

# Baulandstrategien für eine sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN)

Kempten, 27. Januar 2022

**Dr. Gerhard Spieß**

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Lehrbeauftragter an der TU München für Bau- und Bodenrecht

# Ausgangslage in Kempten

- Kein förmliches Baulandmodell
- Gelebte Praxis mit vorrangigem (Teil-)Flächenerwerb im Plangebiet
- Starke städtische Wohnbaugesellschaft und Baugenossenschaft  
     Gedämpfter Mietwohnungsmarkt
- Keine Erhebung von Folgekosten für soziale Infrastruktur
- Lenkungsgruppe Flächennutzung und Baulandpolitik
  - Vergleich verschiedener Baulandmodelle (vgl. Sitzung 20.07.2021 – Präsentation Stadtplanungsamt)
  - Flächenbilanzierung, Innenentwicklungskonzept
  - Grundsatzdiskussion zum Stadtwachstum
  - Handlungsoptionen für Baulandmobilisierung und Baulandentwicklung

# Ausgangslage in Kempten

- Informationen Stadtplanungsamt zum Baulandmobilisierungsgesetz (Präsentation 15.06.2021)
- Nichtöffentliche Sitzung Liegenschaftsausschuss 16.10.2019: Grundsätze der Liegenschaftspolitik, Beratung über künftige Baulandstrategie
  - Hervorragende Bestandsaufnahme aus der Planungspraxis
  - Definition der Ziele kommunaler Bodenpolitik
  - Darstellung verschiedener Baulandstrategien, insbesondere Zwischenerwerb
  - Darstellung der Baulandumlegung
  - Städtebauliche Verträge (Grenzen und Möglichkeiten)
  - Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme
  - Baulandmodelle sozialgerechter Bodennutzung

# Zwischenbewertung

- Bereits bislang vorausschauende Bodenpolitik, insbesondere Aufbau eines umfassenden Wohnungsbestandes
- Wirkung der Preisdämpfung
- Hervorragende Aufarbeitung der Ausgangslage, der Handlungsoptionen und der städtebaulichen Ziele

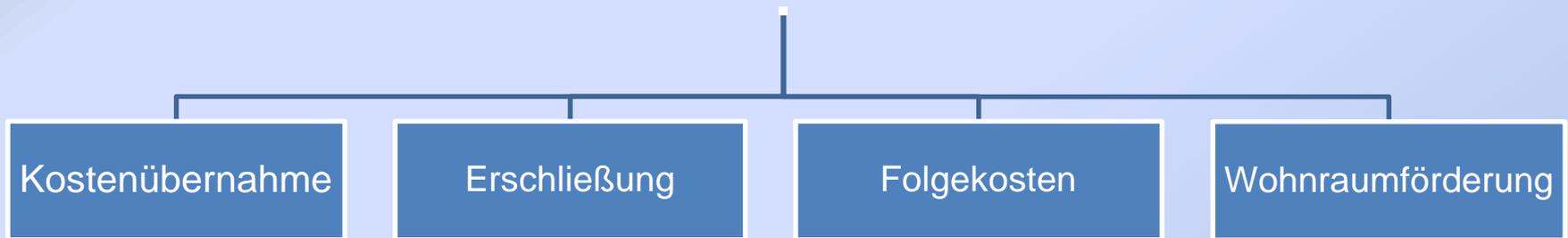
# Begriffserklärung

- Baulandmodell/Baulandstrategie:
  - politische Grundsatzentscheidung, nach welchen Kriterien eine Baulandausweisung erfolgt
  - Politischer Grundsatzbeschluss, keine Satzung oder Rechtsnorm
  - Selbstbindung durch Gleichbehandlung
  - Für die Zukunft stets weiter zu entwickeln.
  
- Inhalt eines Baulandmodells:
  - Kostentragung
  - bodenpolitische und sonstige städtebauliche Ziele
  - Herstellungspflichten
  - Umsetzung durch städtebauliche Verträge

# Begriffserklärung

- **Zwischenerwerbsmodell:**
  - Erwerb von (Teil-)Flächen des Planungsgebiets zur Sicherung städtebaulicher Ziel, insbesondere wohnungspolitischer Inhalte
- **Vertragsmodell:**
  - Sicherung der städtebaulichen Ziele allein durch städtebauliche Verträge ohne eigenen Flächenerwerb
- **Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN):**
  - Zunächst rein städtebaulicher Begriff, wonach die Bauleitplanung auch für eine sozialgerechte Bodennutzung sorgen soll – Ausdruck der Sozialbindung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 3 GG
  - „Name“ des Münchner Baulandmodells
- **Folgekosten:** alle unmittelbar kausalen Kosten, die mit einer Bauleitplanung zusammenhängen (z. B. Planungskosten, Erschließungskosten, Kosten für soziale Infrastruktur)

