

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 675

**Der planungsbedingte Wertzuwachs
als Gegenstand städtebaulicher Verträge**

Von

Peter M. Huber



Duncker & Humblot · Berlin

PETER M. HUBER

**Der planungsbedingte Wertzuwachs
als Gegenstand städtebaulicher Verträge**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 675

Der planungsbedingte Wertzuwachs als Gegenstand städtebaulicher Verträge

Von

Peter M. Huber



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Huber, Peter M.:

Der planungsbedingte Wertzuwachs als Gegenstand
städtebaulicher Verträge / von Peter M. Huber. –

Berlin : Duncker und Humblot, 1995

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 675)

ISBN 3-428-08367-9

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1995 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-08367-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
gemäß der ANSI-Norm für Bibliotheken

Vorwort

Der verfassungs- und verwaltungsrechtliche Streit um die Abschöpfung planungsbedingter Wertzuwächse ist so alt wie das Grundgesetz. Nachdem seine gesetzliche Etablierung Mitte der 70er Jahre gescheitert war, erlebt er im Zuge der Reformdiskussion des allgemeinen Verwaltungsrechts eine Renaissance. Hier findet er sich in die allgemeine Diskussion eingebettet, ob und inwieweit sich die Verwaltung Leistungen vertraglich versprechen lassen darf, deren Erbringung sie mit dem einseitig-hoheitlichen Instrumentarium nicht erzwingen kann.

Konkreter geht es um die Frage, ob und inwieweit die Abschöpfung planungsbedingter Wertzuwächse Gegenstand vertraglicher Abreden der Gemeinden sein kann. Hier stellt sie sich typischerweise als Frage nach den Grenzen und Möglichkeiten städtebaulicher Verträge dar.

Die vorliegende Abhandlung ist aus einem Gutachten hervorgegangen, das der Verfasser im Auftrag des Bundesverbandes Freier Wohnungsunternehmen e. V. und des Landesverbandes Freier Wohnungsunternehmen Bayern e. V. erstattet hat.

Jena, im Dezember 1994

Peter M. Huber

Inhaltsverzeichnis

A. Anlaß der Untersuchung	11
I. Allgemeines.....	11
II. Beweggründe.....	12
III. Zur Einordnung der Abschöpfungsregelungen	13
B. Rechtliche Determinanten für die Beurteilung städtebaulicher Verträge über die Abschöpfung planungsbedingter Wertzuwächse.....	15
I. Die Abschöpfung planungsbedingter Wertzuwächse im Lichte des Verfassungsrechts	15
1. Baufreiheit und Bebauungsbefugnis als Ausgangspunkte der verfassungsrechtlichen Einordnung	16
a) Die Funktion der Eigentumsgarantie	17
b) Die Struktur der Eigentumsgarantie.....	18
c) Die Einordnung der Baufreiheit in die Struktur der Eigentumsgarantie.....	20
2. Der planungsbedingte Wertzuwachs als vermögenswertes Recht	25
a) Die Konnexität von Nutzungsbefugnis und Bodenwert	26
b) Differenzierter Schutz planungsbedingter Wertzuwächse.....	28
3. Die Zulässigkeit einer Abschöpfung planungsbedingter Wertzuwächse	29
a) Abschöpfungsregelungen des Gesetzgebers	30
b) Abschöpfungsregelungen der Verwaltung.....	33
c) Zwischenergebnis	37
4. Beispiele gesetzlich geregelter Wertabschöpfungen.....	37
a) Wertabschöpfung im Umlegungsverfahren	37

b)	Wertabschöpfung im Rahmen städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen.....	40
c)	Wertabschöpfungen im Rahmen städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen.....	42
II.	Das Spannungsverhältnis zwischen der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und ihren vertraglichen Gestaltungsmöglichkeiten.....	43
1.	Eröffnung verwaltungsrechtlicher Handlungsspielräume durch Vertrag	45
2.	Bindungen bei der Wahl vertraglicher Gestaltungsformen	46
a)	Die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung als rechtsstaatliches Gebot.	46
b)	Die Gewährleistung rechtsstaatlicher Bindungen im Bereich des konsensualen Verwaltungshandelns.....	49
3.	Zwischenergebnis	58
III.	Vertragliche Gestaltungsmöglichkeiten zur Finanzierung von Planungen, Infrastrukturmaßnahmen und Abschöpfungen.....	58
1.	Überblick.....	58
2.	Der Erschließungsvertrag	60
a)	Allgemeines.....	60
b)	Tatbestandsanforderungen.....	61
3.	Durchführungsvertrag	64
4.	Sanierungsvertrag	65
5.	Städtebaulicher Vertrag.....	65
a)	Die möglichen Inhalte städtebaulicher Verträge.....	66
b)	Das Erfordernis eines Kausalzusammenhangs	67
c)	Die Abgrenzung des städtebaulichen Vertrages	70
d)	Das Angemessenheitserfordernis.....	71
e)	Sonstige städtebauliche Verträge.....	72
6.	Vertragliche Handlungsspielräume.....	73
a)	Formell-rechtliche Aspekte	73

