrag, § 124 BauGB	11
1. Ausgaben für die Baulandbereitstellung und -mobilisierung	4	dd) Abwendungsvereinbarung bei städtebaulicher Entwicklungsmaßnahme, § 166 Abs. 3 BauGB	12
2. Einnahmen bei der Baulandbereitstellung und -mobilisierung	5	ee) Freiwillige Umlegung und Stuttgarter Modell	13
3. Wirtschaftlichkeitsberechnung		g) Welche rechtlichen Möglichkeiten gibt es zur Absicherung der Vertragsdurchführung?	13
III. Welche Strategien/Modelle gibt es bei der Baulandmobilisierung?	5	h) Welche rechtlichen Möglichkeiten existieren beim Scheitern des Vertrags?	14
1. Klassische Angebotsplanung	5	i) Checkliste für den Abschluß städtebaulicher Verträge	14
2. Kommunaler Zwischenerwerb (Bodenvorratspolitik)	5	4. Weitere Möglichkeiten der Kommunen zur Baulandmobilisierung	15
3. Städtebauliche Verträge mit privaten Investoren	6	a) Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, §§ 165 ff. BauGB	15
a) Wo sind städtebauliche Verträge geregelt?	6	b) Enteignung, §§ 85 ff. BauGB	16
b) Was sind die Vorteile städtebaulicher Verträge?	6	c) Amtliche Umlegung, §§ 45ff. BauGB	16
c) Was setzt ein städtebaulicher Vertrag als Grundlage voraus?	7	5. Städtische Grundstücks- und Entwicklungsgesellschaft	16
d) Welche Rechtsnatur haben städtebauliche Verträge?	7		
e) Was ist beim Abschluss städtebaulicher Verträge allgemein zu beachten?	7	C. Praktische Modelle der Baulandbereitstellung und -mobilisierung	17
f) Welche städtebaulichen Verträge gibt es?	8	1. Bocholter Modell	17
aa) Städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB	9	2. Münchener Modell	17
(1) Bauplanungs- und Baureifmachungvertrag	9	3. Niederländisches Modell	18
		Ausgewählte weiterführende Literatur	19

A. Ausgangslage

Boden ist gerade im dicht besiedelten Deutschland ein besonderes und knappes Wirtschaftsgut und nicht beliebig vermehrbar. Aus diesem Grund gelten die normalen Marktmechanismen von Angebot und Nachfrage hier nur eingeschränkt. Vielmehr bedarf die Bodenpolitik unter Berücksichtigung von Bedarfsprognosen einer Planung durch die Gemeinden. Der Bodenmarkt ist dabei komplexer als die meisten anderen Märkte. Eine sinnvolle Nutzung der Flächen ist meist nur durch ein Zusammenwirken von Kommunen und privaten Eigentümern zu erreichen. Die Nutzungsmöglichkeiten werden dabei entscheidend durch baurechtliche und sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften bestimmt.

Wenn die Gemeinde eine Fläche als Bauland ausweist, steigen die Grundstückspreise enorm. Im Flächennutzungsplan ausgewiesenes Bauerwartungsland hat einen höheren Wert als normales Ackerland. Nach der Ausweisung als Wohnbauland und der Durchführung der Erschließung erhöht sich der Wert des Grundstücks abermals beträchtlich. Regelmäßig entstehen der Gemeinde bei häufig schlechten finanziellen Rahmenbedingungen erhebliche Kosten für die Planung und Erschließung des Baulandes sowie für die Bereitstellung der Infrastruktur.

Die erheblichen Investitionen, die die Gemeinden für die Ausweisung von Bauland und die sich anschließenden Infrastrukturmaßnahmen tätigen müssen, lassen es daher gerechtfertigt erscheinen, die Gemeinden stärker an den planungs- und maßnahmebedingten Wertsteigerungen zur Finanzierung der Baulandbereitstellung und -mobilisierung zu beteiligen.

Hierfür spricht auch, dass die Gemeinden auf diesem Wege sozialen Belangen, wie z.B. der Schaffung preisgünstigen Baulands insbesondere für Familien und Bevölkerungsgruppen mit geringem oder mittlerem Einkommen, besser Rechnung tragen können.

Das Bau- und Raumordnungsgesetz (BauROG) 1998 hat aus dem BauGBMaßnG eine Vielzahl von Regelungen in das Dauerrecht des BauGB übernommen. Es hat den Kommunen erstmals im klassischen Städtebaurecht verbesserte Instrumente und Möglichkeiten für die Baulandmobilisierung, insbesondere in Form der städtebaulichen Verträge, zur Verfügung gestellt.

Die „Klaviatur“ zur Anwendung der unterschiedlichen städtebaulichen Instrumente erfordert von den Kommunen jedoch eine Strategie zur Bereitstellung und Mobilisierung von Bauland (Baulandstrategie).

B. Baulandstrategie und rechtliche Rahmenbedingungen für die Baulandbereitstellung und -mobilisierung

I. Was beinhaltet eine Baulandstrategie?

Eine Baulandstrategie läßt sich als ein Konzept zur Bereitstellung und Mobilisierung von Bauland definieren. Die Baulandstrategie zeichnet sich durch den zielgerichteten Einsatz der den Gemeinden zur Verfü-

gung stehenden städtebaurechtlichen Instrumente sowie durch eine frühzeitige und intensive Kooperation zwischen Kommune und Privaten aus. Baulandstrategie ist demnach keine neue kommunale Aufgabe, sondern eine geschickte Verknüpfung bekannter kommunaler Instrumente und Vorgehensweisen.

Viele Kommunen haben diese Idee einer gezielten Baulandstrategie in den letzten Jahren auf der Grundlage der baurechtlichen Vorschriften aufgegriffen, um den oft langwierigen Prozess der Bereitstellung von Bauland zu beschleunigen und unter Berücksichtigung der städtebaulichen Vorstellungen kostengünstig Bauland zu mobilisieren.

Die Baulandstrategie hat verschiedene, miteinander verbundene Ziele. Hierzu gehören insbesondere:

- schnellere Ausweisung, Bereitstellung und Mobilisierung von Bauland
- Beteiligung der Gemeinde an den planungs- und maßnahmebedingten Wertsteigerungen zur Finanzierung der Baulandbereitstellung und -mobilisierung, insbesondere zum Zwecke der Weiterveräußerung an Familien und Einkommensschwache
- Entlastung der Gemeinde bei der Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Planungen und Maßnahmen
- Übernahme von Kosten und sonstigen gemeindlichen Aufwendungen für städtebauliche Planungen und Maßnahmen durch den Investor.

II. Welche Kosten entstehen einer Gemeinde bei der Baulandmobilisierung?

Die Frage der Finanzierbarkeit und Wirtschaftlichkeit einer Gebietsaufschließung ist ein nicht unerheblicher Aspekt zu Beginn einer beabsichtigten Baulandbereitstellung und -mobilisierung.

Über die tatsächlichen Kosten bei der Baureifmachung von Grundstücken bestehen oft nur vage Vorstellungen. Die Kosten der Baulandbereitstellung können jedenfalls nicht mit der Höhe der Erschließungsbeiträge nach § 127 Abs. 2 BauGB gleichgesetzt werden, da über diese Kosten hinaus noch erhebliche weitere Kosten für die Gemeinden entstehen.

Alle entstehenden Kosten müssen aber in die gemeindliche Planung eingestellt und den zu erwartenden Einnahmen gegenübergestellt werden. Es besteht daher die Notwendigkeit einer bodenwirtschaftlichen (Vor-)Kalkulation auf der Grundlage der Ausgaben und Einnahmen der Baulandproduktion.

1. Ausgaben für die Baulandbereitstellung und -mobilisierung

Hierzu gehören insbesondere :

- Vorbereitungs- und Planungsphase:

Kosten für städtebauliche Entwürfe, Fachgutachten, Bauleitplanung, Beratungs- und Projektsteuerungskosten für Architekten und Ingenieure, ggf. Kosten für die Inanspruchnahme externer rechtlicher Beratung.

- Kosten des Grunderwerbs:

Ankauf der (Brutto-)Flächen, Grunderwerbssteuer, Notarkosten, Vermessungskosten und Kosten für die Änderungen im Grundbuch.

- Erschließungskosten:

Ausgaben für die Baureifmachung und Herstellung der notwendigen Erschließungsanlagen.

- Ökologische Kompensationsmaßnahmen:

Ggf. Kosten für die Ausführung von Ausgleichsmaßnahmen, Grunderwerb zusätzlich benötigter Flächen.

- Ordnungs- und Baumaßnahmen:

Freilegung des Geländes und Gebäudeentschädigung. Bei der Bodenkalkulation sind je nach Grundstück (z.B. bei ehemaligen Militärgrundstücken) evtl. Kosten für die Altlastenuntersuchung und die anschließende Sanierung zu berücksichtigen, da auf Grundstücken, bei denen die Verursacherhaftung nicht durchgreift, das Gemeinlastprinzip gilt.

- Zwischenfinanzierung:

Verzinsung der Wartezeit bis zur Baureife, insbesondere bei kommunalem Zwischenerwerb.

2. Einnahmen bei der Baulandbereitstellung und -mobilisierung

Hierzu gehören insbesondere :

- Privatisierungserlöse:

Haupteinnahmen bei der Baulandmobilisierung sind in der Regel die Privatisierungserlöse. Für die Höhe des Erlöses ist der Anteil des veräußerbaren Nettobaulandes und der Marktpreis entscheidend. Es ist also wichtig, eine exakte Bodenwertermittlung durchzuführen und dabei die Preise für die anzukaufenden Grundstücke und die dann später erschlossenen Grundstücke, wenn diese veräußert werden, genau zu kalkulieren.

- Fördermittel:

Fördermittel von Bund, Ländern und Europäischer Gemeinschaft sowie sonstigen Institutionen.

- Beiträge, Abgaben und Ausgleichsbeträge:

Beiträge, wie z.B. Erschließungsbeiträge nach dem BauGB, Abgaben nach den Kommunalabgabengesetzen und darauf basierender Gemeinbesatzungen sowie Ausgleichsbeträge, z.B. nach erfolgter Sanierung.

3. Wirtschaftlichkeitsberechnung

Eine auf den Einnahmen und Ausgaben basierende Wirtschaftlichkeitsberechnung beim Prozess der Baulandbereitstellung ist unabdingbar. Beim kommunalen Zwischenerwerb ist sie zwingend notwendig, damit die Gemeinde ein angemessenes Eröffnungsgebot abgeben kann, und bei den weiteren Vertragsverhandlungen mit den Eigentümern nicht übervorteilt wird. Bei den sonstigen im Rahmen einer Baulandstrategie möglichen Handlungsformen der Gemeinde ist eine solche Kalkulation empfehlenswert, um das im konkreten Fall kostengünstigste weitere Vorgehen der Gemeinde, z.B. ob und welcher städtebauliche Vertrag abgeschlossen werden soll, bestimmen zu können.

In der Stadt Bocholt wird dies im Rahmen des sog. Bocholter Modells mit Hilfe eines computergestützten Kalkulationsprogramms durchgeführt, das den unterschiedlichen Einfluss der genannten Faktoren innerhalb der Wirtschaftlichkeitsberechnung transparent macht und so zu einer Objektivierung der Vorgehensweise, z.B. bei den Vertragsverhandlungen, beiträgt.

III. Welche Strategien/Modelle gibt es bei der Baulandmobilisierung?

Die Städte und Gemeinden haben vielfältige Modelle zur Baulandmobilisierung entwickelt. Hierbei gibt es nicht den Königsweg, sondern die unterschiedlichen Möglichkeiten müssen je nach konkreter Situation eingesetzt werden. Die Grundtypen der kommunalen Strategien und ihre rechtlichen Voraussetzungen lassen sich aber wie folgt zusammenfassen:

1. Klassische Angebotsplanung

Die klassische Angebotsplanung besteht darin, dass die Gemeinde einen Bebauungsplan (ggf. mit Bodenordnung) erläßt, die Erschließung sichert, Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft vorsieht sowie nach der Baureifmachung Erschließungsbeiträge nach den §§ 123ff. BauGB erhebt. Die Veräußerung und Nutzung der neu erschlossenen Bauflächen erfolgt anschließend durch die privaten Eigentümer. Die Wertsteigerungen der Grundstücke fließen allein den privaten Eigentümern zu, während die Gemeinde hieran nicht beteiligt wird.

Diese klassische Angebotsplanung hat für die Gemeinde den Nachteil, dass die Erhebung der gesetzlichen Beiträge für die Erschließung (Einnahmen) die Bereitstellungskosten für das neue Bauland nicht deckt. So müssen nach § 129 Abs. 1 S. 3 BauGB die Gemeinden mindestens 10% des beitragsfähigen Erschließungsaufwandes selbst tragen. In diesem Erschließungsbeitrag sind auch die gesamten oben beschriebenen Ausgaben für die Planung und z.T. auch Durchführung der Baulandproduktion nicht enthalten. Die Gemeinde zahlt bei dieser Vorgehensweise daher in der Regel in beträchtlichem Umfang zu.

Außerdem hat die Gemeinde keinen Einfluss auf die Nutzung bzw. Vermarktung der baureifen Bauflächen, kann also ein von ihr verfolgtes strategisches Konzept nur begrenzt verwirklichen.

