

## **Stellungnahme von Rechtsanwalt Dr. Jürgen Busse zum Koppelungsverbot vom 14.09.2019**

Sehr geehrter Herr Bürgermeister,

wir wurden gebeten, zur Problematik des Koppelungsverbots in der Bauleitplanung (Baulandausweisung an der Seefelder Straße) Stellung zu nehmen.

Die Frage, ob Grundstücksgeschäfte gegen das Koppelungsverbot verstoßen, betrifft in Herrsching den konkreten Vorgang der Baulandausweisung für das Gymnasium im Zusammenhang mit dem Angebot von Grundstückseigentümern, die erforderlichen Grundstücke an die Gemeinde abzutreten, wenn für sie 30 % der ihm verbleibenden Restflächen zu Wohnbauland ausgewiesen wird.

### **Broschüre (Dokumentation Nr. 147 „Bezahlbaren Wohnraum schaffen“) des DStGB, Bayer Gemeindetags und der Kanzlei BBH**

Der Gemeinde wurde nunmehr von Herrn Gemeinderat Welte die Broschüre des Deutschen Städte und Gemeindebundes und des Bayerischen Gemeindetages sowie der Kanzlei Becker Büttner Held mit dem Titel „Bezahlbaren Wohnraum schaffen“ vorgelegt.

Wir haben die Ausführungen in der Broschüre geprüft; sie sind unseres Erachtens zutreffend.

Jedoch befasst sich die Broschüre mit dem Titel „Bezahlbaren Wohnraum schaffen“ mit Beispielen für eine Baulandausweisung und dem entsprechenden Abschluss von städtebaulichen Verträgen für den Wohnungsbau und nicht mit der Fallgestaltung in Herrsching..

Wie in der Broschüre dargestellt, ist es z.B. bei Einheimischenmodellen üblich, dass die Gemeinde vom Grundstückseigentümer einen Grundstücksanteil erwirbt, um dort verbilligten Wohnraum zu schaffen und sich gleichzeitig verpflichtet, dass sie das beim Grundstückseigentümer verbleibende Restgrundstück zu Bauland ausweist.

Auf Seite 10 der Broschüre wird zum Koppelungsverbot und der städtebaulichen Rechtfertigung der Koppelung wie folgt Stellung genommen:

*In rechtlicher Hinsicht gilt es zu beachten, dass das so genannte Koppelungsverbot (Art. 20 Abs. 3 GG, § 56 VwVfG, § 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB) der Gemeinde verbietet, sich Gegenleistungen für die Ausweisung von Bauland gewähren zu lassen. Sollte die von der Gemeinde zum Teil erworbene Fläche zeitnah einer Baulandausweisung zugeführt werden, so stellt diese Aussicht für den Grundstückseigentümer nicht selten die entscheidende Motivation dar, einen Teil der Fläche vorab an die Gemeinde zu verkaufen. Beim Zwischenerwerbsmodell tritt die Gemeinde an den Grundstückseigentümer mit der Maßgabe daran, dass eine Baulandausweisung dann nicht erfolgt, wenn nicht vorab ein Teil der Fläche an die Gemeinde verkauft wurde. Diese Verknüpfung von Baulandausweisung und Grunderwerb der Gemeinde kann einen Verstoß gegen das Koppelungsverbot darstellen, wenn zwischen dem*

*Verkauf an die Gemeinde und dem planerischen Zielen der Baulandausweisung kein Sachzusammenhang besteht.*

*In diesem Zusammenhang hat der Bundesgerichtshof (BGH) jedoch bereits am 2. 10. 1998 folgendes entschieden:*

*„Verkauft ein Grundstückseigentümer einen Teil seines im Außenbereich gelegenen Grundstücks für einen marktgerechten Preis (Bauerwartungsland) an die Gemeinde zur Beschaffung von Bauland im Rahmen eines Einheimischenmodells und stellt sie dafür in Aussicht, sie werde das gesamte Grundstück in den Bebauungsplan aufnehmen, so liegt darin kein unzulässiges Kopplungsgeschäft.“*

*Aus diesem Urteil kann abgeleitet werden, dass jedenfalls dann kein Verstoß gegen das Koppelungsverbot vorliegt, wenn die Gemeinde städtebauliche Ziele mit dem Grunderwerb verfolgt.*

*Zur näheren Konkretisierung zulässiger städtebauliche Ziele greift der BGH auf § 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB zurück.*

*Dieser lautet wie folgt:*

*Die Gemeinde kann städtebauliche Verträge schließen. Gegenstände eines städtebaulichen Vertrags können insbesondere sein:*

*(...)*

*2. die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele, insbesondere die Grundstücksnutzung auch hinsichtlich einer Befristung oder einer Bedingung, die Durchführung des Ausgleichs im Sinn des §§ 1 Buchst. a Abs. 3 BauGB, die Berücksichtigung baukultureller Belange, die Deckung des Wohnbedarfs der Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung (...)*

*Dient demnach der Zwischenerwerb dem sozialen Wohnungsbau (Versorgung von Bevölkerungsgruppen mit Wohnraumversorgungsproblemen) oder der Deckung des Wohnbedarfs der örtlichen Bevölkerung im Rahmen eines Fördermodells für die örtliche Bevölkerung, so wird damit ein städtebauliches Ziel im Sinne der vorgenannten Bestimmungen verfolgt. Stellt dieses Ziel des städtebaulichen Vertrages eine Zielsetzung des konkreten Bebauungsplans dar, so kann von einem ausreichenden Sachzusammenhang ausgegangen werden, so dass ein Verstoß gegen das Koppelungsverbot nicht anzunehmen ist.*

