

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Übersetzung: nein

Bau- und Bodenrecht

Rechtsquelle/n:

BauGB § 11 Abs. 2, § 144 Abs. 2 Nr. 3, § 145 Abs. 2, § 153 Abs. 2, § 155 Abs. 1 Nr. 3, § 155 Abs. 6

Titelzeile:

Angemessenheit eines öffentlich-rechtlichen Vertrags im städtebaulichen Sanierungsrecht

Leitsätze:

1. Bei städtebaulichen Verträgen über Sanierungsmaßnahmen kommt zur Konturierung des Gebots der Angemessenheit im Sinne von § 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB eine Orientierung am gesetzlichen Leitbild des Sanierungsrechts in Betracht. Angesichts der Offenheit des Sanierungsrechts für vertragliche Regelungen ist ein Vertrag nicht schon dann unangemessen, wenn er von den gesetzlichen Vorschriften abweicht. Zwischen dem gesetzlichen Leitbild und den vertraglichen Regelungen darf aber kein unauflösbarer Wertungswiderspruch bestehen.

2. Die Anrechnungsvorschrift des § 155 Abs. 1 Nr. 3 Alt. 2 BauGB ist nicht anwendbar, wenn der Eigentümer das Grundstück von einem Dritten zu einem sanierungsbeeinflussten Wert gekauft hat, ohne dass die Bodenwerterhöhungen durch eigene Leistungen des Verkäufers herbeigeführt worden sind.

3. Die Kaufpreisprüfung nach den § 144 Abs. 2 Nr. 3, § 145 Abs. 2, § 153 Abs. 2 BauGB dient nicht dem Schutz des Erwerbers vor einem zu hohen Kaufpreis, sondern den Sanierungszielen und der Absicherung der Ausgleichsbeträge.

Urteil des 4. Senats vom 18. Mai 2021 - BVerwG 4 C 6.19

I. VG Augsburg vom 30. Januar 2014

Az: VG Au 5 K 10.2044

II. VGH München vom 12. November 2018

Az: VGH 15 B 17.2006



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 4 C 6.19
VGH 15 B 17.2006

Verkündet
am 18. Mai 2021

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



ECLI:DE:BVerwG:2021:180521U4C6.19.0

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 18. Mai 2021
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Schipper,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt, Dr. Decker,
Prof. Dr. Külpmann und die Richterin am Bundesverwaltungsgericht
Dr. Emmenegger

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Bayerischen
Verwaltungsgerichtshofs vom 12. November 2018 wird zu-
rückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens mit
Ausnahme der außergerichtlichen Kosten des Beigelade-
nen.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger begehrt die Zahlung von 8,5 Millionen € nebst Zinsen aus abgetretenem Recht von der Beklagten.

- 2 Die Zedentin – die Firma F. GmbH & Co KG, im Folgenden: Fa. F. – kaufte mit notariellem Vertrag vom 12. Januar 2000 von der Bundesrepublik Deutschland (Bundesfinanzverwaltung) zwei ehemalige US-Wohnsiedlungen ("S. ..." und "C."), die im Geltungsbereich der Sanierungssatzung "Pfersee Nord" der Beklagten vom 30. Oktober 1998 in der geänderten Fassung vom 3. Dezember 1999 liegen. Die Kaufpreise in Höhe von 38,7 Millionen DM und 33 Millionen DM berücksichtigten (preiserhöhend), dass die Bundesrepublik Deutschland die Fa. F. von der Verpflichtung zur Zahlung künftiger sanierungsrechtlicher Ausgleichsbeträge an die Beklagte freistellte.
- 3 Am 7. Februar 2000 und am 30. November 2000 schloss die Fa. F. mit der Beklagten städtebauliche Verträge, in denen sie sich – im Hinblick auf die seinerzeit in Aufstellung befindlichen Bebauungspläne Nr. 284 (Gebiet S. ...) und 283 (Gebiet C.) – zur Durchführung näher bezeichneter städtebaulicher Maßnahmen auf eigene Kosten verpflichtete. Bei diesen Maßnahmen handelte es sich im Wesentlichen um Erschließungsmaßnahmen (Straßen, Kanal, Wasser, Heizenergieversorgung). Der Vertrag vom 7. Februar 2000 enthält ferner die Erklärung der Beklagten, dass sie den notariellen Kaufvertrag zwischen der Fa. F. und der Bundesrepublik Deutschland vom 12. Januar 2000 sanierungsrechtlich vorweg genehmige. In dem Vertrag vom 30. November 2000 wird der künftige Weiterverkauf der sanierten Wohnungen vorab genehmigt. Dieser Vertrag schließt eine Kostenerstattung im Sinne von § 155 Abs. 6 BauGB ausdrücklich aus.
- 4 Am 30. November 2000 vereinbarten die Beklagte und die Bundesrepublik Deutschland die Ablösung der Ausgleichsbeträge in Höhe von insgesamt 2,341 Millionen DM (= 1 196 935 €).
- 5 Nach Angaben des Klägers wandte die Fa. F. in der Folgezeit sanierungsbedingt rund 64,6 Millionen € auf. Am 12. Oktober 2007 trat sie ihre Ansprüche aus dem Kaufvertrag und den städtebaulichen Verträgen an den Kläger ab.
- 6 Der Kläger meint, die Fa. F. sei unzulässig "doppelt belastet" worden, indem sie mit dem Kaufpreis die sanierungsbedingte Bodenwerterhöhung bezahlt und zugleich die Sanierungskosten übernommen habe. Nachdem seine (Teil-)Klage auf