b) Materiell-rechtliche Aspekte	74
IV. Leistung und Gegenleistung im städtebaulichen Vertrag	76
1. Leistung der Behörde	76
a) Der Verkauf von Hoheitsrechten	76
b) Bedeutsamkeit für die hier interessierenden Fälle	78
c) Das Problem der Planungspflicht	79
2. Die Gegenleistung des Bauwilligen	80
a) Sicherung des zeitlichen Ablaufs	80
b) Sicherung preisgünstigen und sozialen Wohnungsbaus	81
c) Sicherung von Betriebsstandorten	82
d) Übernahme der ursächlichen Kosten	83
e) Abführung des planungsbedingten Wertzuwachses	88
f) Die Abschöpfungsregelung als Ausgestaltung des Übermaßverbots?	93
V. Behandlung rechtswidriger städtebaulicher Verträge	96
1. Vertragsformverbote	97
2. Inhaltliche Verbote	97
a) Gesetzliche Verbote	97
b) Sonstige Rechtsverstöße	100
3. Das Problem der Teilnichtigkeit	102
4. Fazit	103
a) Keine (Gegen-) Leistungspflicht des Eigentümers/Vorhaben- trägers	103
b) Schadensersatz- und Erstattungsansprüche	104
VI. Rechtsschutz gegen städtebauliche Verträge und ihre Umsetzung	105
1. Rechtsaufsichtliches Einschreiten	106
2. Klage gegen kommunale Richtlinien und Beschlüsse	106

3. Klage gegen städtebauliche Verträge.....	107
a) Zuordnungsfragen	107
b) Statthaftigkeit	108
C. Thesen	110
Literaturverzeichnis.....	112

A. Anlaß der Untersuchung

I. Allgemeines

Staat und Gesellschaft im ausgehenden 20. Jahrhundert befinden sich im Umbruch, und mit ihnen das staatlich gesetzte Recht. Der Rechtsstaat, vielfach als Rechtsmittelstaat apostrophiert, hat seine die öffentliche Gewalt disziplinierende Funktion so sehr verinnerlicht, daß er zunehmend als Belastung und immer weniger als demokratische Errungenschaft empfunden wird. Abhilfe verspricht man sich von einer Umorientierung der Verwaltung, von ihrer Unterwerfung unter den (wirtschaftlichen) Wettbewerb, ihrer Einbindung in "Netzwerke" und - bescheidener - vom vermehrten Einsatz vertraglicher Handlungsformen. Mit der Lockerung des rechtsstaatlichen Korsetts erhofft sich mancher freilich auch mehr politischen Gestaltungsspielraum auf den nachgeordneten Ebenen. Denn mit einer Verminderung bundesrechtlicher Vorgaben geht die Erweiterung der Handlungsoptionen für die parteipolitisch häufig konträr eingefärbten Entscheidungsorgane der Länder wie der Kommunen zwangsläufig einher.

Eine Vorreiterrolle nimmt in diesem Zusammenhang seit langem das Städtebaurecht ein. Hier versuchen die Kommunen zunehmend die Aufstellung von Bebauungsplänen oder Vorhaben- und Erschließungsplänen davon abhängig zu machen, daß die Ziele und Zwecke der Planung, die nicht durch planungsrechtliche Festsetzungen zu regeln sind - etwa die Sicherung des zeitlichen Ablaufs der Durchführung, die Sicherung eines Anteils preisgünstigen oder sozialen Wohnungsbaus bzw. die Sicherung von Betriebsstandorten - mit den Bauwilligen vertraglich fixiert werden. Die Übernahme der durch ein bestimmtes Vorhaben ursächlich bedingten Planungs-, Erschließungs-, Voraussetzungs- und Folgekosten durch die Eigentümer bzw. Bauwilligen ist ein weiterer typischer Gegenstand solcher Verträge.

Findet sich für derartige vertragliche Absprachen typischerweise noch eine weitgehende Bereitschaft der betroffenen Planungsbegünstigten, so ändert sich die Ausgangslage grundlegend, wenn die Gemeinden aus Anlaß städtebaulicher Planungsvorhaben die mit den Bauwilligen abzuschließenden Verträge dazu nutzen wollen, eigenständige sozialpolitische Konzepte durchzusetzen oder auch nur die kommunalen Haushalte zu entlasten. Hier hat es sich eingebürgert, daß die Kommunen auf die durch die Planungen zu erwartenden

Wertzuwächse zuzugreifen versuchen und von den Eigentümern bzw. Bauwilligen deren vollständige oder teilweise Abführung verlangen.

