

Städtebauliche Zielbindungen

durch kommunale Liegenschaftspolitik

Klaus Hoffmann, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, hgrs Rechtsanwälte Partnerschaft mbB, München

Die Gemeinden stehen vor großen Herausforderungen: bezahlbaren Wohnraum schaffen, eine nachhaltige Gewerbegebietsentwicklung betreiben, städtebauliche Qualitäten bewahren und weiterentwickeln, die Anforderungen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung berücksichtigen, auf geänderte Vorgaben an Erschließung und Energie- und Wärmeversorgung reagieren.

Das Städtebaurecht bietet den Kommunen eine Vielzahl an Instrumenten: Nach dem Baugesetzbuch (BauGB) hat die Gemeinde die Möglichkeit, Bauland durch Neuaufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen auszuweisen, städtebauliche Verträge mit Privaten zu schließen, kommunale Vorkaufsrechte auszuüben oder städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen durchzuführen. Ein ausreichendes und verfügbares Baulandangebot ist dabei jeweils Voraussetzung für die Entwicklung in der Gemeinde. Städtebauliche Maßnahmen können sowohl auf eigenen als auch auf privaten Flächen erfolgen. Als Grundstückseigentümerin kann die Gemeinde zusätzlich Einfluss nehmen, die mit der gewünschten Ansiedelung eines Unternehmens und der Baulandschaffung verbundenen städtebaulichen, wirtschaftlichen, sozialpolitischen, wohnungspolitischen und ökologischen Ziele durchzusetzen. Deshalb bietet es sich an, die Baurechtsentwicklung mit einer kommunalen Liegenschaftspolitik zu verknüpfen. Vor allem kommunale Grundstücksverkäufe mit städtebaulichen Bindungen sind dabei ein Instrument, das Gemeinden nutzen können, um ihre jeweiligen städtebaulichen Ziele und Anforderungen gegenüber Investoren und Grundstücksentwicklern abzusichern. Diese Praxis verbindet den Verkauf von öffentlichem Grundbesitz mit spezifischen städtebaulichen Vorgaben, die vom Käufer

erfüllt werden müssen. Durch die Bindung an städtebauliche Vorgaben wird sichergestellt, dass Projekte dem öffentlichen Interesse dienen, z. B. der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum oder der Förderung klimaangepasster Bauweisen.

Ausgangspunkt: Strategie für kommunalen Flächenerwerb

Wichtig ist eine nachhaltige Baulandstrategie, mit der die Grundsätze für städtebauliche Maßnahmen der Bodenpolitik und das Miteinander von privaten Akteuren und Kommune in der betreffenden Region definiert werden. Mit einem Baulandbeschluss („Grundsatzbeschluss“) können die „Spielregeln“ für die Baulandentwicklungspolitik in der Gemeinde festgelegt werden.¹ Kommunale Baulandbeschlüsse sehen regelmäßig vor, dass die Gemeinde die Aufstellung eines Bebauungsplans vom Erwerb eines bestimmten Flächenanteils im künftigen Plangebiet abhängig macht. Hinsichtlich der Erwerbsquote gibt es keine verbindlichen rechtlichen Vorgaben. Erfahrungsgemäß ist die Mitwirkungsbereitschaft privater Grundeigentümer jedoch hoch, wenn ihnen ein nicht unerheblicher Anteil des künftigen Baulandes selbst für die eigene Entwicklung verbleibt. Die von der Gemeinde angekauften Flächen können dann nach Abschluss der Bauleitplanung entweder selbst bebaut oder an Dritte mit städtebaulichen Bindungen veräußert werden.

Voraussetzung ist allerdings, dass geeignete Flächen im Gemeindegebiet räumlich verfügbar sind und bei den Eigentümern Verkaufsbereitschaft besteht. Die Entscheidung für

¹ Vgl. Hoffmann, Baulandentwicklungsmodelle und Baulandbeschlüsse für den ländlichen Raum, in: Brandl/Dirnberger/Miosga/Simon, Wohnen im ländlichen Raum. Wohnen für alle, 2019.

ein kommunales Grunderwerbsmodell macht nur Sinn, wenn im Gemeindegebiet geeignete Flächen vorhanden sind, für die durch Bauleitplanung Baurecht geschaffen werden kann.

