

**Berlin**

Hartmut Gaßner  
Dr. Klaus-Martin Groth  
Wolfgang Siederer  
KatrIn Jänicke  
Angela Zimmermann  
Caroline von Bechtolsheim  
Dr. Achim Willand  
Dr. Jochen Fischer  
Dr. Frank Wenzel  
Dr. Maren Wittzack  
Dr. Gerrit Aschmann  
Dr. Georg Buchholz  
Jens Kröcher  
Dr. Sebastian Schattenfroh  
Dr. Jörg Beckmann  
Dr. Joachim Wrase  
Isabelle-Konstanze Charlier, M.E.S.  
Dr. Markus Behnisch  
Wiebke Richmann  
Annette Sander  
Julia Biermann  
Alexandra Pyttlik  
Linus Viezens  
Grigori Lagodinsky  
Dr. Julia-Pia Schütze, LL.M.  
Dorothee Hoffmeister

**Augsburg**

Dr. Thomas Reif  
Robert Kutschick  
Dr. Valentin Köppert, LL.M.

**Berlin, 05.11.2014**

**Strategien, um Zugriff auf Grundstücke zur  
Wohnraumversorgung zu erlangen: Vorkaufs-  
recht, Enteignung, Städtebaulicher Vertrag**

im Auftrag  
des Inselbauamtes Sylt, stellvertretend für die Sylter Gemeinden  
List, Kampen, Wenningstedt-Braderup, Sylt und Hörnum

Rechtsanwältin  
Dr. Maren Wittzack  
Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
Dr. Gerrit Aschmann

## Inhaltsverzeichnis

<b>Teil A Einleitung: Sachverhalt und Gegenstand des Gutachtens .....</b>	<b>4</b>
<b>Teil B Strategien, um Zugriff auf Grundstücke zur Wohnraumversorgung zu erlangen .....</b>	<b>5</b>
<b>I. Vorkaufsrechte, §§ 24 ff. BauGB .....</b>	<b>5</b>
1. Geltungsbereich und Umfang der Vorkaufsrechte .....	5
a) Allgemeines Vorkaufsrecht im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung, § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 Alt. 2 BauGB .....	5
b) Besonderes Vorkaufsrecht, § 25 BauGB .....	8
2. Mitteilungspflichten des Verkäufers und faktische Grundbuchsperr.....	8
3. Voraussetzungen der Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts.....	9
a) Kein Ausschluss .....	9
b) Rechtfertigung durch das Allgemeinwohl .....	11
4. Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten der Gemeinde, Rechtsfolgen.....	12
5. Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten Dritter, Rechtsfolgen.....	13
6. Veräußerungspflicht, § 89 BauGB .....	15
<b>II. Enteignung, §§ 85 ff. BauGB.....</b>	<b>16</b>
1. Enteignung zum Planvollzug, § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB (planakzessorische Enteignung).....	17
2. Enteignung zur Durchsetzung eines Baugebots, §§ 85 Abs. 1 Nr. 5 i.V.m. 176 BauGB .....	18
a) Inhalt eines Baugebots .....	19
b) Voraussetzungen des Baugebots.....	19
c) Enteignung als Folge der Nichterfüllung des Baugebots.....	20
3. Weitere Voraussetzungen der Enteignung .....	21
a) Subsidiarität .....	21
b) Gemeinwohlerfordernis, Verhältnismäßigkeit .....	21
4. Entschädigung.....	23
<b>III. Städtebaulicher Vertrag, § 11 BauGB.....</b>	<b>23</b>
1. Untersuchungsgegenstand.....	24
2. Städtebaulicher Vertrag zur Sicherung des Dauerwohnens.....	24
a) Angemessenheit von Leistung und Gegenleistung.....	24
b) Notwendigkeit der Befristung? .....	26

c) Koppelungsverbot.....	29
3. Städtebaulicher Vertrag zur Sicherung des bezahlbaren Dauerwohnens .....	30
a) Angemessenheit von Leistung und Gegenleistung.....	30
b) Koppelungsverbot.....	33
4. Bewertung .....	33
<b>Teil C Zusammenfassung .....</b>	<b>34</b>
<b>I. Gesetzliche Vorkaufsrechte.....</b>	<b>35</b>
<b>II. Enteignungen.....</b>	<b>36</b>
<b>III. Städtebauliche Verträge.....</b>	<b>36</b>
<b>Teil D Bewertung .....</b>	<b>37</b>

## Teil A

### Einleitung: Sachverhalt und Gegenstand des Gutachtens

Die Insel Sylt ist seit Jahrzehnten ein beliebtes Tourismus- und Erholungsziel. Dies hat allerdings dazu geführt, dass immer mehr Wohnraum, der einst dauerhaft bewohnt wurde, zu Ferien- oder Zweitwohnungen umgewandelt wurde. Mittlerweile ist es selbst Personen mit mittlerem Einkommen aufgrund des äußerst hohen Preisniveaus kaum noch möglich, dauerhaft auf Sylt zu wohnen. In Folge dessen steht die Gemeinde vor erheblichen Herausforderungen im Hinblick auf den Erhalt der Infrastruktur, der Wirtschaftskraft sowie - aufgrund des Entstehens von „Rollladensiedlungen“ - letztlich auch in Hinblick auf den Erhalt der touristischen Attraktivität.

Sowohl das damalige Schleswig-Holsteinische Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus, als auch die Gemeinden der Insel Sylt haben den Handlungsbedarf erkannt. Der einschlägige Regionalplan legt fest, dass der künftige Wohnungsneubau *„planerisch nur noch den tatsächlichen Bedarf der einheimischen Bevölkerung decken“* darf und Umnutzungen der Wohnungen zu Zweit- oder Ferienwohnungen ausgeschlossen werden müssen.<sup>1</sup> Die Sylter Gemeinden haben die Erarbeitung eines insularen Entwicklungskonzeptes eingeleitet, das sich im Handlungsfeld „Wohnen“ ausschließlich der Sicherung und Erweiterung des Dauerwohnens auf der Insel Sylt widmet. In diesem Kontext hat das Inselbauamt Sylt bereits zwei Gutachten in Auftrag gegeben: Ein „Rechtsgutachten über die Möglichkeiten der städtebaurechtlichen Steuerung der ‚Wohnarten‘ Dauerwohnen, touristisches Wohnen und Zweitwohnungsnutzung durch Fremdenverkehrsgemeinden“, dessen vorläufige Fassung Prof. Dr. Martin *Wickel* im Januar 2012 vorgelegt hat, sowie ein durch [GGSC] erstelltes Gutachten über „Privatrechtliche Instrumente zur Sicherung des ‚bezahlbaren‘ Dauerwohnens auf der Insel Sylt“ (Stand 18.06.2013).

Aufgrund der räumlichen Beschränkungen, die aus der Insellage resultieren, genügt es nicht, dauerhaftes Wohnen nur auf Grundstücken zu fördern, die im Eigentum der öffentlichen Hand stehen. Vielmehr müssen auch Grundstücke Privater in die Förderung des Dauerwohnens einbezogen werden, sofern dies zweckmäßig und rechtlich möglich ist. Im Folgenden werden verschiedene Strategien beleuchtet, um Zugriff auf Grundstücke Privater zu erlangen, die zur Erweiterung des Dauerwohnens nutzbar gemacht werden können. Hierfür werden die drei Instrumente der Ausübung des baulichen Vorkaufsrechtes, der Enteignung sowie des Abschlusses eines städtebaulichen Vertrags vergleichend analysiert.

---

<sup>1</sup> Regionalplan für den Planungsraum V, Landesteil Schleswig, Abschnitte 4. 1 (7); vgl. auch 6.4.2 Nr. 2.

## Teil B

### Strategien, um Zugriff auf Grundstücke zur Wohnraumversorgung zu erlangen

#### I. Vorkaufsrechte, §§ 24 ff. BauGB

Eine Möglichkeit, um Zugriff auf geeignete Grundstücke zur Wohnraumversorgung zu erlangen, liegt in der Ausübung von Vorkaufsrechten. So kann sich die Gemeinde zivilrechtlich Vorkaufsrechte schuldrechtlicher (§§ 463 ff. BGB) oder dinglicher Natur (§§ 1094 ff. BGB) einräumen lassen.<sup>2</sup> Hierfür wird jedoch regelmäßig eine entsprechende Gegenleistung erforderlich sein. Daher dürften für die Gemeinde die gesetzlichen Vorkaufsrechte von deutlich größerem Interesse sein, die ihr unabhängig von einer Gegenleistung nach dem BauGB zustehen.

Das BauGB unterscheidet zwischen dem allgemeinen Vorkaufrecht (§ 24 BauGB) einerseits, das der Gemeinde beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen unmittelbar kraft Gesetzes zusteht, und dem speziellen Vorkaufsrecht (§ 25 BauGB) andererseits, das die Gemeinde kraft einer Satzung begründen muss.

##### 1. Geltungsbereich und Umfang der Vorkaufsrechte

###### a) Allgemeines Vorkaufsrecht im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung, § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 Alt. 2 BauGB

Das allgemeine Vorkaufsrecht der Gemeinde nach § 24 Abs. 1 BauGB besteht beim Kauf von Grundstücken in bestimmten, gesetzlich festgeschriebenen Gebieten. Zu diesen Gebieten zählen etwa Flächen im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, für welche der Bebauungsplan eine Nutzung für öffentliche Zwecke festsetzt (§ 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB), aber – für die Sylter Gemeinden von stärkerem Belang – auch Grundstücke im

---

<sup>2</sup> Während das schuldrechtliche Vorkaufsrecht nur den konkreten Vertragspartner verpflichtet, wirkt das dingliche Vorkaufsrecht auch gegenüber Dritten. § 463 BGB [Voraussetzungen der Ausübung] Wer in Ansehung eines Gegenstandes zum Vorkauf berechtigt ist, kann das Vorkaufsrecht ausüben, sobald der Verpflichtete mit einem Dritten einen Kaufvertrag über den Gegenstand geschlossen hat. § 1094 BGB [Gesetzlicher Inhalt des dinglichen Vorkaufsrechts] (1) Ein Grundstück kann in der Weise belastet werden, dass derjenige, zu dessen Gunsten die Belastung erfolgt, dem Eigentümer gegenüber zum Vorkauf berechtigt ist. (2) Das Vorkaufsrecht kann auch zugunsten des jeweiligen Eigentümers eines anderen Grundstücks bestellt werden.

Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung (§ 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 Alt. 2 BauGB).

Nach § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 Alt. 2 BauGB steht der Gemeinde „*ein Vorkaufsrecht zu beim Kauf von Grundstücken [...] im Geltungsbereich [...] einer Erhaltungssatzung.*“ Auf die Thematik der Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB<sup>3</sup> ist bereits *Wickel* in seinem Gutachten (S. 50-79) eingegangen. *Wickel* kommt zum Schluss, dass der Erlass einer Erhaltungssatzung die Umwandlung von Dauerwohnungen in Zweitwohnungen zum genehmigungspflichtigen Vorgang werden lasse, wobei diesbezüglich ein nicht unerhebliches Vollzugsdefizit zu erwarten sei (S. 78).

Allein der Beschluss über die Aufstellung einer Erhaltungssatzung begründet zwar noch kein Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 Alt. 2 BauGB. Dieses gesetzliche Vorkaufsrecht entsteht vielmehr erst mit Inkraft-Treten der Erhaltungssatzung, also mit ihrer Bekanntmachung (§ 172 Abs. 1 Satz 3, § 16 Abs. 2 Satz 2, § 10 Abs. 3 Satz 4 BauGB). Es erstreckt sich auf alle Kaufverträge, die am Tag der Bekanntmachung oder später mit einem Dritten<sup>4</sup> geschlossen und wirksam geworden sind,<sup>5</sup> § 28 Abs. 2 Satz 2 BauGB i. V. m. § 463 BGB (Verkaufsfall). Die Rechtsprechung bejaht ein gemeindliches Vorkaufsrecht auch bei Umgehungsgeschäften.<sup>6</sup> Dagegen löst eine Schenkung das Vorkaufsrecht ebenso wenig aus<sup>7</sup> wie die Einbringung des Grundstücks in eine Gesellschaft oder die Herausnahme hie-

<sup>3</sup> § 172 BauGB [Erhaltung baulicher Anlagen und der Eigenart von Gebieten (Erhaltungssatzung)]: (1) Die Gemeinde kann in einem Bebauungsplan oder durch eine sonstige Satzung Gebiete bezeichnen, in denen [...] 2. zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (Absatz 4) [...] der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen.“

<sup>4</sup> Stock, in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch § 24 Rn. 50.