Zahlung von 8,5 Millionen € gegen die Bundesrepublik Deutschland bei den Zivilgerichten erfolglos geblieben war, wandte er sich an die Beklagte, die eine Zahlung ebenfalls ablehnte. Das Verwaltungsgericht wies seine daraufhin erhobene Klage ab.

- 7 Der Verwaltungsgerichtshof hat die Berufung zurückgewiesen: Der Kläger habe keine vertraglichen oder sonstigen Zahlungsansprüche gegen die Beklagte. Ansprüche im Sinne von § 155 Abs. 6 BauGB seien ausdrücklich bzw. konkludent ausgeschlossen worden. Die Verträge seien weder ganz noch teilweise unwirksam oder ergänzungsbedürftig. Es sei nicht unbillig, dass die Fa. F. die städtebaulichen Maßnahmen auf eigene Kosten durchführe, denn sie sei im Gegenzug von der Verpflichtung zur Zahlung des Ausgleichsbetrags freigestellt worden. Die von dem Kläger vermisste Möglichkeit, mit den Aufwendungen der Fa. F. auf den Ausgleichsbetrag anzurechnen, sei so bereits in vollem Umfang erfüllt worden. Eine "doppelte Belastung" der Fa. F. liege möglicherweise in der Zahlung eines zu hohen Kaufpreises an die Bundesrepublik Deutschland. Die Kaufpreisverhandlungen lägen jedoch allein im Verantwortungsbereich der Fa. F. Die Beklagte habe den Kaufvertrag sanierungsrechtlich genehmigen dürfen. Auch der hilfsweise geltend gemachte Anspruch auf Vertragsanpassung scheide danach aus.
- 8 Mit der Revision verfolgt der Kläger sein Begehren weiter. Er habe einen öffentlich-rechtlichen Anspruch auf Erstattung der von der Fa. F. aufgewandten Sanierungskosten aus abgetretenem Recht, weil die städtebaulichen Verträge unwirksam seien. Die Fa. F. habe bereits mit dem Kaufpreis den sanierungsbedingten Endwert bezahlt. Die in den städtebaulichen Verträgen vereinbarte Belastung mit den Sanierungskosten sei daher unangemessen. Jedenfalls aber ergebe sich ein Anspruch auf Kostenerstattung bei zutreffender Auslegung der Verträge bzw. ein Anspruch auf entsprechende Vertragsanpassung auf der Grundlage der darin vereinbarten salvatorischen Klauseln.
- 9 Die Beklagte verteidigt das angegriffene Urteil.
- 10 Der Beigeladene hat sich nicht geäußert.

II

- 11 Die Revision ist unbegründet. Das angefochtene Urteil verstößt nicht gegen re-
visibles Recht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 VwGO).
- 12 Der Kläger hat weder vertragliche noch gesetzliche Ansprüche auf Kostenerstat-
tung gegen die Beklagte aus abgetretenem Recht.
- 13 1. Nach der Auslegung durch das Berufungsgericht ergeben sich aus den städte-
baulichen Verträgen keine Ansprüche der Fa. F. auf Kostenerstattung gegen die
Beklagte (UA Rn. 18 ff.). Erstattungsansprüche nach § 155 Abs. 6 BauGB seien
darin ausdrücklich oder konkludent ausgeschlossen worden. § 2 Nr. 8 Ab-
schnitt C des Vertrags vom 7. Februar 2000 ändere daran nichts, weil es sich
dabei um eine einseitige Erklärung der Fa. F. zur Verwendung des Aus-
gleichsbetrags handele. Nach dem Inhalt der Verträge habe die Fa. F. das unter-
nehmerische Risiko für den wirtschaftlichen Erfolg ihrer Projekte allein tragen
sollen.
- 14 An diese Auslegung ist der Senat gebunden. Bei der Ermittlung des gewollten
Inhalts von Verträgen handelt es sich um Tatsachenfeststellungen, die das Revi-
sionsgericht nach Maßgabe von § 137 Abs. 2 VwGO binden. Die Bindung tritt
– vorbehaltlich erfolgreicher Verfahrensrügen – nur dann nicht ein, wenn die
vom Tatsachengericht vorgenommene Auslegung einen Rechtsirrtum oder ei-
nen Verstoß gegen allgemeine Erfahrungssätze, Denkgesetze oder gesetzliche
Auslegungsregeln (§§ 133, 157 BGB) erkennen lässt (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil
vom 30. Mai 2012 - 9 C 5.11 - Buchholz 406.11 § 246a BauGB Nr. 1 Rn. 30
m.w.N.).
- 15 a) Die gegen die Vertragsauslegung erhobenen Verfahrensrügen greifen nicht
durch.
- 16 aa) Eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör ist nicht dargetan.

