Deutsches Institut
für Urbanistik

Sonderveröffentlichung

Deutsches Institut für Urbanistik
vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung

Bauland mobilisieren und schaffen – Strategien und Instrumente für mehr Wohnungsbau

Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung
im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung

Bundesministerium
für Wohnen, Stadtentwicklung
und Bauwesen

vhw Bundesverband
Wohnen und
Stadtentwicklung

Deutsches Institut für Urbanistik
vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung
(Hrsg.)

Bauland mobilisieren und schaffen – Strategien und Instrumente für mehr Wohnungsbau

Impressum

Herausgeber:

Deutsches Institut für Urbanistik
vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.

Redaktion:

Patrick Diekelmann

Layout:

Christina Bloedorn
Jessika Sahr-Pluth

Gestaltungskonzept Umschlag:

3pc GmbH Neue Kommunikation

Druck:

Spree Druck GmbH, Berlin

Zitierweise:

Deutsches Institut für Urbanistik und vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (Hrsg.): Bauland mobilisieren und schaffen – Strategien und Instrumente für mehr Wohnungsbau, Berlin 2022 (Difu-Sonderveröffentlichung)

Im Auftrag von:

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Deichmanns Aue 31–37, 53179 Bonn

Gefördert im Rahmen des Forschungsprogramms Experimenteller Wohnungs- und Städtebau des BMWSB/BBSR.

Bildnachweise (Umschlag):

Vorderseite: 1 Busso Grabow, 2–4 Wolf-Christian Strauss
Rückseite: 1–2 Wolf-Christian Strauss, 3 Sybille Wenke-Thiem, 4 Busso Grabow

ISBN 978–3-88118–686-5

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

© Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH 2022

Zimmerstraße 13–15 10969 Berlin
+49 30 39001–0 difu@difu.de www.difu.de

Berlin, August 2022

Inhalt

Vorworte 5

Arno Bunzel
Bauland mobilisieren und entwickeln 7

1. Innenentwicklung

Michael Isselmann
Innenentwicklung – Strategien und Instrumente zur Aktivierung bestehender Baurechte und anderer Innenentwicklungspotenziale 23

2. Städtebauliche Verträge

Jörg Beckmann
Baulandmobilisierung durch städtebauliche Verträge 33

3. Aktuelle Fragen der Bauleitplanung

Frank Reitzig
Instrumente bei Innen- und Außenentwicklungen sowie Ansätze zur Beschleunigung 51

4. Werkstätten I – Beispiele aus der Praxis

Peter Winkels
Baulandmobilisierung für mehr Wohnraum im Rahmen der Innenentwicklung in Offenburg 65

Andrea Döring
Neue Wege einer effektiven Entwicklung zu preisgünstigem Wohnungsbau in Hildesheim 71

Anton Sedlmeier
Instrumente der Baulandmobilisierung in Regensburg 79

5. Werkstätten II – Die richtige Kommunikations- und Beteiligungsstrategie

Christine Grüger
Die passende Kommunikations- und Beteiligungsstrategie für Ihre Stadt 89

Kirsten Klehn
Die richtige Kommunikations- und Beteiligungsstrategie für Ihre Stadt 100

6. Liegenschaftspolitische Instrumente

Klaus Hoffmann
Bauland mobilisieren und schaffen 111

Andreas Nienaber
Strategische Bodenpolitik: Wie Kommunen Wohnen wieder bezahlbar machen können am Beispiel Münster 125

Arne Kuchenbecker
Liegenschaftspolitische Instrumente zur Bodenbevorratung in der Freien und Hansestadt Hamburg 134

7. Vorkaufsrechte zur Mobilisierung und Entwicklung von Grundstücken für den Wohnungsbau

Frank Sommer
Der Einsatz von Vorkaufsrechten zur Mobilisierung und Entwicklung von Grundstücken für den Wohnungsbau 145

8. Städtebauliche Umlegung

Annette Lombard und Torben Stefani
Städtebauliche Umlegung – Lösungsansätze für die Baulandbereitstellung 161

9. Der Weg zur Strategie

Der Weg zur Baulandstrategie – Interview mit Theo Kötter, Matthias Simon, Gerhard Spieß 175

Verzeichnis der Autor*innen 187

Vorworte

Die Wege für die Schaffung von mehr Bauland für den dringend benötigten bezahlbaren Wohnungsbau und die Instrumente für eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung werden seit Jahren intensiv und kontrovers diskutiert – auch programmatisch.