*Im Ergebnis ist also festzustellen, dass das städtebauliche Ziel eines Bebauungsplans, das durch einen Zwischenerwerb abgesichert werden soll, eine Verknüpfung von Grunderwerb und Baulandausweisung rechtfertigen kann. Lediglich fiskalische Zwecke der Abschöpfung von Bodenwertsteigerung reichen allerdings nicht aus, um ein städtebauliches Ziel im Sinn von § 11 Abs. 1 Nr. 2 BauGB zu begründen.*

*(Anzumerken ist, dass in der Tannenwald - Entscheidung des BGH von 1998 ausgeführt wird, dass die Gemeinde beim Ankauf von Grundstücken für ein Einheimischenmodell nicht gegen das Kopplungsverbot verstößt, wenn sie den Marktwert für die Grundstücke bezahlt. Es stand aber fest, dass die Bauleitplanung in diesem Fall erforderlich gemäß § 1 Abs. 3 BauGB war).*

## **Erforderlichkeit einer Bauleitplanung für den Standort Seefelder Straße unter Berücksichtigung der Entscheidung des Landkreis Starnberg für den Standort am Mühlfeld**

Im konkreten Fall der Gemeinde Herrsching stellt sich die Sachlage jedoch anders dar.

Der Landkreis Starnberg als Schulaufwandsträger des Gymnasiums hat gemeinsam mit der Gemeinde Herrsching im Jahr 2015 den Standort für das Gymnasium am Mühlfeld festgelegt; die Gemeinde hat die Aufstellung eines Bebauungsplans für diesen Standort beschlossen.

Städtebauliche Verträge mit den Grundstückseigentümern an der Seefelder Straße zu schließen, mit der Zielsetzung dort ein Gymnasium und Wohnbauflächen zu realisieren, sind daher rechtlich nicht zulässig.

Ein städtebaulicher Vertrag nach § 11 BauGB erfordert stets den Zusammenhang mit einer Bauleitplanung. Eine Bauleitplanung setzt voraus, dass Sie erforderlich gemäß § 1 Abs. 3 BauGB ist.

Da der Schulaufwandsträger gemäß Kreistagsbeschluss festgelegt hat, dass für die Errichtung des Gymnasiums Herrsching nur der Standort am Mühlfeld in Betracht kommt, ist ein Bebauungsplan an der Seefelder Straße rechtlich unzulässig und auch nicht erforderlich. Daher können auch keine städtebaulichen Verträge zum Erwerb von Grundstücken für ein Gymnasium an der Seefelder Straße abgeschlossen werden.

## **Rechtliche Zulässigkeit von städtebaulichen Verträgen, wenn der Standort eines Gymnasiums an der Seefelder Straße von einer Wohnbaulandausweisung abhängig gemacht wird**

Wir haben auch den theoretischen Fall geprüft, dass unterstellt wird, dass der Landkreis Starnberg als Schulaufwandsträger seine Auffassung ändert und trotz der bereits getätigten hohen Aufwendungen für den Standort am Mühlfeld bereit ist, ein Gymnasium an der Seefelder Straße zu errichten.

Auch in diesem Fall ist der Abschluss städtebauliche Verträge rechtlich problematisch.

Städtebauliche Verträge sind dann zulässig, wenn sie mit den Zielen eines Bebauungsplans im Einklang stehen.

Die Gemeinde Herrsching hat das städtebauliche Ziel im Rahmen einer Bauleitplanung den Standort für das Gymnasium auszuweisen. Der Erwerb von Grundstücken kann in diesem Zusammenhang mit städtebaulichen Verträgen gesichert werden.

Voraussetzung ist aber, dass die Gemeinde bei der zusätzlichen Ausweisung von Flächen für den Wohnungsbau städtebauliche Ziele verfolgt, die für die Gemeindeentwicklung erforderlich sind.

Die Gemeinde hat aber nicht das städtebauliche Ziel, zur Realisierung des Gymnasiums Wohnbauflächen zur freien Verfügbarkeit auszuweisen sondern soll hierzu von den Grundstückseigentümern genötigt werden.

Gerade in Gemeinden wie Herrsching, in denen die Baulandpreise exorbitant hoch sind, hat die Gemeinde die städtebauliche Aufgabe, bezahlbaren Wohnraum für die ortsansässige Bevölkerung zu schaffen.

Da Grund und Boden begrenzt sind, ist die Ausweisung von 30% der Flächen für Wohnraum ohne soziale Zielsetzung kein von der Gemeinde erstrebenswertes städtebauliches Ziel. Daher sehen wir entsprechende Verträge, die zwar dem Grundstückerwerb für das Gymnasium dienen, aber zugleich eine Ausweisung von Wohnbauflächen ohne soziale Bindung mit einer exorbitanten Bodenwertsteigerung zu Gunsten der Grundstückseigentümer bezwecken, als problematisch an.

Für Rückfragen stehen wir gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen  
Dr. Jürgen Busse  
Rechtsanwalt