# Die vier Säulen eines Baulandmodells



- Planungskosten
- Gutachten
- Beratung

- Straße, Kanal, Wasser
- sonst. Sparten

- z.B.
- Kita
  - Schule
  - Sonstige

- Geförderter Wohnungsbau (z. B. EOF)
- Mietwohnungen
- Eigenwohnraum
- Einheimischenbindung

# Rechtliche Grundlagen

# Aufgabenstellung und Zielfindung einer Baulandausweisung

## Grundsatz: Städtebauliche Erforderlichkeit

§ 1 Abs. 3 BauGB

*„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.**“*

# Aufgabenstellung und Zielfindung einer Baulandausweisung

## Aufgabenstellung und Zielfindung

Planungsleitsätze des § 1 Abs. 5 BauGB

- nachhaltige städtebauliche Entwicklung
- eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende **sozialgerechte Bodennutzung**  
(§ 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB)
- Klimaschutz und Klimaanpassung auch in der Stadtentwicklung  
(§ 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB)
- Innenentwicklung vor Außenentwicklung  
(§ 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB)

# Aufgabenstellung und Zielfindung einer Baulandausweisung

## Öffentliche Belange des § 1 Abs. 6 BauGB

- die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung
- die Schaffung und Erhaltung **sozial stabiler Bewohnerstrukturen**
- die **Eigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung** und
- die Anforderungen kostensparenden Bauens  
(§ 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB)

# Zielbindung durch Bebauungsplan

- Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB (sozialer Wohnungsbau)
- Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 8 BauGB (besondere Wohnbedürfnisse)
- Festsetzung nach § 9 Abs. 2d BauGB (sektoraler Bebauungsplan für den Wohnungsbau)

# Beschränkte Festsetzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan

## § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB (sozialer Wohnungsbau)

- Flächen für Wohngebäude für sozialen Wohnungsbau
- Gebäude müssen mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus gefördert werden können
- Festsetzung zwingt nicht dazu, öffentliche Förderungen in Anspruch zu nehmen
- Ausschließlich gebäudebezogene Anforderungen
- Keine greifbaren Vorgaben aus Art. 12 BayWoFG

Festsetzung läuft im Ergebnis leer

# Beschränkte Festsetzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan

## § 9 Abs. 1 Nr. 8 BauGB (besondere Wohnbedürfnisse)

- Festsetzung von Flächen für Wohngebäude für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf
- Wohnbedarf muss in baulichen Besonderheiten zum Ausdruck kommen
- Z. B.: altengerechtes Wohnen, behindertengerechtes Wohnen, Studentenwohnen
- Einkommenssituation begründet keinen besonderen Wohnbedarf

Bebauungsplanfestsetzungen bieten kein effektives  
Handlungsinstrument zur Sicherung sozialen Wohnungsbaus  
Umsetzung allein durch städtebauliche Verträge

# Einfacher Bebauungsplan für bezahlbaren Wohnraum im Innenbereich

## Neuer § 9 Abs. 2d BauGB

(2d) Für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34) können in einem **Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung eine oder mehrere** der folgenden Festsetzungen getroffen werden:

1. Flächen, auf denen Wohngebäude errichtet werden dürfen;
2. Flächen, auf denen **nur Gebäude errichtet werden dürfen**, bei denen einzelne oder alle Wohnungen die baulichen Voraussetzungen für eine Förderung mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung erfüllen, oder
3. Flächen, auf denen **nur Gebäude errichtet werden dürfen**, bei denen sich ein **Vorhabenträger** hinsichtlich **einzelner oder aller Wohnungen** dazu **verpflichtet**, die zum **Zeitpunkt der Verpflichtung** geltenden **Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung**, insbesondere die Miet- und Belegungsbindung, einzuhalten und die **Einhaltung dieser Verpflichtung in geeigneter Weise sichergestellt** wird.

