

# Städtebauliche Verträge

Schwab

2. Auflage 2023  
ISBN 978-3-406-79948-8  
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei  
[beck-shop.de](https://beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen. [beck-shop.de](https://beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](https://beck-shop.de) für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

bindungen, einzuhalten und die Einhaltung dieser Verpflichtung in geeigneter Weise sichergestellt wird. Erforderlich ist somit eine Vereinbarung mit dem Vorhabenträger, worin er sich zur Einhaltung der landesrechtlichen Förderbedingungen verpflichtet. Hierbei ist zu beachten, dass das Wohnraumförderungsrecht selbst seinem Wesen nach keine Verpflichtung zur Inanspruchnahme der Förderung und damit Entgegennahme der Belegungs- und Mietpreisbindungen enthält.

Die Einhaltung dieser Verpflichtung ist daher in geeigneter Weise sicherzustellen. Dies kann zB aufgrund von Grunddienstbarkeiten und im Rahmen städtebaulicher Verträge geschehen. 351

Nach Satz 5 kann das Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans im Sinne des §9 Abs.2d BauGB nur bis zum Ablauf des 31.12.2025 förmlich eingeleitet werden. Die förmliche Einleitung beginnt im Regelfall mit dem Beschluss über die Aufstellung des Bebauungsplans. 352

#### **4. Städtebauliche Verträge im Zusammenhang von Sanierungsmaßnahmen, städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen und Maßnahmen der Städtebauförderung**

Unter dem Titel des Besonderen Städtebaurechts im BauGB werden Konzepte des Städtebaus zusammengefasst (§§ 136-172 BauGB). 353

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sind Maßnahmen, durch die ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessert oder umgestaltet wird (§ 136 Abs. 2 S. 1 BauGB). Die Sanierung steht vielfach im Zusammenhang mit der Bereitstellung von öffentlichen Hilfen für die Städtebauförderung (§§ 164a ff. BauGB, früher StBauFG). 354

Mit städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen sollen Ortsteile und andere Teile des Gemeindegebiets entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde oder entsprechend der angestrebten Entwicklung des Landesgebiets oder der Region erstmalig entwickelt oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zugeführt werden (§ 165 Abs. 2 BauGB). 355

Hinzu kommen noch die Konzepte des Stadtumbaus und der Sozialen Stadt. 356

All diesen Konzepten ist zu eigen, dass der Grundstückseigentümer zumindest auf Zeit in seiner Verfügungsbefugnis über sein Grundstück eingeschränkt wird und Eingriffe in das Grundstückseigentum zu- 357

gelassen werden, um die städtebaulichen Ziele zu verfolgen und zu erreichen. Andererseits setzten diese in das Grundeigentum eingreifende Maßnahmen behördliche Entscheidung, mithin Verwaltungsakte / Bescheide voraus, die mit den allgemeinen Rechtsmitteln des Verwaltungsrechts angegriffen werden können. Die staatlichen Behörden sind bemüht, vielfach zur Beschleunigung der Verfahren, auf städtebauliche Verträge zur konfliktlosen Bewältigung dieser Sachverhalte zurückzugreifen, so zB durch Erteilung von Baugenehmigung unter Beachtung städtebaulicher Vorgaben (u.a. Wohnungen im sozialen Wohnungsbau).

- 358** Im Sanierungsrecht bietet sich die vorzeitige Ablöse des Ausgleichsbetrages nach § 154 BauGB an. Der Eigentümer eines im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet gelegenen Grundstücks hat zur Finanzierung der Sanierung an die Gemeinde einen Ausgleichsbetrag in Geld zu entrichten, welcher der durch die Sanierung bedingten Erhöhung des Bodenwerts seines Grundstücks entspricht. Insofern wird ein Anfangswert und ein Endwert ermittelt, der dem Bodenwert vor und nach Sanierung entspricht (§ 154 Abs. 1 und 2 BauGB). Bei Ablöse des Ausgleichs kann ein um 15 % reduzierter Betrag als auch eine Abzinsung wegen vorzeitiger Zahlung zugrunde gelegt werden. Ferner wird ein vereinfachtes Berechnungsmodell herangezogen. Dies kann für den Grundstückseigentümer ein erheblicher finanzieller Vorteil sein, zumal eine später Nacherhebung ausgeschlossen ist. Andererseits besteht hinsichtlich Entstehens und Höhe des Ausgleichsbetrages vielfach später Streit, da die Ermittlung viele Beurteilungsspielräume der Behörde eröffnet.
- 359** Der Eigentümer eines im städtebaulichen Entwicklungsbereich gelegenen Grundstücks kann von der Gemeinde die Übernahme des Grundstücks verlangen, wenn es ihm mit Rücksicht auf die Erklärung zum städtebaulichen Entwicklungsbereich oder den Stand der Entwicklungsmaßnahme wirtschaftlich nicht mehr zuzumuten ist, das Grundstück zu behalten oder in der bisherigen oder einer anderen zulässigen Art zu nutzen (§ 168 BauGB). Die Abwicklung eines solchen Übernahmeanspruchs erfolgt im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages.
- 360** Bei städtebaulichen Verträgen über Sanierungsmaßnahmen kommt zur Konturierung des Gebots der Angemessenheit im Sinne von § 11 Abs. 2 S. 1 BauGB eine Orientierung am gesetzlichen Leitbild des Sanierungsrechts in Betracht. Angesichts der Offenheit des Sanierungsrechts für vertragliche Regelungen ist ein Vertrag nicht schon dann unangemessen, wenn er von den gesetzlichen Vorschriften abweicht. Zwischen dem gesetzlichen Leitbild und den vertraglichen