Grunderwerbspreis als Hürde

Der Kaufpreis für potenzielle Bauflächen vor Durchführung einer Bauleitplanung entspricht in der Regel dem Verkehrswert von Bauerwartungsland der unteren Stufe. Die Bestimmung des Verkehrswertes kann durch einen von der Gemeinde beauftragten Gutachter erfolgen. Maßgebend ist der Verkehrswert zum Zeitpunkt des Kaufvertragsschlusses. Im Idealfall können die Gemeinden im Rahmen einer langfristigen Bodenvorratspolitik frühzeitig Grundstücke erwerben. Eine vorausschauende Bodenvorratspolitik bietet den Vorteil, dass Grundstücke zu einem entwicklungsunbeeinflussten niedrigen Ankaufspreis (zum Preis von Agrarland) erworben werden können. Derartige Flächen werden ggf. erst viel später entwickelt oder dienen als Tauschflächen für landwirtschaftliche Grundstücke, deren Eigentümer in anderen Entwicklungsbereichen nicht beteiligungswillig sind. Auch können sie als ökologische Ausgleichsflächen zur Verfügung stehen. Bei einem projektbezogenen Ankauf von Grundstücken direkt vor Beginn eines Bebauungsplanverfahrens liegt der Kaufpreis dagegen in der Regel schon bei Bauerwartungsland. Auch beim Erwerb von Konversionsflächen oder gewerblichen Brachflächen ist in der Regel vom Wert des bestehenden Baurechts (z. B. Gewerbebauland) auszugehen. Bei der Bestimmung des Kaufpreises ist jedenfalls Vorsicht geboten: Ein Unterwertankauf kann zur Sittenwidrigkeit des Kaufvertrages führen.²

Viele Kommunen sehen sich allerdings heute nicht (mehr) in der Lage, Grundstücksankäufe vorzufinanzieren. Hier kommt die Einschaltung eines privaten Entwicklungsträgers in Betracht, der die Grundstücke erwirbt und im Auftrag der Gemeinde Vorhaben plant und vermarktet. Angesichts knapper kommunaler Haushaltsmittel besteht daneben die Möglichkeit, dass die Gemeinde im Kaufvertrag mit dem Eigentümer ein sogenanntes „Drittbenennungsrecht“ vereinbart. Die Gemeinde kann das vertragliche Ankaufsrecht an die von ihr nach bestimmten Kriterien auszuwählenden Dritten (z. B. Investoren, Vorhabenträger, Bauherrengemeinschaften, kommunale Unternehmen, Wohnungsgenossenschaften) weitergeben. Der geeignete Bewerber tritt in den Kaufvertrag mit dem Verkäufer ein und finanziert so den Kaufpreis – allerdings für nicht entwickeltes Bauland bzw. Bauerwartungsland. Der insoweit reduzierte Bodenwert bietet der Gemeinde den Anknüpfungspunkt für flankierende städtebauliche Bindungen des Investors. Aufgrund des günstigen Einkaufspreises kann die Gemeinde den Dritterwerber über einen städtebaulichen Vertrag binden, z. B. begünstigen oder geförderten Wohnraum zu errichten und der Gemeinde Belegungsrechte für Wohnraum einzuräumen.

Konzeptvergabe

Kommunale Grundstücke können im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens angeboten werden, bei dem Interessenten ihre Nutzungskonzepte einreichen müssen. Die Konzepte werden anhand festgelegter Kriterien, die städtebauliche Aspekte berücksichtigen, bewertet. Die sog. Konzeptvergabe ist ein Verfahren, bei dem Kommunen ihre Grundstücke nicht nur nach dem höchsten Gebot, sondern anhand von qualitativ hochwertigen Nutzungskonzepten vergeben. Ziel ist es, städtebauliche, soziale und ökologische Ziele in der Stadtentwicklung zu verwirklichen.

Durch die Vergabe an Projekte, die konkrete städtebauliche Vorgaben erfüllen, können Gemeinden die städtebauliche Entwicklung gezielt lenken. Konzeptvergaben ermöglichen die Realisierung von Projekten, die dem Gemeinwohl dienen, wie z. B. sozialer Wohnungsbau, Kultur- und Bildungseinrichtungen oder Grünflächen. Projekte mit ökologischen und innovativen Ansätzen können bevorzugt werden, um nachhaltige Stadtentwicklung zu fördern.

