



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **IM NAMEN DES VOLKES**

### **URTEIL**

BVerwG 4 C 15.07  
OVG 1 LC 200/05

Verkündet  
am 29. Januar 2009  
Jakob  
Geschäftsstellenverwalterin  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 29. Januar 2009 durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel, die Richter am Bundesverwaltungsgericht Gatz und Dr. Jannasch sowie die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp und Dr. Bumke

für Recht erkannt:

Das Urteil des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 10. Juli 2007 wird aufgehoben.

Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht zurückverwiesen.

Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

#### G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin nimmt die beklagte Stadt auf Rückzahlung eines vertraglich vereinbarten Folgekostenbeitrags in Anspruch. Die Klägerin war Eigentümerin eines rückwärtigen Grundstücksteils in der Ortschaft L., den sie veräußert hat, nachdem seine Bebauung durch eine Satzung nach § 34 Abs. 4 BauGB möglich geworden ist.
- 2 Im August 2000 traten die Klägerin und fünf weitere Grundeigentümer in der Ortschaft L. mit der Bitte an die Beklagte heran, eine weitergehende Bebaubarkeit ihrer Grundstücke zu ermöglichen. Die Beklagte stellte den Erlass einer entsprechenden Satzung in Aussicht. Vor Einleitung des Planungsverfahrens

schloss die Beklagte im Juli 2001 mit der Klägerin und den anderen Interessenten Folgekostenverträge ab.

- 3 Diese beruhen insbesondere auf einem Grundsatzbeschluss des Rats der Beklagten aus dem Jahr 1995, in dem ein Realisierungs- und Finanzierungskonzept zur Deckung des dringenden Wohnbedarfs verabschiedet wurde. Zur Bewältigung des erwarteten starken Einwohnerzuwachses änderte die Beklagte ihren Flächennutzungsplan und stellte Wohnbaugebiete dar. Die Kosten für die dadurch erforderlich werdenden Folgeeinrichtungen (Schulen und Kindertageseinrichtungen) sollten u.a. durch Folgekostenverträge aufgebracht werden, da die vorhandenen Kapazitäten erschöpft seien und die Einrichtungen aus den allgemeinen Haushaltsmitteln nicht finanziert werden könnten. Die Beklagte ging von einem Anstieg der Gesamtbevölkerungszahl von ca. 20 000 auf ca. 24 500 Einwohner in 15 Jahren aus. Daraus errechnete sie einen Bedarf von ca. 600 Schul- und 100 Kindergartenplätzen. Da bereits ein Nachfrageüberhang bestand, wurden 100 Schulplätze abgezogen. Daraus wurde ein Investitionsbedarf von 32,4 Mio. DM für Schulgebäude und 1,27 Mio. DM für Kindergartengebäude errechnet. Eine Kalkulation ergab, dass die Beklagte die Folgekosten würde decken können, wenn sie von allen Grundstücken des vormaligen Außenbereichs, die in Umsetzung des Flächennutzungsplans bebaubar werden würden, 25 % des Grundstücksrichtwerts als Folgekostenbeiträge erheben würde. Im März 1995 beschloss der Rat, entsprechende Folgekostenverträge abzuschließen. Die Beklagte begann Planungsverfahren zur Neuausweisung von Bauland danach erst dann, wenn mit den Grundstückseigentümern Folgekostenverträge abgeschlossen worden waren. Insgesamt wurden mehr als 70 derartige Verträge abgeschlossen, die zu Einnahmen von ca. 2,5 Mio. DM führten. In der Folgezeit wurden eine Schule am Nordrand der Kernstadt sowie ein Kindergarten im Stadtteil B. errichtet.
- 4 In dem am 10. Juli 2001 geschlossenen Vertrag verpflichtet sich die Beklagte u.a., ein Planungsbüro mit der Erstellung einer Satzung gemäß § 34 BauGB zu beauftragen und die notwendigen Verfahrensschritte und Beschlüsse umgehend entsprechend den gesetzlichen Erfordernissen zu veranlassen. Die Klägerin hat die Kosten der Planung zu tragen sowie Folgekosten in Höhe von

12,50 DM/m<sup>2</sup> zu zahlen. Die Folgeleistungen werden im Vertrag näher dargestellt (§ 4). Die Folgekosten sind nach Verkauf eines Grundstücks oder Erteilung einer Baugenehmigung zu zahlen. Ferner verpflichtete sich die Klägerin, den dringenden Wohnbedarf ortsansässiger Familien durch Einhaltung eines näher geregelten Verfahrens für die Reihenfolge der Kaufbewerber zu berücksichtigen und einen Baulandpreis von 100 DM/m<sup>2</sup> einschließlich Erschließungs- sowie Folgekosten nicht zu überschreiten (§ 3). Zur Sicherung der Verpflichtungen wurde ein Vorkaufsrecht eingeräumt; die Beteiligten verzichteten jedoch aus Kostengründen auf eine notarielle Beurkundung des Vertrags.