2. Kommunaler Zwischenerwerb (Bodenvorratspolitik)

- Allgemeine Vorgehensweise:

Bei der Bodenvorratspolitik erwirbt die Gemeinde die Grundstücke bzw. die Bauflächen in dem beabsichtigten Planungsgebiet von den Eigentümern aufgrund eines privatrechtlichen notariellen Kaufvertrages in einem möglichst frühen Stadium (Ackerland), wenn die Bodenpreise noch günstig sind. Die Art und Weise des Erwerbs kann dabei variieren (z.B. direkter Erwerb, Optionsankäufe, Vollmachtsmodelle). Nach der Aufstellung eines Bebauungsplans durch die Gemeinde, erschließt diese die Grundstücke und vermarktet das baureife Land anschließend selbst.

Der Vorteil dieser Lösung besteht darin, dass der Gemeinde die planungs- und maßnahmebedingte Wertsteigerung der Grundstücke vom Ackerland zum Bauland zumindest zu einem erheblichem Teil zukommen. Sie kann die Differenz zwischen Ankaufspreis und Verkaufspreis zur Finanzierung der Planung und der erforderlichen Infrastrukturmaßnahmen (einschließlich der sozialen Folgeeinrichtungen) nutzen. Demgegenüber hat auch der Eigentümer bei einem i.d.R. über dem bloßen Ackerlandpreis vereinbarten Kaufpreis seines Grundstücks ebenfalls ein Interesse an einer Vermarktung.

Zudem entscheidet die Gemeinde selbst über die Nutzung und Vermarktung der baureifen Flächen: Sie kann bei der Veräußerung verstärkt soziale Zwecke berücksichtigen und beispielsweise kinderreiche Familien durch günstige Baulandpreise fördern. Schließlich kann die Gemeinde auf diesem Wege den gesamten Prozess der Baulandmobilisierung steuern und eine kurze Verfahrensdauer erreichen. Allerdings trägt die Kommune bei diesem Typ auch das unternehmerische Risiko. Weiter ist erforderlich, dass die Kommune die zum Zwischenerwerb notwendigen Finanzierungsmittel besitzt bzw. diese vorfinanzieren kann.

Da die Gemeinde die Eigentümer nicht zum Verkauf des Grundstücks zwingen kann, setzt die beschriebene Vorgehensweise die Kooperationsbereitschaft der Grundstückseigentümer voraus. Diese ist in der Regel dann einfacher zu erreichen, wenn die zu erwerbende Fläche nur auf einen oder wenige Eigentümer (Verhandlungspartner) aufgeteilt ist. Es ist aber nicht zu verkennen, dass die Gemeinden auch ansonsten über eine starke Verhandlungsposition verfügen kann.

Aufgrund ihrer Planungshoheit (Art. 28 Abs. 2 GG) hat die Gemeinde es bei fehlender Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer grundsätzlich in der Hand, auf die Beplanung bestimmter Flächen zu verzichten und statt dessen andere Flächen in der Gemeinde als Bauland auszuweisen, vorausgesetzt es stehen tatsächlich geeignete Alternativflächen zur Verfügung. Diese Vorgehensweise kann durch entsprechende Gemeinderatsbeschlüsse unterstützt werden.

- Beispielhafte Ratsbeschlüsse:

In der Praxis existieren insoweit Gemeinderatsbeschlüsse, wonach eine Ausweisung als Bauland beispielsweise nur dann stattfindet, wenn:

- die Gemeinde zu 100%, 70% oder zu einem überwiegenden Prozentsatz Eigentümerin der Flächen im zukünftigem Plangebiet ist,
- sichergestellt ist, dass sich die Eigentümer bzw. Investoren unter (Teil-)Verzicht auf den Wertzuwachs ihrer Grundstücke an den Folgekosten beteiligen.

Dies führt dazu, dass bei den Eigentümern mit der größten Mitwirkungsbereitschaft die gemeindliche Planung zuerst realisiert wird.

Eine andere Möglichkeit besteht darin, dass Gebiete ohne Bebauungsplanaufstellungsbeschluss nur dann als Bauland ausgewiesen werden, wenn:

- die Gemeinde von jedem Grundstückseigentümer im zukünftigem Plangebiet vorweg 15% der Bruttoeinlagefläche zum Preis von 25 DM/qm (der Preis sollte deutlich über dem Ackerlandpreis liegen) erwerben kann.

3. Städtebauliche Verträge mit privaten Investoren

Bei diesem Modell erfolgt die Entwicklung der neuen Bauflächen durch private Investoren bzw. durch die Grundstückseigentümer. Die Gemeinde wird im Rahmen ihrer hoheitlichen Aufgaben nur durch die Aufstellung des Bebauungsplans tätig. Die anderen Aufgaben wie die Erschließung und Entwicklung der Grundstücksflächen sowie die anschließende Nutzung und Veräußerung der neuen Bauflächen übernehmen die

privaten Investoren auf der Grundlage von städtebaulichen Verträgen mit der Gemeinde.

Die städtebaulichen Verträge haben mittlerweile als Instrument zur Baulandmobilisierung eine herausragende Bedeutung erlangt. Während sie früher meist nur bei einzelnen Schritten der Baulandbereitstellung eingesetzt wurden (z.B.: Erschließungsverträge), ist heute der gesamte Bereich der Baulandbereitstellung Gegenstand von öffentlich-rechtlichen Verträgen zwischen Gemeinden und privaten Investoren / Eigentümern.

a) Wo sind städtebauliche Verträge geregelt?

Der Gesetzgeber hat der zunehmenden Bedeutung der städtebaulichen Verträge Rechnung getragen, indem er die zeitlich befristeten Bestimmungen über städtebauliche Verträge (§ 6 BauGBMaßnG) ab dem 01.01.1998 mit dem neuen § 11 BauGB dauerhaft in das Baugesetzbuch übernommen hat. Bei der Regelung des § 11 BauGB handelt es sich nicht um eine originäre Rechtschöpfung, sondern um eine Klarstellung und Absicherung der bereits nach früherem Recht zulässigen öffentlich-rechtlichen Formen kooperativen Handelns im Städtebaurecht.

Auch der Vorhaben- und Erschließungsplan (früher § 7 BauGBMaßnG) als Sonderform eines städtebaulichen Vertrags wurde in § 12 BauGB übernommen, so dass private Investoren auch als Vorhabenträger auftreten können.

Zu den städtebaulichen Verträgen gehört ebenfalls der Erschließungsvertrag gemäß § 124 BauGB.

Weiterhin können die Grundstücksverhältnisse auch im Rahmen einer freiwilligen Umlegung durch einen städtebaulichen Vertrag neu geordnet werden.

Die städtebaulichen Verträge regeln insbesondere die Vorbereitung, Durchführung oder Refinanzierung der notwendigen städtebaulichen Planungen und Maßnahmen. Sie enthalten bestimmte Bindungen, wie Bau- oder Veräußerungsfristen, die Förderung sozialer Belange oder auch die Sicherung ökologischer Vorgaben.

b) Was sind die Vorteile städtebaulicher Verträge?

Die Gemeinden können auf der Grundlage städtebaulicher Verträge ihre Kosten für die Bereitstellung und Mobilisierung des Baulands und der Infrastruktur (Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen) ganz oder teilweise auf private Investoren übertragen. Dieses Modell führt also zu einer erheblichen finanziellen und administrativen Entlastung der Gemeinden bei der Baulandproduktion. Zudem kann das Instrument des städtebaulichen Vertrages wegen seiner Variationsmöglichkeiten sehr flexibel eingesetzt werden.

In der Regel führt das Vertragsmodell zu einer Beschleunigung des Verfahrens, denn der private Investor ist aufgrund eigener Gewinninteressen an einer schnellen Bereitstellung des Baulands interessiert, um es veräußern oder nutzen zu können. Das Risiko der wirtschaftlichen Verwertung der Grundstücke wird von der Gemeinde auf den privaten Investor verlagert. Vorfinanzierungen durch die Gemeinde sind regelmäßig nicht erforderlich. Schließlich kann der private Investor bei der Koordinierung und Steuerung der Bauland-

entwicklung sein Kapital und das Fachwissen seiner Mitarbeiter einsetzen.

c) Was setzt ein städtebaulicher Vertrag als Grundlage voraus?

Entscheidende und wichtigste Voraussetzung aller städtebaulichen Verträge ist die Kooperationsbereitschaft des privaten Vertragspartners. Den städtebaulichen Verträgen ist die Freiwilligkeit und Kooperationsbereitschaft immanent. Eine derartige Kooperationsbereitschaft ist dann am besten gewährleistet, wenn neben der Gemeinde auch der private Vertragspartner von dem städtebaulichen Vertrag profitiert.

Wird das Instrument der kommunalen Planungshoheit einseitig zu Lasten des Investors eingesetzt, indem diesem eigene Vorstellungen abgeschnitten werden, steigt die Gefahr des Scheiterns des Vertrags bzw. der Vertragsverhandlungen. Umgekehrt darf sich eine Gemeinde aber auch nicht vertraglich einem Investor „ausliefern“. Wesentlich ist insoweit ein überzeugendes städtebauliches Konzept, das sich einerseits in die Gesamtplanung und Stadtentwicklung der Gemeinde einfügt und andererseits für den Investor von Vorteil ist.

Schwierig ist die Lage vor allem dann, wenn die Grundstücke in einem zukünftigen Plangebiet vielen Eigentümern gehören und davon ein einzelner oder wenige Eigentümer nicht mitwirkungsbereit sind und damit die Einigung im Wege eines städtebaulichen Vertrages blockieren. Hier stehen der Gemeinde zur Verstärkung ihrer Verhandlungsposition die unter Punkt 2 (Bodenvorratspolitik) genannten Möglichkeiten eines strategischen Vorgehens bei der Baulandbereitstellung zur Verfügung, wonach die Gemeinde z.B. Bauland nur dort ausweist, wo sie Eigentümerin der Flächen wird.

Die Gemeinde kann aber auch durch einen Grundsatzratsbeschluss festlegen, dass Bebauungspläne für erstmalig zu erschließende Grundstücke nur dann aufgestellt werden sollen, wenn im Vorverfahren alle betroffenen Grundstückseigentümer bereit sind, einen städtebaulichen Vertrag abzuschließen, der beispielsweise folgende Regelungen mindestens enthält:

- Erschließungsflächen für Verkehrsanlagen, Grünflächen, Kinderspielflächen etc. sind kostenlos an die Stadt/Gemeinde abzutreten
- Übernahme aller Verfahrenskosten und der infrastrukturellen Folgekosten für gebietsbezogene Anlagen und Einrichtungen durch die Grundstückseigentümer
- Verpflichtung zur Durchführung der Erschließung einer Erschließungsgemeinschaft gemäß § 124 BauGB beizutreten und alle Kosten der Erschließung zu übernehmen.

d) Welche Rechtsnatur haben städtebauliche Verträge?

Städtebauliche Verträge können sowohl privatrechtlicher als auch öffentlich-rechtlicher Natur sein. Der Gesetzgeber selbst hat den Rechtscharakter nicht festgelegt. Diese Frage muß vielmehr nach dem Vertragsgegenstand und -zweck beurteilt werden.

Städtebauliche Verträge wie z. B. der Erschließungs-

oder der Folgekostenvertrag sind eindeutig dem öffentlichen Recht zuzuordnen. Auch der Baurealisierungsvertrag ist in der Regel öffentlich-rechtlicher Natur. So ist z.B. die freiwillige Umlegung in der Verfahrensträgerschaft der Gemeinde dem öffentlichen Recht zuzuordnen, weil es der Gemeinde um eine umfassende Neuordnung ihres Gebietes geht (BVerwG, NJW 1983, S. 989).

Andererseits sind Verträge eindeutig dem Zivilrecht zuzuordnen, wenn z. B. im Rahmen eines Bauplanungsvertrags ein privates Planungsbüro mit der Entwurfserstellung für einen Bebauungsplan beauftragt wird (Werkvertrag nach §§ 631 ff. BGB). Dieser Vertrag kann aber dadurch zum öffentlich-rechtlichen Vertrag werden, wenn er Regelungen über die Kostentragung zugunsten der Gemeinde enthält. Privatrechtlich zu beurteilen sind auch die Verträge im Rahmen des sog. Weilheimer-Einheimischenmodells, da Vertragsgegenstand die Verschaffung des Eigentums an Grundstücken ist, was von der Rechtsordnung traditionell zivilrechtlich geregelt wird (BVerwG, DVBl. 1993, S. 654).

Allerdings können städtebaulicher Verträge auch nebeneinander zivilrechtliche und öffentlich-rechtliche Elemente enthalten. So ist ein Grundstückskauf privatrechtlicher Natur, auch wenn er mit sonstigen öffentlich-rechtlich zu beurteilenden Vereinbarungen verknüpft ist (BVerwG, NVwZ 1994, S. 1012f.).

Neben der Geltung bestimmter Vorschriften ist die Abgrenzung zwischen privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Verträgen für die Frage der Folgen von Leistungsstörungen und des einzuschlagenden Rechtswegs (Zivil- oder Verwaltungsgericht) sowie für die Frage der Anwendung Allgemeiner Geschäftsbedingungen (AGB) von Bedeutung.

e) Was ist beim Abschluss städtebaulicher Verträge allgemein zu beachten?