<sup>5</sup> Stock, in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 109. EL 2013, § 24 Rn. 14 unter Hinweis auf BGH, Urt. vom 30. 6. 1994 – V ZR 109/93 –, NVwZ 1995, 101.

<sup>6</sup> Sofern diese ihrem Sinn und Zweck einem Kaufvertrag wirtschaftlich gleich kommen, etwa bei einem unbefristeten und unwiderruflichen Angebot mit Veräußerungs- und Belastungsvollmacht und Nießbrauch sowie einer Kaufpreisvorauszahlung in Höhe des Kaufpreises. S. BGHZ 110, 230, 232 = NJW 1990, 1473 = DNotZ 1990, 730; BGHZ 115, 337, 339 = NJW 1992, 236; vgl. auch BGH, NJW 1998, 2136.

<sup>7</sup> BGH, Beschl. vom 24. 11. 1978 – V ZB 14/78 –, BGHZ 73, 12, 16.

raus.<sup>8</sup> Auch die Nutzungsänderung löst das Vorkaufsrecht nicht aus. Wird etwa ein Einfamilienhaus, das ehemals dem Dauerwohnen diente, fortan als Zweitwohnung genutzt, steht der Gemeinde kein Vorkaufsrecht zu. Das Vorkaufsrecht knüpft in seiner systematischen Verortung also gerade nicht an der städtebaulich problematischen Verdrängung des Dauerwohnens durch Ferien- und Zweitwohnungen, sondern am Vorgang des Verkaufs eines Grundstücks an, welcher nicht notwendigerweise im Zusammenhang mit der Verdrängungsproblematik stehen muss.

Zu beachten ist ferner der Umfang des allgemeinen Vorkaufsrechts. Zwar steht das Vorkaufsrecht im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung der Gemeinde sowohl beim Kauf von bebauten als auch von unbebauten Grundstücken<sup>9</sup> zu – aber es steht der Gemeinde nur beim Kauf von *Grundstücken*, nicht beim Kauf von Rechten nach dem *Wohnungseigentumsgesetz* oder von Erbbaurechten zu (§ 24 Abs. 2 BauGB).<sup>10</sup> Während dem Kauf von Erbbaurechten an Grundstücken von Privatpersonen überschaubare praktische Relevanz zukommen dürfte,<sup>11</sup> werden Rechte nach dem Wohnungseigentumsgesetz häufig übertragen, etwa wenn eine einzelne Wohnung innerhalb eines Mehrparteienhauses oder wenn von mehreren auf einem Grundstück befindlichen Häusern nur eines verkauft wird (§§ 2, 3, 8 WEG). In diesen Fällen steht der Gemeinde jedoch kein Vorkaufsrecht zu.

Dieser Umstand begründet die Schwäche der gesetzlichen Vorkaufsrechte nach §§ 24, 25 BauGB: Sobald mehrere Wohneinheiten auf einem Grundstück bestehen, kann der Grundstückseigentümer die Vorkaufsrechte des BauGB relativ einfach umgehen, indem er nicht das Grundstück als ganzes, sondern jeweils getrenntes Wohnungseigentum veräußert.

---

<sup>8</sup> Stock, in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch § 24 Rn. 52.

<sup>9</sup> Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 12. Aufl. 2014, § 24 Rn. 11; Stock, in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 24 Rn. 30.

<sup>10</sup> § 24 BauGB: (2) Das Vorkaufsrecht steht der Gemeinde nicht zu beim Kauf von Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz und von Erbbaurechten.

<sup>11</sup> Zur Einräumung von Erbbaurechten an Grundstücken der Gemeinden als Mittel öffentlicher Bodenpolitik vgl. [GGSC]-Gutachten, Stand: Februar 2014, Teil B III.

## b) Besonderes Vorkaufsrecht, § 25 BauGB

Besondere Vorkaufsrechte stehen der Gemeinde nicht schon kraft Gesetzes zu, sondern bedürfen der Begründung mittels einer Satzung. Nach § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB kann die Gemeinde „*im Geltungsbereich eines Bebauungsplans durch Satzung ihr Vorkaufsrecht an unbebauten Grundstücken begründen*“. An bereits bebauten Grundstücken kann dieses Vorkaufsrecht hiernach nicht entstehen.

Nach § 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB kann die Gemeinde „*in Gebieten, in denen sie städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht, zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung durch Satzung Flächen bezeichnen, an denen ihr ein Vorkaufsrecht an den Grundstücken zusteht*.“ Dieses Satzungs-vorkaufsrecht erstreckt sich zeitlich also weiter als das oben dargestellte allgemeine Vorkaufsrecht, da es mittels einer Satzung bereits begründet werden kann, wenn die Gemeinde konkret plant, eine Erhaltungssatzung zu erlassen. Es erstreckt sich weiterhin sowohl auf bebaute als auch auf unbebaute Grundstücke. Ebenso wie das allgemeine Vorkaufsrecht steht auch das besondere Vorkaufsrecht aus § 25 BauGB der Gemeinde jedoch nicht zu beim Kauf von Rechten nach dem WEG oder von Erbbaurechten, §§ 25 Abs. 2 S. 1 i.V.m. 24 Abs. 2 BauGB.

## 2. Mitteilungspflichten des Verkäufers und faktische Grundbuchsperr

Die Gemeinde wird ohne ein Zutun des Verkäufers oder des Käufers nur in seltenen Fällen von einem Verkaufsfall erfahren. Aus diesem Grund erlegt § 28 Abs. 1 S. 1 BauGB dem Verkäufer die Pflicht auf, „*der Gemeinde den Inhalt des Kaufvertrags unverzüglich mitzuteilen*“. Praktisch werden Käufer und Verkäufer selbst in aller Regel spätestens vom beurkundenden Notar auf das Bestehen des gemeindlichen Vorkaufsrechts hingewiesen worden sein, § 20 BeurkG.<sup>12</sup> Sie haben ein eigenes Interesse an der Kenntnis der Gemeinde vom Kaufvertrag, da das Grundbuchamt nach § 28 Abs. 1 S. 2 BauGB „*den Käufer als Eigentümer in das Grundbuch nur eintragen [darf], wenn ihm die Nichtausübung oder das*

<sup>12</sup> § 20 BeurkG, Gesetzliches Vorkaufsrecht: Beurkundet der Notar die Veräußerung eines Grundstücks, so soll er, wenn ein gesetzliches Vorkaufsrecht in Betracht kommen könnte, darauf hinweisen und dies in der Niederschrift vermerken.



*Nichtbestehen des Vorkaufsrechts nachgewiesen ist.*“ Hierin liegt faktisch eine Grundbuchssperre zur Sicherung des gemeindlichen Vorkaufsrechts.<sup>13</sup>

### 3. Voraussetzungen der Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts

#### a) Kein Ausschluss

In einigen Fällen, die § 26 BauGB<sup>14</sup> normiert, ist der Gemeinde die Ausübung ihres Vorkaufsrechts gesetzlich verwehrt. Von Relevanz für die Gemeinden der Insel Sylt dürften insbesondere die Konstellationen des § 26 Nr. 1 und Nr. 4 BauGB sein.

§ 26 Nr. 1 BauGB schließt die Ausübung des Vorkaufsrechts aus, wenn der Eigentümer das Grundstück an seinen Ehegatten verkauft, an in gerader Linie Verwandte, § 1589 BGB (z. B. Großeltern, Eltern, Kinder, Enkel), in gerader Linie Verschwägerte, § 1590 BGB (z. B. Schwiegereltern, Schwiegerkinder) oder in der Seitenlinie bis zum dritten Grad Verwandte, § 1589 BGB (z. B. an leibliche Geschwister, Onkel, Tanten, Nichten, Neffen, nicht jedoch an Cousins, Cousins, Adoptivgeschwister, angeheiratete Onkel, Tanten).

§ 26 Nr. 4 BauGB schließt überdies die Ausübung des Vorkaufsrechts auch in den Fällen aus, in denen „*das Grundstück entsprechend den Festset-*

---

<sup>13</sup> Stock, in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 28 Rn. 17.

<sup>14</sup> § 26 BauGB, Ausschluss des Vorkaufsrechts: Die Ausübung des Vorkaufsrechts ist ausgeschlossen, wenn

1. der Eigentümer das Grundstück an seinen Ehegatten oder an eine Person verkauft, die mit ihm in gerader Linie verwandt oder verschwägert oder in der Seitenlinie bis zum dritten Grad verwandt ist,
2. das Grundstück
  - a) von einem öffentlichen Bedarfsträger für Zwecke der Landesverteidigung, der Bundespolizei, der Zollverwaltung, der Polizei oder des Zivilschutzes oder
  - b) von Kirchen und Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts für Zwecke des Gottesdienstes oder der Seelsorge gekauft wird,
3. auf dem Grundstück Vorhaben errichtet werden sollen, für die ein in § 38 genanntes Verfahren eingeleitet oder durchgeführt worden ist, oder
4. das Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans oder den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme bebaut ist und genutzt wird und eine auf ihm errichtete bauliche Anlage keine Mängel im Sinne des § 177 Abs. 2 und 3 Satz 1 aufweist.

*zungen des Bebauungsplans oder den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme bebaut ist und genutzt wird und eine auf ihm errichtete bauliche Anlage keine Missstände oder Mängel im Sinne des § 177 Abs. 2 und 3 Satz 1<sup>15</sup> aufweist.“*

Innerhalb der Rechtswissenschaft ist umstritten, inwiefern und auf welche Weise dieser Ausschluss auf das allgemeine Vorkaufsrecht im Geltungsbereich von Erhaltungssatzungen anwendbar ist.<sup>16</sup> Nach ihrem Wortlaut schließt die Norm die Ausübung des Vorkaufsrechts immer dann aus, „wenn zum Zeitpunkt der Entscheidung über das Vorkaufsrecht die tatsächliche Nutzung des Grundstücks mit den Zielen der Erhaltungssatzung übereinstimmt.“<sup>17</sup> Künftige Entwicklungen müssten demgegenüber nach dem Wortlaut außer Betracht bleiben.<sup>18</sup> Dies bedeutet, dass die Gemeinde ihr Vorkaufsrecht nicht ausüben dürfte, wenn ein momentan zu Zwecken des Dauerwohnens genutztes Grundstück verkauft würde, das nach seinem Verkauf lediglich dem Ferien- oder Zweitwohnen dienen soll. Die Literatur argumentiert, dass das Vorkaufsrecht in dieser Auslegung gerade in den Fällen zielwidriger und belegbarer Veränderungsabsichten des Erwerbers leerliefe. Bevorstehende Beeinträchtigungen der Ziele und Zwecke der Erhaltungssatzung müssten somit Berücksichtigung finden.<sup>19</sup> Die höchstrichterliche Rechtsprechung hat dies 1993 abgelehnt, für die Er-

<sup>15</sup> § 177 BauGB, Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot: (2) Missstände liegen insbesondere vor, wenn die bauliche Anlage nicht den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse entspricht.

(3) Mängel liegen insbesondere vor, wenn durch Abnutzung, Alterung, Witterungseinflüsse oder Einwirkungen Dritter

1. die bestimmungsgemäße Nutzung der baulichen Anlage nicht nur unerheblich beeinträchtigt wird,
2. die bauliche Anlage nach ihrer äußeren Beschaffenheit das Straßen- oder Ortsbild nicht nur unerheblich beeinträchtigt oder
3. die bauliche Anlage erneuerungsbedürftig ist und wegen ihrer städtebaulichen, insbesondere geschichtlichen oder künstlerischen Bedeutung erhalten bleiben soll.

<sup>16</sup> Gegen eine Anwendung: Krautzberger in: Krautzberger/Söfker, BauGB mit BauNVO, Leitfaden, 7. Aufl. 2004, Rn. 301; wohl auch Gaentzsch, BauGB, § 24 Rn. 18.

<sup>17</sup> Stock, in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 26 Rn. 22. Hervorhebung nur hier.

<sup>18</sup> Ebd.

<sup>19</sup> Ebd.; Stock, ZfBR 1987, 10, 15; ebenso Paetow, in: Berliner Komm. zum BauGB, 3. Aufl., Stand: August 2003, § 26 Rn. 11; Roos, in: Brügelmann, Baugesetzbuch, 87. EL 2013, § 26 Rn. 22; W. Schrödter, in: Schrödter, BauGB, 7. Aufl. 2006, § 26 Rn. 11; Jäde, in: Jäde/Dirnberger/Weiß, BauGB – BauNVO, 5. Aufl. 2007, § 26 Rn. 8.

haltungssatzung jedoch lediglich in einem obiter dictum.<sup>20</sup> Es ist daher unklar, wie die Rechtsprechung diese Frage heute entscheiden würde. Für die Berücksichtigung zukünftiger Entwicklungen spricht insbesondere der Zweck der Erhaltungssatzung.