- 5 Die im Mai 2001 beschlossene Satzung gemäß § 34 Abs. 4 BauGB trat am 18. Juli 2001 in Kraft. Im August 2002 veräußerte die Klägerin den rückwärtigen Teil ihres Grundstücks zur Bebauung mit einem Zweifamilienhaus. Nach dem Inhalt des Kaufvertrags sind die Folgekosten in Höhe von 12,50 DM im Kaufpreis von 100 DM (= 51,13 €) pro m<sup>2</sup> enthalten. Im Oktober 2002 zahlte die Klägerin die Folgekosten in Höhe von 8 453,97 € an die Beklagte.
- 6 Im Oktober 2004 hat die Klägerin beim Verwaltungsgericht Hannover Klage auf Rückzahlung der Folgekosten erhoben und darauf verwiesen, sie habe ohne Rechtsgrund geleistet. Das Verwaltungsgericht hat der Klage stattgegeben.
- 7 Auf die Berufung der Beklagten hat das Niedersächsische Obergericht mit Urteil vom 10. Juli 2007 (ZfBR 2007, 804 = BauR 2008, 57) die Klage mit der Begründung abgewiesen, zwar sei der Folgekostenvertrag nichtig, die Geltendmachung des Erstattungsanspruchs sei aber nach Treu und Glauben ausgeschlossen.
- 8 Der im Hinblick auf das vereinbarte Vorkaufsrecht bestehende Formmangel führe nicht zu einer Unwirksamkeit des gesamten Vertrags. Die städtebaulichen Maßnahmen, deren Kosten übernommen worden seien, seien jedoch nicht „Voraussetzung oder Folge“ des städtebaulich relevanten Vorhabens im Sinne von § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gebiete eine Begrenzung der über Verträge herstellbaren Zurechnung von Folgekosten. Gefordert werde eine konkret-reale, unmittelbare

Zurechnung der Folgemaßnahme zum einzelnen Plan. Die mittelbare rechnerische Zurechnung über ein Gesamtkonzept reiche nicht aus. Zwar dürften Folgekostenverträge nicht nur mit Vorhabenträgern für die Erschließung von größeren Neubauflächen abgeschlossen werden, sondern auch mit einer Vielzahl einzelner Grundstückseigentümer und mit Bezug auf kleinere Bauflächen. Nicht ausreichend sei jedoch eine pauschale Gesamtabrechnung der durch aufeinander folgende Pläne zur Baulandausweisung insgesamt verursachten Folgemaßnahmen. Bei Anwendung dieser Grundsätze nehme der von der Beklagten verwendete Vertrag eine nicht zulässige Gesamtzurechnung vor. Der Durchschnittssatz von 25 % des Grundstücksrichtwerts sei ohne Rücksicht auf konkrete Verursachungen in einzelnen Baugebieten erhoben worden. Die konkrete Ursächlichkeit der Baugebiete in der Ortschaft L. für die Folgeeinrichtungen sei nicht ausreichend berücksichtigt worden. Das Vorhaben der Klägerin sei allenfalls für einen Teil der Baukosten des Kindergartens im Stadtteil B. ursächlich.

- 9 Der Erstattungsanspruch der Klägerin sei aber nach Treu und Glauben ausgeschlossen. Denn ihr sei durch die Leistung an die Beklagte kein Nachteil entstanden, weil sie die Kosten an die Käufer weitergegeben habe. Ob die Klägerin ohne den Vertrag auf dem Markt einen höheren Preis hätte erzielen können, sei unerheblich. Die Erstattung verschaffe ihr einen ihr nicht zustehenden Vorteil.
- 10 Die Klägerin hat die vom Oberverwaltungsgericht zugelassene Revision eingelegt. Zur Begründung führt sie aus: Dem Bürger stehe bei einem unwirksamen Folgekostenvertrag ein Erstattungsanspruch auch dann zu, wenn die erlangte Bebaubarkeit und damit Werterhöhung des Grundstücks nicht rückgängig gemacht werden könne. Es lägen auch keine Umstände in der Person oder im Verhalten der Klägerin vor, die einen Erstattungsanspruch im Hinblick auf Treu und Glauben ausschließen könnten. Das Oberverwaltungsgericht sei im Übrigen zu Recht von der Nichtigkeit des städtebaulichen Vertrags ausgegangen.

11 Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 10. Juli 2007 aufzuheben und die Berufung der Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Hannover vom 28. Juni 2005 zurückzuweisen.

12 Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

13 Das Oberverwaltungsgericht habe zu Recht einen Erstattungsanspruch mit der Begründung verneint, die Klägerin habe durch die Leistung an die Beklagte keinen Nachteil erlitten. Der Baulandpreis sei durch § 3 des Vertrags auf maximal 100 DM/m<sup>2</sup> einschließlich Erschließungs- und Folgekosten begrenzt worden. Ohne Berücksichtigung der Folgekosten wäre der Preis somit auf 87,50 DM/m<sup>2</sup> fixiert worden. Würde dem Erstattungsbegehren der Klägerin stattgegeben, hätte sie einen Nettoerlös erlangt, der nach dem Vertrag nicht gewollt gewesen sei.

14 Davon abgesehen stelle sich das Urteil im Ergebnis als aus anderen Gründen richtig dar. Der städtebauliche Vertrag sei wirksam. Die vom Oberverwaltungsgericht herangezogene frühere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts betreffe vor allem Verträge, die vor der Neuregelung in § 11 BauGB wie auch § 6 Abs. 3 BauGB-MaßnahmenG abgeschlossen worden seien. Diese Regelungen hätten erstmals eine gesetzliche Grundlage für den Abschluss von Folgekostenverträgen geschaffen. Durch sie seien die Anforderungen an die Kausalität herabgesetzt worden; gefordert sei nur noch ein sachlicher Zusammenhang zwischen der Leistung der Beklagten einerseits und der Zahlung der Klägerin andererseits.