Statt den Verkaufspreis in den Vordergrund zu stellen, ermöglicht die Konzeptvergabe die Auswahl qualitativ hochwertiger Projekte. Gemeinden können sicherstellen, dass die geplanten Projekte ihren städtebaulichen Zielen entsprechen und langfristig positive Auswirkungen haben. Häufig werden Bürgerinnen und Bürger in den Prozess einbezogen, was die Akzeptanz der Projekte erhöht und eine größere Identifikation mit der Stadtentwicklung schafft. Mit dem Verkauf des kommunalen Grundstücks wird gleichzeitig auch ein städtebaulicher Vertrag abgeschlossen, der die Bedingungen und Verpflichtungen des Käufers detailliert festlegt. Diese Verträge können etwa Vorgaben zur Architektur, Nutzungsmischung, zu bestimmten Umweltstandards oder zur zentralen bzw. dezentralen Energieversorgung sowie Vorgaben zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum enthalten.

Die Organisation und Durchführung des Verfahrens erfordert allerdings erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen. Zu strenge Vorgaben könnten zudem potenzielle Investoren abschrecken und die wirtschaftliche Attraktivität des Standorts beeinflussen. Die rechtliche Gestaltung der Ausschreibungs- und Vergabeverfahren muss sorgfältig erfolgen, um rechtliche Auseinandersetzungen zu vermeiden. Die Durchführung eines EU-Vergabeverfahrens bei der Veräußerung kommunaler Grundstücke ist zwar grundsätzlich nicht notwendig, wenn die Gemeinde die Veräußerung der Grundstücke nicht an Pflichten des Investors/Bewerbers knüpft, die als Bauauftrag einzustufen wären. Das EU-Vergaberecht findet jedoch in Fällen Anwendung, in denen eine Kommune eine Leistung als Nachfrager auf dem Markt beschafft. Entscheidend ist, ob ein „öffentlicher Auftrag“ vorliegt mit dem auch eine (einklagbare) Bauverpflichtung verbunden ist. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn die Kommune mit dem Verkauf eines Grundstücks etwa eine werkvertragliche Verpflichtung

² Vgl. BGH NJW 1996, 1204; NJW-RR 1998, 590; NJW 1999, 208; NJW 2000, 1487; NJW 2002, 429; NJW 2002, 3165; NJW 2003, 283; NJW-RR 2005, 141.

zur Errichtung eines in die Nutzung der Gemeinde übergehenden Wohngebäudes oder Ärztehauses verlangt.³

Verfahren der Konzeptvergabe:

- **Ausschreibung:** Die Gemeinde veröffentlicht eine Ausschreibung mit detaillierten Kriterien und Anforderungen. Diese können städtebauliche, architektonische, soziale und ökologische Aspekte umfassen.
- **Bewerbung:** Interessenten reichen ihre Nutzungskonzepte ein, die die geforderten Kriterien erfüllen. Oftmals sind auch städtebauliche Entwürfe und Finanzierungspläne Teil der Bewerbung.
- **Bewertung und Auswahl:** Eine von der Gemeinde ausgewählte Jury bewertet die eingereichten Konzepte anhand der festgelegten Kriterien. Die Entscheidung basiert auf der Qualität des Konzepts und dessen Beitrag zu den städtebaulichen Zielen, nicht nur auf dem finanziellen Gebot.
- **Vertragsabschluss:** Mit dem ausgewählten Bewerber wird ein Grundstückskaufvertrag und ein damit verbundener städtebaulicher Vertrag geschlossen, der die Umsetzung des Konzepts und die Einhaltung der festgelegten Bedingungen regelt.

Beispiele für städtebauliche Bindungen

Mit dem Verkauf von Grundstücken können die Gemeinden bestimmte städtebauliche Ziele verfolgen. In den Kaufvertrag können Regelungen aufgenommen werden, die auch Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages i. S. d. § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB sein können. Nach dieser Vorschrift kann Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages sein *„die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele, insbesondere die Grundstücksnutzung, auch hinsichtlich einer Befristung oder einer Bedingung, (...), die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie der Erwerb angemessenen Wohnraums durch einkommensschwächere und weniger begüterte Personen der örtlichen Bevölkerung“*. Dementsprechend sind Grundstücksveräußerungsverträge der Gemeinde, mit denen städtebauliche Ziele gesichert werden sollen – unabhängig von ihrem zivilrechtlichen Charakter – als städtebauliche Zielbindungsverträge zu qualifizieren. Die rechtlichen Anforderungen an städtebauliche Verträge, insbesondere der Angemessenheitsgrundsatz des § 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB sind einzuhalten.⁴

In der Praxis kommen vor allem folgende Gestaltungsformen in Betracht:

Nutzungsbindungen

Der Käufer kann verpflichtet werden, ein Grundstück für einen bestimmten Zeitraum auf eine bestimmte Weise zu nutzen. Je nach dem von der Gemeinde verfolgten Zweck sind unterschiedliche Nutzungsvorgaben möglich, z. B. die Verpflichtung des Erwerbers, in einem gemeindlichen Einheimischenmodell das Grundstück über mehrere Jahre selbst zu Wohnzwecken zu nutzen oder die Verpflichtung, eine bestimmte gewerbliche Nutzung über einen bestimmten Zeitraum aufrecht zu erhalten.