## b) Rechtfertigung durch das Allgemeinwohl

Sofern das gemeindliche Vorkaufsrecht nicht ausgeschlossen ist, muss das Wohl der Allgemeinheit die Ausübung rechtfertigen, § 24 Abs. 3 S. 1 BauGB, ggf. i.V.m. § 25 Abs. 2 S. 1 BauGB.<sup>21</sup> Der Begriff des „Wohls der Allgemeinheit“ erfordert ein qualifiziertes, sachlich objektiv öffentliches Interesse, das sich als Ergebnis einer Abwägung der im Einzelfall miteinander in Widerstreit stehenden privaten und öffentlichen Interessen darstellen muss.<sup>22</sup> Anders als bei der Enteignung reicht es jedoch aus, wenn der Erwerb des Grundstücks im Rahmen der tatbestandlichen Voraussetzungen zu den vom Gesetzgeber gebilligten bodenpolitischen, eigentumspolitischen und städtebaulichen Zwecken erfolgt und dabei überwiegende Vorteile für die Allgemeinheit angestrebt werden.<sup>23</sup>

Die Ausübung des Vorkaufsrechts im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung ist damit gerechtfertigt, *„wenn der kommunale Bodenerwerb die Ziele und Zwecke der konkreten Erhaltungssatzung fördert oder eine der Parteien des Erstvertrages Maßnahmen beabsichtigt, die den Zielen der Erhaltungssatzung entgegenstehen.“*<sup>24</sup> Im letzteren Fall müssen konkrete Tatsachen die Erwartung stützen, dass Maßnahmen beabsichtigt sind, die der Erhaltungssatzung zuwider laufen, während bloße Vermutungen diesbezüglich nicht ausreichen.<sup>25</sup> Anhaltspunkte hierfür können insbeson-

---

<sup>20</sup> BVerwG, Beschl. vom 29. 6. 1993 – 4 B 100.93 = NVwZ 1994, 284.

<sup>21</sup> § 24 BauGB (3) Das Vorkaufsrecht darf nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt.

<sup>22</sup> Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 24 Rn. 63.

<sup>23</sup> BVerwG, Beschl. vom 15. 2. 1990 – 4 B 245.89 –, NJW 1990, 2703; Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, § 24 Rn. 20; Roos, in Brügemann, Baugesetzbuch, § 24 Rn. 40.

<sup>24</sup> Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 24 Rn. 73.

<sup>25</sup> Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 24 Rn. 74.

dere im Kaufvertrag formulierte Absichten oder ein Kaufpreis sein, der wirtschaftlich nur bei einer anderen Nutzung zu rechtfertigen ist.<sup>26</sup>

Entsprechendes gilt für das Satzungsverkaufsrecht des § 25 BauGB. Zielt die Ausübung des Vorkaufsrechts auf die Gewährleistung von (bezahlbarem) Dauerwohnen, wird das Allgemeinwohl dies regelmäßig rechtfertigen.

#### 4. Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten der Gemeinde, Rechtsfolgen

Entscheidet sich die Gemeinde für die Geltendmachung des Vorkaufsrechts, hat sie dies nach § 28 Abs. 2 S. 1 BauGB „*binnen zwei Monaten nach Mitteilung des Kaufvertrags durch Verwaltungsakt gegenüber dem Verkäufer*“ auszuüben. Zur Sicherung ihrer Rechte kann sie sich nach § 28 Abs. 2 S. 2 BauGB auf eigene Kosten eine Vormerkung in das Grundbuch eintragen lassen.<sup>27</sup>

Dem Käufer steht jedoch eine Abwendungsbefugnis nach § 27 Abs. 1 S. 1 BauGB zu, „*wenn die Verwendung des Grundstücks nach den baurechtlichen Vorschriften oder den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme bestimmt oder mit ausreichender Sicherheit bestimmbar ist, der Käufer in der Lage ist, das Grundstück binnen angemessener Frist dementsprechend zu nutzen, und er sich vor Ablauf der Frist nach § 28 Abs. 2 Satz 1 [d. h. innerhalb von zwei Monaten nach Mitteilung des Kaufvertrages, Anmerk. d. Verf.] hierzu verpflichtet.*“ Verpflichtet sich der Käufer also in einem städtebaulichen Vertrag gegenüber der Gemeinde, das Grundstück gemäß der Erhaltungssatzung zu nutzen, entfallen die Rechtswirkungen der Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts und der Vertrag zwischen Verkäufer und Käufer kann vollzogen werden.

Greift dagegen das gemeindliche Vorkaufsrecht durch, kommt zwischen der Gemeinde und dem Verkäufer ein neuer, selbstständiger Kaufvertrag über das Grundstück zustande,<sup>28</sup> dessen Inhalt grundsätzlich dem des Erstvertrags mit

<sup>26</sup> Vgl. OVG Lüneburg, Urt. vom 25. 4. 1983 – 1 C 1.82 = NJW 1984, 2905.

<sup>27</sup> § 28 BauGB (2) [...] Nach Mitteilung des Kaufvertrags ist auf Ersuchen der Gemeinde zur Sicherung ihres Anspruchs auf Übereignung des Grundstücks eine Vormerkung in das Grundbuch einzutragen; die Gemeinde trägt die Kosten der Eintragung der Vormerkung und ihrer Löschung.

<sup>28</sup> BGH, Urt. vom 14.07.1995 - V ZR 31/94 = NJW 1995, 3183.

dem ursprünglichen Käufer entspricht, § 28 Abs. 2 S. 2 BauGB i.V.m. § 464 Abs. 2 BGB.<sup>29</sup> Dies bedeutet, dass die Gemeinde prinzipiell den Kaufpreis zu entrichten hat, den Käufer und Verkäufer miteinander vereinbart haben. Hiervon lässt § 28 Abs. 3 S. 1 BauGB jedoch eine Ausnahme zu, „*wenn der vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert in einer dem Rechtsverkehr erkennbaren Weise deutlich überschreitet*“: In diesem Fall kann die Gemeinde den Kaufpreis auf den Verkehrswert, § 194 BauGB,<sup>30</sup> herabsetzen. In der Praxis gestaltet sich eine Herabsetzung des Verkehrswerts regelmäßig als überaus streitanfällig, da die Höhe des Verkehrswerts regelmäßig nur durch die Einholung von Sachverständigen-gutachten – gegebenenfalls im Rahmen einer Klage – geklärt werden kann.

Aus rechtlicher Perspektive führt die Herabsetzung auf den Verkehrswert ferner dazu, dass sich der Verkäufer nach § 28 Abs. 3 S. 2 BauGB<sup>31</sup> mittels eines Rücktritts vom Vertrag lösen kann. Weiterhin kommt dem Verkäufer in diesem Fall gegebenenfalls ein Nachforderungsanspruch nach § 28 Abs. 3 S. 7 BauGB zu, wenn „*die Gemeinde das Grundstück nicht innerhalb einer angemessenen Frist dem mit der Ausübung des Vorkaufsrechts verfolgten Zweck*“ zuführt. Die Höhe des Anspruchs bemisst sich dabei nach der Differenz zwischen dem vereinbarten Kaufpreis und dem Verkehrswert.

## 5. Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten Dritter, Rechtsfolgen

Die Gemeinde kann nach § 27a Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB das ihr zustehende Vorkaufsrecht auch zugunsten eines Dritten ausüben. Die Norm setzt voraus, dass „*der Dritte zu der mit der Ausübung des Vorkaufsrechts bezweckten Verwendung des Grundstücks innerhalb angemessener Frist in der Lage ist und sich hierzu verpflichtet*.“ Anders als nach alter Rechtslage ist nicht mehr erforderlich, dass das Grundstück für Zwecke der sozialen Wohnraumförderung oder die

<sup>29</sup> § 464 BGB, Ausübung des Vorkaufsrechts. (2) Mit der Ausübung des Vorkaufsrechts kommt der Kauf zwischen dem Berechtigten und dem Verpflichteten unter den Bestimmungen zustande, welche der Verpflichtete mit dem Dritten vereinbart hat.

<sup>30</sup> § 194 BauGB, Verkehrswert: Der Verkehrswert (Marktwert) wird durch den Preis bestimmt, der in dem Zeitpunkt, auf den sich die Ermittlung bezieht, im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach den rechtlichen Gegebenheiten und tatsächlichen Eigenschaften, der sonstigen Beschaffenheit und der Lage des Grundstücks oder des sonstigen Gegenstands der Wertermittlung ohne Rücksicht auf ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse zu erzielen wäre.

<sup>31</sup> § 28 BauGB (3) [...] In diesem Falle ist der Verkäufer berechtigt, bis zum Ablauf eines Monats nach Unanfechtbarkeit des Verwaltungsakts über die Ausübung des Vorkaufsrechts vom Vertrag zurückzutreten.

Wohnbebauung für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf genutzt werden soll.

Zur Förderung des (bezahlbaren) Dauerwohnens ist eine Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten von Baugruppen und Genossenschaften gegenüber der Ausübung zugunsten eines gewinnorientiert handelnden Investors vorzugswürdig, da insoweit unabhängig von vertraglich zu vereinbarenden Nutzungsbindungen bereits die gemeinschaftsorientierte Konstitution ein Eigeninteresse an der Verwirklichung einer Dauerwohnnutzung erwarten lassen kann.<sup>32</sup> Primär sollte jedoch die Möglichkeit ausgelotet werden, die in § 89 Abs. 1 Nr. 1 BauGB normierte gesetzlichen Veräußerungspflicht gemäß § 89 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 BauGB dadurch zu erfüllen, dass die Gemeinde ein Erbbaurecht begründet und einen entsprechenden Erbbaurechtsvertrag abschließt (vgl. unten 6.).

Übt die Gemeinde ihr Vorkaufsrecht zugunsten eines Dritten aus, kommt der Kaufvertrag zwischen dem Dritten und dem Verkäufer zustande, § 27a Abs. 2 S. 1 BauGB, ohne dass ein Durchgangserwerb der Gemeinde nötig ist, der etwa mit zusätzlichen Belastungen insbesondere hinsichtlich der Grunderwerbssteuer verbunden wäre.<sup>33</sup> Allerdings haftet die Gemeinde „für die Verpflichtung aus dem Kaufvertrag neben dem Begünstigten als Gesamtschuldnerin“, § 27a Abs. 2 S. 2 BauGB, was vor allem Relevanz erlangen kann, wenn der Dritte den Kaufpreis nicht entrichtet. Die weiteren Rechtsfolgen richten sich nach § 27a Abs. 3 BauGB.<sup>34</sup> Die Gemeinde kann also insbesondere mit den entsprechenden Folgen den Kaufpreis auf den Verkehrswert herabsetzen (vgl. oben 4).

---

<sup>32</sup> Zur Kooperation mit Baugruppen und Genossenschaften s. [GGSC]-Gutachten Stand Februar 2014, Teil B V.

<sup>33</sup> S. Schröer/Kullik, Enteignung „light“ durch gemeindliches Vorkaufsrecht?, in: NZBau 2013, 755, 756.

<sup>34</sup> § 28 BauGB, (3) Für den von dem Begünstigten zu zahlenden Betrag und das Verfahren gilt § 28 Abs. 2 bis 4 entsprechend. Kommt der Begünstigte seiner Verpflichtung nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 nicht nach, soll die Gemeinde in entsprechender Anwendung des § 102 die Übertragung des Grundstücks zu ihren Gunsten oder zugunsten eines Übernahmewilligen verlangen, der zur Verwirklichung des Verwendungszwecks innerhalb angemessener Frist in der Lage ist und sich hierzu verpflichtet. Für die Entschädigung und das Verfahren gelten die Vorschriften des Fünften Teils über die Rückenteignung entsprechend. Die Haftung der Gemeinde nach § 28 Abs. 3 Satz 7 bleibt unberührt.

## 6. Veräußerungspflicht, § 89 BauGB

§ 89 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 BauGB<sup>35</sup> erlegt der Gemeinde die Pflicht auf, die durch die Ausübung des Vorkaufsrechts erlangten Grundstücke zu veräußern, sobald der verfolgte Zweck – im Fall der Sylter Gemeinden die Förderung des (bezahlbaren) Dauerwohnens – verwirklicht werden kann. Diese Pflicht entsteht also nicht erst, wenn der verfolgte Zweck tatsächlich verwirklicht wird, sondern bereits zu dem Zeitpunkt, in dem die Möglichkeit dazu besteht.<sup>36</sup> Aufgrund dieser Veräußerungspflicht ist es aus gemeindlicher Sicht sinnvoll zu prüfen, ob das Vorkaufsrecht bereits zugunsten Dritter ausgeübt werden kann. Übt die Gemeinde das Vorkaufsrecht zu ihren eigenen Gunsten aus, kommt sie der Veräußerungspflicht nach § 89 Abs. 4 Nr. 2, 3 BauGB<sup>37</sup> allerdings bereits dann nach, wenn sie grundstücksgleiche Rechte wie das Erbbaurecht<sup>38</sup> oder Rechte nach dem WEG oder sonstige dingliche Rechte wie z. B. Dienstbarkeiten, §§ 1018 ff. BGB begründet oder gewährt.