## II

15 Die Revision der Klägerin ist begründet. Das Berufungsgericht ist auf der Grundlage seiner Annahme, der Folgekostenvertrag sei nichtig, zu Unrecht zu dem Ergebnis gelangt, der klägerische Erstattungsanspruch sei nach Treu und

Glauben ausgeschlossen, weil der Klägerin durch die Leistung an die Beklagte kein Nachteil entstanden sei (1.). Ob das Urteil sich aus anderen Gründen als richtig darstellt (§ 144 Abs. 4 VwGO), weil der Folgekostenvertrag nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB wirksam und die vereinbarte Leistung nach § 11 Abs. 2 BauGB den gesamten Umständen nach angemessen ist, kann ohne weitere tatsächliche Feststellungen, die zu treffen dem Revisionsgericht verwehrt ist, nicht entschieden werden. Die Sache ist daher nach § 144 Abs. 3 Nr. 2 VwGO zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht zurückzuverweisen (2.).

- 16 1. Das Berufungsgericht ist auf der Grundlage seiner Annahme, der Folgekostenvertrag sei nichtig, zu dem Ergebnis gelangt, der klägerische Erstattungsanspruch sei nach Treu und Glauben ausgeschlossen, weil der Klägerin durch die Leistung an die Beklagte kein Nachteil entstanden sei. Bei dieser Würdigung geht es davon aus, dass die im städtebaulichen Vertrag neben der Pflicht zur Zahlung der Planungskosten sowie des Folgekostenbeitrags der Klägerin ferner auferlegte Verpflichtung, im nachfolgenden Kaufvertrag keinen höheren Bau-landpreis als „maximal 100,00 DM incl. Erschließungs- sowie Folgekosten“ zu vereinbaren, nicht zu ihren Gunsten zu berücksichtigen sei. Damit verletzt das Berufungsgericht Bundesrecht.
- 17 1.1 Zu folgen ist allerdings dem rechtlichen Ausgangspunkt des Oberverwaltungsgerichts. Danach handelt ein Bürger, der auf vertraglicher Grundlage geleistete Zahlungen zurückfordert, nicht allein deshalb rechtsmissbräuchlich, weil der städtebauliche Vertrag auf seinen Wunsch abgeschlossen wurde (Urteil vom 26. März 2003 - BVerwG 9 C 4.02 - Buchholz 316 § 59 VwVfG Nr. 17 = NVwZ 2003, 993 zu einer Stundungsvereinbarung), auch wenn dies ein Indiz dafür darstellen kann, dass er an der Planung ein besonderes Interesse hat (vgl. hierzu beispielsweise den dem Urteil vom 25. November 2005 - BVerwG 4 C 15.04 - BVerwGE 124, 385 zugrunde liegenden Sachverhalt). Ferner steht der Grundsatz von Treu und Glauben der einseitigen Rückabwicklung eines nichtigen Austauschvertrags nicht allein deshalb entgegen, weil die Leistung der Gemeinde - wie hier unter anderem die Satzung nach § 34 Abs. 4 BauGB - nicht mehr rückgängig zu machen ist. Es müssen vielmehr besondere, in der

Person oder im Verhalten des Erstattung begehrenden Bürgers liegende Umstände hinzutreten, die das Rückforderungsbegehren als treuwidrig erscheinen lassen (Urteil vom 16. Mai 2000 - BVerwG 4 C 4.99 - BVerwGE 111, 162 <174>). Das Oberverwaltungsgericht ist ferner zu Recht davon ausgegangen, dass derartige in der Person oder im Verhalten des Erstattung begehrenden Bürgers liegende Umstände auch darin bestehen können, dass der Betroffene einen ihm zunächst entstandenen Vermögensnachteil auf den Erwerber des Grundstücks vertraglich abgewälzt hat. Es wäre mit Treu und Glauben nicht zu vereinbaren, wenn der Vertragspartner der Gemeinde im Wege des öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs den Ausgleich eines Vermögensnachteils herbeiführen kann, der nach der Veräußerung des Grundstücks endgültig nicht mehr vorhanden ist (vgl. auch Beschluss vom 17. Juli 2001 - BVerwG 4 B 24.01 - BRS 64 Nr. 230 = Buchholz 406.11 § 58 BauGB Nr. 1). Dem steht nicht entgegen, dass in dem Kaufvertrag mit dem Erwerber kein rechtlich zu missbilligendes Ereignis zu sehen ist. Nachdem der wirtschaftliche Nachteil nicht beim Vertragspartner der Gemeinde verblieben, sondern auf den Erwerber übergegangen ist, rechtfertigt auch der Sanktionsgedanke (Urteil vom 16. Mai 2000 - BVerwG 4 C 4.99 - a.a.O. S. 173) nicht, dass die Gemeinde einen Vermögensnachteil ausgleichen muss, der nicht mehr besteht. Denn dann erhielte ihr Vertragspartner durch die Erstattung des Folgekostenbeitrags einen zusätzlichen unverdienten Vermögensvorteil, der über das hinausgeht, was ihm auf der Grundlage eines Erstattungsanspruchs zusteht.

- 18 1.2 Dagegen ist es mit Bundesrecht nicht vereinbar, dass das Oberverwaltungsgericht das Bestehen eines endgültigen Nachteils bei der Klägerin verneint hat, ohne zu berücksichtigen, dass die Klägerin sich in dem städtebaulichen Vertrag verpflichtet hat, im nachfolgenden Kaufvertrag keinen höheren Baulandpreis als „maximal 100,00 DM incl. Erschließungs- sowie Folgekosten“ zu vereinbaren. Ob das Geltendmachen eines Erstattungsanspruchs gegen Treu und Glauben verstößt, kann nur nach einer umfassenden Würdigung eines städtebaulichen Vertrags mit allen seinen Bestandteilen beurteilt werden; ohne eine derartige Gesamtbetrachtung kann auch nicht festgestellt werden, ob dem Vertragspartner ohne Rückerstattung ein endgültiger Nachteil verbleibt. Dass das Oberverwaltungsgericht eine derartige Betrachtung - anders als noch das



Verwaltungsgericht - abgelehnt hat, macht die Formulierung im Urteil deutlich, ob die Klägerin ohne den Vertrag auf dem Markt einen höheren Preis hätte erzielen können, sei unerheblich (UA S. 23).