- Zuständigkeits- und Formerfordernisse:

Zunächst müssen von der Gemeinde die Zuständigkeits- und Vertretungsvorschriften der jeweiligen Gemeindeordnung und der Hauptsatzung beachtet werden. Hiernach richtet es sich, ob zur Wirksamkeit des Vertrags die Unterzeichnung durch den Hauptverwaltungsbeamten ausreicht (z.B. § 60 Abs. 1 S. 2 SächsGemO), oder ob entsprechende Verpflichtungserklärungen vom Bürgermeister (oder seinem Stellvertreter) und einem vertretungsberechtigten Beamten zu unterzeichnen sind (z.B. § 64 Abs. 1 S. 2 GO NW). Eventuell muss, je nach der jeweiligen Gemeindeordnung, eine Anzeige oder eine Genehmigung des Vertragsschlusses bei der Kommunalaufsichtsbehörde erfolgen.

Des Weiteren hat die Gemeinde die allgemein (vgl. § 57 VwVfG) bzw. die speziell für städtebauliche Verträge geltenden Formvorschriften der §§ 11, 12, 124 BauGB zu berücksichtigen, so insbesondere die Schriftform gemäß § 11 Abs. 3 BauGB bzw. § 124 Abs. 4 BauGB.

Die gesetzliche Schriftform ist in § 126 BGB geregelt. Danach ist die Vertragsurkunde eigenhändig mit Namenszeichen durch alle Parteien auf derselben Vertragsurkunde zu unterzeichnen. Die Nichtbeachtung der Schriftform führt gemäß § 125 BGB zur Nichtigkeit des Vertrags.

- Allgemeine Regelungen (VwVfG und BGB):

Darüber hinaus sind bei den öffentlich-rechtlich zu beurteilenden städtebaulichen Verträgen (Regelfall) die allgemein für alle öffentlich-rechtlichen Verträge geltenden Voraussetzungen der §§ 54 bis 62 VwVfG zu beachten. Subsidiär (vgl. § 62 S. 2 VwVfG) oder bei rein zivilrechtlich zu beurteilenden Verträgen sind die Vorschriften des BGB anzuwenden, so dass eine eindeutige Regelungshierarchie vorliegt.

- Angemessenheit der Gegenleistung:

Städtebauliche Verträge stellen in der Regel Austauschverträge nach § 56 Abs. 1 S. 1 VwVfG dar, bei denen sich der Vertragspartner der Gemeinde zu einer Gegenleistung verpflichtet. Wenn die Gegenleistung nicht ausdrücklich im Vertrag geregelt, sondern stillschweigend vorausgesetzt wird, liegt ein sog. hinkender Austauschvertrag vor.

§ 56 Abs. 1 S. 2 VwVfG bestimmt, dass die Gegenleistung des Privaten den gesamten Umständen nach angemessen sein muss und in sachlichem Zusammenhang mit der vertraglichen Leistung der Gemeinde stehen muß.

Das Gebot der Angemessenheit und des sachlichen Zusammenhangs ist für die städtebaulichen Verträge speziell in § 11 Abs. 2 S. 1 BauGB und für den Erschließungsvertrag speziell in § 124 Abs. 3 S. 1 BauGB geregelt.

Der Begriff der Angemessenheit ist durch eine Würdigung des Gesamtvorgangs zu überprüfen. Es ist keine Gleichwertigkeit der Leistungen erforderlich, sondern Leistung und Gegenleistung müssen nur im genannten Sinne ausgewogen sein. Das Angemessenheitsgebot ist Ausdruck des allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts fordert das Angemessenheitsgebot, dass die Leistung des Bürgers bei wirtschaftlicher Betrachtung in einem angemessenen Verhältnis zur Leistung der Verwaltung steht und nicht zu einer unzumutbaren Belastung des Bürgers führt.

Maßstab für die Bestimmung der Leistung der Verwaltung ist die durch die Baulandausweisung zu erwartende Wertsteigerung des Grundstücks. Diese Wertsteigerung ist zwar keine vertragliche Leistung der Kommune, sondern Kalkulationsbasis und Grundlage für die Bestimmung der Angemessenheit des städtebaulichen Vertrages. Die „Leistung“ der Verwaltung ist daher in der Baulandausweisung zu sehen.

Die finanzielle Leistung des privaten Eigentümers aufgrund des mit der Kommune geschlossenen Vertrages besteht in erster Linie darin, einen Teil des Grundstücksmehrwerts der Kommune zu überlassen. Ein angemessenes Verhältnis i.S.d. § 11 Abs. 2 BauGB wird noch bejaht, wenn dem privaten Eigentümer ein nicht unerheblicher Teil des Mehrwerts verbleibt. In der Praxis wird häufig so verfahren, dem Privaten 30-40% der Wertsteigerung zukommen zu lassen.

- Zulässigkeit der Gegenleistung / Koppelungsverbot:

Die von der Gemeinde gegenüber dem privaten Investor verlangte Gegenleistung muß nach den gesamten Umständen zulässig sein. Läßt die Gemeinde sich eine nach § 56 Abs. 1 S. 2 VwVfG bzw. § 11 Abs. 2 BauGB unzulässige Gegenleistung versprechen,

so ist der abgeschlossene städtebauliche Vertrag gemäß § 59 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG nichtig. Aufgrund des Koppelungsverbots darf durch einen Vertrag nichts miteinander verknüpft werden, was nicht ohnehin schon zueinander im inneren Zusammenhang steht. Dies bedingt insbesondere, dass grundsätzlich hoheitliche Entscheidungen nicht von wirtschaftlichen Gegenleistungen des Privaten abhängig gemacht werden.

Ein unzulässiges Koppelungsgeschäft liegt z.B. dann vor, wenn die Gemeinde für die Aufstellung eines Bebauungsplans eine Gegenleistung fordert, da die kommunale Planungshoheit gemäß Art. 28 GG nicht kommerzialisierbar ist. § 2 Abs. 3 BauGB stellt insoweit klar, dass ein Anspruch auf die Aufstellung von Bauleitplänen und städtebaulichen Satzungen nicht durch Vertrag begründet werden kann.

Eine Verknüpfung von Grundstückserwerb und Baulandausweisung durch städtebaulichen Vertrag ist aber dann zulässig, wenn die Gemeinde mit dem Rechtsgeschäft eine rechtmäßige öffentliche Aufgabe wie die Schaffung von Wohnbauland vornimmt und daher die Aufstellung des Bauleitplans nach § 1 Abs. 3 BauGB erforderlich war. Unzulässig wäre es allerdings, die Ausweisung eines Baugebietes ausschließlich mit dem Blick auf die Abschöpfung des „Planungsmehrwerts“ vorzunehmen.

- Weiter einzuhaltende Vorgaben:

Weitere von der Gemeinde zu beachtende Vorgehen betreffen folgende Gesichtspunkte:

Die Formvorschrift der notariellen Beurkundung ist gemäß § 128 BGB einzuhalten, wenn im Vertrag der Kauf von Grundstücken (§ 313 BGB) oder die Übertragung eines Grundstücks oder dessen Belastung mit einem Recht (§ 873 Abs. 2 BGB) geregelt ist.

Weiter ist die Gemeinde als Körperschaft des öffentlichen Rechts bei dem Abschluß von städtebaulichen Verträgen kraft ihrer Grundrechtsbindung an den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG (Möglichkeit zur Selbstbindung der Verwaltung) und an das aus Art. 20 Abs. 3 GG folgende Verhältnismäßigkeitsprinzip gebunden.

Der Gemeinde steht beim städtebaulichen Vertrag unabhängig von der Rechtsform keine Vertragsfreiheit zu, sondern sie bleibt an Recht und Gesetz gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG).

Das Gesetz über die Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGBG) ist nach herrschender Auffassung auf öffentlich-rechtliche Verträge nicht anwendbar, bei rein zivilrechtlich zu beurteilenden Verträgen sind jedoch grundsätzlich dessen Klauselverbote zu beachten.

- Inhaltlicher Maßstab:

Schließlich sollte die Gemeinde strikt darauf achten, dass alle vertraglichen Verpflichtungen mit größter Sorgfalt konkretisiert und präzise formuliert werden. Dies dient der Vermeidung von Gerichtsverfahren und der Absicherung der Vertragsdurchführung.

f) Welche städtebaulichen Verträge gibt es?

In §§ 11, 12, 124, 146 Abs. 3, 169 Abs. 1 Nr. 4 BauGB sind unterschiedliche Vertragstypen genannt, wobei § 11 Abs. 4 BauGB klarstellt, dass die dort genannten

rechtlichen Möglichkeiten nicht abschließend sind, so dass auch alle Gegenstände aus anderen Bereichen der städtebaulichen Entwicklung Inhalt eines städtebaulichen Vertrags sein können. Unter dem Sammelbegriff „städtebaulicher Vertrag“ werden ganz unterschiedliche Erscheinungsformen vertraglichen Handelns im Städtebaurecht zusammengefaßt.

aa) Städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB

(1) Bauplanungs- und Baureifmachungvertrag

§ 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BauGB regelt die sog. Planungsvereinbarungen. Hierunter fallen Verträge zur Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch den privaten Vertragspartner auf eigene Kosten. Als mögliche Regelungsgegenstände (nicht abschließend wie das Wort „insbesondere“ zeigt) nennt § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BauGB die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse, die Bodensanierung sowie die Ausarbeitung der städtebaulichen Planung. Ergänzt wird diese Regelung durch § 4b BauGB, wonach die Gemeinde zur Beschleunigung des Bauleitplanverfahrens die Beteiligung der Bürger und der Träger öffentlicher Belange nach den §§ 3-4a BauGB einem privaten Dritten übertragen kann.

Die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse erfaßt insbesondere die freiwillige Umlegung, die in der kommunalen Praxis weit verbreitet ist.

Zur Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen zählt die Freilegung von Grundstücken sowie eine Bodensanierung wegen Altlasten.

Im Rahmen der Ausarbeitung der Planung können das Erstellen von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen bzw. deren Änderung oder Ergänzung, das Erstellen von Landschafts- und Grünordnungsplänen, Altlastenuntersuchungen, Marktgutachten, oder die Analyse der Verfahrensorganisation durch Vertrag geregelt werden.

Alle diese Maßnahmen kann die Gemeinde auf einen Privaten übertragen, um sich bei der Planung zu entlasten und Kosten zu sparen. Die Vorteile für die Kommunen bei Bauplanungs- und Baureifmachungsverträgen bestehen darin, dass sie von der (Vor-)Finanzierung und Planung befreit werden und nicht das Vermarktungsrisiko der Grundstücke tragen müssen. Da Privatinvestoren im eigenen Interesse handeln und regelmäßig über das notwendige Fachwissen und die finanziellen Kapazitäten verfügen, wird zudem Bauland in relativ kurzer Zeit mobilisiert.

Durch Planungsvereinbarungen dürfen aber nicht hoheitliche Maßnahmen der Gemeinde im Planungsprozess übertragen werden. § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 1, 2. Halbsatz BauGB stellt klar, dass die Verantwortung der Gemeinde für das gesetzliche vorgesehene Planfeststellungsverfahren von der Aufgabenübertragung auf Private unberührt bleibt. Zu den nicht übertragbaren Hoheitsakten gehört insbesondere die Aufstellung des Bebauungsplans. Ein Anspruch des privaten Investors auf die Aufstellung eines Bebauungsplans mit einem bestimmten Inhalt besteht daher nicht (vgl. § 2 Abs. 3 BauGB). Die Gemeinde muß bei der Planaufstellung die unterschiedlichen öffentlichen und privaten Belange nach § 1 Abs. 6 BauGB gegeneinander und untereinander abzuwägen. Sie kann sich nicht von vornherein durch Vertrag mit einem Privaten auf einen bestimmten

Bebauungsplan und damit ein vorgegebenes Abwägungsergebnis festlegen.

Auch wenn der Private insofern keinen primärrechtlichen Erfüllungsanspruch (auf Aufstellung eines Bebauungsplans) hat, können ihm doch schadensersatzrechtliche Sekundäransprüche zustehen. Denn einer Gemeinde obliegt die Amtspflicht und die vertragliche Nebenpflicht, den Plan nicht aus willkürlichen Gründen scheitern zu lassen (vgl. Art. 3 GG).

(2) Baurealisierungs- bzw. Zielbindungsvertrag

Nach § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB kann Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages auch die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele sein. Der Bebauungsplan soll nicht nur ein Angebot zum Bauen sein, sondern durch entsprechende Zielvereinbarungen können auch Verpflichtungen zur raschen Bebauung des Planungsgebietes abgeschlossen werden. Als Gegenstand der Zielvereinbarungen zählt § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB beispielhaft die Grundstücksnutzung, die Durchführung des Ausgleichs für Eingriffe in Natur und Landschaft i.S.d. § 1a Abs. 3 BauGB, die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung auf.