- 17 Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass ein Gericht das Beteiligtenvorbringen zur Kenntnis genommen und in Erwägung gezogen hat. Deshalb müssen im Einzelfall besondere Umstände deutlich machen, dass nach dem Rechtsstandpunkt des Gerichts entscheidungserhebliches Tatsachenvorbringen eines Beteiligten entweder überhaupt nicht zur Kenntnis genommen oder doch bei der Entscheidung nicht erwogen worden ist (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 18. Dezember 2014 - 4 C 35.13 - NVwZ 2015, 656 Rn. 42 m.w.N.). Das zeigt die Revision nicht auf.
- 18 Der Kläger vermisst Ausführungen zur Anrechnungsregelung des § 155 Abs. 1 Nr. 3 BauGB. Das führt nicht auf einen Gehörsverstoß. Das Berufungsgericht hat sein Vorbringen, die Fa. F. sei durch Übernahme der Sanierungskosten und Zahlung eines sanierungsbeeinflussten Kaufpreises zu Unrecht "doppelt" belastet worden, zur Kenntnis genommen (UA Rn. 4 und 6). Es hat ihm aber im Hinblick auf das Verhältnis der Fa. F. zur Beklagten keine rechtliche Bedeutung beigemessen (UA Rn. 23). Gleiches gilt für die Rüge, das Berufungsgericht habe übergangen, dass die Ausgleichsbeträge nach dem übereinstimmenden Willen der Vertragsparteien von der Bundesrepublik Deutschland hätten entrichtet werden sollen (vgl. UA Rn. 2, 3, 20, 22 und 23). Schließlich trifft nicht zu, dass das Berufungsgericht über die Genehmigung des Kaufvertrags im städtebaulichen Vertrag vom 7. Februar 2000 hinweggesehen hat. Es hat daraus aber keine rechtliche Verantwortung der Beklagten für die Höhe des Kaufpreises hergeleitet (UA Rn. 23).
- 19 bb) Die Rüge, das Urteil sei nicht mit Gründen versehen (§ 138 Nr. 6 VwGO), geht fehl. An diesem Mangel leidet ein Urteil erst dann, wenn die Entscheidungsgründe vollständig oder zu wesentlichen Teilen des Streitgegenstandes fehlen oder rational nicht nachvollziehbar, sachlich inhaltslos oder aus sonstigen Gründen derart unbrauchbar sind, dass sie unter keinem denkbaren Gesichtspunkt geeignet sind, den Urteilstenor zu tragen (stRspr, vgl. nur BVerwG, Beschlüsse vom 21. April 2015 - 7 B 9.14 - Buchholz 451.222 § 3 BBodSchG Nr. 3 Rn. 25 und vom 6. November 2019 - 4 B 52.18 - juris Rn. 9). Dafür ist nichts ersichtlich.

- 20 b) Die Auslegung der Verträge durch das Berufungsgericht ist nach Maßgabe der o.g. Grundsätze nicht zu beanstanden.
- 21 Nach der revisiblen Auslegungsregel des § 133 BGB ist bei der Auslegung von Willenserklärungen nicht der innere, sondern der erklärte Wille maßgebend, wie ihn der Adressat bei objektiver Würdigung verstehen konnte (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 20. März 2003 - 2 C 23.02 - Buchholz 316 § 54 VwVfG Nr. 14 S. 3 f. m.w.N.). Eine sachgerechte Vertragsauslegung hat zudem den gesamten Wortlaut der getroffenen Vereinbarung in den Blick zu nehmen (BVerwG, Urteil vom 19. Januar 1990 - 4 C 21.89 - BVerwGE 84, 257 <265>). Diesen Anforderungen wird die Auslegung des Berufungsgerichts gerecht. Es hat weder den Wortlaut der schriftlichen Vereinbarung noch deren tatsächlichen Sinn und Regelungsgehalt verfehlt oder unstreitigen Prozessstoff zur Klärung des rechtlich Gewollten nicht berücksichtigt.
- 22 Der Einwand des Klägers, bei der Bewertung von § 2 Nr. 8 Abschnitt C des Vertrags vom 7. Februar 2000 als einseitiger Erklärung der Fa. F. habe das Berufungsgericht die beiderseitigen Vereinbarungen in Abschnitt B § 5 zur Übernahme der sanierungsrechtlichen Ausgleichsbeträge durch die Bundesrepublik Deutschland übersehen, greift nicht durch. Das Berufungsgericht hat geprüft, ob sich aus den städtebaulichen Verträgen Erstattungsansprüche der Fa. F. gegen die Beklagte ergeben. Seine Auslegung, dass die Verträge dafür vor allem mit Blick auf die Regelung zur Kostentragung des Bauwerbers in § 1 Nr. 3 Abschnitt C und den Ausschluss von Erstattungsansprüchen nach § 155 Abs. 6 BauGB in § 3 Abschnitt D des Vertrags vom 30. November 2000 nichts hergeben (vgl. UA Rn. 22), ist nachvollziehbar und vertretbar. Der Kläger selbst ist nach seinen Einlassungen (UA Rn. 20) bei Abschluss der städtebaulichen Verträge von einem etwaigen Erstattungsanspruch der Fa. F. gegen die Bundesrepublik Deutschland ausgegangen und hat dementsprechend zunächst gegen diese (erfolglos) Klage vor den Zivilgerichten erhoben.
- 23 2. Gesetzliche Erstattungsansprüche hat das Berufungsgericht ebenfalls ohne Verletzung revisiblen Rechts abgelehnt.