- 19 Wenn die Verpflichtung der Klägerin, im nachfolgenden Kaufvertrag keinen höheren Baulandpreis als „maximal 100,00 DM incl. Erschließungs- sowie Folgekosten“ zu vereinbaren, in die Würdigung einbezogen wird, kann ihr der Einwand, ihr sei kein Nachteil entstanden, nicht entgegengehalten werden.
- 20 Eine derartige Höchstpreisklausel in Verbindung mit Beschränkungen beim Kreis der Erwerber kann grundsätzlich Gegenstand eines städtebaulichen Vertrags nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB sein. Sie dient der Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele, insbesondere der Deckung des Wohnbedarfs der ortsansässigen - einschließlich der aus dem Ort stammenden oder im Ort arbeitenden - Bevölkerung (vgl. Burmeister, Praxishandbuch Städtebauliche Verträge, 2. Aufl. 2005, Rn. 119; Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt, Städtebauliche Verträge - ein Handbuch, 3. Aufl. 2007, S. 137; Mustereinführungserlass der Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU Nr. 6.3.3, abgedruckt bei Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 11 Rn. 26). Mit ihr soll sichergestellt werden, dass die ortsansässige Bevölkerung zum Erwerb der für eine Bebauung notwendigen Grundstücke in der Lage ist. Da der Vertragspartner der Gemeinde ohne den städtebaulichen Vertrag nicht über Bauland verfügt hat, verbleibt ihm in jedem Fall ein wirtschaftlicher Mehrwert; deswegen ist er zum Abschluss einer derartigen Vereinbarung bereit.
- 21 Ob dieser Vertragsbestandteil vorliegend wirksam ist oder - beispielsweise im Hinblick auf die dem Vertragspartner auferlegte mehrfache Belastung - rechtlichen Bedenken begegnet, bedarf keiner weiteren Klärung. Denn die Klägerin hat das Grundstück inzwischen zu dem ihr als Höchstbetrag auferlegten Kaufpreis veräußert. Einen höheren Kaufpreis kann sie nicht mehr erzielen. Mit einer Beschränkung des Kaufpreises auf einen Höchstbetrag in der vorliegenden Art soll die Gesamtbelastung, die vom bauwilligen Käufer zu tragen ist, begrenzt werden. Eine derartige Klausel wird geschlossen, wenn die Beteiligten davon

ausgehen, dass ohne diese Vereinbarung am Markt ein höherer Kaufpreis zu erzielen wäre. Dies muss auch die Beklagte gegen sich gelten lassen. Daraus ergibt sich, dass der Klägerin im vorliegenden Fall ein Nachteil entstanden ist. Denn wenn die Vereinbarung über die Deckelung des Kaufpreises wirksam ist, durfte sie - bei unterstellter Unwirksamkeit der Folgekostenvereinbarung - nach der mit der Beklagten geschlossenen Vereinbarung in jedem Fall einen Erlös von 100 DM/m<sup>2</sup> erzielen. Von diesem Betrag, der ihr in jedem Fall verbleiben sollte, hat sie den Folgekostenbeitrag in Höhe von 12,50 DM/m<sup>2</sup> an die Beklagte abgeführt; dadurch ist ihr ein Nachteil entstanden. Dieses Ergebnis würde in tatsächlicher Hinsicht noch bekräftigt, wenn man den vom Verwaltungsgericht als unstreitig angenommen Sachverhalt zugrunde legen würde, wonach die Klägerin am freien Markt sogar einen höheren Kaufpreis als 112,50 DM/m<sup>2</sup> hätte erzielen können (UA S. 15); darauf kommt es indessen nicht an. Würde sich die vertragliche Vereinbarung über die Beschränkung des Kaufpreises dagegen als unwirksam erweisen, könnte die Beklagte aus ihr erst recht keine Folgerungen zu ihren Gunsten ableiten.

- 22 Demgegenüber kann der Einwand der Beklagten nicht greifen, die Beteiligten hätten bei Kenntnis der Unwirksamkeit der Vereinbarung über die Folgekosten einen Kaufpreis von 87,50 DM/m<sup>2</sup> vereinbart. Denn dann würde die auf den Grundsatz von Treu und Glauben gestützte Einwendung gegen den Erstattungsanspruch auf einen lediglich hypothetischen Vertragsinhalt gestützt, den die Beteiligten nicht vereinbart haben. Damit kann der Umstand, dass der Klägerin bei der gebotenen Gesamtwürdigung des geschlossenen Vertrags im Falle der Unwirksamkeit der Folgekostenvereinbarung ein Nachteil entstanden ist, schon aus Rechtsgründen nicht in Frage gestellt werden. Davon abgesehen spricht in tatsächlicher Hinsicht nichts dafür, dass in Kenntnis der Marktlage und bei angenommener Unzulässigkeit der Folgekostenvereinbarung ein derartiger Vertragsinhalt zustande gekommen wäre; viel eher ist davon auszugehen, dass mit dem runden Betrag von 100 DM/m<sup>2</sup> die Belastung begrenzt werden sollte, die die Käufer von Baugrundstücken - einschließlich der Folgekosten sowie der Erschließungskosten - insgesamt tragen sollten. Ferner ist im Vertrag von Erschließungs- und Folgekosten die Rede; Vorstellungen über die Höhe des

Kaufpreises nach Abzug der Folgekosten, aber einschließlich möglicher Erschließungskosten haben beim Vertrag ersichtlich keine Rolle gespielt.