Bauverpflichtungen

Vertragliche Bauverpflichtungen sind ein geeignetes Mittel, um sicherzustellen, dass ein Vorhaben oder dringend benötigter Wohnraum realisiert und die für das Baugebiet notwendige kostenintensive Infrastruktur geschaffen wird.

Wohnraumbindungen

Durch die Festlegung von Quoten für preisgebundenen Wohnraum können Gemeinden sicherstellen, dass Wohnbauprojekte auch bezahlbaren Wohnraum bieten.

Im Vertrag kann geregelt werden, dass sich die Begünstigten vertraglich zu sozialen Wohnraumbindungen für einen bestimmten Anteil der maximal zulässigen Bauflächen oder Geschossflächen im künftigen Baugebiet verpflichten müssen, z. B.:

- Verpflichtung, einen bestimmten Teil der Wohneinheiten oder der Geschossflächen für geförderten Wohnungsbau zu errichten,
- Belegungs-, Besetzungs- oder Benennungsrechte der Gemeinde bei gefördertem oder begünstigtem Wohnraum,
- Mietpreisbindungen, insbesondere Vereinbarung einer befristeten Höchstmiete zugunsten eines näher bestimmten Personenkreises,
- Veräußerungsbeschränkungen und Eigennutzungsverpflichtungen für eine bestimmte Anzahl der zu errichtenden Wohneinheiten mit maximal zulässigem und festgelegtem Verkaufspreis bei der Errichtung von bezahlbarem Wohneigentum für die örtliche Bevölkerung,
- Nutzungsbindung: Vorgaben zur Nutzung des Grundstücks, z. B. für Wohn-, Gewerbe- oder öffentliche Zwecke,
- Gestaltungsanforderungen: Festlegungen zur baulichen Gestaltung, z. B. bezüglich der Gebäudehöhe, Fassadengestaltung oder Materialwahl,
- Umweltauflagen: Maßnahmen zur Sicherstellung nachhaltiger Bauweisen, z. B. Energieeffizienzstandards oder Begrünungspflichten,
- Soziale Vorgaben: Verpflichtungen zur Schaffung von sozialem Wohnraum oder zur Einbindung sozialer Infrastruktur (z. B. Kindergärten, Schulen).

Die jeweiligen städtebaulichen Verpflichtungen sollten vertraglich gesichert werden, z. B. durch Bürgschaften, beschränkte persönliche Dienstbarkeiten, Reallasten, Vertragsstrafen oder vertragliche Wiederkaufs- und Ankaufsrechte mit Vormerkung im Grundbuch zugunsten der Gemeinde. Hier kommen vor allem auch folgende Gestaltungsmöglichkeiten in Betracht:

■ *Wiederkaufsrecht*

An den Verstoß gegen eine Bauverpflichtung oder eine Nutzungsbindung kann ein Rükckerwerbsrecht der Gemeinde – häufig in der Form eines Wiederkaufsrechts nach § 456 BGB – geknüpft werden. Das Wiederkaufsrecht sollte dabei dinglich durch eine Rückkaufassungsvormerkung zugunsten der Gemeinde im Grundbuch gesichert werden.

³ Zu den rechtlichen Anforderungen der Veräußerung kommunaler Grundstücke vgl. Philipp/Vetter/Kriesel, LKV 2020, 539 ff.

⁴ BGH Urt. v. 08.02.2019 – V ZR 176/17, NJW 2019, 2016.

■ Nachzahlungsklausel

Im Rahmen der Veräußerung eines Grundstücks können sog. „Mehrerlösklauseln“ vereinbart werden, bei denen der Käufer im Falle eines Weiterverkaufs die Differenz zwischen dem Ankaufspreis und dem Verkaufspreis bzw. bei zwischenzeitlicher Bebauung die Differenz zwischen dem Ankaufspreis und dem Bodenwertanteil des Verkaufserlöses bzw. den Mehrerlös abzgl. getätigter Investitionen an die Gemeinde abzuführen hat. Alternativ kommen sog. „Aufzahlungsklauseln“ in Betracht. Bei diesen wird der Käufer verpflichtet, im Falle des vorzeitigen Weiterverkaufs einen im Ankaufvertrag ausdrücklich festgehaltenen Betrag zu zahlen, in der Regel in Höhe eines Preisnachlasses, der ihm zuvor von der Gemeinde gewährt wurde, d. h. die Differenz zwischen dem Ankaufspreis und dem (früheren) Verkehrswert des Grundstücks.

