

Rechtsgestaltung in der kommunalen Praxis

von

Martin Schäfer, RA Prof. Dr. Michael Uechtritz, Dr. Andreas Zuber

1. Auflage

Nomos Baden-Baden 2015

Verlag C.H. Beck im Internet:
www.beck.de

ISBN 978 3 8329 6949 3

Schäfer | Uechtritz | Zuber [Hrsg.]

Rechtsgestaltung in der kommunalen Praxis



Nomos

Martin Schäfer | Prof. Dr. Michael Uechtritz |
Dr. Andreas Zuber [Hrsg.]

Rechtsgestaltung in der kommunalen Praxis

Heike Ameskamp, Rechtsanwältin, Diplom-Finanzwirtin, Berlin | **Dr. Thomas Burmeister**, Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Freiburg | **Dr. Christian Hamann**, Rechtsanwalt, Berlin | **Dr. Alexander Kukk**, Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Stuttgart | **Clemens Lammek**, Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Berlin | **Viktor Milovanović**, Rechtsanwalt, Berlin | **Dr. Andreas Möller**, Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Berlin | **Martin Schäfer**, Rechtsanwalt, Köln | **Prof. Dr. Willy Spannowsky**, Technische Universität Kaiserslautern, Richter am Oberlandesgericht Zweibrücken | **Prof. Dr. Michael Uechtritz**, Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Stuttgart | **Mario Wegner**, Rechtsanwalt, Berlin | **Dr. Oliver Wittig**, Rechtsanwalt, Heidelberg | **Dr. Andreas Zuber**, Rechtsanwalt, Berlin



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8329-6949-3

Vorwort

Der Vertrag als konsensuale Handlungsform der öffentlichen Verwaltung hat – spätestens mit Inkrafttreten des Verwaltungsverfahrensgesetzes – die ausdrückliche Anerkennung des Gesetzgebers gefunden. Er erfreut sich auch in der Rechtspraxis großer Beliebtheit. In vielen Rechtsgebieten ist der Vertrag als eine auf Konsens und Kooperation gerichtete Handlungsform unverzichtbar. Dies gilt nicht zuletzt für das Handeln der Kommunen.

Das vorliegende Werk behandelt Materien bzw. Themenfelder, in denen dem Verwaltungsvertrag eine zentrale Bedeutung zukommt. Der erste Teil befasst sich mit städtebaulichen Verträgen. Der zweite Teil widmet sich der Vertragsgestaltung auf dem Gebiet der kommunalen Ver- und Entsorgung; der dritte, abschließende Teil Verkehrsverträgen und ähnlichen Gestaltungen. Die Konzentration auf diese Materien erfolgt, weil in den genannten Materien vertragliches Handeln besondere Bedeutung besitzt – was der Gesetzgeber durch explizite Regelung der entsprechenden Vertragstypen unterstrichen hat. Darüber hinaus stellt die konkrete Vertragsgestaltung gerade in den hier behandelten Bereichen die Kommunen häufig vor besondere Probleme. Anders formuliert: Das entsprechende vertragliche Handeln der Kommunen ist fehleranfällig.

Das Handbuch will eine praktische Hilfestellung zur Bewältigung dieser Herausforderungen liefern. Hierzu enthält es ausformulierte und detailliert kommentierte Vertragsmuster. Zu einigen Bereichen, bei denen die Beschränkung auf Verträge thematisch zu eng wäre, sind auch Muster zu anderen Handlungsformen wie z. B. Satzungen enthalten. Vorangestellt sind den einzelnen Mustern jeweils ausführliche Erläuterungen zu den rechtlichen Problemen und Fragestellungen, die typischerweise mit dem Einsatz des jeweiligen Gestaltungstyps verbunden sind. Auf diese Weise soll dem Benutzer eine verlässliche Orientierungshilfe auch für Konstellationen gegeben werden, die von den Mustern nicht erfasst werden bzw. hiervon abweichen. Die Zielsetzung, die die Verfasser mit dem vorliegenden Werk verfolgen, geht also über die eines typischen „Formularbuchs“ hinaus. Angestrebt wird die Verknüpfung einer systematischen Darstellung der jeweiligen Rechtsmaterien und Handlungsfelder mit konkreten Mustern für typische Konstellationen.