In der intensiven Auseinandersetzung mit dem, was wir über die Anwendung der bestehenden Instrumente bei den Kommunen in der Breite wissen, wurde alsbald klar, dass ein bundesweiter Überblick über die kommunale Praxis der Anwendung der Instrumente des BauGB zur Entwicklung von Bauland und zu den verschiedenen Wegen einer strategischen Bodenpolitik noch fehlte. Zudem empfahl die Baulandkommission im Sommer 2019, die Kommunen bei der Anwendung des städtebaurechtlichen Instrumentariums durch entsprechende Angebote zu unterstützen.

Das BBSR hat daher gemeinsam mit dem damals noch für die Stadtentwicklung zuständigen Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat gleich mehrere Projekte auf den Weg gebracht, um die seinerzeit bestehenden Erkenntnislücken zu schließen und dem Bedarf an Informationen für die Praxis zu den bestehenden Instrumenten des Baugesetzbuchs zu entsprechen.

Nach Abschluss der Forschungsvorhaben „Praxis-Check Baugebote“ und „Instrumente der Baulandentwicklung und Bodenpolitik“ liegen nun auch die Erkenntnisse zur Schulungsoffensive des Bundes vor. Wir freuen uns, dass wir mit dem Deutschen Institut für Urbanistik und dem vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. kompetente Partner gewinnen und eine sehr hohe Resonanz in der kommunalen Praxis erzielen konnten. Sie bestätigt die vielfach geäußerten Einschätzungen, dass das Instrumentarium des BauGB für die Praxis der Baulandentwicklung für den so dringend benötigten Wohnungsbau viele und zuweilen auch weniger genutzte Instrumente bietet, zu deren Anwendung in der Praxis immer noch und wieder Fragen bestehen.

Bei der gemeinsamen Entwicklung des Curriculums haben wir zudem mit unseren Partnern ein Gesamtkonzept realisieren können, das sowohl die strategische Komponente der Baulandentwicklung als auch die konkrete Anwendung einzelner, zum Teil auch „vernachlässigter“ Instrumente berücksichtigt. Wir freuen uns, dass dieses Konzept so großen Anklang fand. Und wir sind sehr froh darüber, einen Kreis von ausgewiesenen und engagierten Baurechtsexpertinnen und -experten aus Wissenschaft und Praxis für unsere Schulungsoffensive gewonnen zu haben. Ihre Beiträge in diesem Sammelband zeigen, wie breit das gesamte Anwendungsspektrum der städtebaulichen Instrumente sein kann und dass den unterschiedlichsten Anforderungen der Baulandentwicklung und Bodenpolitik damit entsprochen werden kann. Sie zeigen auch, wie wichtig das vertiefte Wissen um die Anwendung im Einzelnen ist, damit die ambitionierten politischen Ziele für die Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum erreicht werden können.

Wir wünschen Ihnen eine anregende und informative Lektüre!

Berlin, August 2022

Dr. Robert Kaltenbrunner (Leiter der Abteilung Wohnungs- und Bauwesen, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung)

Die Schaffung bezahlbaren Wohnraums und die dafür oft erforderliche Entwicklung von Bauland sind eine besondere Herausforderung dieser Zeit. Diese bereits beim Wohnungsgipfel 2018 getroffene Feststellung gilt nach wie vor und mit nicht weniger faktischem Gewicht. Nicht umsonst hat die neue Bundesregierung mit dem Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen ein eigenes Ressort geschaffen, was sich dieser drängenden Aufgabe widmet. Auch wenn die Antwort auf den drängenden Bedarf an bezahlbarem Wohnraum nicht allein und vielleicht auch nicht vorrangig im Neubau liegt, besteht doch breiter Konsens, dass es ohne eine massive Steigerung des Wohnungsneubaus nicht gehen wird. Es gilt, den Wohnungsbau zu forcieren. Vor diesem Hintergrund empfahl die Baulandkommission im Sommer 2019, eine Aus- und Fortbildungsoffensive durchzuführen, um das Anwendungswissen zu den Instrumenten der Baulandentwicklung zu verbessern.

