



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

Fachanwälte für
Verwaltungsrecht und
Dipl.-Verwaltungswirte

München

FACHINFO:

Entschädigung als Folge rechts- widrigen Verwaltungshandelns bei städtebaulichen Verträgen

Klaus Hoffmann

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Rechtsanwälte Hoffmann & Greß

Fürstenrieder Straße 281

81377 München

Telefon: (089) 76 73 60 70

Telefax: (089) 76 73 60 88

info@hoffmann-gress.de

www.hoffmann-gress.de



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

Fachanwälte für
Verwaltungsrecht und
Dipl.-Verwaltungswirte

München

Inhaltsangabe

I. Verträge und Absprachen zur „Planverwirklichung“	3
II. Fallkonstellationen rechtswidrigen Verwaltungshandelns	3
1. Vorvertragliche Phase	3
2. Vereinbarung unzulässiger vertraglicher Leistungen	4
3. Unzulässige Planbindungen	5
4. Nichtiger Bebauungsplan und städtebaulicher Vertrag	6
5. Ersatzansprüche wegen ausbleibender oder geänderter Bebauungsplanung.....	6
6. Fehlerhafte Zusagen und informelle Absprachen außerhalb vertraglicher Bindungen.....	7



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

I. Verträge und Absprachen zur „Planverwirklichung“

Städtebauliche Planverwirklichungsverträge i.S.d. § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB und Durchführungsverträge nach § 12 BauGB dienen der Umsetzung oder Ergänzung („Feinsteuerung“) der kommunalen Planung und sollen die städtebaulichen Zielvorstellungen der Gemeinde sicherstellen. Neben den in § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB beispielhaft genannten Verträgen (zur Grundstücksnutzung, Durchführung des naturschutzrechtlichen Ausgleichs, Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie Deckung des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung) kommen alle Vereinbarungen in Betracht, die dazu dienen, die Ziele und Zwecke des konkreten Bebauungsplans zu fördern und zu sichern.

Formlose und „informelle“ Verständigungen, Agreements oder sonstige *faktische Absprachen* spielen dagegen im Vorfeld kommunaler Planungen unterhalb der förmlichen Vertragsebene eine wichtige Rolle. Durch sie werden häufig wesentliche Fragen des Sachverhalts, der Auslegung und Anwendung der materiellen Rechtslage eines Vorhabens und die dazu notwendigen tatsächlichen bzw. rechtlichen Erfordernisse abgeklärt und abgestimmt.

II. Fallkonstellationen rechtswidrigen Verwaltungshandelns

1. Vorvertragliche Phase

1.1 Eine Haftung der Gemeinde kommt bei Verhandlungen zum Abschluss eines städtebaulichen Vertrages mit einem privaten Partner wegen enttäushtem Vertrauen aus *öffentlich-rechtlicher culpa in contrahendo* (c.i.c., §§ 280, 311 Abs. 2 Nr. 1, 241 Abs. 2 BGB entsprechend) nur für pflichtwidriges Verhalten in Betracht, das außerhalb der eigentlichen Bauleitplanung liegt.

Praxisrelevant sind Fälle, die den „grundlosen“ Abbruch der Vertragsverhandlungen, die Verletzung von Aufklärungspflichten oder unrichtige oder unvollständige Auskünfte betreffen. Ein Abrücken von der verabredeten Planung ist im Rahmen des gemeindlichen Planungsermessens nicht als schuldhafter Pflichtverstoß zu werten.

1.2 Bei unzutreffenden Auskünften oder ungenügenden Hinweisen kommt eine *Amtshaftung* der Gemeinde gem. Art. 34 GG i.V.m. § 839 BGB in Betracht.



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

Umfang und Inhalt einer Aufklärungspflicht der Gemeinde hängen von den jeweiligen Umständen der vorvertraglichen Kooperation ab. Kriterien bilden die Vorhersehbarkeit von Planungshindernissen, Art und Umfang von erbrachten von der Gemeinde informell geforderten Vorleistungen sowie Kenntnis des Vertragspartners.

2. Vereinbarung unzulässiger vertraglicher Leistungen

2.1 Planverwirklichungsverträge müssen einen unmittelbaren städtebaulichen Bezug zu der jeweiligen Planung aufweisen. Die vertraglichen Vereinbarungen müssen sich auf die Ziele des jeweiligen Plangebiets beschränken. Die Zulässigkeit und inhaltliche Ausgestaltung unterliegen den rechtlichen Schranken städtebaulicher Verträge (Verbot unzulässiger Planbindungen, Koppelungsverbot, Angemessenheit).

Bei Planverwirklichungsverträgen besteht vor allem die Gefahr unzulässiger Planbindungen, wenn die Verpflichtungen des Privaten wegen der Wirtschaftlichkeit des Vorhabens mit konkreten Maßgaben für die Bauleitplanung der Gemeinde verknüpft werden sollen.