Die Veräußerungspflicht korrespondiert mit den in § 24 Abs. 3 BauGB normierten Ausübungsvoraussetzungen des Vorkaufsrechts (dazu oben 3. b) – Rechtfertigung durch das Allgemeinwohl). Die Veräußerungspflicht dient damit der Zweckerreichung der Vorkaufsrechtsausübung. In Ausnahmefällen kann eine Veräußerungspflicht entfallen, wenn das Grundstück für andere vom Gesetzgeber legitimierte Zwecke benötigt wird, § 89 Abs. 1 S. 2 BauGB. Im Grundsatz soll die Gemeinde durch Ausübung des Vorkaufsrechts lediglich Durchgangseigentum erwerben und nur in Ausnahmefällen „Bodenvorratspolitik“ für städtebau-

<sup>35</sup> § 89 BauGB (1) Die Gemeinde hat Grundstücke zu veräußern, 1. die sie durch Ausübung des Vorkaufsrechts erlangt hat [...].

(2) Die Gemeinde soll ein Grundstück veräußern, sobald der mit dem Erwerb verfolgte Zweck verwirklicht werden kann oder entfallen ist.

<sup>36</sup> Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 89 Rn. 4.

<sup>37</sup> § 89 BauGB (4) Die Gemeinde kann ihrer Veräußerungspflicht nachkommen, indem sie

1. das Eigentum an dem Grundstück überträgt,
2. grundstücksgleiche Rechte oder Rechte nach dem Wohnungseigentumsgesetz oder
3. sonstige dingliche Rechte

begründet oder gewährt. Die Verschaffung eines Anspruchs auf den Erwerb solcher Rechte steht ihrer Begründung oder Gewährung oder der Eigentumsübertragung gleich.

<sup>38</sup> Zur Einräumung von Erbbaurechten an Grundstücken der Gemeinden als Mittel öffentlicher Bodenpolitik vgl. [GGSC]-Gutachten, Stand: Februar 2014, Teil B III.

liche Zwecke betreiben dürfen. Wann die Weiterveräußerung zu erfolgen hat, richtet sich nach § 89 Abs. 2 BauGB. Dies ist dann der Fall, wenn die Zweckerreichung faktisch und rechtlich möglich, oder der Erwerbzweck aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen entfallen ist. Welcher Zeitrahmen der Gemeinde zuzubilligen ist, um ihrer Veräußerungspflicht nachzukommen, kann nur anhand der Gegebenheiten des Einzelfalls bestimmt werden. An wen die Gemeinde zu veräußern hat, richtet sich nach § 89 Abs. 3 BauGB. Dabei handelt es sich „unter Berücksichtigung weiter Kreise der Bevölkerung“ um Personen, „die sich verpflichten, das Grundstück innerhalb angemessener Frist entsprechend den baurechtlichen Vorschriften oder den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme zu nutzen.“ Eine Veräußerung an eine kommunale Eigengesellschaft wird daher regelmäßig ausscheiden.

Der Standardfall wird daher die Konstellation sein, dass das Vorkaufsrecht ausgeübt wird, um alsbald eine Bebauung mit Dauerwohngebäuden zu erreichen, wobei zu diesem Zweck Erbbaurechte vergeben werden.

## II. Enteignung, §§ 85 ff. BauGB

Enteignungen sind sowohl aufgrund der hohen Bedeutung der grundgesetzlich verbürgten Eigentumsrechte als Freiheitsrechte als auch aufgrund der geschichtlichen Erfahrungen ein sehr sensibles Thema. Das deutsche Recht bindet diese Form der Güterbeschaffung der öffentlichen Hand deshalb an sehr enge Voraussetzungen, lässt die Enteignung aber sowohl verfassungsrechtlich als auch einfachgesetzlich zu (Art. 14 Abs. 3 GG, §§ 85 ff. BauGB).<sup>39</sup> Die Enteignung wurde und wird hauptsächlich als Instrument im Kontext von Infrastrukturmaßnahmen, insbesondere in Zusammenhang mit dem Bau von Verkehrswegen eingesetzt. In anderen Zusammenhängen agieren die Kommunen diesbezüglich für gewöhnlich sehr zurückhaltend; so ist etwa im Bereich der verwahrlosten Immobilien („Schrottimobilien“) noch kein Enteignungsfall

---

<sup>39</sup> Art. 14 GG: (3) Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfalle der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen.



bekanntgeworden.<sup>40</sup> Der Einsatz des Instruments der Enteignung sollte daher insbesondere im Hinblick auf das hervorgerufene Medienecho sowie auf seine Auswirkungen für die Immobilienwirtschaft sehr sorgfältig überdacht werden.

Die Gegenstände der Enteignung legt § 86 BauGB abschließend fest. Danach kann insbesondere das Eigentum an Grundstücken entzogen werden (Abs. 1 Nr. 1), sei es Allein-, Mit-, Gesamthands- oder Wohnungseigentum.<sup>41</sup> Daneben können jedoch auch dingliche oder obligatorische Rechte entzogen bzw. belastet werden (Abs. 1 Nr. 2, 3). Das Enteignungsverfahren ist in den §§ 104-122 BauGB relativ streng reglementiert und justizförmig ausgestaltet. Ebenso wie mit der Ausübung von Vorkaufsrechten ist in der Regel auch mit der Enteignung kein dauerhafter Erwerb der Gemeinde verbunden, da die Gemeinde nach § 89 Abs. 1 Nr. 2 BauGB ggf. eine Pflicht trifft, die zu ihren Gunsten enteigneten Grundstücke weiter zu veräußern.

#### 1. Enteignung zum Planvollzug, § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB (planakzessorische Enteignung)

Nach § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB kann enteignet werden, um „entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans ein Grundstück zu nutzen oder eine solche Nutzung vorzubereiten“. Dies setzt zunächst einen wirksamen Bebauungsplan mit hinreichend bestimmten Festsetzungen voraus. Darüber hinaus darf die vorhandene Bebauung oder sonstige Nutzung des Grundstücks nicht bereits den Festsetzungen des Bebauungsplans entsprechen.<sup>42</sup> In aller Regel wird sich die innerhalb der Gemeinde Sylt vorhandene Grundstücksnutzung innerhalb des planungsrechtlich zulässigen Rahmens bewegen. Denkbar ist jedoch, dass eine Überplanung – gegebenenfalls mit dem Risiko der Verursachung eines Planschadens – die zulässige Nutzung ändert, etwa wenn das Sondergebiet „Dauerwohnen und Touristenbeherbergung“ neu festgesetzt wird, das *Wickel* in seinem Gutachten untersucht hat (S. 118 ff.). Widerspricht die Grundstücksnutzung den neuen Festsetzungen, besteht zwar grundsätzlich Bestandsschutz,

---

<sup>40</sup> Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien („Schrottimobilien“), hrsg. vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn 2009, 19.

<sup>41</sup> Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, § 86 Rn. 2.

<sup>42</sup> Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 85 Rn. 92.

d. h. das einst legal errichtete Vorhaben bleibt auch weiterhin legal.<sup>43</sup> Allerdings durchbricht die Enteignung den Bestandsschutz;<sup>44</sup> sie ist nach dem BVerfG gerade „*darauf gerichtet, konkrete Rechtspositionen, die durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG geschützt sind, zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben vollständig oder teilweise zu entziehen.*“<sup>45</sup> Die Bestandsgarantie des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG wird hier durch die Wertgarantie (Art. 14 Abs. 3 GG) ersetzt.<sup>46</sup> Gerade in den Fällen der Überplanung wird allerdings besonders sorgfältig zu überprüfen sein, ob das Wohl der Allgemeinheit die Enteignung erfordert (dazu unten).

## 2. Enteignung zur Durchsetzung eines Baugebots, §§ 85 Abs. 1 Nr. 5 i.V.m. 176 BauGB

Eine Enteignung ist nach § 85 Abs. 1 Nr. 5 BauGB<sup>47</sup> auch möglich, wenn dem Eigentümer zuvor ein Baugebot nach § 176 BauGB<sup>48</sup> auferlegt wurde und er dieses nicht erfüllt.

<sup>43</sup> Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, § 30 Rn. 16.

<sup>44</sup> Vgl. Battis in Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, Vorbemerkung zu den §§ 85 bis 122, Rn. 1; Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Vor. §§ 85 ff. Rn. 28, § 28 Rn. 91.

<sup>45</sup> BVerfGE 52, 1, 27; 56, 249, 270; 58, 300, 330 f.; 70, 191, 199 f.; 74, 264, 280; 79, 174, 191; 83, 201, 211; 100, 226, 239; 102, 1, 15; 104, 1, 9; 115, 97, 112.

<sup>46</sup> Jedenfalls sofern der Eigentumseingriff in jeder Hinsicht den Voraussetzungen entspricht, die Art. 14 Abs. 3 S. 1-4 GG festlegt, BVerfGE 58, 300, 323 = NJW 1999, 1176.

Art. 14 GG (3) Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfalle der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen.

<sup>47</sup> § 85 BauGB (1) Nach diesem Gesetzbuch kann nur enteignet werden, um [...] 5. Grundstücke einer baulichen Nutzung zuzuführen, wenn ein Eigentümer die Verpflichtung nach § 176 Abs. 1 oder 2 nicht erfüllt.

<sup>48</sup> § 176 BauGB (1) Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans kann die Gemeinde den Eigentümer durch Bescheid verpflichten, innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist

1. sein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu bebauen oder
2. ein vorhandenes Gebäude oder eine vorhandene sonstige bauliche Anlage den Festsetzungen des Bebauungsplans anzupassen.

### a) Inhalt eines Baugebots

Die Gemeinde kann „*im Geltungsbereich eines Bebauungsplans [...] den Eigentümer [...] verpflichten, innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist 1. sein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu bebauen oder 2. ein vorhandenes Gebäude oder eine vorhandene sonstige bauliche Anlage den Festsetzungen des Bebauungsplans anzupassen*“ (§ 176 Abs. 1 BauGB).

Das *Bebauungsgebot* (§ 176 Abs. 1 Nr. 1 BauGB) verpflichtet den Eigentümer also, das Grundstück überhaupt zu bebauen und erstreckt sich damit lediglich auf unbebaute oder nur geringfügig bebaute Grundstücke. Demgegenüber findet das *Anpassungsgebot* des § 176 Abs. 1 Nr. 2 BauGB Anwendung auf bereits vorhandene bauliche Anlagen, die zumindest in Teilen den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht entsprechen.

In beiden Fällen des Baugebots kann der Eigentümer selbst unter den Möglichkeiten auswählen, die bauplanungsrechtlich zulässig sind. Die Gemeinde kann demgegenüber den planungsrechtlichen Zulässigkeitsrahmen durch das Baugebot nicht einengen;<sup>49</sup> sie kann insbesondere keine der zulässigen Bebauungsformen ausschließen.

### b) Voraussetzungen des Baugebots

Das Baugebot setzt nach § 175 Abs. 2 BauGB voraus, dass „*die alsbaldige Durchführung der Maßnahme aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist*“, wobei „*auch ein dringender Wohnbedarf der Bevölkerung berücksichtigt werden*“ kann. Nach dem Gutachten des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik besteht auf der Insel Sylt Bedarf, bis zum Jahr 2025 für Zwecke des Dauerwohnens 2850 Wohnungen neu zu errichten.<sup>50</sup> Angesichts der Größe Sylts und der räumlichen Beschränkung durch die Insella-

<sup>49</sup> BVerwG, Urt. v. 15. 2. 1990 – 4 C 41.87 –, BVerwGE 84, 335, 340 = ZfBR 1990, 143, 144; Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 176 Rn. 22; Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, § 176 Rn. 3 f.; Stüer, DÖV 1988, 337/339 f.; Runkel, ZfBR 1990, 163/165 f.

<sup>50</sup> Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik, Wohnungsmarktkonzept für die Insel Sylt. Kurzfassung, Gutachten vom Oktober 2012, S. 21.

ge ist dies als dringender und erheblicher Bedarf an Wohnstätten zu qualifizieren, der ein Baugebot zu rechtfertigen vermag.