Damit ist ein Kernanliegen angesprochen, welches das Difu und der vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung teilen: Anwendungswissen zu wichtigen Aufgabenstellungen der kommunalen Praxis zu vermitteln. Es freut uns daher, dass das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR) uns im Rahmen einer Zuwendung ermöglicht hat, ein auf den Bedarf der effektiven Baulandmobilisierung und -entwicklung zugeschnittenes Schulungsformat zu entwickeln. Insgesamt konnten 15 Veranstaltungen, zum Teil pandemiebedingt digital, sonst verteilt über das ganze Bundesgebiet, für Mitarbeitende der kommunalen Bau- und Planungsverwaltungen durchgeführt werden. Für Berufsanfänger*innen wurde zusätzlich ein spezielles Angebot entwickelt. Vermittelt wurde in kompakter Weise Grundlagen- und Anwendungswissen, wie Städte und Gemeinden die Mobilisierung und Schaffung von Bauland beschleunigen sowie effektiver und effizienter gestalten können. Insgesamt konnten wir auf diese Weise unmittelbar etwa 700 Personen erreichen, welche in ihren Gemeinden wiederum das Erlernte als Multiplikator*innen weitergeben.

Die Resonanz auf die inhaltliche Konzeption der Schulungsangebote war durchweg positiv. Wir sind davon überzeugt, mit diesem Angebot wichtige Impulse für die Baulandpolitik vor Ort gegeben zu haben. Deshalb freut es uns, dass wir die behandelten Inhalte in diesem Sammelband aufbereiten konnten. Auch dies erfolgte im Rahmen der Zuwendung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR), dem für die Bereitstellung der finanziellen Mittel Dank gebührt. Dank für die fachliche Begleitung und Unterstützung gebührt ebenfalls den Kolleginnen und Kollegen im für das besondere Städtebaurecht zuständigen Bundesministerium. Bis zur Bildung der aktuellen Bundesregierung war dies das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.

Mit dem Sammelband verbinden wir die Hoffnung, dass das komprimierte Anwendungswissen eine noch weitergehende Verbreitung findet als durch die Schulungsveranstaltungen. Die Beiträge sind dementsprechend angelegt, Impulse für das konkrete Handeln vor Ort zu geben. Kleine wie große Kommunen sollen noch besser befähigt werden, die Baulandschaffung und -mobilisierung aktiv und effektiv in Angriff nehmen zu können.

Berlin, August 2022

Prof. Dr. Carsten Kühl (Wissenschaftlicher Direktor und Geschäftsführer Deutsches Institut für Urbanistik)

Prof. Dr. Jürgen Aring (Vorstand vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung)

Arno Bunzel

Bauland mobilisieren und entwickeln

Ein Überblick zu Herausforderungen, Chancen, Zielen, Strategien und Instrumenten

1. Einführung

Dieser Beitrag soll einen Einstieg ermöglichen, zu überprüfen, ob und wie vor Ort in den Kommunen der Prozess der Baulandentwicklung durch den Einsatz von Instrumenten und darauf ausgerichtete Strategien effektiver gestaltet werden kann. Er will den Blick öffnen für die ganze Spanne der bestehenden Handlungsoptionen und Instrumente und einladen, sich mit der Frage der für die jeweilige Stadt passenden Strategie der Baulandentwicklung zu befassen. Zugleich soll hiervon der Impuls ausgehen, sich mit den einzelnen Instrumenten vertieft zu befassen, die in diesem Band in gesonderten Beiträgen speziell erläutert werden.