Regelungen darf aber kein unauflöslicher Wertungswiderspruch bestehen.<sup>268</sup>

Die Gemeinde kann auch das scharfe Schwert eines **Baugebots** 361 nach § 176 BauGB aussprechen:

*Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans kann die Gemeinde den Eigentümer durch Bescheid verpflichtet, innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist*

1. sein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu bebauen,
2. ein vorhandenes Gebäude oder eine vorhandene sonstige bauliche Anlage den Festsetzungen des Bebauungsplans anzupassen oder
3. sein Grundstück mit einer oder mehreren Wohneinheiten zu bebauen, wenn in dem Bebauungsplan Wohnnutzungen zugelassen sind und wenn es sich um ein nach § 201a bestimmtes Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt handelt. Dabei kann die Gemeinde auch ein den Festsetzungen des Bebauungsplans entsprechendes Maß der Nutzung anordnen.

Voraussetzung für die Anwendung von Abs. 1 Ziffer 3 ist der Erlass 362 einer Rechtsverordnung der jeweiligen Landesregierung, dass das Bauvorhaben in einem Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt liegt. Ferner kann das Baugebot bei Innenbereichsflächen angewandt werden. Bei mangelnder Pflichterfüllung oder mangelnder Leistungsfähigkeit kann die Kommune sich das Grundstück durch Enteignung verschaffen. Diese Vorgehensweise ist aber mit einer Mehrzahl von Verfahren bzw. dem Erlass von Bescheiden verbunden, die jeweils mit den allgemeinen Rechtsmitteln des Verwaltungsrechts angegriffen werden, sich somit über viele Jahre erstrecken können. Insofern bietet sich auch hier der öffentlich-rechtliche Vertrag als einvernehmliche Lösung an. Ferner kann die Gemeinde städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB über eine Bebauungspflicht schließen.<sup>269</sup>

Ein städtebaulicher Vertrag bietet sich auch im Rahmen von Mo- 363 dernisierungs- und Instandsetzungsgeboten. Im Gegensatz zu der eher seltenen Anordnung von Modernisierungs- und Instandsetzungsgeboten sind vertragliche Vereinbarungen zwischen Gemeinde und Eigentümer über die Durchführung und Finanzierung von Modernisierungs- und Instandsetzungsarbeiten weit verbreitet (sog. **Modernisierungs- und Instandsetzungsverträge**).

Nach § 164a Abs. 2 Nr. 3 BauGB ist es zulässig, Städtebauförde- 364 rungsmittel in städtebaulichen Sanierungsgebieten einzusetzen, um

<sup>268</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 18.5.2021 – 4 C 6/19, MittBayNot 2022, 80.

<sup>269</sup> VGH Mannheim Urt. v. 20.7.2000, 8 S 177/00, BauR 2001, 612 ff.

Baumaßnahmen nach § 148 BauGB zu fördern. Zu den Baumaßnahmen gehören auch Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen im Sinne des § 177 BauGB. Überall im Gemeindegebiet – auch außerhalb von Sanierungsgebieten – dürfen solche Fördermittel auch dann gewährt werden, wenn die baulichen Maßnahmen nicht angeordnet sind, sondern auf einem entsprechenden städtebaulichen Vertrag beruhen (§ 164a Abs. 3 S. 2 BauGB). Bei Modernisierungsarbeiten an städtebaulich erhaltenswerten Gebäuden ist der Kreis der förderfähigen Baumaßnahmen nicht auf diejenigen Maßnahmen beschränkt, die durch ein Gebot nach § 177 BauGB angeordnet werden können.