Weitere Voraussetzung des Baugebots ist nach § 176 Abs. 3, 4 BauGB,<sup>51</sup> das die Durchführung des Vorhabens dem Eigentümer objektiv und subjektiv wirtschaftlich zuzumuten ist.<sup>52</sup> Dies kann regelmäßig nur in Hinblick auf den jeweiligen Einzelfall beurteilt werden. Insbesondere die Beurteilung der subjektiven „wirtschaftlichen Zumutbarkeit“ dürfte jedoch sehr streitanfällig sein und damit zu gerichtlichen Auseinandersetzungen führen.

### c) Enteignung als Folge der Nichterfüllung des Baugebots

Ist das Baugebot unanfechtbar geworden – was im Klagefall erst mit der Rechtskraft eines entsprechenden Urteils geschieht – und hat der Eigentümer das Baugebot nicht innerhalb der gesetzten Frist erfüllt, kann die Gemeinde nach § 85 Abs. 1 Nr. 5 BauGB zum Mittel der Enteignung greifen. Alternativ kann die Gemeinde das Enteignungsverfahren auch schon dann einleiten, wenn sie dem Eigentümer nach § 176 Abs. 7 BauGB<sup>53</sup> aufgegeben hat, einen Bauantrag für die geforderte Bebauung des Grundstücks zu stellen und der Eigentümer dieser Verpflichtung nicht nachkommt. In diesem Fall muss die Gemeinde allerdings zuvor Vollstreckungsmaßnahmen, etwa zweimalige Festsetzung und Eintreibung eines Zwangsgeldes,<sup>54</sup> betreiben, § 176 Abs. 8 BauGB.<sup>55</sup>

---

<sup>51</sup> § 176 BauGB (3) Ist die Durchführung des Vorhabens aus wirtschaftlichen Gründen einem Eigentümer nicht zuzumuten, hat die Gemeinde von dem Baugebot abzusehen.

(4) Der Eigentümer kann von der Gemeinde die Übernahme des Grundstücks verlangen, wenn er glaubhaft macht, dass ihm die Durchführung des Vorhabens aus wirtschaftlichen Gründen nicht zuzumuten ist.

<sup>52</sup> BVerwGE 7, 297, 300.

<sup>53</sup> § 176 BauGB (7) Mit dem Baugebot kann die Verpflichtung verbunden werden, innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist den für eine bauliche Nutzung des Grundstücks erforderlichen Antrag auf Erteilung einer bauaufsichtlichen Genehmigung zu stellen.

<sup>54</sup> Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 85 Rn. 148.

<sup>55</sup> § 176 BauGB (8) Kommt der Eigentümer der Verpflichtung nach Absatz 7 auch nach Vollstreckungsmaßnahmen auf Grund landesrechtlicher Vorschriften nicht nach, kann das Enteignungsverfahren nach § 85 Abs. 1 Nr. 5 auch vor Ablauf der Frist nach Absatz 1 eingeleitet werden.

### 3. Weitere Voraussetzungen der Enteignung

#### a) Subsidiarität

Weitere Voraussetzung der Enteignung ist nach § 87 Abs. 1 Hs. 2 BauGB, dass *„der Enteignungszweck auf andere zumutbare Weise nicht erreicht werden kann.“* Die Enteignung ist damit stets nur ultima ratio,<sup>56</sup> zu der die Gemeinde erst greifen darf, wenn ihr kein anderes Mittel zur Verfügung steht. Dies bedeutet, dass die Gemeinde zunächst prüfen muss, ob sie zu anderen städtebaulichen Maßnahmen greifen kann, z. B. ob sie ein Vorkaufsrecht ausüben kann.<sup>57</sup> Ferner muss sie sich ernsthaft bemühen, das zu enteignende Grundstück zu angemessenen Bedingungen freihändig zu erwerben, §§ 87 Abs. 2, 88 BauGB.<sup>58</sup>

#### b) Gemeinwohlerfordernis, Verhältnismäßigkeit

Kernvoraussetzung der Enteignung ist das Gemeinwohlerfordernis. § 87 Abs. 1 Hs. 1 BauGB folgt den grundgesetzlichen Vorgaben aus Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG und normiert, dass die Enteignung *„im einzelnen Fall nur zulässig [ist], wenn das Wohl der Allgemeinheit sie erfordert.“* Dabei reicht es nicht, wenn die Enteignung einem beliebigen öffentlichen Zweck dient. Vielmehr muss ein besonders schwerwiegendes, dringendes öffentliches Interesse<sup>59</sup> die Enteignung gerade zum konkreten Zeitpunkt<sup>60</sup> erfordern. Dieses Interesse muss städtebaulicher Art sein, da die Enteignung der §§ 85 ff. BauGB städtebaulichen Zwecken dient. Eine Enteignung zu rein wirtschaftlichen Zwecken, etwa zur Schaffung von Arbeitsplätzen, ist damit nach dem BauGB nicht möglich.<sup>61</sup> Dagegen liegt in der Ermöglichung des Dauerwohnens gerade ein städtebauliches Ziel. Das Gemeinwohler-

<sup>56</sup> BVerwG, Beschl. vom 11. 3. 1968 – 4 B 54.67 – BRS 26 Nr. 48.

<sup>57</sup> Dazu Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 87 Rn. 63.

<sup>58</sup> § 87 BauGB (2) Die Enteignung setzt voraus, dass der Antragsteller sich ernsthaft um den freihändigen Erwerb des zu enteignenden Grundstücks zu angemessenen Bedingungen, unter den Voraussetzungen des § 100 Abs. 1 und 3 unter Angebot geeigneten anderen Landes, vergeblich bemüht hat.

<sup>59</sup> BVerfGE 74, 264; BVerwGE 117, 135, 140; BVerfG, Kammerbeschl. vom 8. 7. 2009 – 1 BvR 2187/07, 1 BvR 692/08 = NVwZ 2009, 1283.

<sup>60</sup> BGH, Ur. vom 19. 2. 1976 – III ZR 147/74 = NJW 1976, 1266.

<sup>61</sup> BVerfGE 74, 264, 291 ff. = NJW 1987, 1251.

fordernis dürfte daher vorliegend grundsätzlich begründbar sein. Entscheidend sind jedoch die Umstände des Einzelfalls (vgl. unten).

Die Enteignung muss ferner auch verhältnismäßig sein; das städtebauliche Ziel muss die Enteignung also im einzelnen Fall „erfordern“.<sup>62</sup> Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verlangt von der Enteignungsbehörde eine umfassende Schaden-Nutzen-Bilanz; die städtebaulichen Vorteile der Enteignung sind den Nachteilen gegenüberzustellen, die sich für den Enteignungsbetroffenen aus dem Eingriff ergeben. Die privaten, auf Bestandsschutz gerichteten Eigentümerinteressen müssen folglich dem öffentlichen Interesse an dem Entzug des Grundeigentums gegenübergestellt und gewichtet werden.<sup>63</sup> Auf Seiten des öffentlichen Interesses kann in diese Abwägung eingestellt werden, dass die Förderung des Dauerwohnens unerlässlich für die Befriedigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen, die Erhaltung zentraler Versorgungsbereiche und eine positive Wirtschaftsentwicklung ist<sup>64</sup> sowie dass diese Förderung eilbedürftig ist. Auf Seiten der privaten Eigentümerinteressen sind die unmittelbaren materiellen Beziehungen des Eigentümers zu seinem Grundstück, die freiheitssichernden Beziehungen (z. B. die Dispositions- oder Nutzungsfreiheit),<sup>65</sup> sowie die mittelbaren Wirkungen einer Enteignung zu berücksichtigen.<sup>66</sup>

Ob eine Enteignung im Bereich der Gemeinden der Insel Sylt durch das Gemeinwohl erfordert ist, kann daher nicht generell, sondern immer nur im Hinblick auf den jeweils betroffenen Eigentümer und das jeweils betroffene Grundstück beurteilt werden.

---

<sup>62</sup> Zur räumlichen und gegenständlichen Begrenzung der Enteignung s. auch § 92 Abs. 1 S. 1 BauGB: Ein Grundstück darf nur in dem Umfang enteignet werden, in dem dies zur Verwirklichung des Enteignungszwecks erforderlich ist.

<sup>63</sup> BVerfG., Kammerbeschl. vom 16. 12. 2002 – 1 BvR 171/02 = DÖV 2003, 375 = NVwZ 2003, 726; Kammerbeschl. vom 8. 7. 2009 – 1 BvR 2187/07, 1 BvR 692/08 = NVwZ 2009, 1283.

<sup>64</sup> Vgl. Gutachten des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik vom Oktober 2012, Kurzfassung, S. 19 f.

<sup>65</sup> BVerfGE 24, 367, 400.

<sup>66</sup> Dazu Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 87 Rn. 53.

#### 4. Entschädigung

Nach Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG, § 93 Abs. 1 BauGB ist für die Enteignung Entschädigung zu leisten. Diese Entschädigung erfolgt regelmäßig in Geld (§ 99 BauGB), ist aber theoretisch auch in Land oder durch Gewährung anderer Rechte (§§ 100 f. BauGB) möglich. Entschädigung ist zum einen für den Rechtsverlust, §§ 93 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. 95 BauGB zum anderen für sonstige durch die Enteignung eintretende Vermögensnachteile zu leisten, §§ 93 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. 96 BauGB. Die Entschädigung für den Rechtsverlust bemisst sich dabei nach dem Verkehrswert des Grundstücks, § 95 Abs. 1 S. 1 BauGB; die Entschädigung für sonstige Vermögensnachteile erfasst hauptsächlich Folgeschäden wie Verluste, die der bisherige Eigentümer in seiner Berufstätigkeit erleidet oder Umzugskosten, § 96 Abs. 1 S. 2 Nr. 1, 3 BauGB. In der Praxis sind Auseinandersetzungen bezüglich der Höhe der Entschädigung häufig langwierig und bedürfen oft einer gerichtlichen Klärung.

### III. Städtebaulicher Vertrag, § 11 BauGB

Während die Ausübung von Vorkaufsrechten und die Enteignung einseitige Handlungsinstrumente der Gemeinde darstellen, steht der Gemeinde mit dem Abschluss von städtebaulichen Verträgen ein Mittel zur Verfügung, wie sie bezahlbares Dauerwohnen in Kooperation mit Privaten absichern kann.

Nach § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB kann die Gemeinde einen städtebaulichen Vertrag zur Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele schließen (Bau-realierungsvertrag). Die Norm nennt als Beispiele die Ziele der Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Problemen bei der Wohnraumversorgung sowie des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung. Die von den Gemeinden der Insel Sylt verfolgten Zwecke stehen zwischen diesen beiden Zielen, da die Sicherung des bezahlbaren Dauerwohnens auf eine größere Gruppe als die soziale Wohnraumförderung zielt und sich nicht nur an bereits Einheimische wendet. Ein entsprechender städtebaulicher Vertrag zielt jedenfalls kumulativ auf zwei verschiedene Ziele: erstens auf die Beschränkung der Nutzungsart auf das Dauerwohnen, zweitens auf die Beschränkung der wirtschaftlichen Ausnutzbarkeit des Grundstücks durch die Festlegung auf die „Bezahlbarkeit“.

## 1. Untersuchungsgegenstand

*Wickel* hat die Absicherung des Dauerwohnens durch städtebauliche Verträge bereits in seinem Gutachten auf S. 134-144 untersucht. Städtebauliche Verträge mit dieser Zielrichtung kämen hauptsächlich zur Anwendung, wenn eine Festsetzung des Dauerwohnens im B-Plan nicht möglich sei (S. 137). Hierauf aufbauend werden im Folgenden ergänzend zum Gutachten *Wickels* schwerpunktmäßig die Begrenzung der Zulässigkeit des städtebaulichen Vertrags durch das Erfordernis der Angemessenheit unter besonderer Berücksichtigung der Frage der Befristung und durch das Koppelungsverbot, § 11 Abs. 2 BauGB,<sup>67</sup> untersucht sowie die weitere Zielsetzung der „Bezahlbarkeit“.

## 2. Städtebaulicher Vertrag zur Sicherung des Dauerwohnens

Der Abschluss eines städtebaulichen Vertrags zur Sicherung des Dauerwohnens ist insbesondere eröffnet, wenn die bauleitplanerische Festsetzung des Dauerwohnens als Regelung der baulichen Nutzung generell oder im konkreten Einzelfall ausscheidet. Ansonsten kann allerdings noch eine vertragliche Vereinbarung der Bezahlbarkeit zweckmäßig sein, also eine Verpflichtung, die wirtschaftliche Ausnutzung des Grundstücks zu beschränken, da diese Regelung bauplanungsrechtlich nicht getroffen werden kann.