- 23 2. Das Oberverwaltungsgericht gelangt zu dem Ergebnis, die von den Beteiligten geschlossene Folgekostenvereinbarung sei nichtig. Das angegriffene Urteil würde sich aus anderen Gründen als richtig darstellen (§ 144 Abs. 4 VwGO), wenn der städtebauliche Vertrag nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB wirksam und die vereinbarte Leistung nach § 11 Abs. 2 BauGB den gesamten Umständen nach angemessen wäre, da die Klägerin dann keinen Erstattungsanspruch geltend machen könnte. Zwar unterwirft das Oberverwaltungsgericht die Befugnis der Gemeinden, städtebauliche Verträge nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB zu schließen, rechtlichen Schranken, die mit Bundesrecht nicht vereinbar sind. Ob der Vertrag wirksam und die Leistung angemessen ist, kann jedoch ohne weitere tatsächliche Feststellungen, die zu treffen dem Revisionsgericht verwehrt ist, nicht entschieden werden. Die Sache ist daher nach § 144 Abs. 3 Nr. 2 VwGO zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht zurückzuverweisen.
- 24 2.1 Die Rechtmäßigkeit städtebaulicher Verträge der vorliegenden Art ist nach § 11 BauGB zu beurteilen. Mit dieser gesetzlichen Regelung - sowie zuvor mit § 6 Abs. 3 des BauGB-Maßnahmengesetzes (1993) und noch davor der in den Neuen Ländern zunächst weiter geltenden (§ 246a Abs. 1 Satz 1 Nr. 11 BauGB 1990) Vorschrift des § 54 der Verordnung zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung und der Investitionen in den Gemeinden (BauZVO) der DDR vom 20. Juni 1990 - sind die Befugnisse der Gemeinden, städtebauliche Verträge abzuschließen, auf eine neue und gegenüber dem allgemeinen Verwaltungsrecht sowie seiner Kodifizierung im VwVfG eigenständige Rechtsgrundlage gestellt worden. Damit sollte der städtebauliche Vertrag bereichsspezifisch normiert und vor dem Hintergrund der Komplexität städtebaulicher Gestaltungsaufgaben der Gemeinden deutlicher legitimiert werden (Krautzberger, a.a.O. Rn. 20). Die in der früheren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts noch auf der Grundlage der allgemeinen Grundsätze des allgemeinen Verwaltungsrechts entwickelten Beschränkungen (vgl. insbesondere das Urteil des 8. Senats vom 14. August 1992 - BVerwG 8 C 19.90 - BVerwGE

90, 310) lassen sich auf die jetzt maßgebliche Gesetzeslage nicht ohne Weiteres übertragen.

- 25 2.2 Für den Teil des zwischen den Beteiligten geschlossenen Vertrags, der den Folgekostenbeitrag betrifft, ist § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB maßgeblich. Danach kann Gegenstand eines städtebaulichen Vertrags insbesondere die Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen sein, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind.
- 26 Zu Recht geht das Oberverwaltungsgericht davon aus, dass zu den städtebaulichen Maßnahmen auch die von der Gemeinde zu schaffenden Anlagen und Einrichtungen zu zählen sind, die der Allgemeinheit dienen. Das macht die dies ausdrücklich noch erwähnende, ausführlichere Formulierung in § 6 Abs. 3 BauGB-MaßnahmenG (1993) deutlich, die der Sache nach durch den mit dem BauROG lediglich redaktionell verkürzten Wortlaut nicht verändert werden sollte (vgl. den Bericht der Expertenkommission zur Novellierung des Baugesetzbuches vom 28. Oktober 1995 Rn. 149 sowie BTDrucks 13/6392 S. 50). Hierzu zählen diejenigen sozialen Einrichtungen, die eine Gemeinde für die Bewohner neuer Wohngebiete bereit zu stellen hat, insbesondere auch Schulen und Kindergärten.
- 27 § 11 BauGB erlaubt den Abschluss eines Folgekostenvertrags auch dann, wenn die Aufwendungen bereits entstanden sind. Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut, wird aber auch durch die Gesetzesbegründung bestätigt, in der hervorgehoben wird, mit der Einbeziehung bereits entstandener Aufwendungen solle verdeutlicht werden, dass auch schon zeitlich zuvor entstandene Kosten für städtebauliche Maßnahmen, die Voraussetzung für die Verwirklichung des geplanten Vorhabens sind, in die Vereinbarung einbezogen werden können (BTDrucks 13/6392 S. 50).
- 28 Die gesetzliche Regelung sieht auch keine Beschränkung der Folgekosten auslösenden Maßnahmen auf das Bebauungsplangebiet vor. Die in § 6 BauGB-MaßnahmenG (1993) noch enthaltene Regelung, wonach die städtebaulichen

Maßnahmen auch außerhalb des Gebiets liegen können, sollte mit der durch das BauROG gestrafften Fassung des § 11 BauGB in der Sache nicht geändert werden; dies wird durch die Gesetzesbegründung zu § 11 BauGB bestätigt (BTDrucks 13/6392 S. 50).