## 5. Städtebauliche Verträge in Fällen der Zweckentfremdung, freiwillige Baulandumlegung und Sicherung des Fremdenverkehrs

- 365** Die Anwendung des **Zweckentfremdungsrechts** erfordert eine landesrechtliche Rechtsgrundlage, in Bayern das Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsgesetz -ZwEWG- vom 10.12.2007).

*Gemeinden können für Gebiete, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, durch Satzung mit einer Geltungsdauer von höchstens fünf Jahren bestimmen, dass Wohnraum nur mit ihrer Genehmigung überwiegend anderen als Wohnzwecken zugeführt werden darf, wenn sie dem Wohnraummangel nicht auf andere Weise mit zumutbaren Mitteln und in angemessener Zeit abhelfen können. <sup>2</sup>Eine Zweckentfremdung liegt insbesondere vor, wenn der Wohnraum*

1. zu mehr als 50 % der Gesamtfläche für gewerbliche oder berufliche Zwecke verwendet oder überlassen wird,
2. baulich derart verändert oder in einer Weise genutzt wird, dass er für Wohnzwecke nicht mehr geeignet ist,
3. mehr als insgesamt acht Wochen im Kalenderjahr für Zwecke der Fremdenbeherbergung genutzt wird,
4. länger als drei Monate leer steht oder
5. beseitigt wird.

(§ 1 Abs. 1 ZwEWG)

*Die Zweckentfremdung ist zu genehmigen, wenn vorrangige öffentliche Interessen oder schutzwürdige private Interessen das Interesse an der Erhaltung des Wohnraums überwiegen, und kann im Übrigen erteilt werden, wenn dem Interesse an der Erhaltung des Wohnraums durch Ausgleichsmaßnahmen in verlässlicher und angemessener Weise Rechnung getragen wird; dies kann*

*durch Bereitstellung von Ersatzwohnraum oder durch eine Ausgleichszahlung geschehen.*

(§ 1 Abs. 2 ZwEWG).

Die zweite Alternative wird durch Bescheid oder städtebaulichen Vertrag geregelt. 366

Der Vertrag ist für die Vertragsparteien verbindlich und kann somit nicht mehr mit den Mitteln des Verwaltungsrechts, insbesondere Anfechtungsklage angegriffen werden. 367

Zweck der **Umlegung** ist die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse und die Sicherung der Erschließung. Sie ist daher geboten, wenn die Baugrundstücke laut Bebauungsplan mit den bisherigen Grundstücksverhältnissen nicht übereinstimmen und deren Erschließungsflächen neu geregelt werden müssen. Sie dient daher dem Vollzug, der Umsetzung der Bauleitplanung. Hierbei orientiert sie sich nicht subjektiv nach den Vorstellungen des jeweiligen Eigentümers, sondern nach objektiven Gegebenheiten der städtebaulichen Vorgaben der Bauleitplanung.<sup>270</sup> 368

Das BVerwG hat sich in seinem Beschluss vom 17.7.2001, 4 B 24/01<sup>271</sup> mit den wesentlichen Fragen der freiwilligen Baulandumlegung im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages auseinandergesetzt (Leitsätze): 369

1. Das Umlegungsrecht der §§ 45ff. BauGB steht einer Neuordnung von Grundstücken im Wege vertraglicher Vereinbarungen („freiwillige Baulandumlegung“) nicht entgegen (wie BVerwG, Urteil vom 6. Juli 1984 - BVerwG 4 C 24.80 - NJW 1985, 989).

2. Die Neuordnung der Grundstücke kann sich auch in mehreren zeitlich zusammenhängenden Teilschritten vollziehen, die aus einem Vertrag der Grundeigentümer über die wechselseitige Abgabe (Tausch) von Grundstücksflächen, einem Vertrag mit der Gemeinde über die Abgabe der für öffentliche Verkehrsflächen benötigten Grundstücksteile und aus der städtebaulichen Vereinbarung eines Vorteilsausgleichs in Gestalt eines Geldbeitrages nach § 58 Abs. 1 Satz 3 BauGB bestehen.

3. Grundeigentümer und Gemeinde sind bei der Vereinbarung des einen Flächenbeitrag ersetzenden Geldbeitrags nicht strikt an die für das gesetzliche Umlegungsverfahren geltenden Bemessungsgrenzen des § 58 Abs. 1 Satz 2 BauGB gebunden. Die Gemeinde darf sich jedoch als Vorteilsausgleich nicht einen den Umständen nach unangemessen hohen Geldbetrag versprechen lassen.