Ergänzend können eine oder mehrere der folgenden Festsetzungen getroffen werden:

1. das Maß der baulichen Nutzung;
2. die Bauweise, die überbaubaren und die nicht überbaubaren Grundstücksflächen sowie die Stellung der baulichen Anlagen;
3. vom Bauordnungsrecht abweichende Maße der Tiefe der Abstandsflächen;
4. Mindestmaße für die Größe, Breite und Tiefe der Baugrundstücke;
5. Höchstmaße für die Größe, Breite und Tiefe der Wohnbaugrundstücke, aus Gründen des sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden.

Die Festsetzungen nach den Sätzen 1 und 2 können für **Teile des räumlichen Geltungsbereichs** des Bebauungsplans getroffen werden. Die Festsetzungen nach den Sätzen 1 bis 3 können für **Teile des räumlichen Geltungsbereichs** des Bebauungsplans **oder** für **Geschosse, Ebenen oder sonstige Teile baulicher Anlagen** unterschiedlich getroffen werden. Das Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans nach diesem Absatz kann nur bis zum Ablauf des 31. Dezember 2024 förmlich eingeleitet werden. Der Satzungsbeschluss nach § 10 Absatz 1 ist bis zum Ablauf des 31. Dezember 2026 zu fassen.

# Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

## **1967 (BVerfGE 21, 73, 82 f)**

*„Die Tatsache, dass der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern. Der Grund und Boden ist weder volkswirtschaftlich noch in seiner sozialen Bedeutung mit anderen Vermögenswerten ohne weiteres gleichzustellen; er kann im Rechtsverkehr nicht wie eine mobile Ware behandelt werden.“*

## **2001 (BVerfGE 104, 1,12)**

*„Die Unvermehrbarkeit von Grund und Boden verbietet es, seine Nutzung dem freien Spiel der Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen. Die Verfassung erlaubt dem Gesetzgeber, die Interessen der Allgemeinheit bei Fragen der Bodenordnung in stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern. Das von den bauplanerischen Festsetzungen erfasste Grundstückseigentum weist einen gesteigerten Sozialbezug auf. Bei der Ausweisung von Bauland ist eine Vielzahl städtebaulicher Belange zu berücksichtigen. Die gemeindliche Bauleitplanung ist insbesondere einer dem Wohl der Allgemeinheit entsprechenden sozial gerechten Bodennutzung verpflichtet (§ 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB).“*

# Notwendige Schlussfolgerungen

- Gemeinden können alleine das Problem bezahlbaren Wohnraums nicht lösen!
- Es ist aber Ihre Pflicht, Ihr Möglichstes dazu zu tun!
- Apell an den Gesetzgeber, für eine sozial gerechte Bodenordnung zu sorgen.
- Apell an die Kommunen, für eine sozial gerechte Bodenordnung zu sorgen: Pflichtaufgabe der Bauleitplanung

# Notwendige Schlussfolgerungen

- Es ist Aufgabe und Pflicht der Gemeinden, für eine sozialgerechte Bodennutzung zu sorgen
- § 1 Abs. 5 BauGB

„Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen ... in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten.“

# Resümee der rechtlichen Ausgangslage

- Schaffung bezahlbaren Wohnraums als städtebauliche Pflichtaufgabe der Kommune
- Sozialbindung des Eigentums zwingt Kommune zu einer dem Allgemeinwohl verpflichteten Baulandausweisung (vgl. Rechtsprechung BVerfG)
- Begrenzte Festsetzungsmöglichkeiten in Bebauungsplänen
- Umsetzung städtebaulicher Ziele (nur) durch städtebauliche Verträge

# Rechtliche Grenzen städtebaulicher Verträge

- **Verbot unzulässiger Planbindungen**
  - § 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB: kein vertraglicher Anspruch auf Bauleitplanung;
  - § 1 Abs. 7 BauGB: Ergebnisoffenes Verfahren einer gerechten Abwägung
- **Kopplungsverbot, Sachzusammenhang: § 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB**
  - Vertragliche Bindung braucht städtebauliche Rechtfertigung
  - Keine vertragliche Bindung, wenn Anspruch auf Gegenleistung besteht (bereits bestehendes Baurecht)
- **Angemessenheit (Generalklausel § 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB)**
  - „Den gesamten Umständen nach“: vertragliche Gesamtbewertung
  - Zulässiger und üblicher Maßstab ist die zu erwartende Bodenwertsteigerung
  - Befristung städtebaulicher Vertragsbindungen (z. B. Einheimischenbindung 10 bis 20 Jahre; maximal 25 Jahre Mietpreisbindung etc.)
  - Folge: Keine nachhaltige Sicherung des städtebaulichen Ziels, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen!
- **Gleichbehandlungsgrundsatz**
  - Grundsatzbeschluss für Baulandmodell

