

## Städtebauliche Verträge (II)

Haben sich die Vertragsparteien eines städtebaulichen Vertrages zu Verhandlungen entschlossen, müssen sie darauf achten, dass angemessene Bedingungen ausgehandelt werden; es darf keine Seite übervorteilt werden. "Die vereinbarten Leistungen müssen den gesamten Umständen nach angemessen sein"; der Gesetzgeber hat mit dieser bewusst weit gefassten Formulierung einen unbestimmten Rechtsbegriff zum wesentlichen Gültigkeitsmaßstab für sehr komplizierte und komplexe Vertragswerke erhoben.

Dementsprechend weit gehen auch die Meinungen darüber auseinander, welche Bedingungen noch angemessen sind und welche nicht. Erschwert wird die Kontrolle über die Einhaltung der Angemessenheit durch zweierlei:

- Zum einen ist nahezu jeder städtebauliche Vertrag von der Interessenlage, von der Grundstückssituation, vom Regelungsgegenstand und von den behördlichen Vorgaben her anders gelagert. Ob Einkaufszentrum, Gewerbepark oder Wohnanlage vorgesehen sind, hat selbstverständlich unterschiedliche Auswirkungen für den Inhalt des Bebauungsplans und auch des städtebaulichen Vertrages.
- Zum zweiten gibt es kaum Rechtsprechung, die zuverlässige und konkretisierende Maßstäbe für die Angemessenheit städtebauvertraglicher Regelungen liefern könnte.

Letzteres liegt auch daran, dass bei abgeschlossenen und vollzogenen Verträgen für die Vertragsparteien kein Anlass besteht, die Gerichte zu bemühen. Ist der Vertrag nach zähen Verhandlungen einmal abgeschlossen, mögen zwar die Vertragsparteien mit den Vertragsbedingungen letztlich nicht ganz zufrieden sein, haben sich aber doch damit zufrieden gegeben. Jedes Vorgehen gegen die Vertragsbedingungen würde die Erfüllung des Vertrages gefährden. Kommt es hingegen nicht zum Abschluss eines Vertrages, gibt es in der Regel auch keinen Anlass, die etwa zu hohen Forderungen des Verhandlungspartners gerichtlich auf ihre Angemessenheit hin überprüfen zu lassen.

In den 70er Jahren des vergangenen Jahrhunderts hatte die Idee des Planungswertausgleichs die Gemüter erhitzt. Den Gemeinden sollte der wesentliche Teil der Bodenwertsteigerungen bei Baulandentwicklung zustehen, weil sie mit ihrer Planung die für die Bodenwertsteigerung wesentlichste Ursache setzten. An den Einsprüchen der Union ist damals das Gesetzesvorhaben gescheitert. Die Rechtslage blieb unverändert: die Bodenwertsteigerung steht auch weiterhin dem Eigentümer zu. Dies festzuhalten ist wichtig angesichts der auch gerade gegenwärtig immer neuen Bestrebungen, planungsbedingte Bodenwertsteigerungen einfach zugunsten der Gemeinden abzuschöpfen.

Zwischenzeitlich haben sich auf dem "Markt" der städtebaulichen Verträge Bedingungen entwickelt, die sich nach Meinung maßgeblicher Fachjuristen kaum noch in das Begriffsbild der Angemessenheit einordnen lassen. Exemplarisch seien hier das so genannte Echinger Modell oder das Münchner Modell genannt; beim ersten Modell werden 57 %, beim zweiten sogar 66 % der planungsbedingten Bodenwertsteigerungen abgeschöpft. Gerechtfertigt wird dies damit, dass die Bodenwertsteigerung eine wesentliche Leistung der Gemeinde darstelle. Wenn dem nur so wäre; denn zunächst einmal geht jede kommunale Planung, der nicht auch konkrete, einem Eigentümer gehörende Grundstücke zugrunde liegen, ins Leere. Nach richtiger Auffassung ist die Bodenwertsteigerung im Grundeigentum angelegt und scheidet daher als Gegenleistung für eine Ausgleichszahlung aus, zumal sich die Gemeinde zur Herbeiführung der Bodenwertsteigerung gerade nicht verpflichten darf, vgl. IB, Heft Nr. 1/2000, Seite 36 f.