Bau- und Nutzungsverpflichtungen hinsichtlich der Grundstücke beinhalten den praktisch wichtigsten Fall einer Baurealisierung. Hierdurch kann sichergestellt werden, dass neu ausgewiesenes Bauland auch zügig einer Bebauung - sei es durch den bisherigen Eigentümer oder den Erwerber - zugeführt wird. Die Nutzung muss sich innerhalb der Festsetzungen des Bebauungsplanes oder einer sonstigen Satzung halten. Diese Bau- und Nutzungsverpflichtung wird regelmäßig mit einer Frist verbunden, wobei die Frist so angemessen bestimmt und aufgeteilt werden sollte, dass der Vorhabenträger bis zu bestimmten Zeitpunkten den Bauantrag eingereicht, mit den Bauarbeiten begonnen und das Vorhaben fertiggestellt haben muß.

Um die Ziele der Bauleitplanung zu fördern, können aber z.B. auch Vereinbarungen über die Modernisierung einer baulichen Anlage, oder die Berücksichtigung des Stadtbilds bei einem Bauvorhaben oder bei der Gestaltung von Freiflächen getroffen werden. Weiter sind Vereinbarungen über die Wohnraumversorgung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen durch sozialen Wohnungsbau, Belegungsrechtsbindungen für die Gemeinde, die Einräumung von Geh- und Fahrwege- und Leitungsrechten oder über die Art der Bepflanzung bzw. der Grünflächen möglich. Ferner kann durch eine entsprechende Vertragsgestaltung dem Grundsatz des möglichst sparsamen und schonenden Umganges mit Grund und Boden Rechnung getragen werden.

Eine Spezialform der Baurealisierungs- bzw. Zielbindungsverträge bilden die sog. Einheimischenmodelle zur Deckung des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung. Sie erfahren bei der Baulandbereitstellung und -mobilisierung bundesweit eine immer stärkere Verbreitung und erlauben es den Einheimischen, Bauland zu günstigen Preisen zu erhalten.

Man unterscheidet hierbei zwischen dem Vertrags-

modell, bei dem sich die Gemeinde vom ursprünglichen Grundstückseigentümer ein Ankaufs- oder Vorkaufsrecht einräumen läßt, und dem Zwischenerwerbsmodell, bei dem die Gemeinde selbst Eigentümerin der Grundstücke wird.

Folgende Einheimischenmodelle werden in der Praxis angewandt:

- Weilheimer Modell:

Hierbei handelt es sich um ein Vertragsmodell, das insbesondere dann in Betracht kommt, wenn die Gemeinde keine Finanzmittel für die Baulandbereitstellung und -mobilisierung hat.

Die Gemeinde nimmt in einem möglichst frühem Stadium vor der Beplanung Verhandlungen mit den Grundstückseigentümern auf. Die Gemeinde macht die Aufstellung des Bebauungsplans davon abhängig, dass die Grundstückseigentümer ihr ein notariell beurkundetes Ankaufsrecht zu einem Kaufpreis von 30% unter dem Verkehrswert gewähren, das durch eine Auflassungsvormerkung im Grundbuch abgesichert ist.

Die Eigentümer verpflichten sich weiterhin innerhalb einer bestimmten Frist (10-20 Jahre), nach der Baulandausweisung, das Grundstück selber zu nutzen oder es an Einheimische zu veräußern, wobei die Gemeinde festzulegen hat, wer unter den Begriff des „Einheimischen“ fällt (z.B. nur Bürger, die seit 5 oder 10 Jahren in der Gemeinde wohnen oder arbeiten).

Nach wirksamen Zustandekommen dieser Vereinbarung erfolgt die kommunale Planung. Die Gemeinde darf das Ankaufsrecht nur dann ausüben, wenn der Grundstückseigentümer an einen Auswärtigen verkaufen möchte.

Ob die Gemeinde ihre städtebaulichen Vorstellungen durchsetzen kann, hängt wesentlich davon ab, wie sie den Begriff „Einheimischer“ definiert, denn es steht im Belieben des Eigentümers zu dem maximal erzielbaren Preis an einen Käufer zu veräußern, solange dieser nur ein „Einheimischer“ ist. Belange des sozialen Wohnungsbaus sind hiermit nur schwer durchsetzbar.

- Traunsteiner Modell:

Auch hierbei handelt es sich um ein Vertragsmodell, das sich vom Weilheimer Modell wie folgt unterscheidet: Die Gemeinde schließt vor der Beplanung notarielle Verträge mit den Grundstückseigentümern, in denen diese sich verpflichten, die Grundstücke nach der Beplanung nur mit Zustimmung der Gemeinde an einen Dritten zu veräußern (Zustimmungsvorbehalt). Die Zustimmung wird dann erteilt, wenn das Grundstück an Einheimische zu einem vorher festgelegten bzw. anhand des Lebenshaltungskostenindex angepaßten Höchstpreis veräußert wird. Diese Vereinbarung wird durch ein im Grundbuch einzutragendes dingliches Vorkaufsrecht oder durch eine Sicherungshypothek (§ 1184 BGB) abgesichert. Die Gemeinde darf die Zustimmung nur verweigern, wenn an „Nichteinheimische“ veräußert werden soll oder der festgesetzte Höchstpreis überschritten wird.

- Echinger, Pfaffenhofener oder Forchheimer Modell:

Diese Form eines Zwischenerwerbsmodells entspricht der neueren kommunalen Praxis, da eine Reihe von

Kommunen Ratsbeschlüsse dahingehend gefaßt hat, Bauleitpläne für den Außenbereich nur noch dann aufzustellen, wenn die Gemeinde vollständig oder zumindest teilweise Eigentümerin der zu beplanenden Flächen ist. Ziel des kommunalen Zwischenerwerbs ist es, die Flächen nach Abschluß der Beplanung preisgünstig (25% unter dem Verkehrswert) an Einheimische zu veräußern bzw. durch ein Erbbaurecht zu übertragen oder zur Errichtung von Sozialwohnungen zu nutzen.

Beim Echinger Modell erwirbt die Gemeinde bereits auf Grundlage des Flächennutzungsplans von den Grundstücksbruttoflächen im zukünftigen Plangebiet zu einem festen Preis etwa ein Viertel für Erschließungsanlagen und sonstige öffentliche Flächen (Straßen, Wege, Plätze) und 37,5% der Bruttofläche (bzw. 50% der Restfläche) für den Wohnungsbau. Die übrige Restfläche verbleibt somit den Grundstückseigentümern zum freihändigen Verkauf. Der von der Gemeinde Echinger festgelegte Preis betrug 1994 für die Straßenlandflächen 50 DM/qm und für die Bauerwartungslandflächen ca. 100 DM/qm.

- Zulässigkeit der Einheimischenmodelle:

Bei all diesen vertraglichen Regelungen ist insbesondere das Koppelungsverbot und das Angemessenheitsgebot gemäß § 56 VwVfG und § 11 Abs. 2 BauGB zu beachten. Wie bereits dargestellt, darf die Gemeinde für die Aufstellung des Bebauungsplans keine unzulässige Gegenleistung fordern. Auch darf sie ein Grundstück nicht aus der Planung ausnehmen, nur weil der Eigentümer sich weigert, eine Einheimischenvereinbarung einzugehen.

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG, NJW 1993, S. 2695ff.) hat Verträge nach dem Weilheimer Modell für zulässig erklärt und keinen Verstoß gegen das Koppelungsverbot und die Angemessenheit gesehen.

Der BGH hat es für zulässig erklärt, dass ein Grundstückseigentümer einen Teil seines im Außenbereich liegenden Grundstücks für einen marktgerechten Preis (Bauerwartungsland) an die Gemeinde zur Beschaffung von Bauland im Rahmen eines Einheimischenmodells verkauft und die Gemeinde ihm dafür in Aussicht stellt, sie werde das ganze Grundstück in den Bebauungsplan aufnehmen (BGH, NJW 1999, S. 208). Kommunales Zwischenerwerb beim Einheimischenmodell sieht der BGH daher nicht als ein unzulässiges Koppelungsgeschäft an.

Einheimischenmodelle dürfen aber nicht dazu mißbraucht werden, Auswärtige generell aus der Gemeinde fernzuhalten, so dass auch für diesen Personenkreis Grundstücke zur Verfügung gestellt werden müssen. Anderenfalls ist eine Unzulässigkeit gegeben.

(3) *Folgekostenvertrag*

Durch einen Folgekostenvertrag nach § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BauGB können die Kosten und sonstigen Aufwendungen, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind, von einem Privaten übernommen werden. Hierzu gehören insbesondere die Kosten für die Bereitstellung von Grundstücken sowie die Anpassung des öffentlichen Straßen- und Gehwegetzes und der erforderlichen Ausbau von Abwassereinrichtungen.

Die Vertragspartner können sich durch einen Folgekostenvertrag auch verpflichten, Kosten für die weitere Infrastruktur wie Kindergärten, Schulen, Spielplätze, Bürgerhäuser, ÖPNV-Einrichtungen und in besonderen Fällen auch Zufahrtsstraßen zu übernehmen. Diese der Allgemeinheit dienenden Anlagen und Einrichtungen können auch außerhalb des Plangebiets liegen. Zur Übernahme dieser Lasten erklären sich die Eigentümer von Bauerwartungsland und private Investoren deshalb bereit, weil ihnen durch die kommunale Bauleitplanung Baurechte in Aussicht gestellt werden.

Die wesentliche Schranke für Folgekostenverträge ist das Erfordernis einer unmittelbaren Kausalität zwischen dem Vorhaben und den von dem Privaten zu übernehmenden Kosten.

Folgekosten sind keine Gegenleistung des Privaten für eine bestimmte Bauleitplanung der Gemeinde, sondern eine Art Aufwendersatz der Gemeinde. Folgekosten dürfen daher nur dann abgewälzt werden, wenn sie durch das jeweilige Bauvorhaben bzw. den zugrundeliegenden Bebauungsplan unmittelbar verursacht werden oder Voraussetzung zu dessen Verwirklichung sind. Von daher scheiden mangels Kausalität insbesondere Pauschalvereinbarungen aus, da hier nicht die Umstände des Einzelfalls zugrundegelegt werden. Zudem darf die Folgeeinrichtung nicht erst einen erheblichen Zeitraum nach der Durchführung des Bauvorhabens errichtet werden. Je kleiner das jeweilige Baugebiet ist, umso schwieriger wird die unmittelbare Kausalität herzustellen sein.

Aufgrund des Kausalitätskriteriums dürfen nach der Rechtsprechung nur wenige Kriterien wie z.B. die vorhandene Wohnbevölkerung und der zu erwartende Bevölkerungszuwachs, die Alters- und Berufsstruktur der Bürger sowie der Bestand und die freien Kapazitäten bzw. der zukünftige Bedarf an gemeindlichen Einrichtungen berücksichtigt werden.

Die Kausalität kann in Einzelfällen, etwa bei der Frage, ob die Kostenübernahme eines zu errichtenden Kindergartens durch den Investor eines größeren Wohnvorhabens in Gänze gerechtfertigt ist oder nur teilweise erfolgen darf, weil der Kindergarten auch Kinder aus bereits vorhandenen Wohngebieten aufnimmt, schwierig zu beantworten sein. Insoweit wäre eine rechtliche bzw. gesetzliche Klarstellung, die den Kommunen bei städtebaulichen Verträgen einen breiten Beurteilungsspielraum zubilligt, hilfreich.

bb) Vorhaben- und Erschließungsplan, § 12 BauGB

Der in § 12 BauGB geregelte Vorhaben- und Erschließungsplan ist durch ein besonderes Zusammenwirken von Vorhabenträger und Gemeinde gekennzeichnet. Er dient der Erleichterung und Beschleunigung von Investitionen und der finanziellen und planungstechnischen Entlastung der Gemeinde.

Der vorhabenbezogene Bebauungsplan stellt eine „Paketlösung“ aus drei voneinander getrennten, aber miteinander verbundenen Teilen dar:

1. der Vorhaben- und Erschließungsplan des Vorhabenträgers (er wird Bestandteil der Satzung der Gemeinde über den vorhabenbezogenen Bebauungsplan)
2. der vorhabenbezogene Bebauungsplan, durch den die Gemeinde in der Form der Satzung den Plan des Vorhabenträgers billigt

3. der Durchführungsvertrag zwischen Vorhabenträger und Gemeinde, in dem sich der Vorhabenträger u.a. verpflichtet, den gebilligten Plan innerhalb einer vereinbarten Frist zu realisieren und dabei die Kosten zu tragen.

Vorhabenträger können einzelne oder mehrere private oder juristische Personen sein. Auch die Gemeinde kann Vorhabenträger sein. Der Vorhabenträger sollte Eigentümer der zu beplanenden Fläche sein oder zumindest die Verfügungsbefugnis besitzen und zudem wirtschaftlich und fachlich leistungsfähig genug sein, um das Vorhaben innerhalb der bestimmten Frist verwirklichen zu können. Der Begriff des Vorhabens ist in § 29 BauGB, der auch für den Vorhaben- und Erschließungsplan gilt, definiert.

Bei dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan ist die Gemeinde nach § 12 Abs. 3 S. 2 BauGB nicht an die Festsetzung nach § 9 BauGB und der Planzeichenverordnung gebunden. Der Katalog des § 9 Abs. 1 BauGB sollte allerdings als Vorbild für die Ausgestaltung des Plans dienen. Der Vorhaben- und Erschließungsplan des Vorhabenträgers wird durch den Beschluss der Gemeindevertretung Inhalt des vorhabenbezogenen Bebauungsplans und damit zu einer Rechtsnorm.