# Zwischenerwerb als wesentliches Element eines Baulandmodells

# Liegenschaftspolitik und Baulandmobilisierung

- Erwerb von Grundstücken vor Beginn eines Bauleitplanverfahrens für einzelne Flächen oder für Miteigentumsanteile grundsätzlich möglich (BGH, Urteil vom 02.10.1998 - V ZR 45/98, BauR 1999, 235)
- städtebauliche Rechtfertigung kann sich aus Zielen des § 11 Abs.1 Satz 2 Nr. 2 BauGB i.V.m. § 1 Abs. 5, Abs. 6 BauGB ergeben, z.B.
  - Einheimischenmodelle
  - Wohnbaulandmodell für Familien mit mehreren Kindern
  - Erneuerung, Fortentwicklung eines Ortsteils
- städtebauliche Rechtfertigung auch, wenn die durch die Bauleitplanung verursachten (kausalen) Kosten und Aufwendungen gedeckt werden sollen (§ 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB)

# Rechtliche Vorgaben für Zwischenerwerb

- Angemessener Kaufpreis
  - Ermittlung durch Wertgutachten
- Vorgaben für bestimmten Prozentsatz des Flächenerwerbs
  - keine rechtlichen Vorgaben: 100 %ige Flächenverfügbarkeit als Voraussetzung möglich
  - Angemessenheit durch Kaufpreis sicherzustellen (angemessene Beteiligung des Grundstückseigentümers an der planungsbedingten Bodenwertsteigerung)
  - Städtebauliche Rechtfertigung entscheidend
  - Höhe der Ankaufsquote kann Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer beeinflussen
  - Beispiele: Ulmer Modell, Münsteraner Modell

# Rechtliche Vorgaben für Zwischenerwerb

## Zwischenerwerb - Verwertung

- Die Gemeinde kann durch **Bewerbungsverfahren** private Investoren suchen, denen sie die kommunalen Grundstücke unter bestimmten (städtebaulichen) Bedingungen verkauft. Regelungen im Kaufvertrag oder städtebaulichen Vertrag
- Die Gemeinde oder ein kommunales Unternehmen können auf eigenen Flächen sozialen Wohnungsbau betreiben.
- Die Gemeinde kann auch eigene Flächen im Rahmen eines **Erbbaurechts** an Familien mit niedrigem oder mittlerem Einkommen oder an Baugenossenschaften vergeben.

# Erbaurecht und städtebauliche Bindungen

- Kaufpreis für Baugrundstück als Kostentreiber vor allem in den Ballungsräumen
- Erbaurecht: langfristiges Recht, auf einem Grundstück Bauwerke zu errichten oder zu unterhalten
- Möglichkeit preisdämpfend auf die hohen Bodenpreise einzuwirken, Eigentümer des Bauwerks ist während der Laufzeit des Erbaurechtsvertrages der Erbauberechtigte
- Entschädigung für Gebäuderestwert bei „Heimfall“
- Grundstück und Wertsteigerung verbleibt bei der Gemeinde
- Regelmäßige Zinseinnahmen
- Einheimischenbindung über die gesamte Laufzeit des ErbbR
- Jedoch: oft noch fehlende Akzeptanz als Alternative zum Grundstückskauf im ländlichen Raum

# Konzeptorientierte Vergabe kommunaler Grundstücke

- Abkehr vom Höchstpreisgebot
- Wohnungs- und sozialpolitische, städtebauliche, ökonomische und ökologische Zielsetzungen als Kriterien
- Die Gemeinden haben bei der Formulierung der Bewertungskriterien einen weiten Spielraum
- festgelegter Festpreis ( $\geq$  Verkehrswert) und Gewichtung Konzept 100 % oder
- Bestgebotsverfahren (z.B. Gewichtung Konzept 70 % und Gewichtung Kaufpreis 30 %)

# Zwischenerwerb und aktive Bodenpolitik als Fundament der Stadtentwicklung

difu., Adrian/Bunzel/Michalski/Petzold, Januar 2021

Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen  
Praxis

**Internetadresse:** [https://difu.de/sites/default/files/media\\_files/2021-03/Berichte-1-2021\\_Website\\_.pdf](https://difu.de/sites/default/files/media_files/2021-03/Berichte-1-2021_Website_.pdf)