<sup>270</sup> Vgl. OLG Nürnberg, Urt. v. 24. 7. 1996 – 44 U 3240/95.

<sup>271</sup> NVwZ 2002, 473.

- 370** Die Auswirkungen für die behördliche und notarielle Praxis werden von Herbert Grziwotz in MittBayNot 2001, 586–588 näher dargestellt.
- 371** Es sind städtebauliche Verträge zur freiwilligen Baulandumlegung zulässig<sup>272</sup>, soweit sie sich im Grundsatz an den Vorgaben der Verteilung laut §§ 45 ff. BauGB orientieren, insbesondere Wertermittlung nach Flächen oder Werten und Berücksichtigung des Flächenvorteils. Die Leistungen und Gegenleistungen müssen angemessen sein (§ 11 Abs. 4 BauGB), wobei auf den Zeitpunkt des Abschlusses des „Umlegungsvertrages“ abzustellen ist. Weitergehende „freiwillige Zuwendungen“ unterliegen dem Koppelungsverbot, sofern sie nicht ausnahmsweise durch eine andere Aufgabenerfüllung gerechtfertigt sind. Das freiwillige Umlegungsverfahren darf weiterhin nicht zu einem Planungshandel mit dem Inhalt „Planung gegen Zahlung“ verwendet werden. Das BVerwG <sup>273</sup> hat auch festgestellt, dass Gemeinde und Grundstückseigentümer nicht strikt an die für das gesetzliche Umlegungsverfahren geltenden Bemessungsgrenzen des § 58 Abs. 1 Satz 2 BauGB gebunden sind. Die Gemeinde darf jedoch als Vorteilsausgleich nicht einen den Umständen nach unangemessenen hohen Geldbetrag sich versprechen lassen.
- 372** Zur Frage des „Planungsgewinnabschöpfung“ äußert Grziwotz sich folgendermaßen:  
Die Frage, ob Gemeinden das freiwillige Umlegungsverfahren dazu benutzen können, sich in diesem Verfahren besondere Vorteile zuwenden zu lassen, insbesondere eine höhere als die gesetzliche Landabgabe zu fordern, hat sich zum Kernproblem der Umlegungsmodelle entwickelt.<sup>274</sup> Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu in seinem Urteil vom 6.7.1984<sup>275</sup> entschieden, dass ein Vertrag über eine „freiwillige Umlegung“ nicht deshalb nichtig ist, weil die Beteiligten neben einem Flächenabzug eine Geldleistung der Eigentümer zur Deckung von Umlegungskosten vereinbart haben. Diese Entscheidung wird nochmals bestätigt. Die Gemeinde darf sich danach als Vorteilsausgleich allerdings nicht einen den Umständen nach unangemessenen hohen Geldbetrag versprechen lassen. Insbesondere darf das freiwillige Umlegungsverfahren nicht zur „Planungsgewinnabschöpfung“ verwendet werden. Zulässig ist es allerdings, wenn die Gemeinde zB zur Deckung des dringenden Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen mehr Flächen erhält, als es

<sup>272</sup> BVerwG ZfIR 2001, 768.

<sup>273</sup> Beschl. v. 17.7.2001, 4 B 24/01, NVwZ 2002, 473–476.

<sup>274</sup> Ebenso Dieterich, Baulandumlegung, 4. Aufl. 2000, Rn. 496a.

<sup>275</sup> NJW 1985, 989.

ihrem Zuteilungsmaßstab entspricht und hierfür einen angemessenen Ausgleich in Geld oder durch Ersatzflächen leistet. Dieser Geld- oder Flächenausgleich kann dabei zum „limitierten“ Preis, der dem Verkehrswert für derart zweckgebundene Grundstücke entspricht, erfolgen. Weitergehende „freiwillige Zuwendungen“ unterliegen dem Koppelungsverbot, sofern sie nicht ausnahmsweise durch eine andere Aufgabenerfüllung gerechtfertigt sind.

Für die sich aus einem solchen Vertrag ergebenden Rechtsstreitigkeiten, einschließlich der Klagen auf Rückgängigmachung des Vertrages ist der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten gegeben.<sup>276</sup> Dies gilt insbesondere dann, wenn mit der Umlegung auch Regelung zur Erschließung getroffen wurden (§ 133 Abs. 3 S. 5 BauGB). 373

Für die Gestaltung durch städtebaulichen Vertrag spricht zumindest die Tatsache, dass förmliche Umlegungen nach dem BauGB oftmals viele Jahre in Anspruch nehmen, da jeder wesentliche Verfahrensschritt von einem „betroffenen, unzufriedenen“ Grundstückseigentümer mit den Rechtsmitteln des Verwaltungsrechts angegriffen werden kann. 374