Beispiel: Durchaus typisch ist insofern ein Beschluß der Landeshauptstadt München vom 23. März 1994. Dieser hat folgenden Wortlaut:

1. Von den Erläuterungen zur Entwicklung der Rechtslage wird Kenntnis genommen.
2. Das Planungsreferat soll Bebauungsplanverfahren, die planungsbedingt zu einem Bodenwertzuwachs der überplanten Grundstücke führen, nur durchführen und dem Stadtrat zur Billigung vorlegen, wenn unter Berücksichtigung der nachstehenden Grundsätze Vereinbarungen mit den Planungsbegünstigten abgeschlossen sind:
 - a) Sicherung der Ziele und Zwecke der Planung, die nicht durch planungsrechtliche Festsetzungen zu regeln sind, wie z. B. Sicherung des zeitlichen Ablaufs der Durchführung, Sicherung eines Anteils preisgünstigen oder sozialen Wohnungsbaues nach Maßgabe einschlägiger Stadtratsbeschlüsse, Sicherung von Betriebsstandorten.
 - b) Übernahme der ursächlichen Kosten (z. B. Planungs-, Erschließungs-, investive Folgekosten) durch die Planungsbegünstigten
 - c) Verbleib ca. eines Drittels des planungsbedingten Wertzuwachses der Grundstücke bei den Eigentümern

Soweit der Umfang des planungsbedingten Wertzuwachses zur Bedienung der Anteile nach a) - c) nicht ausreicht, wird die Verwaltung ermächtigt, unter angemessener Berücksichtigung der Umstände des konkreten Einzelfalles von den Vorgaben abzuweichen.

3. Wenn das Bebauungsplanverfahren wegen fehlender oder ungenügender Vereinbarungen nicht fortschreitet oder Abweichungen von den Vorgaben vorgesehen sind, ist die Bauleitplankommission zu informieren.
4. Über die Einleitung des Verfahrens zur Aufstellung eines Vorhabens- und Erschließungsplans entscheidet der Stadtrat durch Beschluß.
5. Nach einem Jahr ist dem Stadtrat über die Erfahrungen mit den Regelungen dieses Beschlusses zu berichten."

II. Beweggründe

Die konkreten Beweggründe, die die Gemeinden dazu nötigen bzw. ermuntern, die Durchführung städtebaulicher Planungsvorhaben vom Abschluß solcher Verträge abhängig zu machen, sind vielfältig. Sie reichen von einer wegen der veränderten sozialen Struktur der Gesellschaft (Single-Haushalte,

Mobilität) mittlerweile chronischen Baulandknappheit¹ bis zur aktuellen Finanzmisere der öffentlichen, namentlich der kommunalen Haushalte. Städtebauliche Planungen sind typischerweise mit großen wirtschaftlichen Belastungen für die Gemeinden verbunden. Sie können angesichts der vielfach desolaten Haushaltslage von den Kommunen immer seltener getragen werden. Deshalb liegt es nahe, die mit einer städtebaulichen Planung verbundenen Kosten auf Eigentümer und Vorhabenträger zu überwälzen und die kommunalen Haushalte dadurch zu entlasten.

Hinzu kommen in jüngster Zeit sozialpolitisch unterfütterte Konzepte, die, an die Diskussion der frühen 70iger Jahre anknüpfend, insbesondere gegen die tatsächliche oder vermeintliche Bodenspekulation angehen wollen².

In diesem Zusammenhang mag es von Interesse sein, daß das kommunale Engagement in diesem Bereich nicht neu ist. So hatte etwa der Münchner Stadtrat schon Mitte 1972 eine Initiative zur Neuordnung des Bodenrechts beschlossen, die die Kombination einer Zuwachssteuer auf realisierte und nicht realisierte Bodenwertsteigerungen mit einem Planungswertausgleich vorsah³.

III. Zur Einordnung der Abschöpfungsregelungen

Die verwaltungsrechtliche Praxis wie die Rechtsprechung hatten bereits in den vergangenen Jahren eine Reihe von Gestaltungsmöglichkeiten entwickelt, die dem Anliegen der Kommunen, von den teuren Infrastrukturkosten entlastet zu werden, weitgehend entgegengekommen sind.

Der Gesetzgeber hat diesem Anliegen insbesondere mit dem am 1. Mai 1993 in Kraft getretenen Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz⁴ weitgehend Rechnung getragen und zu seiner Durchsetzung neben einer Erweiterung des Erschließungsvertrags (§ 124 II, III BauGB) namentlich das Instrument des städtebaulichen Vertrages vorgesehen (§ 6 BauGB-MaßnG). Rechtliche Schwierigkeiten bereitet in diesem Zusammenhang heute insbesondere die Eingrenzung der überwälzbaren Lasten und ihr Umfang. Darauf wird im einzelnen einzugehen sein.

¹ H. Grziwotz, Städtebauliche Verträge als Weg zu einer sozialgerechten Bodennutzung, DVBl 1994, 1048.

² H. Grziwotz, DVBl 1994, 1048 m. w. N. FN 2 bis 4. Zur früheren Diskussion vgl. Th. v. Trotha, Grundzüge einer Neuordnung des Bodenrechts, DÖV 1973, 253/254 f.

³ K. H. Friauf, Steuergesetzgebung als Instrument der Bodenordnung, DVBl 1972, 652/655 m. w. N. FN 50.

⁴ BGBl. I 1993, 466.