# Vorteile des Zwischenerwerbs

- Langfristige Sicherung der städtebaulichen Ziele, insbesondere bezahlbaren Wohnraums
- Städtebauliche Steuerung von Baukultur und Gestaltung
- Keine gewinnorientierte Planung zwingend
- Aufbau langfristigen kommunalen Vermögens
- Preisdämpfende Wirkung auf dem Bodenmarkt
- Als Gegenposition zu berücksichtigen:
  - Bindung finanzieller Mittel
  - Verwaltungsaufwand bei Verwaltung und Organisation

# Städtebauliche Zielbindung durch Vertragsmodelle

- Angemessenheitsgrundsatz
- Nichtigkeitsverdikt
- Befristung vertraglicher Bindungen
  - ➔ Keine nachhaltige, insbesondere langfristige Sicherung städtebaulicher Ziele, insbesondere für bezahlbaren Wohnraum

# Folgekosten

# Folgekosten

- Relevant in der Regel nur bei Vertragsmodell oder teilweiseem Zwischenerwerb
- Rechtliche Schranken:
  - Folgekosten Gesamtkonzept
  - Praktische Abwicklung

## Rechtliche Schranken: § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 BauGB

*„Die Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen,*

- die der Gemeinde für **städtebauliche Maßnahmen** entstehen*
- oder **entstanden** sind und*
- die **Voraussetzung oder Folge** des geplanten Vorhabens sind;*
- dazu gehört auch die Bereitstellung von Grundstücken;“*

# Beispiele

- Soziale Infrastruktur (Kita, Schulerweiterung, Sportplatz etc.)
- Naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen
- Grunderwerb für öffentliche Flächen und Einrichtungen
- Kosten für die Erschließung des Baugebiets

# Kausalität als wesentliche rechtliche Schranke bei der Erhebung von Folgekosten

- Ursachenzusammenhang zwischen Aufwendungen der Gemeinde und Vorhaben des Vertragspartners
- Gemeinde hat Wertungsspielraum: kann abwägungsfehlerfrei von Planung absehen, wenn Kosten nicht übernommen werden: Planerisches Ermessen steuert Kausalität (BVerwG v. 24.03.2011 – 4 C 11.10)
- Überwindung der baugebietsbezogenen Kausalität durch Folgekostengesamtkonzept mit Zusammenfassung mehrerer Baugebiete (BVerwG v. 29.01.2009 – 4 C 15/07)
- Aber: Keine nicht kausal/rechnerisch hergeleitete pauschale Infrastrukturabgabe
- Kein Abschöpfen des Planungsgewinns

# Praktische Umsetzung von Folgekostenvereinbarungen

- Prognose über den Bevölkerungszuwachs
- Ermittlung zusätzlichen Bedarfs an öffentlichen Einrichtungen
- Abdeckung durch vorhandene Einrichtungen?
- Kostenschätzung und Pauschalierung unter Berücksichtigung von Erfahrungswerten (Beispiel: OVG Lüneburg vom 19.05.2011 – 1 LC 86/09)

# Baulandmodell als Grundsatzbeschluss

# Ziele im Einzelfall festlegen oder Grundsatzbeschluss zur Baulandentwicklung???

- Inhalt und Konkretisierungsgrad abhängig von Gemeindegröße
- Bei langfristiger stetiger Baulandentwicklung ist ein Grundsatzbeschluss als Baulandmodell in jedem Fall vorteilhaft
  - Sichert Gleichbehandlung
  - Klare Vorgaben für Verwaltung
  - Minimiert rechtliche Risiken
  - Verlässlichkeitsgrundlage für Grundstücksmarkt
- Flexible Handhabung in besonderen städtebaulichen Situationen

# Einzelfallanwendung oder Baulandmodell?

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"><li>- Gleichbehandlung</li><li>- Verlässliche Kalkulation für Investoren</li><li>- Klare Ansage an Grundstückseigentümer</li><li>- Leichtere Verhandlungen für die Verwaltung</li><li>- Politische Entscheidung ohne Druck</li><li>- Klare Handlungsanweisung an Verwaltung</li><li>- Beschleunigung</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Grundsatzbeschluss als Korsett</li><li>- Städtebauliche Situation zwingt zu Differenzierung</li><li>- Notwendige Anpassung durch neue städtebauliche Ziele und Rahmenbedingungen</li></ul>

# Kommunikation

- Gute Kommunikationsstrategie und Pressearbeit
- Politischer Konsens
- Informationsveranstaltungen zur Erläuterung
- Infobroschüren etc.
- Hinweis auf Beratungsangebote:
  - Förderung
  - Genossenschaften