Bei Verstoß gegen die rechtlichen Schranken sind (öffentlich-rechtliche) städtebauliche Vereinbarungen nach § 59 VwVfG nichtig. Gem. § 59 Abs. 3 VwVfG führt die *Nichtigkeit* einzelner Teile des Vertrages zur Gesamtnichtigkeit, wenn nicht anzunehmen ist, dass der Vertrag auch ohne den nichtigen Teil geschlossen worden wäre. Bei zivilrechtlichen städtebaulichen Vereinbarungen kann sich die Nichtigkeit aus §§ 134, 138 BGB ergeben.

2.2 Wird die Nichtigkeit des Vertrages bemerkt, bevor die übernommenen Vertragspflichten ganz oder teilweise erfüllt sind, bestehen insoweit keine (weiteren) Erfüllungsansprüche.

2.3 Wurde die vereinbarte Leistung aufgrund eines nichtigen Vertrages erbracht, besteht ein Rückabwicklungsanspruch des privaten Vertragspartners in der Ausprägung des *öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs*.

Der Rückabwicklungsanspruch des Privaten gegen die Gemeinde ist bei städtebaulichen Verträgen nicht in entsprechender Anwendung der §§ 814 BGB, 817 Satz 2 BGB ausgeschlossen. Der Grundsatz von Treu und Glauben kann allerdings einem Erstattungsanspruch ausnahmsweise entgegenstehen, wenn nach einer umfassenden Würdigung des (nichtigen) städtebaulichen Vertrages mit all seinen Bestandteilen dem privaten Vertragspartner kein endgültiger Nachteil verbleibt.

Ist die Realisierung der Rückforderung nicht möglich oder unzumutbar, kommt *Wertersatz* entsprechend § 818 Abs. 2 BGB in Betracht (z.B. bei nachträglicher Bebauung eines an die Gemeinde abgetretenen Grundstückes oder einer bereits öffentlich ausgebauten und gewidmeten an die Gemeinde abgetretenen Straßenfläche).



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

Fachanwälte für
Verwaltungsrecht und
Dipl.-Verwaltungswirte

München

Eine Rückabwicklung der erbrachten „Leistungen“ der Gemeinde (Planung, Baugenehmigung) ist dagegen kaum möglich, da die engen Voraussetzungen zur „Rücknahme“ einer Baugenehmigung nach §§ 44, 48, 49 VwVfG oder zur Nichtigkeit von Bebauungsplänen (unter Berücksichtigung der Planerhaltungsvorschriften der §§ 214 ff BauGB) in der Regel nicht vorliegen.

2.4 Die Gemeinde haftet aus *öffentlich-rechtlicher culpa in contrahendo* (c.i.c., §§ 280, 311 Abs. 2 Nr. 1, 241 Abs. 2 BGB entsprechend), wenn sie unrichtige Angaben zur Zulässigkeit (nichtiger) städtebaulicher Vertragsklauseln gemacht hat und der Vertragspartner dadurch veranlasst wurde, sich nicht rechtzeitig vom Vertrag zu lösen.

Auch die *Amtspflicht* gem. Art. 34 GG i.V.m. § 839 BGB, dem Vertragspartner Auskünfte über den Vertragszweck gefährdende Umstände richtig, klar, unmissverständlich und vollständig zu erteilen, kann verletzt sein, wenn der Nichtigkeitsgrund für die vertragliche Vereinbarung in den Verantwortungsbereich der Gemeinde fällt. Eine Amtspflicht zur Erfüllung unwirksamer Vereinbarungen oder Zusagen existiert dagegen nicht.

3. Unzulässige Planbindungen

3.1 Städtebauliche Vereinbarungen, mit denen eine Pflicht zur Aufstellung eines Bebauungsplans begründet werden soll oder mit denen bestimmte Inhalte eines Bebauungsplans bereits vorab festgelegt werden oder Vereinbarungen zur zeitlichen Durchführung des Planverfahrens sind nach § 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB unzulässig. Ansprüche auf Planerfüllung und darauf gestützte Sekundäransprüche des Privaten (gem. § 62 Satz 2 VwVfG i.V.m. §§ 320 ff BGB) scheiden von vornherein aus.

Vertragsklauseln, in denen sich eine Gemeinde für den Fall des Fehlschlagens der Planung dazu verpflichtet, dem privaten Vertragspartner Aufwendungsersatz oder Schadensersatz zu leisten, können wegen unzulässiger Planbindung ebenfalls unwirksam sein, wenn sie faktisch zum Erlass des Bebauungsplans zwingen. Anhaltspunkt für die Beurteilung der Zulässigkeit ist die finanzielle Belastbarkeit der am Vertrag beteiligten Gemeinde.

3.2 Unzulässige Planbindungen der Gemeinde führen in der Regel zur Gesamtnichtigkeit des Vertrages (zu den Rechtsfolgen vgl. Ziffer 2.).