Der erste Teil widmet sich den städtebaulichen Verträgen. Gerade das Städtebaurecht ist eine Materie, in der Notwendigkeit und Bedeutung vertraglicher Kooperation der Kommunen mit Grundstückseigentümern und Investoren als sinnvolle und notwendige Form des Verwaltungshandelns früh Anerkennung gefunden hat. Behandelt werden – in Orientierung an der beispielhaften Auflistung der Gegenstände eines städtebaulichen Vertrags in § 11 BauGB – Verträge zur Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen einschließlich der Neuordnung der Grundstücksverhältnisse, Verträge zur Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele sowie Kostenübernahmeverträge. Ausführlich behandelt wird auch der bisher in § 124 BauGB a.F. geregelte Erschließungsvertrag. Entsprechend der zunehmenden Bedeutung von Verträgen über Anlagen und Einrichtungen für erneuerbare Energien der Fern- und Nahwärmeversorgung sowie der Kraft-Wärme-Kopplung widmet sich ein Vertragsmuster diesem neuen Einsatzfeld des Verwaltungsvertrags. Behandelt werden weiter die Einsatzfelder von Verträgen im besonderen Städtebaurecht, speziell im Bereich der städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Ein weiteres Muster befasst sich mit dem – wichtigen – Sondertypus des Durchführungsvertrags im Zusammenhang mit einem Vorhaben- und Erschließungsplan gemäß § 12 BauGB. Abgeschlossen wird der erste Teil mit einem Vertragsmuster, das die Möglichkeiten vertraglichen Handelns auf dem Gebiet der Raumordnung aufzeigt.

Der zweite Teil des Handbuchs behandelt die kommunale Ver- und Entsorgung, die traditionell das Kernstück der kommunalen wirtschaftlichen Tätigkeit ist. Die notwendigen rechtlichen und vertraglichen Grundlagen sind vielschichtig, ebenso die organisatorischen Gestaltungen zur Er-

füllung der Aufgaben der Daseinsvorsorge. Angesichts der Vielfältigkeit der Gestaltungen bietet der zweite Teil eine Auswahl besonders wichtiger rechtlicher Vorlagen, ohne den Anspruch zu erheben, alle Gestaltungen abdecken zu können. Das Handbuch bietet Muster für Kerngebiete der Versorgung. Von besonderer Bedeutung für die Kommunen sind dabei die Konzessionsverträge. Die Konzessionsverträge für die Strom-, Gas- und Wasserversorgung sowie die Gestaltungsverträge für die Fernwärmeversorgung legen für viele Jahre die Verantwortlichkeiten für den Netzbetrieb fest. Im Rahmen der Rekommunalisierungsdebatten der letzten Jahre sind die Konzessionen verstärkt in den Fokus des rechtlichen Interesses gerückt, die Möglichkeiten der Verfahrens- und Vertragsgestaltung waren Gegenstand wegweisender obergerichtlicher Urteile. Die Muster und die Kommentierung in dem Handbuch berücksichtigen diese weitreichenden rechtlichen Entwicklungen der letzten Jahre. Für die Energieversorgung werden zudem Muster für die wichtigsten Netzverträge sowie für die Formulierung ergänzender Bedingungen in der Gas- und Stromgrundversorgung vorgestellt. Für die Wasserversorgung wird ein Muster für ergänzende Bedingungen zur Wasserversorgung vorgestellt. Nicht weniger rechtlich anspruchsvoll wie Konzessionsverträge sind Verträge zur Straßenbeleuchtung, auch hier wird ein aktuelles Muster zur Verfügung gestellt. Abgerundet wird der Abschnitt zur kommunalen Ver- und Entsorgung mit Hinweisen zu der Gestaltung von Abfall- und Straßenreinigungssatzungen.

Für den Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs bietet der dritte Teil des Buches Lösungen an, wie die Rechtsbeziehungen zwischen den kommunalen ÖPNV-Aufgabenträgern und den Verkehrsunternehmen zu gestalten sind. Mit dem Inkrafttreten der VO (EG) Nr. 1370/2007 im Dezember 2009 ist ein europäischer Rahmen für die Vergabe von Leistungen mit Bussen und Bahnen gesetzt worden, der mit der Novellierung des PBefG zum 1. Januar 2013 für Deutschland ausgefüllt worden ist. Der in einem langwierigen Verfahren erzielte Kompromiss hat ein Regelwerk geschaffen, das einen breiten politischen Konsens abbildet, dafür aber rechtlich komplex und in einigen Einzelfragen nach wie vor umstritten ist.