- 29 2.3 Ein Folgekostenvertrag ist auch dann mit § 11 BauGB vereinbar, wenn der Bedarf für eine städtebauliche Maßnahme - beispielsweise ein Schulgebäude - durch die Überplanung und Bebauung mehrerer Bebauungsplangebiete bzw. Gebiete nach § 34 Abs. 4 BauGB verursacht wird. Auch dann kann die Maßnahme als Folge des geplanten Vorhabens anzusehen sein (ebenso VG Cottbus, Urteil vom 27. Oktober 2005 - 3 K 948/02 - juris Rn. 38). Auf die nach anderen städtebaulichen Maßstäben vorzunehmende Aufteilung und Abgrenzung der Bebauungsplangebiete kommt es für die Frage, ob Baugebiete einen kausal verknüpften Folgebedarf auslösen, nicht an. Der Gesetzgeber will die Gemeinden nicht dazu veranlassen, Bebauungspläne mit möglichst großem Geltungsbereich zu erlassen, um damit die Notwendigkeit der Errichtung von Infrastruktureinrichtungen besser begründen zu können. Ihm ist vielmehr bewusst, dass sich der heutigen Stadtentwicklung eher Aufgaben stellen, die die Schaffung kleinerer Baugebiete oder die Umstrukturierung von Siedlungsgebieten erfordern und nicht, wie in den 70er Jahren, die Entwicklung größerer neuer Baugebiete (Krautzberger, a.a.O. Rn. 164a).
- 30 Unter den nachfolgend (2.4) dargestellten Voraussetzungen kann auch die Gesamtkonzeption einer Gemeinde geeignet sein zu belegen, dass eine städtebauliche Maßnahme die Folge mehrerer neu ausgewiesener Baugebiete ist. Insofern kann entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts auch eine Gesamtabrechnung der durch aufeinander folgende Pläne zur Baulandausweisung insgesamt verursachten Folgemaßnahmen durch das Gesetz gedeckt sein. Die Sichtweise, „als Leistung der Behörde“ sei lediglich die Beplanung einer konkreten Fläche zu verstehen und nicht das im Flächennutzungsplan zum Ausdruck gelangende Vorhaben einer Gesamtentwicklung der Gemeinde (UA S. 17), wird der Aufgabenstellung einer Gemeinde, die für die Bauleitplanung ebenso wie für die Errichtung der hier in Betracht kommenden der Allgemeinheit dienenden Anlagen und Einrichtungen zuständig ist, nicht gerecht.

Vielmehr kann die Gegenleistung der Gemeinde - auf die der Vertragspartner bei einem derartigen „hinkenden Austauschverhältnis“ (vgl. hierzu Urteil vom 16. Mai 2000 - BVerwG 4 C 4.99 - a.a.O. S. 165) allerdings keinen Anspruch hat - in einem komplexen Bündel von Entscheidungen und Maßnahmen bestehen. Hierzu kann neben der Aufstellung eines Bebauungsplans (bzw. einer Satzung nach § 34 Abs. 4 BauGB) die Entscheidung der Gemeinde gehören, Anlagen und Einrichtungen, die der Allgemeinheit dienen, zu schaffen, bei deren Fehlen sie die Ausweisung weiterer Baugebiete abwägungsfehlerfrei ablehnen könnte. Dies kommt in Betracht, wenn die vorhandenen Kapazitäten bei von ihr betriebenen Einrichtungen (wie Schule und Kindergarten) erschöpft sind. In dieser Lage darf sie die Städtebaupolitik betreiben, die ihr richtig erscheint, und dementsprechend ihre Ziele setzen. Daher darf sie sich entweder gegen die Ausweisung neuer (Wohn-)Baugebiete entscheiden, weil sie ihre öffentlichen Einrichtungen nicht erweitern will, oder den Beschluss fassen, Baugebiete auszuweisen und zugleich die dadurch erforderlich werdenden Einrichtungen zu schaffen oder zu erweitern und damit die Hindernisse zu beseitigen, die der planerischen Entscheidung zugunsten weiterer Wohngebiete entgegenstehen. Städtebauliche Maßnahmen sind daher auch dann als Folge des geplanten Vorhabens anzusehen, wenn eine Gemeinde nachvollziehbar davon ausgehen darf, dass durch die weitere Überplanung von bisher nicht bebaubaren Grundstücken Investitionskosten für öffentliche Einrichtungen entstehen, die sie zu tragen hätte, und sie im Hinblick auf diese Kosten abwägungsfehlerfrei von einer derartigen Überplanung absehen dürfte.

- 31 2.4 Voraussetzung für die Wirksamkeit eines Folgekostenvertrags bleibt aber, dass die Gemeinde die kausale Verknüpfung belegen kann. Es ist nicht ausreichend, dass die städtebaulichen Maßnahmen lediglich „in sachlichem Zusammenhang“ mit dem vom Bauwilligen geplanten Vorhaben und mit der städtebaulichen Planung der Gemeinde stehen. Denn ein entsprechender Vorschlag des Bundesrats (BTDrucks 12/4208 S. 9) zur Formulierung in § 6 BauGB-MaßnahmenG, mit dem der Kausalzusammenhang noch weiter gelockert werden sollte, blieb im Gesetzgebungsverfahren 1993 ausdrücklich ohne Erfolg (BTDrucks 12/4317 S. 31 f.; 12/4340 S. 13) und wurde bei der Novellierung durch das BauROG nicht befürwortet (Bericht der Expertenkommission

Rn. 145). Somit reicht ein bloßer allgemeiner Bezug zu den gemeindlichen Aufgaben nicht aus. Nicht zulässig sind daher beispielsweise die Deckung eines Nachholbedarfs für bereits zuvor verwirklichte Planungen oder andererseits das Bilden eines finanziellen Polsters für gegenwärtig noch nicht absehbare Planungen (ebenso Burmeister, a.a.O. Rn. 154; Birk, Städtebauliche Verträge, 4. Aufl. 2002, Rn. 512).