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

4. Nichtiger Bebauungsplan und städtebaulicher Vertrag

4.1 Lässt sich die Fehlerfreiheit der Satzung nicht herstellen, löst dies beim (öffentlich-rechtlichen) städtebaulichen Vertrag gemäß § 60 Abs. 1 VwVfG ein außerordentliches Anpassungs- und Kündigungsrecht aus.

4.2 Eine Haftung der Gemeinde nach den Grundsätzen der *öffentlich-rechtlichen culpa in contrahendo* (c.i.c., §§ 280, 311 Abs. 2 Nr. 1, 241 Abs. 2 BGB entsprechend) kann in Betracht kommen, wenn sich die Gemeinde über erhebliche bauplanungsrechtliche Hindernisse abwägungsfehlerhaft hinwegsetzt. Ein etwaiges Mitverschulden des Vertragspartners ist zu berücksichtigen.

5. Ersatzansprüche wegen ausbleibender oder geänderter Bebauungsplanung

5.1 Der private Vertragspartner kann wegen § 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB nicht in schutzwürdiger Weise darauf vertrauen, dass der Bebauungsplan mit dem vertraglich vorausgesetzten Inhalt in Kraft tritt. Fällt das Planungsrecht aus, braucht er allerdings die vereinbarten Leistungen nicht zu erbringen.

Die Gemeinde ist - ohne entsprechende Regelungen im Vertrag - in der Regel auch nicht unter dem Gesichtspunkt einer (konkludenten) vertraglichen *Risikoübernahme verpflichtet*, einen finanziellen Ausgleich für nutzlos erbrachte Aufwendungen zu gewähren.

5.2 Eine Haftung aus *öffentlich-rechtlicher culpa in contrahendo* (c.i.c., §§ 280, 311 Abs. 2 Nr. 1, 241 Abs. 2 BGB entsprechend) ist möglich, wenn die Gemeinde gegenüber dem Vertragspartner unrichtige, seine Vermögensdisposition nachhaltig beeinflussende unzutreffende Angaben über den Stand oder Hindernisse der Bauleitplanung macht und z.B. Bedenken der Behörden und Bürger gegen die Planung dem Vertragspartner nicht rechtzeitig mitteilt.

Amtshaftungsansprüche gem. Art. 34 GG i.V.m. § 839 BGB bestehen nicht, wenn das Nichtzustandekommen des Bebauungsplans auf dem ordnungsgemäß ausgeübten Planungsermessen der Gemeinde beruht.



Öffentliches Baurecht



Umweltrecht



Vergaberecht



Immobilienrecht



Sozialrecht

6. Fehlerhafte Zusagen und informelle Absprachen außerhalb vertraglicher Bindungen

6.1 *Zusagen der Verwaltung* über den (künftigen) Abschluss eines städtebaulichen Vertrages bzw. die Aufstellung eines Bebauungsplans begründen grundsätzlich kein schutzwürdiges Vertrauen des Privaten, da diese erkennbar unter dem Vorbehalt der Zustimmung durch die kommunalverfassungsrechtlich zuständigen Gremien bzw. der Durchführung eines förmlichen Planaufstellungsverfahrens stehen.

6.2 Bei *Absprachen*, die auf den Abschluss eines nichtigen städtebaulichen Vertrages gerichtet sind, haftet die Gemeinde aus öffentlich-rechtlicher culpa in contrahendo (c.i.c., §§ 280, 311 Abs. 2 Nr. 1, 241 Abs. 2 BGB entsprechend), wenn die Rechtsunwirksamkeit für die Gemeinde erkennbar ist und sie die ihr insoweit obliegende Aufklärungs- und Informationspflicht gegenüber dem Kooperationspartner verletzt.

Eine Haftung der Gemeinde bei *rechtswidrigen Absprachen* zur Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials und Lenkung der Abwägungsentscheidung des Bebauungsplans unter dem Blickwinkel der Amtspflichtverletzung gem. Art. 34 GG i.V.m. § 839 besteht nicht. Es besteht keine Amtspflicht der Gemeinde, eine bestimmte Planungskonzeption zu realisieren.

6.3 Hat eine Gemeinde den privaten Kooperationspartner aufgrund langwieriger Verhandlungen (ohne Vertragsabschluss) zu einem Verhalten veranlasst, das mit einem erheblichen finanziellen Aufwand verbunden ist, so verstößt sie gegen Treu und Glauben, wenn sie sich von (informellen) Absprachen einseitig löst, ohne den Partner über die Konsequenzen rechtzeitig aufzuklären und ihn zu beraten. In diesem Fall haftet die Gemeinde aus öffentlich-rechtlicher culpa in contrahendo (c.i.c., §§ 280, 311 Abs. 2 Nr. 1, 241 Abs. 2 BGB entsprechend).