Rechtliche Schranken

Bei der Veräußerung kommunaler Grundstücke, mit denen städtebauliche Zielbindungen verfolgt werden, hat die Gemeinde haushalts- und EU-rechtliche Vorgaben zu beachten. Selbst wenn im Rahmen eines Ansiedlungs- oder Zuzugsmodells die Vergabe kommunaler Bauplätze zum Verkehrswert, d. h. ohne Subventionierung, erfolgt, sind das allgemeine Diskriminierungsverbot, das allgemeine Freizügigkeitsrecht sowie die EU-Grundfreiheiten (Arbeitnehmerfreizügigkeit, Niederlassungsfreiheit, Kapitalverkehrsfreiheit) zu berücksichtigen. Nach Art. 75 BayGO dürfen Vermögensgegenstände in der Regel nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden. Den Gemeinden ist eine Grundstücksveräußerung unter dem objektiven Verkehrswert nur dann gestattet, wenn dies der Erfüllung legitimer öffentlicher Aufgaben dient und darüber hinaus die zweckentsprechende Mittelverwendung sichergestellt wird. Wenn Gemeinden zur Förderung des Wohnungsbaus Grundstücke an

Einheimische verbilligt verkaufen, sind sie verpflichtet, für eine vertragliche Absicherung des Förderziels Sorge zu tragen. Im Vertrag muss in diesem Fall sichergestellt werden, dass die Käufer die auf den Grundstücken zu errichtenden Wohnungen für einen bestimmten Zeitraum selbst nutzen und das verbilligte Bauland nicht zeitnah zum Verkehrswert weiterveräußern oder an Dritte vermieten. Auch die rechtlichen Schranken städtebaulicher Verträge finden bei Grundstücksveräußerungen mit städtebaulichen Zielbindungen Anwendung. Zu nennen sind das Verbot der Planbindung gem. § 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB, das Koppelungsverbot und der bei Kostenvereinbarungen zu beachtende Kausalitätsgrundsatz gem. § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB. Die Verpflichtungen der Privaten müssen vor allem gem. § 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB insgesamt angemessen sein.⁵ Daneben unterliegen Grundstückskaufverträge auch einer Angemessenheitskontrolle nach dem im Bürgerlichen Gesetzbuch geregelten Recht der allgemeinen Geschäftsbedingungen.⁶

Fazit

Kommunale Grundstücksverkäufe mit städtebaulichen Zielbindungen sind effektive Instrumente, um gemeindliche Interessen zusätzlich zu den allgemeinen Planungsinstrumenten des BauGB zu sichern. Sie ermöglichen es Gemeinden, ihre Ortsentwicklung gezielt zu steuern und sicherzustellen, dass Bauprojekte auch im Sinne des Gemeinwohls realisiert werden. Durch das kooperative Zusammenwirken zwischen Gemeinde und privatem Vertragspartner kann bestenfalls auch erreicht werden, dass Vorhaben beschleunigt und die Gemeindeverwaltung entlastet wird.

⁵ Zu den rechtlichen Schranken städtebaulicher Verträge vgl. Hoffmann in BeckOK BauGB § 11 Rn. 34 ff., 62. Edition Stand: 01.05.2024.

⁶ Vgl. hierzu Hamdorf, Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zu Grundstücksverkäufen der Gemeinden im Rahmen städtebaulicher Verträge, insbesondere zum Einheimischenmodell, KommJur 2024, 41.

Neues Postgesetz Ausschreibungspflicht prüfen

Die Neuerungen im PostG führen in einem ohnehin vergaberechtlich heiklen und streitbaren Markt zu neuen Gefahren und Fallstricken. Laufende Verträge müssen geprüft werden, ob Handlungsbedarf besteht. Neue Verträge müssen nach der veränderten Gesetzeslage vergeben werden.

Als einer der erfahrensten Berater in diesem Bereich stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.



MÖSINGER
BAKES
KOLLEWE
LEGAL

Kronacher Straße 41
96052 Bamberg
Tel: +49 951 98349-200
Mail: bamberg@antworten.legal
www.antworten.legal