- 24 Als Anspruchsgrundlagen kommen ein öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch (vgl. BVerwG, Urteil vom 23. August 1991 - 8 C 61.90 - BVerwGE 89, 7 S. 8 f.), ein selbständiger Kostenerstattungsanspruch nach § 155 Abs. 6 BauGB (vgl. BVerwG, Beschluss vom 26. März 1985 - 4 B 9.85 - Buchholz 406.15 § 41 StBauFG Nr. 1 S. 3) oder ein Anspruch aus öffentlich-rechtlicher Geschäftsführung ohne Auftrag analog § 683 Satz 1 BGB (vgl. BVerwG, Urteil vom 6. September 1988 - 4 C 5.86 - BVerwGE 80, 170) in Betracht. Welche dieser Anspruchsgrundlagen vorrangig heranzuziehen wäre und ob deren Voraussetzungen im Einzelnen vorliegen, kann auch im Revisionsverfahren dahinstehen. Alle Ansprüche setzen voraus, dass die städtebaulichen Verträge vom 7. Februar 2000 und 30. November 2000 ganz oder teilweise unwirksam sind. Das ist – wie das Berufungsgericht zutreffend angenommen hat – nicht der Fall. Ohne Bundesrechtsverstoß hat es insbesondere eine Nichtigkeit der Verträge wegen eines Verstoßes gegen das Gebot der Angemessenheit der vereinbarten Leistungen (Art. 59 Abs. 1 BayVwVfG i.V.m. § 134 BGB i.V.m. § 11 Abs. 2 BauGB) verneint.
- 25 a) Gemäß § 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB müssen die vereinbarten Leistungen eines städtebaulichen Vertrags den gesamten Umständen nach angemessen sein. Mit dem Begriff der Angemessenheit ist das aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitende Übermaßverbot angesprochen, dessen Funktion in der Abwehr unverhältnismäßiger Belastungen des Einzelnen durch den Staat liegt (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. März 2011 - 4 C 11.10 - BVerwGE 139, 262 Rn. 20 m.w.N.). Das Gebot der Angemessenheit verlangt, 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 steht und auch sonst keine Anhaltspunkte dafür gegeben sind, dass die Gegenleistung eine unzumutbare Belastung bedeutet (stRspr, vgl. BVerwG, Beschluss vom 20. November 2012 - 4 B 7.12 - ZfBR 2013, 177 <178> m.w.N.). Maßgeblich sind die zwischen den Beteiligten getroffenen Vereinbarungen. Auf den Inhalt von Verträgen, die der private Vertragspartner der Gemeinde mit einem Dritten geschlossen hat, kommt es dagegen grundsätzlich nicht an. Anderes gilt etwa dann, wenn die Gemeinde aus diesen Vereinbarungen beim Abschluss eines städtebaulichen Vertrags zu Lasten ihres Vertragspartners einen von der Rechtsordnung missbilligten Vorteil zieht.