Nach § 12 Abs. 2 BauGB hat die Gemeinde auf Antrag des Vorhabenträgers über die Einleitung des Bebauungsplanverfahrens nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Einen Anspruch auf Einleitung des Bebauungsplanverfahrens und einen Anspruch auf einen Satzungsbeschluss gibt es allerdings nicht (vgl. § 2 Abs. 3 BauGB). Der Vorhabenträger hat aber einen Anspruch auf ordnungsgemäße Bescheidung seines Antrages.

Der Durchführungsvertrag stellt das Klammerglied zwischen dem Vorhaben- und Erschließungsplan des Vorhabenträgers und dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan der Gemeinde dar. In dem Durchführungsvertrag verpflichtet sich der Vorhabenträger, den gebilligten Plan innerhalb einer bestimmten Frist auf seine Kosten zu realisieren.

In dem Durchführungsvertrag sind die Mindestinhalte wie Baupflicht, Erschließungspflicht, Planungskosten und Erschließungskostenübernahme festzuhalten. Die Planungskosten werden in der Regel vollständig vom Vorhabenträger übernommen. Soweit bei der Gemeinde Planungskosten (z. B. bei einem Gutachten) anfallen, sollte die Kostentragung durch den Vorhabenträger besonders vereinbart werden. Darüber hinausgehende Inhalte des Durchführungsvertrages müssen immer in sachlichem Zusammenhang mit dem Vorhaben- und Erschließungsplan stehen, z. B. Regelungen über die Ausschreibung und Vergabe von Bauleistungen sowie Sicherheitsleistungen des Vorhabenträgers.

Das Erfordernis des sachlichen Zusammenhangs im Rahmen des Vorhaben- und Erschließungsplans und das Erfordernis der Angemessenheit ergeben sich aus § 124 Abs. 3 S. 1 BauGB hinsichtlich des Vertragsteils über die Erschließungsanlagen und aus § 11 Abs. 2 BauGB hinsichtlich der Vereinbarungen über das Vorhaben und die Folgekosten.

cc) Erschließungsvertrag, § 124 BauGB

Durch einen Erschließungsvertrag überträgt die Kom-

mune die ihr gemäß § 123 BauGB obliegende Erschließungslast ganz oder teilweise auf den Vertragspartner. Dieser stellt die Erschließungsanlagen im eigenen Namen und auf eigene Kosten her und überträgt sie anschließend auf die Kommune, die sie als öffentliche Erschließungsanlagen widmet. Der Erschließungsvertrag ist ein öffentlich-rechtlicher Austauschvertrag i.S.d. § 56 Abs. 1 VwVfG und zugleich eine Unterform des Planrealisierungsvertrags gemäß § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB: Die Leistung des privaten Vertragspartners besteht in der Herstellung der vereinbarten Erschließungsanlagen, die Leistung der Kommune in der Freistellung von der Erhebung der Erschließungsbeiträge.

Vertragspartner des Erschließungsvertrages sind die Gemeinde und die Grundstückseigentümer im Erschließungsgebiet. Oftmals bedienen sich die Grundstückseigentümer und die Gemeinde eines privaten Erschließungsträgers, der die notwendigen Erschließungsmaßnahmen durchführt. Der Erschließungsträger kann dabei als Vertreter der Grundstückseigentümer oder aber in eigenem Namen mit der Gemeinde kontrahieren. Die Kosten der Erschließung stellt der Erschließungsträger auf der Grundlage vertraglicher Vereinbarungen den Grundstückseigentümern in Rechnung. Die Praxis hat gezeigt, dass Erschließungsträger ohne eigene Grundstücke im Erschließungsgebiet für die Durchführung der Erschließungsmaßnahmen am geeignetsten sind, da diese aufgrund ihrer „Neutralität“ die Interessen der Gemeinde und der Grundstückseigentümer grundsätzlich zur Zufriedenheit aller Beteiligten besser berücksichtigen können als ein „parteiischer“ Grundstückseigentümer.

In das BauGB wurde eine Erschließungspflicht der Gemeinde (§ 124 Abs. 3 S. 2 BauGB) aufgenommen, wenn die Gemeinde einen Bebauungsplan im Sinne des § 30 Abs. 1 BauGB erlassen hat und das zumutbare Angebot eines Dritten abgelehnt hat, die im Bebauungsplan vorgesehene Erschließung vorzunehmen. Zu beachten ist, dass die Gemeinden selbst schon dem Wortlaut nach nicht Dritte im Sinne von § 124 Abs. 1 und 3 BauGB sein können. Ob Dritte im Sinne dieser Vorschrift auch die von der Gemeinde beherrschten juristischen Personen des Zivilrechts, also städtische Eigengesellschaften oder Mehrheitsgesellschaften, mit der Folge sein können, dass die Erschließung auf sie übertragen werden kann, ist hingegen umstritten.

Die Herstellung der Erschließungsanlagen setzt nach § 125 Abs. 1 BauGB einen Bebauungsplan voraus. Die flächenbezogenen Erschließungsanlagen wie Straßen und öffentliche Grünflächen sind in aller Regel in dem Bebauungsplan ausgewiesen. Gegenstand des Erschließungsvertrages können nach § 124 Abs. 2 BauGB nur die nach Bundes- oder nach Landesrecht beitragsfähigen sowie nicht beitragsfähigen Erschließungsanlagen in einem bestimmten Erschließungsgebiet in der Gemeinde sein.

Die nach Bundesrecht beitragsfähigen Erschließungsanlagen sind in § 127 Abs. 2 BauGB aufgelistet (Straßen, Wege, Plätze, Parkflächen, Grünanlagen). Nach Landesrecht beitragsfähige Erschließungsanlagen sind beispielsweise Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen. Bundes- und landesrechtlich nicht beitragsfähige Erschließungsanlagen sind z. B. Tiefendrainagen

sowie Erschließungsanlagen zur Versorgung mit Elektrizität, Gas- und Fernwärme.

Nach § 124 Abs. 2 S. 3 BauGB findet § 129 Abs. 1 S. 3 BauGB auf Erschließungsverträge keine Anwendung, so dass der in § 129 Abs. 1 S. 3 BauGB geregelte Eigenanteil der Gemeinde in Höhe von 10 % ebenfalls vom Erschließungsträger übernommen werden kann. Die Grenze für den Erschließungsvertrag ergibt sich aus § 124 Abs. 3 BauGB: Danach müssen die vertraglich vereinbarten Leistungen den gesamten Umständen nach angemessen sein und in sachlich-innerem Zusammenhang mit der Erschließung stehen. Die vertraglich vereinbarten Erschließungsanlagen müssen also notwendig sein und den Anforderungen entsprechen, die das planungsrechtliche Konzept der Gemeinde für das Erschließungsgebiet vorsieht.

Unangemessen und nicht erforderlich sind „Luxusererschließungen“ ebenso wie Erschließungen, die in nicht unwesentlichem Umfang Bereichen dienen, die außerhalb des Erschließungsgebietes liegen. Subjektiv angemessen sind nur solche Kosten, die den Vertragspartner der Gemeinde wirtschaftlich nicht überfordern. Bei der Überprüfung einer Überforderung ist auf die Gesamtkosten der vereinbarten Erschließung und auf die Leistungsfähigkeit der Grundstückseigentümer abzustellen.

dd) Abwendungsvereinbarung bei städtebaulicher Entwicklungsmaßnahme, § 166 Abs. 3 BauGB

Bei einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme werden Ortsteile oder andere Teile des Gemeindegebiets entsprechend der angestrebten Entwicklung erstmalig entwickelt oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zugeführt (vgl. § 165 Abs. 2 BauGB). Die Abwendungsvereinbarung bei einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme ist ebenfalls eine Sonderform städtebaulicher Verträge. Sie ist in § 166 Abs. 3 BauGB geregelt. Danach kann die Gemeinde von dem Erwerb eines Grundstückes im Rahmen der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme absehen, wenn der Eigentümer eines Grundstücks in der Lage ist, das Grundstück in angemessener Frist entsprechend den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zu nutzen und sich hierzu verpflichtet. Eine Abwendungsvereinbarung kann als Durchführungsvertrag ausgestaltet werden, nämlich dann, wenn die Gemeinde dem Eigentümer die Erschließung oder die Durchführung anderer Ordnungsmaßnahmen überläßt.

Auch die Tragung von Folgekosten kann in der Abwendungsvereinbarung enthalten sein, obwohl dies in der Regel nicht in Frage kommt: Denn der Ausgleichsbetrag wird hier zur Finanzierung der Maßnahme, also gerade zur Abdeckung von Folgekosten erhoben. Die Abwendungsvereinbarung ist also ein städtebaulicher Vertrag besonderer Art, bei der einzelne und ggf. alle Elemente städtebaulicher Verträge vorliegen können. Da die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme wegen der damit verbundenen Enteignungsmöglichkeit sowie des „Einbehalts des Planungsmehrwerts“ nur selten auf Akzeptanz der Eigentümer stößt, empfiehlt es sich vielfach, eine Abwendung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zu vereinbaren, wenn die Eigentümer bereit sind, sich an den Entwicklungslasten zu beteiligen.

ee) Freiwillige Umlegung und Stuttgarter Modell

Da die amtliche Umlegung gemäß §§ 45-79 BauGB streng formalisiert und durch eine Vielzahl von Rechtsmitteln geprägt ist, kann diese Form der Baulandbereitstellung zu zeitlichen Verzögerungen führen. Daher wird in der Praxis, vor allem in Süddeutschland, die freiwillige Umlegung der gesetzlichen Umlegung vorgezogen. Sie wird als städtebaulicher Vertrag vom BauGB anerkannt, denn § 11 Abs. 1 Nr. 1 BauGB sieht vor, dass Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages auch die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse sein kann.

Bei der freiwilligen Umlegung wird die zur Bebauung von Grundstücken innerhalb eines bestimmten Gebietes notwendige Bodenordnung unter Beteiligung und mit dem Einverständnis sämtlicher Grundstückseigentümer durchgeführt. Die Gemeinde und die Bauwilligen handeln (ggf. über einen Maßnahmeträger) einen Umlegungsplan aus, dem später alle Eigentümer durch eine Zustimmungserklärung beitreten. Mit Einverständnis der betroffenen Eigentümer ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auch die Aufteilung der Verteilungsmasse nach anderen als den gesetzlichen Maßstäben (§ 56 Abs. 2 BauGB) sowie die Abfindung in Geld anstatt der Zuteilung eines Grundstücks (§ 59 Abs. 4 Nr. 1 BauGB) möglich.

Durch die Notwendigkeit der Einigung über die Punkte, welche Grundstücke der Gemeinde für öffentliche Zwecke zu übertragen sind, wie die verbleibenden Flächen an die Vertragspartner und die Verfahrenskosten zu verteilen sind, kommt es hier zu weniger Rechtsstreitigkeiten als im gesetzlichen Verfahren.

Die freiwillige Umlegung kann sowohl in privater als auch in gemeindlicher Verfahrensträgerschaft erfolgen. Wird die freiwillige Umlegung durch einen Vertrag der Gemeinde mit den Grundstückseigentümern geregelt, liegt ein Baureifmachungsvertrag i.S.d. § 11 Abs. 1 Nr. 1 BauGB vor. In diesem Fall liegt nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ein öffentlich-rechtlicher Vertrag vor. Denn bei der freiwilligen Umlegung verfolgt die Gemeinde letztlich jene städtebaulichen Ziele, die auch bei der amtlichen Umlegung verfolgt werden.

In der Praxis wird die freiwillige Umlegung in Süddeutschland häufig nach dem folgenden „Stuttgarter Modell“ praktiziert:

- Flächenbeitrag:

Die Eigentümer leisten wie bei einer amtlichen Umlegung einen kostenlosen Flächenbeitrag von 30 % (§ 58 BauGB). Die Wertsteigerungen sind immer so hoch, dass der maximale Flächenbeitrag gerechtfertigt ist.

- Sozialbeitrag:

Die Eigentümer leisten zusätzlich einen entgeltlichen Landbeitrag in Höhe von 20 % ihrer Eigentumsflächen zu dem Preis, der noch sozialen Mietwohnungsbau ermöglicht. Der Preis liegt heute bei etwa 200 DM/qm.

- Verfahrenskosten:

Die Eigentümer übernehmen die Verfahrenskosten für Planung, Vermessung, Umlegung, Kosten des Maßnahmeträgers, Notar und Grundbuch.

- Folgekosten:

Die Eigentümer übernehmen einen Teil der Kosten, der für das Gebiet notwendigen Sozialinfrastruktur. Die Stadt orientiert sich dabei an § 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB (Folgekostenvertrag) und respektiert die dort aufgezeigten Grenzen. Grundlage der Kostenübernahme dürfen nur Einrichtungen sein, die dem Gebiet dienen.

- Bauverpflichtung:

Die Eigentümer haben sich zu verpflichten, innerhalb von fünf Jahren die Grundstücke zu bebauen.