- 32 Ein Gesamtkonzept, wie es die Beklagte hier für sich in Anspruch nimmt, erfüllt nur dann die gesetzlichen Anforderungen, wenn die Gemeinde transparent, nachvollziehbar und damit kontrollierbar belegen kann, dass die von ihr in einem überschaubaren zeitlichen Zusammenhang zu beschließenden und realistischerweise verwirklichungsfähigen Bebauungspläne (oder anderen Satzungen) einen (weiteren) Bedarf an öffentlichen Einrichtungen hervorrufen. Ein derartiges Konzept muss vom Rat der Gemeinde beschlossen und damit von seiner planerischen und gestaltenden Willensbildung gedeckt sein. Wenn mehrere Bebauungspläne zur Begründung eines Bedarfs an öffentlichen Einrichtungen herangezogen werden sollen, kann dies - worauf die Beklagte vorliegend in besonderer Weise Bezug nimmt - mit einer Änderung des Flächennutzungsplans einhergehen. Dieser bereitet die weitere Planung durch Bebauungspläne vor und strukturiert damit die planerischen Absichten der Gemeinde auf einer übergreifenden Ebene. In jedem Fall muss anhand nachvollziehbarer und realistischer Prognosen dargelegt werden, mit welcher Zunahme der Bevölkerung gerechnet wird. Daraus ist abzuleiten und anhand von Erfahrungswerten zu belegen, welcher Bedarf an öffentlichen Anlagen und Einrichtungen, die der Allgemeinheit dienen, dadurch hervorgerufen wird und welche Kosten in dessen Folge (nach Abzug von Zuschüssen etc.) auf die Gemeinde zukommen.
- 33 2.5 Die beklagte Gemeinde hat einen derartigen Beschluss gefasst und im verwaltungsgerichtlichen Verfahren eine Reihe von Unterlagen vorgelegt, mit denen sie belegen will, dass die Anforderungen an eine derartige kausale Verknüpfung erfüllt sind und sie mit Folgekostenbeiträgen deutlich weniger eingenommen hat, als ihr an gegenüberstehenden Kosten entstanden sind. Das Oberverwaltungsgericht ist - aus seiner Sicht folgerichtig - diesen Fragen nicht im Einzelnen nachgegangen und hat daher nicht geprüft, ob den beschriebenen

Anforderungen genügt worden ist. Es ist seine Aufgabe und nicht diejenige des Revisionsgerichts, die entsprechenden Feststellungen zu treffen und die Beklagte gegebenenfalls zur Vorlage weiterer Unterlagen anzuhalten.

- 34 2.6 Das Oberverwaltungsgericht hat ferner ausdrücklich nicht geprüft (UA S. 21), ob die im Vertrag vereinbarten Leistungen den gesamten Umständen nach angemessen sind (§ 11 Abs. 2 BauGB). Das Erfordernis der Angemessenheit bildet ein wichtiges Korrektiv. Der Senat hat bereits in seinem Urteil vom 6. Juli 1973 - BVerwG 4 C 22.72 - (BVerwGE 42, 331 <342, 345>) darauf hingewiesen, dass die aus Anlass eines bestimmten Vorhabens vereinbarte Übernahme von Folgekosten bei wirtschaftlicher Betrachtung des Gesamtvorgangs in angemessenem Verhältnis zum Wert des Vorhabens stehen muss und auch sonst keine Anhaltspunkte dafür gegeben sein dürfen, dass die vertragliche Übernahme von Kosten eine unzumutbare Belastung bedeutet. Eine Leistung kann unangemessen sein, weil die Gemeinde sich bei Gegenüberstellung der durch Folgekostenverträge *insgesamt* vereinbarten Beiträge einerseits und der (nach Abzug von Zuschüssen Dritter) für die städtebaulichen Maßnahmen andererseits *insgesamt* entstandenen Kosten eine unangemessen hohe Einnahme zusagen lässt. Ferner kann eine Gegenleistung unter dem Gesichtspunkt der Gesamtbelastung des *individuellen* bau- oder veräußerungswilligen Grundstückseigentümers unangemessen sein. Dabei sind alle in einem städtebaulichen Vertrag enthaltenen Verpflichtungen des Grundstückseigentümers im Zusammenhang und damit in ihrer wirtschaftlichen Gesamtwirkung zu würdigen. Dies gilt in besonderer Weise bei einem Vertrag der vorliegenden Art, in dem sowohl eine Beschränkung des Preises bei einer Veräußerung des Grundstücks als auch eine Pflicht zur Zahlung von Folgekosten vereinbart worden sind. Ferner ist in diesem Zusammenhang zu prüfen, ob bei einer Vielzahl von städtebaulichen Verträgen der von der Gemeinde gewählte und ihrem Konzept zugrunde gelegte Verteilungsmaßstab mit dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz im Einklang steht.
- 35 2.7 Ein ausdrückliches anderweitiges gesetzliches Verbot steht einem Folgekostenvertrag der vorliegenden Art nicht entgegen. Für das Landesschulrecht hat das Oberverwaltungsgericht keine derartige Schranke erkennen können



(UA S. 12). Ein solches Verbot ergibt sich auch nicht aus § 90 SGB VIII für Kindertageseinrichtungen. Nach dieser Regelung können für die Inanspruchnahme von Angeboten der Jugendarbeit sowie der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen (und Kindertagespflege) Kostenbeiträge festgesetzt werden. Sie betrifft nur die Inanspruchnahme der genannten Angebote; ihr normativer Anspruch erstreckt sich nicht auf städtebauliche Verträge über die Schaffung der baulichen Infrastruktur für derartige Einrichtungen.