- 26 Zur Konturierung des Gebots der Angemessenheit kommt eine Orientierung am gesetzlichen Leitbild des städtebaulichen Sanierungsrechts in Betracht. Angesichts der Offenheit des Sanierungsrechts für vertragliche Regelungen (vgl. § 146 Abs. 3 Satz 1 BauGB, § 11 Abs. 1 BauGB) ist ein Vertrag nicht schon dann unangemessen, wenn er von den gesetzlichen Vorschriften abweicht. Zwischen dem gesetzlichen Leitbild und den vertraglichen Regelungen darf aber kein unauflösbarer Wertungswiderspruch bestehen.
- 27 b) Nach diesen Maßstäben sind die in den städtebaulichen Verträgen vereinbarten Leistungen nicht unangemessen. Die Verträge stehen nicht in einem unauflösbaren Wertungswiderspruch zu den § 155 Abs. 1 Nr. 2, § 155 Abs. 6 sowie den § 155 Abs. 1 Nr. 3, § 145 Abs. 2 und § 153 Abs. 2 Satz 1 BauGB.
- 28 aa) Die Durchführung von Ordnungsmaßnahmen nach § 147 BauGB und Baumaßnahmen im Sinne von § 148 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 BauGB obliegt der Gemeinde. Gemäß § 146 Abs. 3 Satz 1 BauGB kann sie – wie hier die Beklagte – die Durchführung dieser Maßnahmen aber auf Grund eines Vertrages ganz oder teilweise dem Eigentümer überlassen. Der Eigentümer kann die ihm entstandenen Kosten nach § 155 Abs. 1 Nr. 2 Halbs. 2 BauGB auf den Ausgleichsbetrag anrechnen. Dieser verringert sich kraft Gesetzes um die aufgewandten Kosten, ohne dass es einer Aufrechnungserklärung bedarf (vgl. BVerwG, Beschluss vom 26. März 1985 - 4 B 9.85 - Buchholz 406.15 § 41 StBauFG Nr. 1 S. 3).
- 29 Die Fa. F. konnte die Aufwendungen für die übernommenen Sanierungsmaßnahmen nicht nach § 155 Abs. 1 Nr. 2 Halbs. 2 BauGB anrechnen, weil sie nicht Schuldnerin der Ausgleichsbeträge geworden ist. Gemäß Abschnitt B § 5 der städtebaulichen Verträge sind die Ausgleichsbeträge aufgrund eigenständiger vertraglicher Vereinbarungen von der Bundesrepublik Deutschland zu entrichten. § 5 knüpft an der entsprechenden Vereinbarung in Abschnitt VIII Nr. 3 des Kaufvertrages zwischen der Fa. F. und der Bundesrepublik Deutschland vom 12. Januar 2000 an.
- 30 Das ist mit Blick auf das Ziel des § 155 Abs. 1 Nr. 2 Halbs. 2 BauGB, eine Doppelbelastung des Eigentümers durch Aufwendungen für Sanierungsmaßnahmen einerseits und Ausgleichsbeträge für die dadurch bewirkte Bodenwerterhöhung

andererseits zu verhindern, nicht unangemessen. Ausgleichsbetrag und Sanierungsaufwand sind weder zwingend noch regelmäßig gleich hoch. Gemäß § 154 Abs. 1 Satz 1 BauGB bemisst sich der Ausgleichsbetrag nicht nach dem Sanierungsaufwand, sondern nach der Bodenwerterhöhung des jeweiligen Grundstücks. Mehr als eine Verringerung des Ausgleichsbetrages auf 0 € lässt sich mittels Anrechnung nach § 155 Abs. 1 Nr. 2 Halbs. 2 BauGB nicht erreichen. Dem entspricht die vertragliche Gestaltung, weil sie die Fa. F. von der Zahlung von Ausgleichsbeträgen insgesamt freistellt.

- 31 bb) Weitergehende Kostenerstattungsansprüche im Sinne von § 155 Abs. 6 BauGB für Ordnungsmaßnahmen oder Baumaßnahmen nach § 148 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 BauGB sind in den städtebaulichen Verträgen nach den bindenden Feststellungen des Berufungsgerichts ausdrücklich bzw. konkludent ausgeschlossen worden. Das ist nach § 155 Abs. 6 letzter Halbs. BauGB zulässig.
- 32 Der Kläger meint, ein auf diese Vorschrift gestützter vertraglicher Ausschluss sei jedenfalls dann unangemessen, wenn der Eigentümer mit sehr hohen Sanierungskosten belastet werde. In solchen Fällen müsse der Ausschluss trotz der gesetzlichen Dispositionsermächtigung einer Angemessenheitskontrolle nach § 11 Abs. 2 BauGB unterzogen werden. Dem ist nicht zu folgen.
- 33 § 155 Abs. 6 BauGB ist eine Spezialregelung zu § 11 Abs. 2 BauGB. Das Gesetz schöpft über den Ausgleichsbetrag die Bodenwerterhöhung ab und stellt sie dem Aufwand gegenüber. Dabei geht § 155 Abs. 6 BauGB davon aus, dass Aufwand und Bodenwerterhöhung auseinanderfallen können: Maßnahmen mit geringem Kostenaufwand können eine bedeutende Bodenwerterhöhung bewirken und umgekehrt. Das Risiko, dass einem hohen Aufwand keine sanierungsbedingten Vorteile gegenüberstehen, darf auf den Eigentümer überwältigt werden. Er hat den konkreten Aufwand betrieben und konnte Einfluss auf die Kosten nehmen. Dass die überschießenden Kosten beim Eigentümer verbleiben, ist – unabhängig von ihrer Höhe im Einzelfall – auch nicht deshalb unangemessen, weil die von § 155 Abs. 6 BauGB erfassten Maßnahmen keinen privatnützigen Gehalt haben. Der Eigentümer übernimmt die öffentliche Aufgabe im Interesse einer zügigen Sanierung auf der Grundlage einer eigenständigen Entscheidung, die ihm