Die Aufgabenträger- und Unternehmenslandschaft in Deutschland ist sehr vielgestaltig. Private, kommunale und staatliche Unternehmen unterschiedlichster Größe sind auf dem Markt aktiv. In Ballungsräumen oder ländlichen Gebieten, in boomenden oder schrumpfenden Regionen bestehen unterschiedliche Erfordernisse, aber auch finanzielle Möglichkeiten zur Intervention im Nahverkehrsmarkt. Dementsprechend zeigen die dargestellten Verkehrsverträge, Betrauungsregelungen und weiteren Finanzierungsinstrumente Möglichkeiten auf. Die beigefügten Erläuterungen geben weiterführende Hinweise, auch für den Fall, dass andere rechtliche oder wirtschaftliche Gestaltungen gewählt werden sollen.

Auch für die Maßnahmen im Vorfeld der Vergabe von Verkehrsleistungen werden wegen ihrer weichenstellenden Wirkung für die Gestaltungsmöglichkeiten der Aufgabenträger Muster erläutert; gleichfalls behandelt werden die späteren beihilferechtlich vorgeschriebenen Berichte. Weitere, politisch weniger umstrittene Muster, etwa zur Straßenbenutzung durch Schienenbahnen, komplettieren den Verkehrsteil.

Die Verfasser hoffen, dass das Handbuch den kommunalen Akteuren und ihren Beratern, darüber hinaus aber allen Beteiligten, die an der Gestaltung von Verträgen mitwirken, eine für die praktische Arbeit taugliche Hilfestellung liefert – nicht zuletzt zur Vermeidung rechtlicher Fallstricke oder nachteiliger Vertragsgestaltungen.

Für kritische Hinweise und Anregungen sind Autoren und Verlag dankbar.

Berlin / Köln / Stuttgart, März 2015

Martin Schäfer

Michael Uechtritz

Andreas Zuber

Inhaltsübersicht

Vorwort	5
Bearbeiterverzeichnis	11
Abkürzungsverzeichnis	13
Musterverzeichnis	23
1. Teil: Städtebauliche Verträge	27
A. Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen	29
§ 1 Verträge zur Neuordnung der Grundstücke	31
§ 2 Erschließungsvertrag und „unechter“ Erschließungsvertrag	47
B. Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele	81
§ 3 Verträge zur Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen	83
§ 4 Vertragliche Bau- und Nutzungsgebote	103
§ 5 Verträge zur Absicherung eines „Baurechts auf Zeit“	123
§ 6 Verträge über die Durchführung des Ausgleichs iSd § 1 a Abs. 3 BauGB	129
§ 7 Verträge zur Bewältigung von Immissionsschutzkonflikten	138
§ 8 Bindungsverträge zur Sicherung des sozialen Wohnungsbaus	145
§ 9 Einheimischenmodelle	162
§ 10 „Umsiedlungs“-Verträge	167
C. Kostenübernahmeregel	177
§ 11 Verträge über die Übernahme von Kosten für städtebauliche Maßnahmen	179
§ 12 Verträge über den Einsatz von erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärmekopp- lung, § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 BauGB	201
§ 13 Vertrag über die Übernahme von Planungskosten vor Abschluss des Durchfüh- rungsvertrages	206
D. Verträge im Zusammenhang mit einem Vorhaben- und Erschließungsplan gemäß § 12 BauGB	211
§ 14 Durchführungsvertrag und Durchführungsvertrag im Fall des § 12 Abs. 3 a BauGB	213
E. Verträge im besonderen Städtebaurecht	239
§ 15 Überlassungsvertrag gemäß § 146 Abs. 3 Baugesetzbuch (BauGB)	241
§ 16 Öffentlich-rechtlicher Vertrag über die vorzeitige Ablösung des Ausgleichsbe- trags nach § 154 Abs. 3 S. 2 BauGB	249
§ 17 Öffentlich-rechtlicher Vertrag über die vorzeitige Erklärung des Sanierungsab- schlusses gem. § 163 BauGB	255