Beim Stuttgarter Modell ist das Gebot der Angemessenheit und des sachlichen Zusammenhangs nach § 11 Abs. 2 BauGB und § 56 Abs. 1 S. 2 VwVfG zu beachten. Höhere Flächenabzüge oder Sozialbeiträge, wie sie im Rahmen des Stuttgarter Modells erhoben werden, lassen sich nur dann rechtfertigen, wenn sie einen angemessenen Rahmen nicht übersteigen und die Privatnützigkeit der Umlegung nicht in Frage stellen. Auch Vorausleistungen auf einen künftigen Erschließungsbeitrag können vertraglich vereinbart werden, wobei allerdings die Grenzen des Kommunalabgabenrechts zu beachten sind. Die Begrenzung des Flächenbeitrages im gesetzlichen Verfahren auf 30 % (§ 58 Abs. 1 S. 2 BauGB) bedeutet nicht, dass vertraglich nicht ein höherer Beitrag vereinbart werden dürfte. Das Gesetz läßt hier Raum für abweichende Vereinbarungen, auch bei der Zuteilung.

Zu berücksichtigen ist aber, dass die freiwillige Umlegung nicht von der Ausnahmeregelung des § 1 Abs. 1 Nr. 3, lit. b. GrunderwerbssteuerG erfaßt ist, so dass bei der Grundbuchberichtigung steuerliche Unbedenklichkeitsbescheinigungen erforderlich sind.

g) Welche rechtlichen Möglichkeiten gibt es zur Absicherung der Vertragsdurchführung?

Den Gemeinden stehen mehrere rechtliche Möglichkeiten zur Verfügung, um die Erfüllung der städtebaulichen Vertragspflichten abzusichern, wovon allerdings nur die wichtigsten erläutert werden. Die Zielrichtung, der Aufwand und die Kosten dieser vertraglichen Maßnahmen können sehr unterschiedlich ausfallen.

Als Grundsatz läßt sich feststellen, dass die Gemeinde alle vertraglichen Pflichten und Bindungen absichern soll, deren Erfüllung im öffentlichen Interesse steht. Auf eine Sicherung kann ausnahmsweise nur dann verzichtet werden, wenn der Vorhabenträger nicht nur ein eigenes (wirtschaftliches) Interesse an der Vertragserfüllung hat, sondern der Kommune aus langjährigen Geschäftsbeziehungen auch als zuverlässiger, erfahrener und leistungsfähiger Vertragspartner bekannt ist. Dies kann z.B. bei einem ortsansässigen Unternehmer als Vertragspartner, der in regelmäßigen Geschäftsbeziehungen zu der Kommune steht, der Fall sein. Hier spielen Bonität, Ruf und Zuverlässigkeit eine wichtige Rolle. Im Einzelfall kann die Vorlage eines Finanzierungsnachweises ausreichen.

Zur Absicherung von Geldforderungen und geldwerten Leistungen werden in der Praxis sog. Erfüllungsbürgschaften (§§ 765 ff. BGB) durch Banken gewährt, Sicherheitsleistungen (§§ 232 ff. BGB) bereitgestellt oder Grundpfandrechte (Hypothek, Grundschuld), die ins Grundbuch eingetragen werden müssen, bewilligt.

Zur Gewährleistung nicht vertretbarer Handlungen werden Dienstbarkeiten, Baulasten (sofern das Landesrecht dies vorsieht) oder ein mit einer Auflassungsvormerkung versehenes Ankaufs- bzw. Wiederkaufsrecht zugunsten der Gemeinde (§ 883 BGB), das notariell beurkundet werden muß, vereinbart.

Ganz allgemein können alle vertraglichen Leistungen mit Vertragsstrafen gemäß § 339 BGB abgesichert werden, wobei deren Höhe so bemessen sein muss, dass der Schuldner Anlass hat, sich vertragstreu zu verhalten, ohne dass die Vertragsstrafe überzogen ist. Diese Absicherungen sind allerdings bei Insolvenz des Vertragspartners wirkungslos. Da nach § 2 Abs. 3 BauGB auch vertraglich kein Anspruch auf Bauleitplanung vereinbart werden kann, darf sich die Gemeinde für den Fall des Scheiterns des Bebauungsplanverfahrens keiner Vertragsstrafe unterwerfen.

Um die vertraglichen Verpflichtungen nicht per Leistungsklage in langwierigen Prozesse durchsetzen zu müssen, kann sich der Vertragspartner gemäß § 61 Abs. 1 VwVfG (bei öffentlich-rechtlichen Ansprüchen) oder gemäß § 794 Abs. 1 Nr. 5 ZPO (bei privatrechtlichen Ansprüchen) der sofortigen Vollstreckung unterwerfen, wobei in letzterem Fall eine notarielle Beurkundung erforderlich ist. Der Vertrag wird auf diesem Wege ohne vorherige Klage unmittelbar zum Vollstreckungstitel gemacht.

Des Weiteren kann für genau festzulegende Umstände ein Kündigungs- oder Rücktrittsrecht vertraglich vereinbart werden, das über die gesetzlichen Regelungen des VwVfG oder des BGB hinausgeht.

Insgesamt muß bei der Höhe der Bereitstellung von Sicherheiten bedacht werden, dass diese kostenintensiv sind, die Baumaßnahme verteuern und im Ergebnis den Endabnehmer belasten. Alle für das Grundbuch relevanten Sicherheiten schränken die Beleihbarkeit und die Verwertungsmöglichkeiten des Grundstücks ein.

h) Welche rechtlichen Möglichkeiten existieren beim Scheitern des Vertrags?

Im Rahmen der möglichen Leistungsstörungen bei städtebaulichen Verträgen sind die vertraglichen Regelungen, spezielle Regelungen im BauGB (z.B. § 124 Abs. 3 BauGB) und die allgemeinen Regelungen des VwVfG und BGB zu beachten.

Vorrangig vor den gesetzlichen Regelungen sind die im konkret geschlossenen Vertrag geregelten Vereinbarungen wie ein Kündigungs- oder Rücktrittsrecht wahrzunehmen, oder es ist auf die vereinbarten Sicherheiten zurückzugreifen, so dass z.B. beim Nichterfüllen von Zahlungsverpflichtungen durch den Vertragspartner der Bürge in Anspruch zu nehmen ist.

Sollte der Vertrag wegen der Verletzung von Formvorschriften (§ 57, 59 Abs. 1 VwVfG i.V.m. § 125 BGB), wegen sog. anfänglicher objektiver Unmöglichkeit der Leistungspflicht (§ 59 Abs. 1 VwVfG i.V.m. § 306 BGB), z.B. weil der Vertragspartner nie Grundstückseigentümer gewesen ist, oder wegen der Unzulässigkeit der Gegenleistung (§ 59 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG bzw. §§ 134, 138 BGB) nichtig sein, so richtet sich die Vertragsabwicklung nach den Vorschriften über die ungerechtfertigte Bereicherung gemäß §§ 812 ff. BGB. Es sind dann

die gewährten Leistungen herauszugeben, oder es ist hierfür Wertersatz zu leisten.

Bei bloßer sog. subjektiver Unmöglichkeit (vgl. § 275 BGB), z.B. Zahlungsschwierigkeiten oder Vermögenslosigkeit des Vertragspartners, ist der Vertrag hingegen wirksam. Es ist aber gemäß § 325 BGB der Rücktritt vom Vertrag oder die Geltendmachung von Schadensersatz (Nichterfüllungsschaden = positives Interesse) möglich.

Bei Verzug des Vertragspartners mit einer Leistungspflicht ist nach einer Mahnung und Fristsetzung ebenfalls der Rücktritt vom Vertrag oder die Geltendmachung von Schadensersatz wegen Nichterfüllung gemäß § 326 BGB möglich. Daneben kann der eingetretene Verzugsschaden gemäß § 286 BGB geltend gemacht werden.

Sollte der Vertragspartner bei den Vertragsverhandlungen der Gemeinde wesentliche Informationen vorenthalten haben, ohne dass eine diesbezügliche Aufklärungspflicht besteht (dann wäre eine Anfechtung wegen arglistiger Täuschung nach § 123 BGB möglich mit der Folge, dass der Vertrag von Anfang an nichtig ist), und ist der Kommune dadurch ein Schaden entstanden oder gar der Vertrag daraufhin geschlossen worden, so kann die Gemeinde nach den Regeln der c.i.c. (culpa in contrahendo) Ersatz des Vertrauensschadens (negatives Interesse) verlangen.

Wenn der Vertragspartner seine Leistungspflichten nur mangelhaft erfüllt hat, richtet sich die Mängelbeseitigung, sowie die Wandlung, Minderung und der Schadensersatz nach den einschlägigen Vertragsvorschriften. Wenn z.B. der Architekt im Rahmen eines Bauplanungsvertrages nach § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BauGB einen mangelhaften Planentwurf abgibt, richtet sich aufgrund der zivilrechtlichen Einordnung dieses Vertrages das weitere Vorgehen nach den §§ 631 ff. BGB.

Des Weiteren besteht bei öffentlich-rechtlich zu beurteilenden städtebaulichen Verträgen gemäß § 60 VwVfG ein Anpassungs- bzw. Kündigungsrecht für den Fall, dass sich die Verhältnisse, die für die Festlegung des Vertragsinhalts maßgeblich gewesen sind, nach Vertragsschluß so wesentlich verändert haben, dass einer Vertragspartei das Festhalten an der ursprünglichen Regelung nicht zuzumuten ist. Dann kann eine Anpassung des Vertragsinhalts an die geänderten Umstände erfolgen, oder, sofern dies unmöglich ist, ist der Vertrag zu kündigen. Die Gemeinde kann den Vertrag z.B. kündigen, um schwere Nachteile für das Gemeinwohl zu verhindern bzw. zu beseitigen. Diese Kündigung bedarf grundsätzlich der Schriftform.

Bei privatrechtlich zu beurteilenden städtebaulichen Verträgen sind die Kündigungsnormen des BGB, z.B. das außerordentliche Kündigungsrecht (§ 626 BGB analog) bei schwerwiegenden Vertragsverstößen oder bei Werkverträgen das Kündigungsrecht des Bestellers gemäß § 649 BGB anzuwenden.

i) Checkliste für den Abschluß städtebaulicher Verträge

Da es möglich ist, in städtebaulichen Verträgen ganz unterschiedliche Gegenstände zu regeln, müssen auch die einzelnen Verträge inhaltlich jeweils ganz unterschiedlich ausfallen. Für die wichtigsten Vertragstypen

sei auf die Musterverträge in Band II des Handbuchs „Städtebaulicher Verträge“ von Walker (siehe Verzeichnis ausgewählter weiterführender Literatur), die auch auf CD-ROM vorhanden sind, hingewiesen.

Aber es gibt auch für die beteiligten Kommunen einige grundsätzliche Punkte, die stets zu beachten sind, und hier in Form einer Checkliste abschließend kurz zusammengefaßt werden sollen:

1. Wurden die Zuständigkeits- und Vertretungsbestimmungen der Gemeindeordnung und der Hauptsatzung, die Formvorschriften (Schriftform oder gar notarielle Beurkundung), die Haushaltsvorschriften sowie die allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätze (Verhältnismäßigkeits- und Gleichbehandlungsgrundsatz) beachtet?
2. Sind die Vertragsparteien in der Vertragsurkunde richtig und vollständig benannt?
3. Sind der Vertragsgegenstand und -zweck, insbesondere die gegenseitigen Leistungspflichten, präzise formuliert, und sind etwaige Pläne, Kalkulationen etc. dem Vertrag als Anlage beigefügt?
4. Sind die vorgegebenen Zeiträume und -punkte für die Vertragserfüllung realistisch?
5. Sind die zukünftigen Eigentums-, Besitz- und Nutzungsverhältnisse an den Grundstücken geklärt?
6. Sind die materiellen Grenzen (Angemessenheit, Koppelungsverbot, insbesondere die gesetzlichen Nichtigkeitsgründe etc.) beachtet, und wurde wegen § 2 Abs. 3 BauGB die Satzungsautonomie der Gemeinde nicht Vertragsgegenstand?
7. Sind die Kosten und die Kostentragungspflicht für die einzelnen Maßnahmen vollständig zwischen den Vertragsparteien aufgeteilt?
8. Müssen Sicherheiten wie z.B. eine Bankbürgschaft zur Vertragsdurchführung vereinbart werden?
9. Ist die Haftungs- und Gewährleistungsfrage z.B. durch einen Haftungsausschluß geklärt?
10. Soll neben den gesetzlichen Regelungen ein Kündigungs- oder Rücktrittsrecht oder andere Regelungen über Leistungsstörungen vereinbart werden?

4. Weitere Möglichkeiten der Kommunen zur Baulandmobilisierung

Neben den klassischen und kooperativen Handlungsformen zur Baulandbereitstellung können die Gemeinden auch weitere Möglichkeiten nach dem BauGB zur Baulandbereitstellung und -mobilisierung einsetzen. Diese sind allerdings durchweg an enge rechtliche Voraussetzungen geknüpft, so dass bei einer nicht vorhandenen Mitwirkungsbereitschaft der betroffenen Eigentümer in der Regel mit einer gerichtlichen Überprüfung zu rechnen ist.

a) Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, §§ 165 ff. BauGB

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme ist das schärfste Instrument der Gemeinde, um Bauland zu kostengünstigen Preisen zu mobilisieren. Daher ist die Zulässigkeit der Entwicklungsmaßnahme auch an hohe Anforderungen geknüpft, die in § 165 Abs. 2 BauGB enumerativ aufgeführt sind: Zweck darf nur die Ent-

wicklung bestimmter Ortsteile mit besonderer Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung sein, das Wohl der Allgemeinheit muß die Durchführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme erfordern und das gewünschte Ziel der Entwicklungsmaßnahme darf nicht subsidiär auch mit städtebaulichen Verträgen erreicht werden können.