eine gesicherte Kalkulationsgrundlage für seine Investitionen und die Preisgestaltung bei Weiterverkäufen an Endkunden zur Refinanzierung seiner Kosten verschafft. An einer solchen Gestaltung kann ein beiderseitiges wirtschaftliches Interesse besonders dann bestehen, wenn – wie hier – die Maßnahmen einen ungewöhnlichen und weitreichenden Zuschnitt haben und sich die mit den Maßnahmen verbundenen finanziellen Risiken noch nicht vollständig überblicken lassen. Eine Eigenbeteiligung der Gemeinde ist nicht erforderlich (vgl. § 11 Abs. 2 Satz 3 BauGB). Abgesehen davon oblag der Beklagten nach Abschnitt A § 1 der städtebaulichen Verträge die Durchführung der Bauleitplanung für die betroffenen Gebiete auf eigene Kosten.

- 34 cc) Die städtebaulichen Verträge sind nicht deshalb unangemessen, weil die Fa. F. an die Bundesrepublik Deutschland einen – wie der Kläger meint – Kaufpreis über dem Anfangswert gezahlt und die Beklagte den Kaufvertrag in Abschnitt B § 3 des Vertrags vom 7. Februar 2000 sanierungsrechtlich genehmigt hat. Die § 155 Abs. 1 Nr. 3, § 144 Abs. 2, § 145 Abs. 2 und § 153 Abs. 2 Satz 1 BauGB stehen dieser Vertragsgestaltung nicht entgegen. Aus der Anrechnungsregelung des § 155 Abs. 1 Nr. 3 BauGB und der Preisprüfungspflicht gemäß § 145 Abs. 2, § 153 Abs. 2 Satz 1 BauGB folgt keine Verpflichtung einer Gemeinde, ihren privaten Vertragspartner vor der privatautonomen Vereinbarung eines über dem Anfangswert liegenden Kaufpreises mit einem Dritten zu schützen. Sie muss einen in diesem Sinne "zu hohen" Kaufpreis daher auch nicht im Rahmen eines mit ihr geschlossenen städtebaulichen Vertrages wirtschaftlich ausgleichen. Dies gilt umso mehr, wenn der Kaufpreis – wie hier – das Ergebnis eines Bieterverfahrens ist.
- 35 (1) Nach § 155 Abs. 1 Nr. 3 BauGB sind auf den Ausgleichsbetrag die Bodenwert erhöhungen des Grundstücks anzurechnen, die der Eigentümer beim Erwerb des Grundstücks als Teil des Kaufpreises in einem den Vorschriften der Nummern 1 und 2 sowie des § 154 BauGB entsprechenden Betrag zulässigerweise bereits entrichtet hat.
- 36 Auch diese Vorschrift will eine Doppelbelastung des Eigentümers – in diesem Fall mit einem sanierungsbeeinflussten Kaufpreis und dem Ausgleichsbetrag – verhindern. Ihre Anwendung kommt in zwei Konstellationen in Betracht: Zum

einen erfasst sie den Erwerb vom Voreigentümer, für dessen Grundstück ein Anrechnungsfall des Absatzes 1 Nummer 1 und Nummer 2 vorliegt. Die danach anrechnungsfähigen Vorteile und Werterhöhungen können sich bei der Veräußerung an einen neuen Eigentümer in der Höhe des Kaufpreises niederschlagen. Die Anrechnungsmöglichkeit muss daher auch dem neuen Eigentümer zugutekommen, weil er anderenfalls durch einen erhöhten Kaufpreis und den höheren Ausgleichsbetrag doppelt belastet würde. Eine solche Konstellation ist hier nicht gegeben. Zum anderen sind die Fälle erfasst, in denen der Eigentümer ein Grundstück von der Gemeinde oder dem Sanierungsträger zum Neuordnungswert nach § 153 Abs. 4 BauGB erworben hat. Damit sind die sanierungsbedingten Bodenwerterhöhungen bereits abgeschöpft, eine doppelte Abschöpfung wird durch die Anrechnung des insoweit anteiligen Kaufpreises ausgeschlossen.