### a) Angemessenheit von Leistung und Gegenleistung

Ist die Möglichkeit des Abschlusses eines städtebaulichen Vertrags zur Sicherung des Dauerwohnens eröffnet, müssen Leistung und Gegenleistung einander angemessen sein, § 11 Abs. 2 S. 1 BauGB. Das Angemessenheitsgebot beruht auf dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und erfordert, *„dass bei wirtschaftlicher Betrachtung des Gesamtvorgangs die Gegenleistung des Vertragspartners der Behörde nicht außer Verhältnis zu dem wirtschaftlichen Wert der von der Behörde zu erbringenden Leistung stehen darf und dass auch sonst keine Anhaltspunkte dafür gegeben sind,*

---

<sup>67</sup> § 11 BauGB (2) Die vereinbarten Leistungen müssen den gesamten Umständen nach angemessen sein. Die Vereinbarung einer vom Vertragspartner zu erbringenden Leistung ist unzulässig, wenn er auch ohne sie einen Anspruch auf die Gegenleistung hätte.



*dass die Gegenleistung eine unzumutbare Belastung bedeutet.*<sup>68</sup> Entscheidend ist somit die objektive Ausgewogenheit, nicht die subjektive Einschätzung der Vertragsparteien.<sup>69</sup>

Als Leistung der Gemeinde kommt de facto vor allem in Betracht, bauplanungsrechtlich die Bebauung eines bislang unbebauten Grundstückes zu ermöglichen oder das Maß der baulichen Nutzung, vor allem die zulässige Bebauungsdichte, respektive –höhe zu erweitern. Zwar besteht nach § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB kein Anspruch auf die Aufstellung von Bauleitplänen. Ein Anspruch hierauf kann auch nicht durch Vertrag begründet werden;<sup>70</sup> eine entsprechende Vereinbarung wäre gemäß §§ 59 Abs. 1 VwVfG, 134 BGB, 3 Abs. 3 S. 2 2. HS BauGB nichtig. Allerdings verbietet § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB keine Absprachen im Zusammenhang mit der Bauleitplanung, denen das BauGB neutral gegenübersteht.<sup>71</sup> Verpflichtet die Gemeinde etwa erst die Grundstückseigentümer auf eine bestimmte Nutzung – im vom BVerwG entschiedenen Fall auf das Einheimischenmodell – und stellt sie dann den Bauleitplan auf, liegt darin kein Verstoß gegen § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB.<sup>72</sup> Das Planungsverfahren ist hier vielmehr als Geschäftsgrundlage vertraglicher Absprachen anzusehen.<sup>73</sup>

Die Gegenleistung des Grundstückseigentümers liegt in der Beschränkung der Verwendung des Wohnraums auf den Zweck des Dauerwohnens. Diese Beschränkung ist angemessen, sofern sie sich lediglich auf den *neuen Wohnraum* erstreckt, dessen Schaffung die neue Bauleitplanung erst ermöglicht hat, indem sie die Bebauung eines bislang unbebauten Grund-

<sup>68</sup> BVerwG, Urt. v. 29. 1. 2009 – 4 C 15.07 = BVerwGE 133, 85 = NVwZ 2009, 1109; BVerwG, NVwZ 2006, 336, 337; BVerwGE 42, 331, 345; BayVGH, DNotZ 1999, 639, 644; BGH, DNotZ 2003, 341, 344 f.

<sup>69</sup> Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberger/Krautzberg, § 11 Rn. 167.

<sup>70</sup> BVerwG NJW 1980, 2538; BGHZ 76, 16; Krebs VerwArch 1981, 49; Gusy BauR 1981, 164.

§ 1 BauGB (3) Die Gemeinden haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Auf die Aufstellung von Bauleitplänen und städtebaulichen Satzungen besteht kein Anspruch; ein Anspruch kann auch nicht durch Vertrag begründet werden.

<sup>71</sup> BVerwGE 92, 56, 65 f.; OLG München, Urt. Vom 26. 4. 2006 – 3 U 1773/06; Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, § 1 Rn. 31.

<sup>72</sup> BVerwGE 92, 56, 65 f.

<sup>73</sup> BVerwGE 92, 56, 66; Huber/Wollenschläger, Einheimischenmodelle, Berlin 2008, S. 85 m.w.N.

stücks oder die Verdichtung eines bereits bebauten Grundstücks erlaubt. So wäre ohne die Selbstbeschränkung des Bauherrn der entsprechende Bebauungsplan aus landesplanungsrechtlichen Gründen nicht zustande gekommen und ihm wäre keine Nutzung zu Wohnzwecken eröffnet gewesen.<sup>74</sup> Dagegen wäre die Beschränkung wohl nicht mehr angemessen, wenn sie den *bereits vorhandenen Wohnraum* einbezieht, der bereits vor Abschluss des städtebaulichen Vertrages genutzt wurde. Denn diesbezüglich erbringt die Gemeinde keine Leistung. Gerade wenn der bereits vorhandene Wohnraum den neu geschaffenen Wohnraum quantitativ überwiegt, würden Leistung und Gegenleistung in ein unangemessenes Verhältnis gestellt, da der quantitativ weniger wiegende Teil, der neu geschaffene Wohnraum, die Regeln für den quantitativ gewichtigeren Teil, den bereits vorhandenen Wohnraum, diktieren würde.

#### b) **Notwendigkeit der Befristung?**

*Wickel* hat in seinem Gutachten bereits untersucht, ob eine zeitliche Beschränkung der Einschränkung auf das Dauerwohnen erforderlich ist. Er stellt fest, dass diese Frage „nicht abschließend zu klären“ ist (S. 141). Es sei aber „jedenfalls nicht auszuschließen, dass die Angemessenheit vertraglicher Regelungen zur Absicherung von Dauerwohnnutzungen eine Befristung erfordert“ (S. 144). Dieser Befund ergibt sich insbesondere daraus, dass sich die Rechtsprechung bislang noch nicht mit städtebaulichen Verträgen zur Sicherung des Dauerwohnens in einer ähnlichen Konstellation wie der der Gemeinde Sylt, sondern lediglich mit „Einheimischenmodellen“ auseinandergesetzt hat.<sup>75</sup> Bei diesen Einheimischenmodellen fördert die Gemeinde den Grunderwerb Einheimischer dadurch, dass sie ihnen gemeindeeigene Grundstücke zu einem subventionierten Preis überlässt oder die Überplanung von Grundstücken davon abhängig macht, dass diese den Wohnbedürfnissen Einheimischer zur Verfügung gestellt werden. Die Einheimischenmodelle zielen damit in der Regel darauf ab, „den Bau eigengenutzter Einfamilienhäuser bei Vermeidung von Bodenspekulationen zu fördern“ bzw. „einer Familie zu einem Eigenheim und damit zu einer Lebensgrundlage zu verhelfen.“ Aus diesem Ziel erklärt sich auch die

---

<sup>74</sup> Vgl. [GGSC]-Gutachten, Stand: Februar 2014, Teil B IV 1.

<sup>75</sup> Insb. BGH, NJW-RR 2006, 1452 ff.; BVerwGE 92, 56; OLG München, Urt. V. 02.11.2000 – 1 U 2072/00 = MittBayNot 2001, 98 ff.

Befristung auf einen Zeitraum von höchstens 30 Jahren, also „für die Dauer einer Generation“. <sup>76</sup> Denn danach ist die mit der vergünstigten Grundstücksveräußerung verbundene Subvention „verbraucht“ und vermag unter grundrechtlichen Gesichtspunkten eine weitere Einschränkung des Eigentümers nicht mehr zu rechtfertigen.

Die Einheimischenmodelle sind somit durch zwei wesentliche Elemente charakterisiert, welche die in Frage stehenden städtebaulichen Verträge nicht enthalten: Erstens beinhalten die Einheimischenmodelle eine Subvention, zweitens erlegen sie den Grundstückserwerbern regelmäßig eine höchstpersönliche Verpflichtung auf: Die Erwerber selbst bzw. ihre Familien müssen die jeweiligen Grundstücke bewohnen. Im Fall der Sicherung des Dauerwohnens kann der Bauherr den Zweck des Dauerwohnens aber nicht nur erfüllen, indem er selbst in der jeweiligen Wohnung wohnt. Vielmehr genügt es auch, wenn ein beliebiger Mieter den Wohnraum dauerhaft bewohnt. Der Zweck des Dauerwohnens stellt damit wesentlich geringere Anforderungen an den Bauherren als es die Einheimischenmodelle tun; er stellt keine persönliche Pflicht auf, sondern schränkt lediglich objektiv die Nutzungsstruktur ein. <sup>77</sup>

Besonderes Gewicht dürfte jedoch dem Umstand zukommen, dass der Abschluss eines städtebaulichen Vertrages unter Berücksichtigung des für die Sylter Gemeinden geltenden Rechtsrahmens keine Subvention darstellt. Denn ohne eine Beschränkung auf das Dauerwohnen würde die bauplanungsrechtliche Änderung an den restriktiven Vorgaben des Regionalplans scheitern. Wie bereits *Wicke*/feststellt, geht es bei vertraglichen Regelungen zur Absicherung des Dauerwohnens auch um die Vermeidung negativer städtebaulicher Folgen (S. 141). Diese negativen städtebaulichen Folgen hat der Regionalplan im Blick, wenn er feststellt, dass „*der künftige Wohnungsneubau [...] planerisch nur noch den tatsächlichen Bedarf der einheimischen Bevölkerung decken [soll]. Er darf im Einzelnen erst realisiert werden, wenn jeweils sichergestellt ist, dass keine Umnutzungen zu Zweitwohnungen, Ferienwohnungen und anderen Tourismusangeboten erfolgen.*“ Auch bei Nachverdichtungen müsse „*sichergestellt werden,*

---

<sup>76</sup> Alle Zitate aus BGH NJW-RR 2006, 1452, 1453 f.

<sup>77</sup> Vgl. auch das [GGSC]-Gutachten, Stand: Februar 2014 Teil B II 1 a) aa).

*dass die überwiegende Hauptnutzung gewahrt bleibt. Dementsprechend ist in der Bauleitplanung für solche Bauflächen zurückhaltend zu verfahren.*<sup>78</sup> Die zuständige Landesplanungsbehörde legt großen Wert auf die Einhaltung dieser regionalplanerischen Vorgaben, wie die Auseinandersetzungen um den „Städtebaulichen Vertrag zur 5. Änderung des Bebauungsplans 56 für Keitum/Sylt“ gezeigt haben.

Wenn die Sicherung des Dauerwohnens damit überhaupt erst die bauplanungsrechtliche Änderung ermöglicht, ist sie auch unabdingbare Voraussetzung für den Vertragsschluss. Wird die Änderung des Bauplanungsrechts auf Seiten der Gemeinde aber – wie von Rechtsprechung und Literatur – als Geschäftsgrundlage des städtebaulichen Vertrags aufgefasst,<sup>79</sup> kann die Ermöglichung dieser Änderung durch die Verpflichtung auf die Nutzungsstruktur des Dauerwohnens mit guten Gründen im Wege eines Erst-Recht-Schlusses ebenfalls als Teil der Geschäftsgrundlage begriffen werden. Die Verpflichtung zum Dauerwohnen ist daher eher als *Geschäftsgrundlage* des städtebaulichen Vertrags und *nicht als genuine Gegenleistung* des Vertragspartners anzusehen. *Als Geschäftsgrundlage bedarf die Beschränkung auf die Nutzungsstruktur des Dauerwohnens jedoch keiner Befristung.* Entfällt ihre Fundierung im Regionalplan, ändern sich also die bislang sehr restriktiven Vorgaben, kann eine Vertragsänderung nach § 60 Abs. 1 S. 1 VwVfG,<sup>80</sup> konkret eine Entlassung aus der Verpflichtung zum Dauerwohnen, verlangt werden.

Es besteht das Risiko, dass die Rechtsprechung dieser Einordnung der Verpflichtung auf das Dauerwohnen als Geschäftsgrundlage parallel zur Einordnung des Bebauungsplans als Geschäftsgrundlage nicht folgt und eine Befristung der Verpflichtung auf das Dauerwohnen verlangt. Insbesondere würde ein Gericht in diesem Fall wohl den Vertrag für unwirksam erklären und ihn nicht dergestalt geltungserhaltend reduzieren, dass ein Dau-

<sup>78</sup> Regionalplan für den Planungsraum V, Landesteil Schleswig, Abschnitte auch 6.4.2 Nr. 2.; vgl. auch 4. 1.

<sup>79</sup> BVerwGE 92, 56, 66; Huber/Wollenschläger, Einheimischenmodelle, Berlin 2008, S. 85 m.w.N.