Zur Sicherung des **Fremdenverkehrs** wurde den Gemeinden die Regelungen des § 22 BauGB an die Hand gegeben. 375

*Die Gemeinden, die oder deren Teile überwiegend durch den Fremdenverkehr geprägt sind, können in einem Bebauungsplan oder durch eine sonstige Satzung bestimmen, dass zur Sicherung der Zweckbestimmung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktionen Folgendes der Genehmigung unterliegt:*

1. die Begründung oder Teilung von Wohnungseigentum oder Teileigentum nach § 1 des Wohnungseigentumsgesetzes,
2. die Begründung der in den §§ 30 und 32 des Wohnungseigentumsgesetzes bezeichneten Rechte,
3. die Begründung von Bruchteilseigentum nach § 1008 des Bürgerlichen Gesetzbuchs an Grundstücken mit Wohngebäuden oder Beherbergungsbetrieben, wenn zugleich nach § 1010 Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs im Grundbuch als Belastung eingetragen werden soll, dass Räume einem oder mehreren Miteigentümern zur ausschließlichen Benutzung zugewiesen sind und die Aufhebung der Gemeinschaft ausgeschlossen ist,
4. bei bestehendem Bruchteilseigentum nach § 1008 des Bürgerlichen Gesetzbuchs an Grundstücken mit Wohngebäuden oder Beherbergungsbetrieben eine im Grundbuch als Belastung einzutragende Regelung nach § 1010 Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs, wonach Räume einem oder mehreren Miteigentümern zur ausschließlichen Nutzung zugewiesen sind und die Aufhebung der Gemeinschaft ausgeschlossen ist,

<sup>276</sup> Vgl. BVerwG vom 6.7.1984 BayVBl 1985, 371 (372).

*5. die Nutzung von Räumen in Wohngebäuden oder Beherbergungsbetrieben als Nebenwohnung, wenn die Räume insgesamt an mehr als der Hälfte der Tage eines Jahres unbewohnt sind.*

- 376** Als Sicherungsmittel wurde ausdrücklich die Eintragung einer beschränkt persönlichen Dienstbarkeit (§ 1008 BGB) genannt. Nachdem zwar die Dienstbarkeit als dingliches und somit gegen Eigentümerwechsel geschütztes Recht dem Zwecke der Sicherung des Fremdenverkehrs dient, sind die Gemeinden vielfach bemüht, zusätzlich Vertragsstrafen zu vereinbaren, da diese vielfach einen größeren Druck ausüben bzw. rasch umgesetzt werden können. Vielfach wird im Detail geregelt, welche Anforderungen an die Nutzung zugunsten des Fremdenverkehrs zu stellen sind, insbesondere Anzahl und Größe von Betreiber- und Mitarbeiterwohnungen. Für zulässig wurde auch von der Rechtsprechung erachtet, dass sich die Gemeinde ein Ankaufsrecht für die Dauer von 25 Jahren für den Fall einräumen lässt, wenn gegen die der Dienstbarkeit zugrunde liegenden Pflichten verstoßen wird. Dies gilt selbst dann, wenn der Kaufpreis nur 70 % des Verkehrswertes betragen soll.<sup>277</sup>
- 377** An dieser Stelle wird lediglich angemerkt, dass der Fremdenverkehr im Außenbereich im Rahmen eines landwirtschaftlichen Betriebes in der Form von „**Ferien auf dem Bauernhof**“ gefördert wird. In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass auch ein Betriebsteil, der zwar in funktionalem Zusammenhang mit dem landwirtschaftlichen Betrieb steht, für sich betrachtet aber keine Landwirtschaft, also keine unmittelbare Bodenertragsnutzung im Sinne von § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB darstellt, an der Privilegierung des landwirtschaftlichen Betriebes teilnehmen, von ihr „mitgezogen“ werden kann.<sup>278</sup> Die Baubehörden fordern aber für diese Art der fremdenverkehrlichen Nutzung die Eintragung einer Fremdenverkehrsdienstbarkeit (beschränkt persönliche Dienstbarkeit im Sinne von § 1008 BGB zugunsten der Baugenehmigungsbehörde). Damit soll sichergestellt werden, dass eine Nutzungsänderung zur dauerhaften Wohnnutzung nicht möglich bzw. unterbunden werden kann.

<sup>277</sup> Vgl. OLG München Urt. v. 2.11.2000 – 1 U 2072/00, MittBayNot 2001, 98.

<sup>278</sup> Vgl. BayVGH v. 20.2.2006, BauR 2006, 2021.