Inhaltsübersicht

§ 18	Abwendungs- und Ablösevereinbarung gemäß § 166 Abs. 3 S. 3 Nr. 2 BauGB	261
§ 19	Verträge über die Durchführung von Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen	272
§ 20	Treuhändlervertrag über die Vorbereitung und Durchführung von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen	290
§ 21	Stadtumbauvertrag nach § 171 c BauGB	304
§ 22	Verträge zu Maßnahmen der Sozialen Stadt iSd § 171 e BauGB	315
F.	Raumordnerische Verträge	321
§ 23	Raumordnerischer Vertrag	323
2. Teil:	Kommunale Ver- und Entsorgung	343
A.	Konzessionsverträge	345
§ 24	Grundlagen/Regelungsgegenstand und Inhalte	347
§ 25	Vergabeverfahren und Konzessionsverträge Strom-, Gasversorgung	369
§ 26	Konzessionsverträge für die Wasserversorgung	409
§ 27	Gestattungsverträge in der Fernwärmeversorgung	418
B.	Netzverträge	425
§ 28	Lieferantenrahmenvertrag Strom/Lieferantenrahmenvertrag Gas	427
§ 29	Messstellenrahmenvertrag/Messrahmenvertrag	484
C.	Grundversorgung Strom und Gas	505
§ 30	Ergänzende Bedingungen zur Grundversorgung Strom/Gas	507
D.	Wasserversorgung	515
§ 31	Ergänzende Bestimmungen zur AVBWasserV	517
F.	Abfall- bzw Kreislaufwirtschaft (Satzungen)	521
§ 32	Abfallsatzung	523
§ 33	Abfallgebührensatzung	542
§ 34	Straßenreinigung	552
G.	Straßenbeleuchtung	575
§ 35	Öffentliche Beleuchtung	577
3. Teil:	Verkehr	603
§ 36	Entscheidungen und Maßnahmen vor der Vergabe von Verkehrsleistungen	605
§ 37	Direktvergabe ohne wettbewerbliches Verfahren	619

§ 38	Vergabe des Verkehrsvertrags im Wettbewerb	651
§ 39	Kofinanzierung von Verkehrsleistungen durch eine allgemeine Vorschrift	670
§ 40	Berichtspflichten nach Art. 7 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 4 VO (EG) Nr. 1370/2007 ...	680
§ 41	Vergabe eines Vertrags für freigestellte Schülerverkehre	686
§ 42	Straßenbenutzungsvertrag	689
§ 43	Infrastrukturvertrag	696
Stichwortverzeichnis		701

Bearbeiterverzeichnis

<i>Heike Ameskamp</i> Rechtsanwältin, Dipl.-Finanzwirtin, Verband kommunaler Unternehmen e.V., Berlin	§§ 32–34
<i>Dr. Thomas Burmeister</i> Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Freiburg	§§ 3, 11
<i>Dr. Christian Hamann</i> Rechtsanwalt, Berlin	§§ 4–7, 12
<i>Dr. Alexander Kukk</i> Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Stuttgart	§§ 1, 8–10
<i>Clemens Lammek</i> Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Berlin	§§ 15–20
<i>Viktor Milovanović</i> Rechtsanwalt, Verband kommunaler Unternehmen e.V., Berlin	§§ 28, 29
<i>Dr. Andreas Möller</i> Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Berlin	§§ 21, 22
<i>Martin Schäfer</i> Rechtsanwalt, Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V., Köln	§§ 36, 39
<i>Prof. Dr. Willy Spannowsky</i> Richter am Oberlandesgericht Zweibrücken, Technische Universität Kaiserslautern	§ 23
<i>Prof. Dr. Michael Uechtritz</i> Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Stuttgart	§§ 2, 13, 14
<i>Mario Wegner</i> Rechtsanwalt, Berlin	§ 35
<i>Dr. Oliver Wittig</i> Rechtsanwalt, Heidelberg	§§ 37, 38, 40–43
<i>Dr. Andreas Zuber</i> Rechtsanwalt, Verband kommunaler Unternehmen e.V., Berlin	§§ 24–27, 30, 31