37 Eine vom Kläger als geboten erachtete Erstreckung der zweiten Alternative auf die Fälle, in denen der Eigentümer das Grundstück wie hier von einem Dritten zu einem sanierungsbeeinflussten Wert gekauft hat, ohne dass die Bodenwerterhöhungen durch eigene Leistungen des Verkäufers herbeigeführt worden sind, scheidet aus (im Ergebnis ebenso Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 14. Aufl. 2019, § 155 Rn. 10; offengelassen vom OVG Hamburg, Urteil vom 21. Juni 2016 - 3 Bf 54/15 - BauR 2017, 247 <259>; a.A. Möller, in: Schrödter, BauGB, 9. Aufl. 2019, § 155 Rn. 13). Sie widerspricht dem Sinn und Zweck der sanierungsrechtlichen Vorschriften. Die nach § 154 Abs. 1 BauGB von der Gemeinde abzuschöpfende sanierungsbedingte Bodenwerterhöhung käme bei einer Anrechnung in diesen Fällen nicht unmittelbar der Refinanzierung der Sanierung, sondern in unzulässiger Weise dem Voreigentümer zugute. Zudem sind bei der Berechnung von Ausgleichsbeträgen, wie gerade der Bezug der ersten Alternative auf Absatz 1 Nr. 2 zeigt, nur solche Werterhöhungen zu berücksichtigen, die durch eigene Aufwendungen des Grundstückseigentümers bewirkt worden sind. Die Zahlung eines überhöhten Kaufpreises bewirkt für sich genommen keine Werterhöhung, weil damit keine Qualitätsverbesserung des Grundstücks verbunden ist (Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 14. Aufl. 2019, § 153 Rn. 8).

38 Auch die Entstehungsgeschichte streitet für ein enges Verständnis der zweiten Alternative. § 155 Abs. 1 Nr. 3 BauGB ist die Nachfolgeregelung zu § 41 Abs. 7

Städtebauförderungsgesetz (StBauFG) vom 27. Juli 1971 (BGBl. S. 1125), die der Gesetzgeber nahezu wortidentisch in das Baugesetzbuch übernommen hat. § 41 Abs. 7 StBauFG ordnete an, dass "[e]in Ausgleichsbetrag entfällt, soweit der Eigentümer beim Erwerb des Grundstücks als Teil des Kaufpreises bereits einen den Vorschriften der Absätze 4 bis 6 entsprechenden Betrag zulässigerweise entrichtet hat", wobei die Absätze 4 bis 6 die Berechnung des Ausgleichsbetrags regelten und funktional den heutigen § 154 Abs. 1 und Abs. 2 BauGB sowie – in § 41 Abs. 6 StBauFG – dem heutigen § 155 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 BauGB entsprachen. § 41 Abs. 7 StBauFG enthielt ausweislich der Begründung in dem Bericht des Ausschusses für Städtebau und Wohnungswesen "eine Klarstellung im Hinblick auf § 25 Abs. 6 und 7 und § 35 Abs. 6 [StBauFG]" (BT-Drs. VI/510 [zu Drucksache VI/2204], S. 18). Diese Vorschriften betrafen den Erwerb von Grundstücken von der Gemeinde zum Neuordnungswert (§ 25 Abs. 6 StBauFG) und den Erwerb vom Sanierungsträger, der seinerseits verpflichtet war, einen mit dem Kaufpreis vereinnahmten Ausgleichsbetrag an die Gemeinde abzuführen oder mit ihr zu verrechnen (§ 35 Abs. 6 StBauFG).

- 39 Die gegenteilige Auffassung von Möller (in: Schrödter, BauGB, 9. Aufl. 2019, § 155 Rn. 13) nimmt für sich in Anspruch, § 155 Abs. 1 Nr. 3 BauGB sei auch an die Stelle des § 5 Abs. 2 der Verordnung über die Erhebung von Ausgleichsbeträgen nach den §§ 41 und 42 des Städtebauförderungsgesetzes vom 6. Februar 1976 (BGBl. I S. 273 - AusgleichsbetragV) getreten. § 5 Abs. 2 AusgleichsbetragsV sah eine Teilanrechnung des Kaufpreises vor, "wenn die Veräußerung nach § 15 des Städtebauförderungsgesetzes genehmigt worden ist und der Eigentümer den Kaufpreis hiernach in zulässiger Weise entrichtet hat". Einen entsprechenden Verweis auf § 144 Abs. 2 BauGB enthält § 155 Abs. 1 Nr. 3 BauGB aber nicht.
- 40 (2) An der fehlenden Anrechnungsfähigkeit von Teilen eines Kaufpreises in Fallkonstellationen wie der Vorliegenden ändert auch die sanierungsrechtliche Genehmigung des Kaufvertrags gemäß § 144 Abs. 2 Nr. 3, § 145 Abs. 2, § 153 Abs. 2 BauGB nichts.