- 36 2.8 Das Oberverwaltungsgericht wird somit zu prüfen haben, ob vorliegend die dargestellten Anforderungen an eine kausale Verknüpfung erfüllt sind und ob die vereinbarten Verpflichtungen insgesamt angemessen sind. Dabei wird auch der Frage nachzugehen sein, ob der von der Beklagten herangezogene Grundsatz, bei (offenbar allen) Grundstücken im Außenbereich einen Folgekostenbeitrag von 25 % des sich aus der Richtwertkarte ergebenden Werts, höchstens 23,50 DM/m<sup>2</sup>, zu vereinbaren, mit dem Gebot der Angemessenheit und dem Gleichheitsgrundsatz im Einklang steht. Insoweit könnten sich Bedenken ergeben, wenn die betroffenen Grundstücke im Hinblick auf die künftig mögliche Nutzung in deutlich unterschiedlicher Intensität zum Bedarf an Folgemaßnahmen beitragen sollten.
- 37 Wenn die weitere Prüfung ergeben sollte, dass die durch den städtebaulichen Vertrag vereinbarte (Gesamt-)Belastung der Klägerin insgesamt unangemessen hoch ist, kommt auch eine teilweise Nichtigkeit dieses Vertrags in Betracht (vgl. § 59 Abs. 3 VwVfG). In diesem Fall könnte der Erstattungsanspruch nur teilweise durchgreifen.

Prof. Dr. Rubel

Gatz

Dr. Jannasch

Dr. Philipp

Dr. Bumke

Beschluss

Der Wert des Streitgegenstandes wird für die Revisionsinstanz auf 8 453,97 € festgesetzt.

Prof. Dr. Rubel

Gatz

Dr. Jannasch

Dr. Philipp

Dr. Bumke

Sachgebiet:	BVerwGE:	ja
Städtebaurecht	Fachpresse:	ja

Rechtsquellen:

BauGB	§ 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und 3 und Abs. 2
VwVfG	§§ 54, 56, 59 Abs. 3

Stichworte:

Städtebaulicher Vertrag; Folgekostenvertrag; Erstattungsanspruch; Grundsatz von Treu und Glauben; Wirksamkeit des Vertrags; städtebauliche Maßnahme; Gesamtkonzept; Angemessenheit.

Leitsätze:

1. Der Grundsatz von Treu und Glauben steht der einseitigen Rückabwicklung eines nichtigen Austauschvertrags nicht allein deshalb entgegen, weil die Leistung der Gemeinde nicht mehr rückgängig zu machen ist; es müssen vielmehr besondere, in der Person oder im Verhalten des Erstattung begehrenden Bürgers liegende Umstände hinzutreten, die das Rückforderungsbegehren als treuwidrig erscheinen lassen (wie Urteil vom 16. Mai 2000 - BVerwG 4 C 4.99 - BVerwGE 111, 162 <174>). Derartige Umstände können auch darin bestehen, dass der Betroffene einen ihm zunächst entstandenen Vermögensnachteil auf den Erwerber des Grundstücks vertraglich abgewälzt hat.
2. Ob das Geltendmachen eines Erstattungsanspruchs gegen Treu und Glauben verstößt, kann nur nach einer umfassenden Würdigung eines städtebaulichen Vertrags mit allen seinen Bestandteilen beurteilt werden; ohne eine derartige Gesamtbetrachtung kann auch nicht festgestellt werden, ob dem Vertragspartner ein endgültiger Nachteil verbleibt.
3. Ein Folgekostenvertrag ist auch dann mit § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB vereinbar, wenn der Bedarf für eine städtebauliche Maßnahme durch die Überplanung und Bebauung mehrerer Bebauungsplangebiete verursacht wird.
4. Auch die Gesamtkonzeption einer Gemeinde kann geeignet sein zu belegen, dass eine städtebauliche Maßnahme die Folge mehrerer neu ausgewiesener Baugebiete ist.

Insbesondere können städtebauliche Maßnahmen als Folge des geplanten Vorhabens anzusehen sein, wenn eine Gemeinde nachvollziehbar davon ausgehen darf, dass durch die weitere Überplanung von bisher nicht bebaubaren Grundstücken Investitionskosten für öffentliche Einrichtungen entstehen, die sie

zu tragen hätte, und sie im Hinblick auf diese Kosten abwägungsfehlerfrei von einer derartigen Überplanung absehen dürfte.

Ein derartiges Gesamtkonzept erfüllt nur dann die gesetzlichen Anforderungen, wenn die Gemeinde transparent, nachvollziehbar und damit kontrollierbar belegen kann, dass die von ihr in einem überschaubaren zeitlichen Zusammenhang zu beschließenden und realistischerweise verwirklichungsfähigen Bebauungspläne einen (weiteren) Bedarf an öffentlichen Einrichtungen hervorrufen. Ein derartiges Konzept muss vom Rat der Gemeinde beschlossen und damit von seiner planerischen und gestaltenden Willensbildung gedeckt sein.

Urteil des 4. Senats vom 29. Januar 2009 - BVerwG 4 C 15.07

- I. VG Hannover vom 28.06.2005 - Az.: VG 4 A 5928/04 -
- II. OVG Lüneburg vom 10.07.2007 - Az.: OVG 1 LC 200/05 -