<sup>80</sup> § 60 VwVfG (1) Haben die Verhältnisse, die für die Festsetzung des Vertragsinhalts maßgebend gewesen sind, sich seit Abschluss des Vertrags so wesentlich geändert, dass einer Vertragspartei das Festhalten an der ursprünglichen vertraglichen Regelung nicht zuzumuten ist, so kann diese Vertragspartei eine Anpassung des Vertragsinhalts an die geänderten Verhältnisse verlangen oder, sofern eine Anpassung nicht möglich oder einer Vertragspartei nicht zuzumuten ist, den Vertrag kündigen.

erwohnen jedenfalls für eine angemessene Zeit geschuldet wäre. Der Vertragspartner könnte den neu geschaffenen Wohnraum in Folge einer solchen gerichtlichen Entscheidung also gegebenenfalls auch für Zwecke des Ferien- oder Zweitwohnens nutzen.

Angesichts des akuten Handlungsbedarfs der Sylter Gemeinden bleibt jedoch zu entscheiden, ob dieses Risiko vertretbar in Kauf genommen werden kann. Zur Sicherung des allgemeinen Erfordernisses der Verhältnismäßigkeit empfehlen sich jedenfalls Härte- und Anpassungsklauseln für den Vertragsvollzug bzw. ein entsprechender Passus über den Vertragszweck in der Präambel.

### c) Koppelungsverbot

Das verwaltungsrechtliche Koppelungsverbot kennt zwei Aspekte: Erstens zielt es auf ein Verbot des Verkaufs von Hoheitsrechten. So ist nach § 11 Abs. 2 S. 2 BauGB die „*Vereinbarung einer vom Vertragspartner zu erbringenden Leistung [...] unzulässig, wenn er auch ohne sie einen Anspruch auf die Gegenleistung hätte.*“ Dies ist im vorliegenden Fall jedoch von weniger Belang, da nach § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB ohnehin kein Anspruch auf die Aufstellung von Bauleitplänen bestehen kann.

Der zweite Aspekt des Koppelungsverbots bezieht sich demgegenüber auf den Zusammenhang von Leistung und Gegenleistung. So darf „*durch verwaltungsrechtlichen Vertrag nichts miteinander verknüpft werden [...], was nicht schon ohnedies ‚im inneren Zusammenhang‘ zueinander steht*“<sup>81</sup>, vgl. § 56 Abs. 1 S. 2 VwVfG.<sup>82</sup> An einem inneren, sachlichen Zusammenhang fehlt es, „*wenn die vom Bürger zu erbringende Leistung einem anderen öffentlichen Interesse zu dienen bestimmt ist als die von der Behörde zu erbringende oder von ihr in Aussicht gestellte Leistung.*“<sup>83</sup> Werden durch den städtebaulichen Vertrag die bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen für die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum auf der

<sup>81</sup> BVerwGE 42, 331, 338 f.; 111, 162, 169.

<sup>82</sup> § 56 VwVfG (1) [...] Die Gegenleistung muss den gesamten Umständen nach angemessen sein und im sachlichen Zusammenhang mit der vertraglichen Leistung der Behörde stehen.

<sup>83</sup> BVerwGE 111, 162, 169.

Seite der Gemeinde mit einer speziellen Nutzungsform dieses neu geschaffenen Wohnraums verknüpft, sind Leistung und Gegenleistung eng miteinander verknüpft, da sie sich auf dasselbe Objekt, den neu geschaffenen Wohnraum, beziehen. Ein entsprechender städtebaulicher Vertrag verbindet somit gemeindliche Planung einerseits und deren Absicherung durch Gegenleistungen andererseits, die der Verwirklichung der der Planung innewohnenden städtebaulichen Ziele zu dienen bestimmt sind.<sup>84</sup>

Der Abschluss eines städtebaulichen Vertrages wird daher regelmäßig zulässig sein, wenn die Gemeinde die bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen für die Verdichtung des Wohnraums auf einem bebauten Grundstück oder für die Bebauung eines unbebauten Grundstücks schafft und sich der Bauherr dafür im Gegenzug zur Nutzung des neu geschaffenen Wohnraums zu Zwecken des Dauerwohnens verpflichtet. Dies gilt – wie bereits von *Wickel* angesprochen – zumindest, wenn die allgemeine bauleitplanerische Festsetzung des Dauerwohnens als Regelung der baulichen Nutzung generell oder im konkreten Einzelfall ausscheidet.<sup>85</sup>

### 3. Städtebaulicher Vertrag zur Sicherung des bezahlbaren Dauerwohnens

#### a) Angemessenheit von Leistung und Gegenleistung

Eine Beschränkung auf *bezahlbares* Dauerwohnen beschränkt nicht nur die bauliche, sondern auch die wirtschaftliche Nutzung des Wohnraums. Dementsprechend steigen die Voraussetzungen der Angemessenheit von Leistung und Gegenleistung an.

Die möglichen Leistungen der Gemeinde bleiben die gleichen wie bei einem städtebaulichen Vertrag zur Sicherung des Dauerwohnens. Für die Leistung der Vertragspartner, die über die Beschränkung auf das Dauerwohnen hinausgehen, sind demgegenüber unterschiedliche Ausgestaltungen denkbar:

Zum einen kommt eine Mietpreisbindung in Betracht. Auch diese zusätzliche Verpflichtung wird die Leistung des Vertragspartners in Anbetracht

---

<sup>84</sup> Hierzu BVerwGE 92, 56, 65.

<sup>85</sup> S. Gutachten von Wickel, S. 136.

der sehr strengen Vorgaben des Regionalplans für den Planungsraum V, Landesteil Schleswig, Abschnitte 4. 1. (2), (3), (5), (7); 6.4.2 Nr. 2 insgesamt nicht unangemessen werden lassen. So soll nach diesen Vorgaben der Wohnungsneubau nur noch den tatsächlichen Bedarf der einheimischen Bevölkerung decken. Nachverdichtungen sind restriktiv zu handhaben.

Bei der Ermittlung einer angemessenen Höhe des Mietpreises kann Beachtung finden, dass die Mieten, die für ein Dauerwohnen erzielt werden können, für gewöhnlich deutlich geringer sein werden als die Mieten für ein Ferien- oder Zweitwohnen. Aufgrund der sehr restriktiven landesplanungsrechtlichen Vorgaben wäre es wohl auch zulässig, einen Preis festzulegen, der einen gewissen Abschlag vom marktüblichen Preis vornimmt. Problematisch ist jedoch, dass auf der Insel Sylt der Markt für Wohnungen zum Zweck des Dauerwohnens unter Ausschluss des Ferien- oder Zweitwohnens nur sehr eingeschränkt funktioniert und damit bereits ein „marktüblicher“ Preis für Dauerwohnen nur unter Schwierigkeiten abgeschätzt werden kann. Daher empfiehlt es sich, die Abschätzung auf eine entsprechende fachliche Fundierung, etwa auf Gutachten zu stützen oder einen allgemeinen Mietspiegel zu erstellen und fortzuschreiben, aus dem die Angemessenheit der Miethöhe abgeleitet werden kann.

Als weitere Leistung des Vertragspartners kommt in Betracht, der Gemeinde ein Belegungsrecht der Wohnung einzuräumen. Dies wäre für die Sylter Gemeinden jedoch mit relativ hohem Aufwand verbunden, da sie in diesem Fall den Mieter nach konsistenten Kriterien auswählen müsste. Die jeweiligen Bewerber hätten zumindest einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung nach ständiger Verwaltungspraxis. Zudem hätte der Vermieter keinen Einfluss mehr auf die Person des Mieters, was sich insbesondere bei Schwierigkeiten und Auseinandersetzungen während des Mietverhältnisses negativ auswirken dürfte. Diese Faktoren müssen bei der Beurteilung der Angemessenheit berücksichtigt werden, so dass die Sylter Gemeinden sich gegebenenfalls zu weiteren Gegenleistungen verpflichten müssten. Denkbar wäre hier beispielsweise die Einräumung eines Vetorechts des Vermieters gegen die Auswahl der Gemeinde oder gegebenenfalls sogar eine finanzielle Einstandspflicht der Gemeinde im gewissen Umfang. Die Einräumung eines Belegungsrechts wäre daher

für die Sylter Gemeinden mit erheblichen Risiken verbunden, wenn Leistung und Gegenleistung einander angemessen sein sollen.

Alternativ erscheint es aber möglich und gegebenenfalls auch zweckmäßig, den Vertragspartner darauf zu verpflichten, seine Mieter anhand genau definierter Kriterien (Dauer des bisherigen Wohnens in der Gemeinde, familiäre, soziale Situation etc.) auszuwählen, sofern diese den Kreis der potentiellen Mieter nicht zu stark verengen.<sup>86</sup> Zur Absicherung der kriterienentsprechenden Mieterauswahl kann auch ein Zustimmungsvorbehalt zugunsten der Gemeinde vereinbart werden.

Die Sicherungen der Bezahlbarkeit können jedoch nur auf bestimmte Zeit vereinbart werden, bedürfen also der Befristung. Denn insbesondere die Mietpreisbindung stellt eine erhebliche Einschränkung der Eigentumsrechte aus Art. 14 Abs. 1 GG dar. Wäre die Bindung unbefristet, würde sich diese Einschränkung dauerhaft perpetuieren, während die Leistung der Gemeinde lediglich einmal erbracht wird. Aufgrund des Erfordernisses der vertraglichen Angemessenheit ist daher eine unbefristete Sicherung der Bezahlbarkeit nicht möglich.<sup>87</sup>

Auf welchen Zeitraum sich die Verpflichtungen des Vertragspartners erstrecken können, wird grundsätzlich im Einzelfall zu entscheiden sein. Sind Preisanpassungsklauseln vereinbart, die Erhöhungen ermöglichen, dürfte eine längere Zeitspanne angemessen sein als wenn dies nicht der Fall ist. Allgemein dürfte der zulässige Zeitraum umso kürzer sein, je stärker der vereinbarte Mietpreis von einem marktüblichen Preis abweicht. Insgesamt könnte es sachdienlich sein, die durch die Verdichtung bedingte Bodenwertsteigerung als Anhaltspunkt für das Ausmaß der wirtschaftlichen Beschränkung zu nehmen. In diesem Fall wäre die Grenze der Angemessenheit erreicht, wenn die wirtschaftlichen Beschränkungen wesentlich über die Bodenwertsteigerung hinausgingen.

---

<sup>86</sup> Zur Thematik der Wohnungsbelegungsrechte und Mietobergrenzen als Inhalt einer beschränkt persönlichen Dienstbarkeit s. [GGSC]-Gutachten, Stand: Februar 2014, Teil B II 1 b) bb).

<sup>87</sup> Vgl. auch das [GGSC]-Gutachten, Stand: Februar 2014, Teil B II 1 a) bb).



## b) Koppelungsverbot

Ein innerer Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung besteht auch dann, wenn die Gegenleistung nicht nur aus der Beschränkung auf das Dauerwohnen besteht, sondern weiter auf „bezahlbares“ Dauerwohnen im neu geschaffenen Wohnraum eingeschränkt ist.

## 4. Bewertung

Der städtebauliche Vertrag eignet sich damit als Mittel, um bezahlbares Dauerwohnen zu erreichen. Aufgrund der sehr restriktiven regionalplanerischen Festsetzungen für die Insel Sylt kommt bereits der bauleitplanerischen Ermöglichung einer Nachverdichtung sehr hohes Gewicht zu, so dass als Leistung des Vertragspartners die kumulativen Festlegungen sowohl auf das Dauerwohnen als auch auf dessen Bezahlbarkeit angemessen sein werden.

Es kann begründet argumentiert werden, dass sich die Gemeinde das „Dauerwohnen“ unbefristet zusichern lassen kann, sofern die Verpflichtung auf das Dauerwohnen nicht als genuine Gegenleistung, sondern als Teil der Geschäftsgrundlage gesehen wird. Hierfür spricht, dass diese Verpflichtung erst die bauplanungsrechtliche Änderung ermöglicht, welche ihrerseits von der Rechtsprechung als Geschäftsgrundlage eingeordnet wird. Da noch keine Rechtsprechung für diese konkrete Situation vorliegt, ist jedoch offen, ob die befassten Gerichte dieser Ansicht folgen würden.

Auf die Bezahlbarkeit kann die Gemeinde ihren Vertragspartner nur für einen befristeten Zeitraum verpflichten. Hier wird regelmäßig die Frage zu prüfen sein, welche Beschränkungen der wirtschaftlichen Ausnutzbarkeit des Grundstücks noch als angemessen gelten können. In der Rechtsprechung lässt sich eine Tendenz ausmachen, vertragliche Regelungen nur bei krasser Unangemessenheit als unwirksam zu verwerfen und dafür einen tendenziell strengeren Maßstab an die Vollzugsebene anzulegen.<sup>88</sup> Daher empfehlen sich insbesondere für den Vollzug Anpassungs- und Härtefallklauseln.