Das gesetzliche Modell der Entwicklungsmaßnahme läßt sich wie folgt umreißen: Die Gemeinde übernimmt bei der Entwicklungsmaßnahme selbst die Rolle des Grundstückseigentümers, indem sie die für die Entwicklung erforderlichen Flächen frühzeitig ankauft oder - nötigenfalls - enteignet. Die Flächen werden geplant, neu geordnet und erschlossen und dann an Bauwillige veräußert, die sich verpflichten, die geplanten Baumaßnahmen durchzuführen. Die Entwicklungsmaßnahme gibt der Gemeinde nicht nur ein erleichtertes Recht zur Enteignung von Flächen, sondern auch das Recht, die Grundstücksflächen zum entwicklungsunbeeinflussten Wert (Anfangswert) anzukaufen und nach Durchführung der Maßnahmen zum Neuordnungswert (Endwert) wieder zu veräußern. Dieser „Gewinn“ durch die Steigerung des Bodenwertes dient der Gemeinde zur Finanzierung der erforderlichen Entwicklungsmaßnahmen.

Nach § 167 Abs. 1 BauGB kann sich die Gemeinde zur Erfüllung von Aufgaben, die ihr bei der Vorbereitung oder Durchführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme obliegen, eines Entwicklungsträgers bedienen. Der private Entwicklungsträger führt sozusagen als verlängerter Arm der Gemeinde sämtliche Aufgaben durch, wobei die hoheitlichen Tätigkeiten, also insbesondere die Planaufstellung bei der Gemeinde verbleiben. Nach § 167 Abs. 2 BauGB erfüllt der Entwicklungsträger die ihm von der Gemeinde übertragenen Aufgaben im eigenen Namen für Rechnung der Gemeinde als deren Treuhänder. Er übernimmt also kein eigenes wirtschaftliches Risiko und bringt kein eigenes Kapital ein. Dadurch bleibt er auch in Bezug auf das Ergebnis der Entwicklung interessenneutral. Das wirtschaftliche Finanzierungsrisiko verbleibt bei der Gemeinde.

Die Vorteile der Entwicklungsmaßnahme sind:

- Private Grundstücksflächen werden mobilisiert, und zwar nötigenfalls mit dem Druckmittel der Enteignung.
- Die Grundstücke können zum entwicklungsunbeeinflussten (Anfangs-)Wert angekauft werden. Die Bodenspekulationen in Bereichen, in denen Bauland entwickelt werden soll, wird dadurch erschwert.
- Die Verfahren der Bodenordnung und der Erschließung werden dadurch vereinfacht, dass die Gemeinde oder der private Entwicklungsträger alle benötigten Grundstücke in ihrer Hand vereinen können.
- Die Finanzierung der erforderlichen Entwicklungsleistungen wird erleichtert, weil die Differenz des Bodenwerts zwischen dem Ankaufspreis vor der Entwicklung und dem Verkaufspreis nach der Entwicklung für die Maßnahme eingesetzt werden kann.

Allerdings ist auch auf die wirtschaftlichen Risiken der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme hinzuweisen:

Die Gemeinde trägt in vollem Umfang das Risiko dafür, dass die Einkünfte aus den Bodenwertsteigerungen tatsächlich realisiert werden können und ausreichen, um die anfallenden Kosten zu finanzieren. Das kann sich negativ auswirken, wenn die Bodenwertdifferenz von Eingangs- und Ausgangswert zur Finanzierung der Entwicklung, etwa in peripheren ländlichen Regionen mit geringen Bodenpreisen, nicht ausreicht und staatliche Zuschüsse ausbleiben. Das wirtschaftliche Risiko wird dadurch vergrößert, dass die Gemeinde in aller Regel einen erheblichen Teil der Planungs-, Grundstücksankaufs- und Erschließungskosten vorfinanzieren muß.

Zudem läßt sich das Grundkonzept des Durchgangserwerbs nur verwirklichen, wenn die Grundstücke in angemessener Zeit angekauft und notfalls enteignet werden können. Wenn die Verkaufsbereitschaft der Eigentümer zum entwicklungsunbeeinflussten Wert gering ist und im Enteignungsverfahren sämtliche Rechtsmittel ausgeschöpft werden, kann es zu einer erheblichen Verzögerung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme kommen, die die Finanzierungskosten für die Gemeinde erhöht.

Daher ist die anfängliche Euphorie für die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme einer eher nüchternen Betrachtungsweise gewichen. Allerdings hat die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (Druckmittel) nach wie vor insbesondere dort ihren eigenen Wert, wo nach einer möglichst einvernehmlichen Ratsentscheidung zu deren Durchführung die „Vertrags- und Mitwirkungsbereitschaft“ der Eigentümer gefördert wird. Demgemäß werden heutzutage viele Beschlüsse über die Durchführung einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme im Ergebnis in städtebauliche Verträge „überführt“.

b) Enteignung, §§ 85 ff. BauGB

Als Zwangsmittel steht der Gemeinde auch die Enteignung von Grundstücken nach den §§ 85 ff. BauGB zu. Eine Enteignung ist jedoch aufgrund des grundgesetzlichen Eigentumsschutzes und der Voraussetzungen für eine Enteignung in Art. 14 Abs. 3 GG an sehr hohe Anforderungen geknüpft. Mit der Enteignung dürfen nur die in § 85 Abs. 1 BauGB genannten Zwecke verfolgt werden. Des weiteren ist die Enteignung von Grundstücken nach § 87 Abs. 1 BauGB nur im Einzelfall zulässig, wenn das Wohl der Allgemeinheit sie erfordert und der Enteignungszweck auf andere zumutbare Weise nicht erreicht werden kann, so dass die Enteignung die ultima ratio im Städtebaurecht darstellt.

Die Gemeinde muß sich also vorher ernsthaft um dem freihändigen Erwerb des zu enteignenden Grundstücks bemüht haben, was in der Praxis dazu führt, dass die Gemeinde entsprechende Kaufangebote unterbreiten oder ein sonstiges Entgegenkommen signalisieren muß. Jedoch kann die Möglichkeit der Enteignung als Druckmittel bei der Verhandlung der Gemeinde mit den privaten Grundstückseigentümern genutzt werden, um diese eher zu einer Kooperation bei der Baulandbereitstellung zu bewegen.

c) Amtliche Umlegung, §§ 45ff. BauGB

Die amtliche Umlegung ist ein altes und bewährtes Institut städtebaulicher Praxis, das sich aus privatinitiierten und privatrechtlich abgewickelten Kauf- und

Tauschvorgängen entwickelt hat. Das BauGB normiert die Umlegung als hoheitliches Gestaltungsmittel in den §§ 45-79 BauGB. Hierbei werden im Rahmen eines geltenden Bebauungsplanes bebaute und unbebaute Grundstücke durch die Umlegung neu geordnet, so dass nach Lage, Form und Größe für die bauliche Nutzung zweckmäßig gestaltete Grundstücke entstehen.

Hierzu werden alle Grundstücke zusammengefaßt, die Flächen für die öffentliche Nutzung (Verkehrs- und Grünflächen) ausgeschieden, die neuen Grundstücke anteilig der eingebrachten Grundstücke verteilt und eventuelle Verluste ausgeglichen. Dieses gesetzliche Verfahren ist streng formalisiert (Umlegungsbeschluß gemäß § 47 BauGB, Umlegungsplan gemäß § 66 BauGB) und kann gemäß § 217 BauGB beim örtlich zuständigen Landgericht, Kammer für Baulandsachen, gerichtlich überprüft werden.

5. Städtische Grundstücks- und Entwicklungsgesellschaft

Die Bereitstellung und Mobilisierung von Bauland braucht die Gemeinde nicht selbst vorzunehmen, sondern sie kann diese Aufgabe einer städtischen Grundstücks- und Entwicklungsgesellschaft übertragen. Gegenstand der Grundstücks- und Entwicklungsgesellschaft sind der Erwerb und Tausch, die Veräußerung, sowie die Beplanung, Baureifmachung und Erschließung von Grundstücken zu dem Zweck, das Angebot von Grundstücken für Wohn- und Gewerbebauten in dem Gemeindegebiet zu verbessern und preiswertes Wohnbauland für Familien zu schaffen. Als Rechtsform einer solchen Gesellschaft wird üblicherweise die GmbH, aber auch die GmbH & Co. KG gewählt.

Die städtische Grundstücks- und Entwicklungsgesellschaft erwirbt die zukünftigen Bauflächen z.B. auf der Grundlage der unter Punkt 2 beispielhaft erwähnten Gemeinderatsbeschlüsse in einem frühen Stadium. Anschließend erfolgt die Aufstellung des Bebauungsplans durch die Gemeinde. Die Gesellschaft übernimmt dann die weiteren Aufgaben der Erschließung und der anschließenden Vermarktung und Veräußerung des Baulandes.

Der Vorteil der Einschaltung einer von der Gemeinde kontrollierten Gesellschaft besteht darin, dass z.B. eine private GmbH den Erwerb der Grundstücke durch Kreditaufnahmen ohne die Beschränkungen des öffentlichen Haushaltsrechts finanzieren kann. Die Grundstücks- und Entwicklungsgesellschaft ist rechtlich selbständig und nicht in den Haushaltsplan der Gemeinde eingegliedert. Im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden Finanzmittel kann die Entwicklungsgesellschaft frei wirtschaften. Sie ist nicht an das öffentliche Dienst- und Haushaltsrecht gebunden und bietet so die notwendige Flexibilität, um auf Entwicklungen am Grundstücksmarkt schnell reagieren sowie An- und Verkäufe von Grundstücken schnell umsetzen zu können.

Die Gesellschaft kann auch als Entwicklungsträger bei einer Entwicklungsmaßnahme oder als Vorhabenträger bei einem Vorhaben- und Erschließungsplan eingesetzt werden. Es findet demnach sowohl eine finanzielle Entlastung des kommunalen Haushalts als auch eine

administrative Entlastung der Gemeinde durch die Gründung einer städtischen Grundstücks- und Entwicklungsgesellschaft statt.

Die kommunalpolitische Kontrolle der Grundstücks- und Entwicklungsgesellschaft wird durch die Gesellschafterversammlung sichergestellt. Dieser gehören bei einer Eigengesellschaft, d.h. einer Gesellschaft, die zu 100% der Gemeinde gehört, ausschließlich Vertreter der Gemeinde an.

Grenzen werden der städtischen Grundstücks- und Entwicklungsgesellschaft durch die gemeindefreirechtlichen Vorschriften über die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen gesetzt. Die wirtschaftliche Betätigung von Gemeinden ist nach dem Örtlichkeitsprinzip des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG grundsätzlich auf das eigene Gemeindegebiet beschränkt. Zudem verlangen alle Gemeindeordnungen einen öffentlichen Zweck für die wirtschaftliche Betätigung. Schließlich findet sich in den meisten Gemeindeordnungen eine unterschiedlich ausgestaltete Subsidiaritätsklausel, nach der eine kommunale wirtschaftliche Betätigung nur zulässig ist, wenn der Zweck nicht durch einen Privaten gleich oder besser erfüllt werden kann.

C. Praktische Modelle der Baulandbereitstellung und -mobilisierung

Abschließend sollen einige angewandte kooperative Strategien und Modelle zur Baulandbereitstellung und -mobilisierung vorgestellt werden.

1. Bocholter Modell

Am 13. Dezember 1995 verabschiedete der Rat der Stadt Bocholt ein umfassendes Konzept zur Baulandbereitstellung. Der Ratsbeschluss beinhaltet die folgenden Strategiebausteine:

- Zum Ziele einer nachhaltigen und kontinuierlichen Bereitstellung bezahlbaren Wohnbaulandes und zwecks Mitfinanzierung der Wohnfolgekosten sollen alle geeigneten bodenrechtlichen Instrumente des BauGB (insbesondere städtebauliche Verträge) und zivilrechtlichen Möglichkeiten der Vertragsgestaltung ausgeschöpft und geschickt kombiniert werden. Bei Projekten mit gesamtstädtisch relevanten Zielsetzungen sollen die bodenrechtlichen Instrumentarien eingesetzt werden, welche die vergleichsweise größten Durchsetzungsmöglichkeiten garantieren.
- Neue städtebauliche Planungen sollen nur dann zur Rechtskraft gebracht werden, wenn durch eine jeweils geeignete Kombination rechtlich zulässiger Maßnahmen sichergestellt ist, dass sich die Eigentümer und Vorhabenträger spürbar unter Teilverzicht auf den Wertzuwachs ihrer Grundstücke in Folge der städtischer Planungen an den Folgekosten beteiligen.
- Grundstücke von Eigentümern, die nicht mitwirkungsbereit sind, werden nicht in die Konzeption einbezogen und verbleiben somit auf der Wertstufe vor der städtebaulichen Planung.
- Ist das Abkoppeln nicht mitwirkungsbereiter Eigentümer nicht möglich, soll das städtebauliche Projekt nicht weiter verfolgt werden.