- 41 Nach § 144 Abs. 2 Nr. 3 BauGB bedarf im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet ein schuldrechtlicher Vertrag, durch den eine Verpflichtung zur rechtsgeschäftlichen Veräußerung eines Grundstücks begründet wird, der Genehmigung der Gemeinde. Gemäß § 145 Abs. 2 BauGB darf die Genehmigung nur versagt werden, wenn Grund zur Annahme besteht, dass das Vorhaben, der Rechtsvorgang einschließlich der Teilung eines Grundstücks oder die damit erkennbar bezweckte Nutzung die Durchführung der Sanierung unmöglich machen oder wesentlich erschweren oder den Zielen und Zwecken der Sanierung zuwiderlaufen würde. Nach § 153 Abs. 2 Satz 1 BauGB liegt eine wesentliche Erschwerung der Sanierung auch darin, dass bei der rechtsgeschäftlichen Veräußerung eines Grundstücks der vereinbarte Gegenwert für das Grundstück über dem Wert liegt, der sich in Anwendung des § 153 Abs. 1 BauGB ergibt. Die Vorschrift begründet eine unwiderlegbare Vermutung (vgl. BVerwG, Beschluss vom 8. Januar 1998 - 4 B 221.97 - Buchholz 406.11 § 153 BauGB Nr. 2 S. 4).
- 42 Weder § 153 Abs. 2 BauGB noch § 11 Abs. 2 BauGB gebieten, dass die Gemeinde die (wirtschaftlichen) Interessen ihres Vertragspartners beim Abschluss städtebaulicher Verträge umfassend würdigt. Die Kaufpreisprüfung dient dem Schutz der Sanierungsziele und der Absicherung der Ausgleichsbeträge. Sie soll Spekulationsgeschäfte im Sanierungsgebiet verhindern und im Interesse der Allgemeinheit für "Preisruhe" im Sanierungsgebiet sorgen (vgl. BVerwG, Urteile vom 24. November 1978 - IV C 56.76 - BVerwGE 57, 87 S. 97 und vom 17. Mai 2002 - 4 C 6.01 - Buchholz 406.11 § 154 BauGB Nr. 4 S. 11 f.). Werden Grundstücke während der Sanierung zu "teuer" veräußert, kann dies Schwierigkeiten bei der Bestimmung des Anfangswertes nach sich ziehen (vgl. Kleiber, in: Krautzberger, Städtebauförderungsrecht, § 153 BauGB Rn. 87, Stand November 2016). Die Preisprüfung kann auch dem Käufer zugutekommen, der einen Kaufpreis über dem sanierungsunbeeinflussten Verkehrswert vereinbart hat und zusätzlich einen auf der Grundlage des niedrigeren Anfangswerts festgelegten Ausgleichsbetrag entrichten müsste. Dies ist aber nicht Zweck der Kaufpreisprüfung, sondern allenfalls ein Nebeneffekt.
- 43 Die ausschließliche Schutzrichtung der Kaufpreisprüfung für die Gemeinde hat der Gesetzgeber mit dem durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) vom 24. Juni 2004 (BGBl. I S. 1359) in § 153 Abs. 2 BauGB eingefügten

Satz 2 bekräftigt. Nach dieser Vorschrift gilt § 153 Abs. 2 Satz 1 BauGB nicht, wenn in den Fällen des § 154 Abs. 3 Satz 2 oder 3 BauGB die Verpflichtung zur Entrichtung des Ausgleichsbetrags erloschen ist. § 153 Abs. 2 Satz 2 BauGB stellt klar, dass eine Preisprüfung nicht erforderlich ist, wenn keine Verpflichtung zur Entrichtung des Ausgleichsbetrags mehr besteht, weil eine Ablösung oder vorzeitige Festsetzung erfolgt und die diesbezügliche Verpflichtung z.B. durch Geldleistung erloschen ist (BT-Drs. 15/2250, S. 59). Diente die Kaufpreisprüfung dem Schutz des Erwerbers vor der Vereinbarung eines zu hohen Kaufpreises, so wäre sie unabhängig von einem Erlöschen der Ausgleichspflicht geboten. An der aus einem "überhöhten" Kaufpreis resultierenden ("Doppel"-)Belastung des Erwerbers ändert nämlich die bereits erfolgte Entrichtung des Ausgleichsbetrags nichts (vgl. dazu krit. Schmitz, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, Stand 1. Februar 2021, § 153 Rn. 23.1). Vorliegend kommt hinzu, dass die Beklagte einen Ausfall von Forderungen nicht zu befürchten hatte, weil Schuldnerin des Ausgleichsbetrags die Bundesrepublik Deutschland war. Dass die Beklagte die Erteilung der Genehmigung vom Abschluss der städtebaulichen Verträge abhängig gemacht hat, ist nach § 145 Abs. 4 Satz 3 BauGB zulässig.

- 44 Die städtebaulichen Verträge führen danach nicht zu einer mit Blick auf das gesetzliche Leitbild des Sanierungsrechts zu missbilligenden Doppelbelastung der Fa. F. oder einer unzulässigen Begünstigung der Beklagten.
- 45 3. Nach alledem hat das Berufungsgericht den mit dem Hilfsantrag verfolgten Anspruch auf Vertragsanpassung ebenfalls zu Recht verneint.
- 46 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2, § 162 Abs. 3 VwGO.

Schipper

Brandt

Dr. Decker

Prof. Dr. Külpmann

Dr. Emmenegger

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren gemäß § 47 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 52 Abs. 3 GKG auf 8 500 000 € festgesetzt.

Schipper

Brandt

Dr. Decker

Prof. Dr. Külpmann

Dr. Emmenegger