Insgesamt stellt sich der städtebauliche Vertrag im Vergleich zur Ausübung von Vorkaufsrechten und der Enteignung als das deutlich mildeste Mittel zur Förde-

---

<sup>88</sup> Grziwotz, MittBayNot 2006, 324.

zung des bezahlbaren Dauerwohnens dar. Während die Ausübung des Vorkaufsrechts und die Enteignung erhebliche Eingriffe in die Rechte der Betroffenen darstellen, verfolgt der städtebauliche Vertrag einen Ansatz der Kooperation zwischen Gemeinde und Privaten, die die Baulast tragen. Im Rahmen dieser Kooperation ist es der Gemeinde möglich, die konkret entscheidenden Punkte mit ihrem Kooperationspartner zu regeln. Der städtebauliche Vertrag erzielt damit eine wesentlich bessere „Feinsteuerung“ als die Ausübung des Vorkaufsrechts oder die Enteignung, die der Gemeinde das Eigentum am Grundstück verschaffen, ohne dass hierdurch bereits die Ermöglichung des bezahlbaren Dauerwohnens erreicht wäre. Zudem wird er regelmäßig weniger streitanfällig als die Ausübung eines Vorkaufsrechts oder eine Enteignung sein. Welches der untersuchten Instrumente im Einzelfall zur Anwendung gelangen soll bzw. kann, richtet sich primär nach der konkreten Situation. Soweit der Grundstückseigentümer keine Verkaufsabsichten hat, scheidet das Vorkaufsrecht bereits aus diesem Grunde aus. Werden der Gemeinde hingegen Verkaufsabsichten des Eigentümers eines geeigneten Grundstücks bekannt, so ist es eine Frage der Opportunität und der Verhandlungsstrategie, ob eine (den städtebaulichen Zielen der Gemeinde entsprechende) Entwicklungsbereitschaft des Eigentümers motiviert werden kann oder er sich schlicht des Grundstücks (z.B. aus Altersgründen) entledigen will, so dass lediglich die Ausübung des Vorkaufsrechts – oder eine unmittelbare Einleitung von Verhandlungen mit dem Erwerber - in Betracht kommt. Will der Eigentümer eines geeigneten Grundstücks dieses weder selbst entwickeln noch veräußern, bleibt nur die Option, die Voraussetzungen einer Enteignung auszuloten und abzuwägen, ob die insoweit bestehenden hohen rechtlichen Hürden überwindbar erscheinen. Im Zweifelsfalle empfiehlt es sich, zunächst die Erfolgsaussichten einer kooperativen – vertraglichen – Lösung auszuloten.

## **Teil C**

### **Zusammenfassung**

Um Zugriff auf geeignete Grundstücke Privater zu erlangen, kann sich die Gemeinde der gesetzlichen Vorkaufsrechte bedienen, Grundstücke enteignen oder städtebauliche Verträge schließen.

## I. Gesetzliche Vorkaufsrechte

1. Gesetzliche Vorkaufsrechte bestehen insbesondere im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung, können aber auch durch gesonderte Satzung begründet werden.
2. Ausgelöst werden die Verkaufsrechte durch den *Verkauf* des jeweiligen Grundstücks, *nicht durch eine Änderung der Nutzung*, die städtebaulich das genuine Problem darstellen. Vorkaufsrechte werden nicht ausgelöst beim Kauf von Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz und können daher relativ leicht umgangen werden.
3. In der Rechtswissenschaft ist streitig, ob die Ausübung von Vorkaufsrechten ausgeschlossen ist, wenn das entsprechende Grundstück gegenwärtig zweckkonform (hier zum Zweck des Dauerwohnens) genutzt wird, aber nach dem Verkauf eine zukünftige Nutzung zu erwarten ist, die dem städtebaulichen Zweck zuwiderläuft (hier z. B. als Zweitwohnung).
4. Die Ausübung des Vorkaufsrechts muss stets durch das *Wohl der Allgemeinheit* gerechtfertigt sein, was bei einer Ausübung zum Zweck der Ermöglichung des Dauerwohnens angesichts der räumlichen Begrenztheit der Insel Sylt regelmäßig zu bejahen sein wird.
5. Eine *Herabsetzung des Kaufpreises auf den Verkehrswert* ist im Fall überteuerter Veräußerungen möglich. Gegebenenfalls entstehen dann jedoch Nachforderungsansprüche des Veräußerers, sofern die Gemeinde das Grundstück nicht fristgerecht dem verfolgten Zweck zuführt.
6. Eine Ausübung des Vorkaufsrechts *zu Gunsten Dritter* ist möglich. Vorteilhaft ist hieran, dass für die Gemeinde keine Grunderwerbssteuer anfällt. Mögliche Nachteile liegen in der Haftung der Gemeinde als Gesamtschuldnerin neben dem Erwerber.
7. Schließlich muss die Gemeinde das Grundstück *weiterveräußern*, sobald die Zweckverwirklichung möglich ist.

## II. Enteignungen

1. Enteignungen sind aufgrund der Bedeutung der Eigentumsrechte als Freiheitsrechte und aufgrund der historischen Erfahrungen ein *sehr sensibles Thema*. Die Entscheidung, ein Grundstück zu enteignen, sollte insbesondere auch im Hinblick auf die *Außendarstellung* der Gemeinde Sylt reflektiert werden.
2. Enteignungen sind insbesondere zur Durchsetzung eines Baugebots oder als planakzessorische Enteignungen möglich.
3. Sie sind lediglich *ultima ratio*, daher sind zuvor alle anderen Handlungsinstrumente zur Förderung des bezahlbaren Dauerwohnens in Betracht zu ziehen.
4. Enteignungen müssen *vom Gemeinwohl erfordert* sein. Folglich muss ein besonders schwerwiegendes, dringendes öffentliches Interesse die Enteignung gerade zum konkreten Zeitpunkt erfordern
5. Besonderes Augenmerk ist auf die *Verhältnismäßigkeit* der Enteignung zu legen. Daher ist eine umfassende Schaden-Nutzen-Bilanz erforderlich.
6. Die notwendige *Entschädigung* erfolgt in der Regel durch Geld und richtet sich nach dem Verkehrswert des Grundstücks, muss aber auch Folgeschäden umfassen.

## III. Städtebauliche Verträge

1. Der Abschluss eines städtebaulichen Vertrags stellt ein Mittel der Kooperation zwischen Gemeinde und Privaten dar und ermöglicht eine präzise Feinsteuerung.
2. Möglich ist die *Sicherung des Dauerwohnens* durch einen städtebaulichen Vertrag hauptsächlich, wenn eine Festlegung des Dauerwohnens bauplanungsrechtlich nicht möglich ist. Ansonsten besteht gegebenenfalls eine Planungspflicht, die vorrangig zu erfüllen ist.
3. Für die Zulässigkeit des städtebaulichen Vertrags ist insbesondere die *Angemessenheit* der vertraglichen Regelungen entscheidend. Bei dieser Beurteilung kann eingestellt werden, dass der bauplanerischen *Ermöglichung der Verdich-*

*tung* aufgrund der sehr restriktiven Vorgaben des Regionalplans bereits *hohes Gewicht* zukommt.

4. Zur *Sicherung des Dauerwohnens* könnte eine unbefristete Verpflichtung zulässig sein, da die Verpflichtung auf diese Nutzungsstruktur ebenso wie die bauleitplanerische Entscheidung die Geschäftsgrundlage darstellt und speziell die bauleitplanerische Änderung erst ermöglicht. Es ist allerdings offen, ob die Rechtsprechung dem folgen würde oder die Bindungsfristen aus den „Einheimischenmodellen“ auch auf entsprechende städtebauliche Verträge übertragen würde. Jedenfalls sollte in der Regel nur die Nutzungsstruktur des neu geschaffenen, nicht des bereits vorhandenen Wohnraums beschränkt werden.
5. Zur *Sicherung des bezahlbaren Dauerwohnens* kommt daneben insbesondere eine Mietpreisbindung in Betracht. Gegebenenfalls können auch eine Verpflichtung auf Auswahl nach bestimmten Kriterien oder aus einem bestimmten Bewerberkreis sowie die Vereinbarung von Belegungsrechten zweckmäßig sein.
6. Wird (ggf. zusätzlich) die Bezahlbarkeit vereinbart, bedarf die Beschränkung der wirtschaftlichen Ausnutzbarkeit einer *Befristung*. Deren Dauer richtet sich nach dem Einzelfall, wobei die durch die Verdichtung bedingte Bodenwertsteigerung des Grundstücks als Anhaltspunkt dienen kann.
7. In allen Fällen empfehlen sich aufgrund der langen Laufzeiten der *Verträge Härte- und Anpassungsklauseln* für den Vertragsvollzug.

## **Teil D** **Bewertung**

In der Praxis dürfte für die Ausübung von Vorkaufsrechten nur ein sehr geringer Anwendungsbereich eröffnet sein. Auch die Enteignung dürfte sich als ultima ratio nur in absoluten Ausnahmefällen als Mittel der Wahl darstellen. Beide Instrumente lassen die Gemeinde passiv, die weder den Verkaufsfall als Bedingung der Ausübung des Vorkaufsrechts noch die Nichterfüllung eines Baugebots als einen möglichen Grund der Enteignung gezielt fördern kann oder darf. Die Gemeinde ist hier vielmehr auf ein beobachtendes Abwarten beschränkt.

Beiden Instrumenten ist ferner gemein, dass sie relativ streitanfällig sind und daher unter Umständen langwierige Gerichtsverfahren nach sich ziehen. So liegt eine Klage im Fall der Ausübung eines Vorkaufsrechtes vor allem für denjenigen nahe, der das mit dem Vorkaufsrecht belastete Grundstück erwerben wollte. Auch im Fall der Herabsetzung des Kaufpreises auf den Verkehrswert ist mit einer erhöhten Klagewahrscheinlichkeit zu rechnen. Im Fall der Enteignung liegt die hohe Streitanfälligkeit bereits in dem massiven Eingriff in das grundgesetzlich geschützte Eigentumsrecht begründet. Selbst wenn der Grundstückseigentümer die Enteignung als solche hinnimmt, wird er häufig auf eine möglichst hohe Entschädigung dringen und diese gegebenenfalls im Klageweg einfordern. Daher hat sowohl die Ausübung eines Vorkaufsrechts als auch die Enteignung ein deutlich erhöhtes Konfliktpotential inne.

Die Möglichkeit des Abschlusses eines städtebaulichen Vertrages wird aufgrund seines kooperativen Charakters in mehr Fällen als die Ausübung eines Vorkaufsrechts oder die Enteignung eröffnet sein. Die Gemeinde kann mit dem Instrument des städtebaulichen Vertrags aktiv ihre Zielsetzungen für eine Förderung des Dauerwohnens verfolgen, indem sie gezielt auf Eigentümer von möglicherweise geeigneten Grundstücken zugeht. Während die Ausübung eines Vorkaufsrechts und die Enteignung jeweils deutliche Eingriffe in die Eigentumsrechte des Grundstückseigentümers darstellen, können Gemeinde und Grundstückseigentümer mit dem städtebaulichen Vertrag eine Regelung treffen, von der beide Seiten profitieren. Dementsprechend werden beide Seiten idealerweise daran interessiert sein, möglicherweise auftretende Konflikte zunächst im Vertragsverhältnis einer einvernehmlichen Lösung zuzuführen, bevor sie den Rechtsweg beschreiten.

Zudem lässt sich die Förderung des bezahlbaren Dauerwohnens durch den Abschluss eines städtebaulichen Vertrags deutlich einfacher erreichen als durch die Ausübung eines Vorkaufsrechts oder durch eine Enteignung. Denn während die Gemeinde durch die zwei letzteren Instrumente lediglich Zugriff auf Grundstücke erhält, ohne dass diese Grundstücke dadurch bereits für ein bezahlbares Dauerwohnen bereitstehen, verpflichtet sich der Vertragspartner im städtebaulichen Vertrag gerade dazu, Wohnraum für ein (bezahlbares) Dauerwohnen zur Verfügung zu stellen.

Das Instrument des städtebaulichen Vertrages hat damit zahlreiche Vorteile gegenüber der Ausübung eines Vorkaufsrechts und der Enteignung. Der Abschluss eines städtebaulichen Vertrages wird sich daher in den meisten Fällen besser für eine Förderung des bezahlbaren Dauerwohnens eignen und passgenauere Lösungen ermöglichen als die Ausübung eines Vorkaufsrechts oder die Enteignung.