- Es soll das Projekt mit der größten Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer zuerst realisiert werden.
- Grundlage der Baulandstrategie ist der vom Rat beschlossene „Entwicklungsplan Wohnen in Bocholt“ (EWB). Die Verwaltung wird ermächtigt, über die im baugebietsbezogenen Handlungsprogramm dargestellten Maßnahmen mit den jeweiligen Eigentümern zu verhandeln.
- Zur Finanzierung der Baulandstrategie wird der „Bocholter Bodenfonds“ als revolving Fonds in Form eines zweckgebundenen Sonderpostens / Haushaltsstelle gebildet. In den Bocholter Bodenfonds fließen Mittel aus dem Verkauf aller städtischen Grundstücke und Gebäude, die nicht zum Zwecke kommunaler Aufgabenerledigungen benötigt werden. Der Bodenfonds wird als Startkapital für den Ankauf geeigneter Grundstücke eingesetzt. Der Bodenfonds soll sich selbst tragen. Aufgabe des Fonds ist die Bereitstellung von Wohnbaugeländen durch Kauf, Tausch oder Vermittlung.
- Die Vergabe von Grundstücken erfolgt nach einem Punktesystem zu einem kostendeckenden Bodenpreis. Investoren werden in der Regel verpflichtet, einen bestimmten Anteil der Wohnungen dem sozialen Wohnungsbau zu widmen. Sofern es möglich ist, werden Bauverpflichtungen sowie weitere vertragliche Vereinbarungen (z.B. Preislimitierung) getroffen.
- Die Kalkulation der Baulandpreise wird mit Hilfe eines computergestützten Programmes durchgeführt. Das Programm macht die Auswirkung bestimmter Faktoren wie z.B. Erschließungskosten, Planungen, Infrastruktur oder Ankaufspreis transparent und stärkt so die Position der Stadt bei den Verhandlungen mit den Eigentümern. Das Baulandkalkulationsprogramm trägt zur Versachlichung und Objektivierung der jeweiligen Verhandlungen bei. Es ermöglicht der Stadt, ein angemessenes Eröffnungsangebot abgeben zu können und macht dem Grundstückseigentümer transparent, welche direkten Auswirkungen seine Forderungen auf den Endpreis haben.
- In die Baulandkalkulation werden einbezogen: der Flächenverlust für Verkehrs- und Grünflächen und Infrastruktureinrichtungen, die Kosten für die soziale Infrastruktur (wie z.B. Kindergärten, Grundschulen etc.), Nebenkosten für Notar und Grundbucheintragung und Vermessung, Planungskosten für den städtebaulichen Entwurf, Bauleitplanungen und Ingenieurkosten, Ordnungsmaßnahmekosten für Freilegung, Gebäudeentschädigung, Altlastenuntersuchungen und -sanierung, gewisse Risikokosten sowie die Erschließungskosten.

Für diese moderne und effektive Baulandstrategie erhielt die Stadt Bocholt 1997 von der LBS und dem Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes NRW den Baulandpreis Nordrhein-Westfalen.

2. Münchener Modell

Das Konzept der sozialgerechten Bodennutzung wird in München seit 1994 praktiziert. Die Verfahrensregeln sind so getroffen, dass sie in maximal drei Schritten abgewickelt werden können:

Sobald Planungsabsichten für ein bestimmtes Gebiet

bestehen, wird vor der Einleitung des Verfahrens von den Investoren eine Grundzustimmung eingeholt. Darin erklären die Planungsbegünstigten ihre Bereitschaft, Kosten und Lasten entsprechend den Verfahrensgrundsätzen der sozialgerechten Bodennutzung zu tragen. Ohne diese Grundzustimmung gibt es keinen Planungsauftrag des Stadtrates für das entsprechende Gebiet.

In der zweiten Stufe wird eine rechtlich bindende Grundvereinbarung über die jeweils zu erbringenden Leistungen abgeschlossen. Die Grundvereinbarung kann entweder in Form eines städtebaulichen Vertrages oder eines einvernehmlichen Umlegungsverfahrens erfolgen .

Soweit in der Grundvereinbarung noch nicht alle Regelungen (z.B. zur Erschließung) getroffen sind, werden in einer dritten Stufe die erforderlichen Ausführungsverträge abgeschlossen. Die privaten Investoren werden zudem in der Regel vertraglich zu einer Bebauung des Plangebietes innerhalb eines bestimmten Zeitraumes verpflichtet.

Die Leistung der Investoren besteht darin, die Kosten des Planungsvorhabens und für die Sicherung bestimmter städtebaulicher Ziele anteilig zu übernehmen. Die anteilig zu übernehmenden Kosten umfassen die Herstellung von Erschließungsanlagen und Gemeinbedarfseinrichtungen, naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen, Öffentlichkeitsarbeit, Ausschreibungskosten, Honorare nach der HOAI bei der Vergabe von Leistungen an Dritte sowie Kosten für Gutachten und Umlegung. Auch an dem städtebaulichen Ziel der Stadt München, etwa 30 % der neugeschaffenen Wohnbauflächen für den sozialen Wohnungsbau zu verwenden, werden die Investoren kostenmäßig beteiligt.

Wie die Kostenbeteiligung erbracht wird, ist freigestellt. Akzeptiert werden Geldbeiträge, Flächenabtretungen oder eine direkte Übernahme der Lasten. Bei der Verteilung der Lasten und des Anteils des sozialen Wohnungsbaus, der im Planungsgebiet verwirklicht werden soll, folgt die Stadt grundsätzlich dem Vorschlag der Investoren. Kommt keine Einigung zustande, macht die Stadt einen Vorschlag. Dieses Verfahren umfaßt den arbeitsintensivsten Teil der Verhandlung über die sozialgerechte Bodennutzung. Generell soll den Investoren bzw. privaten Eigentümern bei dem Münchner Modell mindestens 1/3 der Wertsteigerung durch die Ausweisung als Bauland verbleiben. Damit soll eine Deckung der Kosten der privaten Investoren gelingen und zudem noch ein ausreichender Gewinn erzielt werden können, so dass ein Investitionsanreiz besteht.

3. Niederländisches Modell

Als Ausblick soll schließlich das vielfach beachtete und in den Niederlanden entwickelte Modell zur Baulandbereitstellung und -mobilisierung vorgestellt werden, das jedoch nicht ohne weiteres auf die geltende deutsche Rechtslage übertragbar ist.

Die Baulanderschließung erfolgt in den Niederlanden ausschließlich marktwirtschaftlich, nicht abgabenrechtlich. Das bevorzugte Modell besteht darin, unter Ausnutzung von Informationsvorteilen das gesamte zukünftige anstehende Bauland sehr frühzeitig, noch im Zustand als landwirtschaftlich genutzte Fläche, anzukaufen und es kostendeckend als Bauland zu verkaufen. Zu diesem Zweck verfügen die Kommunen über einen kommunalen Grunderwerbsbetrieb, der als Eigenbetrieb organisiert ist und marktwirtschaftlich arbeiten darf. Soweit es der Markt hergibt, soll der Verkaufspreis für das Bauland kostendeckend sein, er enthält einen pauschalen Zuschlag für die Planungskosten der Gemeinde.

Wenn dieser frühzeitige Erwerb der Grundstücke nicht gelingt, werden in der Regel städtebauliche Verträge mit den Eigentümern bzw. den Entwicklungsgesellschaften abgeschlossen, die der Kommune beim Ankauf zuvorgekommen sind. Bei dieser aktiven Grunderwerbspolitik werden die niederländischen Gemeinden noch durch ein geschickt ausgestaltetes Enteignungsrecht und ein kommunales Satzungsverkaufsrecht (Ankaufsrecht) unterstützt.

Für den Fall, dass die Grundeigentümer nicht zur Veräußerung oder zum Abschluß der städtebaulichen Verträge bereit sind, kommt an dritter Stelle die Erhebung von Erschließungsbeiträgen, deren Berechnungsgrundlagen so ausgestaltet sind, dass das ökonomische Ergebnis den bevorzugten Ankaufs- und Vertragsmodell möglichst nahe kommt. Somit wird gewährleistet, dass die wirtschaftlichen Ergebnisse aller drei Möglichkeiten im wesentlichen gleich sind, wobei dies auch vom Verhandlungsgeschick der Gemeinde abhängt.

Die Funktionalität der Baulanderschließung wird durch eine Besonderheit des niederländischen Enteignungsverfahrens erreicht, die darin besteht, dass neben dem Bebauungsplan ein gesonderter Enteignungsplan aufgestellt wird, der rechtlich kaum angreifbar ist und in dem alle Grundstücke enthalten sind, die entweder für öffentliche Zwecke benötigt oder deren Eigentümer nicht willens oder in der Lage sind, alsbald die bestimmungsgemäße bauliche Nutzung der Grundstücke herzustellen. Auf diese Weise wird die Veräußerungsbereitschaft nicht bauwilliger Eigentümer nachhaltig unterstützt.

Diesem Modell können daher entsprechende Anregungen für zukünftige Änderungen des BauGB durch den Gesetzgeber entnommen werden.

Ausgewählte weiterführende Literatur:

Battis/Krautzberger/Löhr

BauGB, 7. Auflage, München, 1999

Birk

Die städtebaulichen Verträge nach BauGB 98,
3. Auflage, Stuttgart u.a, 1998

Birk

Städtebaulicher Vertrag und Erschließungsvertrag -
Gemeinsamkeiten und Unterschiede, BauR 1999,
S. 205ff.

Bunzel/Coulmas/Metscher/Schmidt-Eichstaedt

Städtebauliche Verträge, Berlin, 1995

Bunzel/Hecker/Lau/Müller-Jockel/Schaber

Neuerungen im Baugesetzbuch 1998 - kommentiert für
die Praxis, Berlin, 1998

Busse

Kooperatives Recht im Bauplanungsrecht, BayVBl.
1994, S. 353ff., überarbeitete Fassung hiervon: Hoheit-
liches Instrumentarium: Städtebauliche Verträge, Stadt
und Gemeinde Heft 1-2/1999, S. 22ff.

Busse

Neue Vorgaben für Einheimischenmodelle und
Folgekostenverträge, Bayerischer Gemeindetag,
Heft 11/1994, S. 249ff.

Grziwotz

Praktische Probleme beim Abschluss städtebaulicher
Verträge, NVwZ 1996, S. 637ff.

Grziwotz

Städtebauliche Verträge vor den Zivilgerichten, NJW
1997, S. 237ff.

Langenfeld, Öffentlich-rechtliche Verträge in der
notariellen Praxis, BWNotZ 1997, S. 73ff.

Oerder, Praktische Probleme der städtebaulichen
Verträge nach § 11 BauGB, BauR 1998, S. 22ff.

Schlicher/Strich (Hrsg.)

BauGB, Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch,
2. Auflage, Köln u.a., 1995 mit der Ergänzung, Berliner
Schwerpunkte-Kommentar zum BauGB 1998, Köln
u.a., 1998

Stich

Wege und Irrwege städtebaulicher Verträge - darge-
stellt an einem Fall aus der Praxis, BauR 1997, S. 744ff.

Stich

Die heutige Bedeutung vertraglicher Regelungen
zwischen Gemeinden und Investoren für die städtebau-
liche Entwicklung, DVBl. 1997, S. 317ff.

Walker

Handbuch „Städtebauliche Verträge“, Band I: Materielle
Darstellungen, Band II: Vertragsmuster (mit CD-ROM),
1. Auflage, Baden-Baden, 1999

Bisher in dieser Reihe erschienen

in Ausgabe Stadt und Gemeinde INTERAKTIV:

- | | | |
|------|--|--------|
| Nº 1 | Infrastruktur sichern – Zukunft gestalten:
Kommunale Wirtschaft vor neuen Herausforderungen! | 7-8/98 |
| Nº 2 | Fragen und Antworten zum neuen
Energiewirtschaftsrecht | 9/98 |
| Nº 3 | Erwartungen der Städte und Gemeinden an den
neuen Bundestag und die neue Bundesregierung | 10/98 |
| Nº 4 | Fragen, Antworten und Handlungsempfehlungen
zum Vergaberecht | 11/98 |
| Nº 5 | Gegenüberstellung und Kommentierung der
Koalitionsvereinbarung der SPD/Bündnis 90/
DIE GRÜNEN vom 20. Oktober 1998 | 12/98 |
| Nº 6 | Sozialpolitik in Deutschland – DStGB zum
Reformbedarf aus Sicht der Städte und Gemeinden | 1-2/99 |
| Nº 7 | Jahr-2000-Problem in Städten und Gemeinden
Eine praxisorientierte Handreichung des Deutschen
Städte- und Gemeindebundes und des Bundesamtes
für Sicherheit in der Informationstechnik | 4/99 |
| Nº 8 | Kommunales Immobilienmanagement
Konzepte und Lösungsansätze zur Optimierung der
kommunalen Immobilienwirtschaft | 5/99 |



Mit freundlicher Unterstützung
der Westdeutschen Landesbank



Deutscher
Städte- und Gemeindebund

Marienstraße 6 · 12207 Berlin

Telefon 030.773 07.0 · Telefax 030.773 07.200

eMail dstgb@dstgb.de

Verlag WINKLER & STENZEL GmbH, Postfach 1207, 30928 Burgwedel