Des Weiteren verlangen Gemeinden trotz hoher Abschöpfungsquote, dass z.B. der Investor die Planung auf eigene Kosten liefert, den Grunderwerb für die öffentlichen Einrichtungen wie Straßen, Grünanlagen, Ausgleichsflächen u. ä. kostenlos für die Gemeinde erledigt oder gar teure Verkehrsgutachten in Auftrag gibt und das vorhandene Straßennetz neu strukturiert. Wenn dann zusätzlich seitens der Kommune generell gefordert wird, dass von den zu errichtenden Wohnungen ein Anteil von 30 % der Wohnungen als öffentlich geförderter Wohnungsbau zu errichten ist, wenn weiter gefordert wird, dass zur Abdeckung der Kosten zusätzlicher Infrastrukturmaßnahmen, etwa für Kindergärten, Kinderkrippen u. ä. ein Ablösebetrag von DM 130,00/qm Geschoßfläche zu bezahlen ist, so wird deutlich, dass die "Leistung" der Kommune unangemessen überbewertet wird. Ein solcher Vertrag hätte gute Chancen, vor Gericht als im Leistungsverhältnis unangemessen erkannt und daher für nichtig erklärt zu werden. Die sollte natürlich schon in Vertragsverhandlungen mit der Gemeinde mit dem Ziel einer Verbesserung der Bedingungen sorgfältig durch fachkundige Berater geltend gemacht werden. Wichtig ist die Erkenntnis, dass nicht alles, was Gemeinden verlangen, allein deshalb schon rechtens ist. Schwieriger ist es, die Gemeinden mit Verhandlungsgeschick zu Konsequenzen aus dieser Erkenntnis zu veranlassen.

Es gibt weitergehende Vertragsgestaltungen, bei denen etwa der Investor bzw. Eigentümer 3/4 seiner Fläche zu einem unter Verkehrswert liegenden Preis und natürlich "freiwillig" der Gemeinde zu übereignen hat, um auf dem Rest der Fläche wenige Häuser für seine Kinder im Einheimischen-Modell bauen zu dürfen. Auch dabei wird unangemessen "abgeschöpft". Insbesondere im Bereich kleinerer Gemeinden ist solcher Missbrauch immer wieder festzustellen. Während die Gemeinde Bindungen des Einheimischen-Modells gerne dann für ihre eigenen Grundstücke abstreift, wenn sich damit mehr Gewinn erzielen lässt, wird der Vertragspartner oftmals gnadenlos daran über Zeiträume bis zu etwa 20 Jahren festgehalten. Angemessen erscheint auch dies nicht. Vor solchen Erfahrungen, die letztlich Ausfluss eines auch in der Fachliteratur kritisierten Machtmissbrauchs der Gemeinden sind, gilt es also Maßstäbe zu finden für die Beurteilung der Angemessenheit städtebaulicher Verträge. Ansätze hierzu liegen vor:

Zunächst besagt § 1 Abs. 3 BauGB, dass Gemeinden Bauleitpläne aufzustellen haben, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Es handelt sich also um eine primäre kommunale Pflichtaufgabe, die grundsätzlich nicht vom Engagement privater Investoren abhängig gemacht werden darf. Auf der anderen Seite fehlt es den Kommunen oftmals an Geld, um selbst notwendig werdende Planungen, Erschließungsmaßnahmen und projektbezogene Folgekosten selbst zu finanzieren. Hier liegt der Ansatz zur Lösung, wie ihn das Bundesverwaltungsgericht im Zusammenhang mit den Folgekostenverträgen schon im Jahre 1973 gefunden hatte: wird die Kommune von realen Kosten, die mit der Planung und Entwicklung von Baulandflächen einhergehen, durch die Übernahme dieser Aufwendungen seitens des Investors/Eigentümers entlastet, so erscheint dies angemessen, sofern für den Eigentümer dadurch keine unzumutbare Belastung eintritt. Der Investor hilft der Gemeinde, ihren Verpflichtungen zur städtebaulichen Entwicklung nachzukommen, der Investor gelangt aufgrund seiner vertraglichen Übernahme von Kosten, die an sich von der Gemeinde zu übernehmen wären, in den Genuss einer rascheren und sichereren Verwirklichung seines Projekts. Anlass und Rechtfertigung, etwa zusätzlich in solchen Fällen eine Abschöpfung der Wertsteigerung der Flächen des Investors vorzunehmen, besteht dabei nicht. Der Wunsch der Gemeinde nach Abschöpfung muss angesichts der kommunalen Pflichtaufgabe zurücktreten. Die Gemeinde darf im Zusammenhang mit städtebaulichen Verträgen keinen Gewinn erzielen.

Ernsthafte Kenner der Rechtsmaterie verfechten denn auch energisch den Kostenansatz zur Ermittlung der Angemessenheit von Leistung und Gegenleistung bei städtebaulichen Verträgen und verneinen die Befugnis, der Gemeinde zufließende Gegenleistungen primär an der Bodenwertsteigerung oder einem Teil davon zu bemessen; denn dafür gibt es nach wie vor keinen gesetzlichen Rechtfertigungsgrund.

Bei Beachtung der verfassungsrechtlichen Bindungen sind aber auch tatsächlich bei Planverwirklichung anfallende Aufwendungen der Gemeinde nicht schrankenlos auf den Eigentümer/Investor abwälzbar. Das Bundesverfassungsgericht hat im Zusammenhang mit seiner Entscheidung zur Vermögenssteuer im Jahre 1995 betont, der Eigentumsgebrauch habe im Einklang mit Art. 14 Abs. 2 Grundgesetz zugleich dem privaten Nutzen ebenso wie dem Wohl der Allgemeinheit zu dienen; Zugriffe auf den Ertrag des privaten Vermögens müssten bei typisierender Betrachtung "in der Nähe einer hälftigen Teilung zwischen privater und öffentlicher Hand" verbleiben. Dieser so genannter Halbteilungsgrundsatz hat gerade im Zusammenhang mit städtebaulichen Verträgen große Beachtung gefunden und zu der Ansicht geführt, mehr als die Hälfte des Planungsgewinns dürfe von Gemeinden auch bei höheren Kosten, die über 50 % des Planungsgewinns hinausgehen, nicht abgeschöpft werden; dies steht im Einklang mit der bereits erwähnten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach die vertragliche Übernahme von Kosten keine unzumutbare Belastung für den Verpflichteten zur Folge haben darf. Wird aber der grundrechtlich offenbar maßgebliche Halbteilungsgrundsatz unterlaufen, so ist von einer solchen unzumutbaren Belastung auszugehen. Eine Beteiligung der Kommunen an solchen Kosten, die 50 % des Planungsgewinns übersteigen, entspricht daher der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, wonach etwa die Hälfte des Eigentumsertrages, hier also der Bodenwertsteigerung, dem Eigentümer zu verbleiben hat.

Die in einem städtebaulichen Vertrag vereinbarten Leistungen werden also dann "angemessen" sein und zu einem rechtswirksamen Vertrag führen, wenn sich feststellen lässt, dass die vom Eigentümer/Investor insgesamt zu erbringenden Leistungen der Übernahme von Aufwendungen dienen, die ansonsten von der Gemeinde zu erbringen wären und wenn dies nicht mehr als etwa 50 % der durch Baugebietsausweisung beim Investor bewirkten Bodenwertsteigerung ausmacht.

Eigentlich müsste jede Gemeinde ein Interesse daran haben, dass in ihrem Gebiet trotz leerer Haushaltskasse die geordnete städtebauliche Entwicklung voranschreitet. Gemeinden und ihre Berater sollten daher bei Verhandlungen über städtebauliche Verträge nicht primär auf eine Abschöpfungsmaximierung mit dem Ergebnis wirtschaftlich unangemessener und daher rechtlich zweifelhafter Verträge achten; Ziel muss vielmehr der Abschluss wirksamer Verträge mit angemessenem Leistungsaustausch für Förderung der städtebaulichen Entwicklung sein. Es darf nicht verkannt werden, dass auch gerade daraus wiederum erheblicher Nutzen für das Allgemeinwohl entsteht und dass dieser Nutzen in gleicher Weise auf die Leistungen der Gemeinde aber auch des Investors zurückzuführen ist.

In einem dritten Beitrag werden weitere Aspekte städtebaulicher Verträge sowie Schlussfolgerungen angesprochen werden.