1.1 Handlungserfordernisse erkennen und einordnen

Die Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum für alle Teile der Bevölkerung ist überall wichtig. Hieraus leitet sich jedoch nicht überall in gleichem Umfang ein Bedarf ab, neue Wohnungen zu bauen. Denn neben den stark wachsenden Stadtregionen gibt es zahlreiche Regionen, die durch einen negativen Saldo der natürlichen Bevölkerungsentwicklung sowie durch eine geringere Zahl Zuziehender als Wegziehender gekennzeichnet sind. Der Blick auf die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung macht die räumliche Verteilung dieser unterschiedlichen Entwicklungspfade deutlich (vgl. Abb. 1). Ausgangspunkt einer Baulandstrategie ist daher die Klärung der Frage, ob und, wenn ja, in welchem Umfang und in welchem Nachfragesegment ein Wohnungsbaubedarf in der jeweiligen Kommune besteht. Wo der Wohnungsbedarf gedeckt ist, führt hinzukommender Wohnungsbau zu einem Überangebot mit Leerstand. Der Rückbau in vielen ostdeutschen Städten in der Nachwendezeit verdeutlicht, welche wohnungswirtschaftlichen und städtebaulichen Folgeprobleme hieraus entstehen können. Trotzdem ist ein differenzierter Blick notwendig. So zeigt sich etwa, dass in durch Ein- und Zweifamilienhäuser geprägten Gemeinden gerade der Bedarf an kleinen Wohnungen im Geschosswohnungsbau für junge, noch nicht gebundene Menschen häufig übersehen wird.

Ausgangspunkt für die Ermittlung des Bedarfs ist zunächst eine Prognose der Entwicklungen der Bevölkerungszahl und der Haushaltsgrößen. Soweit keine Anzeichen für Sondereffekte bestehen, ist hier eine Trendfortschreibung angezeigt. Häufig werden mit Blick auf nicht feststehende und sich variabel verändernde Rahmenbedingungen verschieden Szenarien zugrunde gelegt. Aus der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung kann der voraussichtliche Bedarf abgeleitet werden. Dabei sind die sich verändernden Haushaltsgrößen (mehr Single-Haushalte), spezifische Bedarfe bestimmter Nachfragegruppen (barrierefreier Wohnraum) sowie die Anzahl der Haushalte mit Berechtigung für geförderter Wohnungen (WBS-Berechtigte) in den Blick zu nehmen. Diese sind abzugleichen mit dem Wohnungsbestand einschließlich

prognostizierter Abgänge. Je nach Situation vor Ort sind auch besondere Aspekte wie die Zahl der für Ferienwohnen verwendeten Wohnungen sowie bei hohem Mietniveau auch die Gruppe mittlerer Einkommen in die Betrachtung einzubeziehen.

Der Abgleich ermöglicht die Ermittlung des nominellen, der Nachfrage gerecht werdenden Neubaubedarfs. Darauf aufbauend ist zu klären, in welchem Maße dieser Bedarf durch die Wiedernutzung von Brachflächen, Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung gedeckt werden kann. Soweit der Bedarf nicht in ausreichendem Umfang durch solche Maßnahmen der Innenentwicklung gedeckt werden kann, verbleibt ein durch Neuausweisung von Baugebieten im Außenbereich zu deckender Bedarf.

1.2 Ausgangsbedingungen vor Ort

Städte und Gemeinden fangen nicht bei null an, wenn es um die Mobilisierung oder Entwicklung von Bauland geht. Häufig liegen bereits aktuelle Gutachten zur Bevölkerungsentwicklung und zum Wohnungsbedarf z.B. als Teil von Wohnungsbaukonzepten, Stadtentwicklungskonzepten oder als Grundlage eines neu aufgestellten Flächennutzungsplans vor. Wo diese Grundlagen fehlen, müssen diese häufig auf der Basis von Gutachten erarbeitet werden.

Bei der praktischen Anwendung der städtebaulichen Instrumente bauen die Kommunen auf vielfältigen Erfahrungen auf. Es werden Bebauungspläne aufgestellt, städtebauliche Verträge abgeschlossen, Umlegungsverfahren durchgeführt. Bei der Genehmigung von Bauvorhaben werden Befreiung erteilt, die Spielräume bei der Anwendung von § 34 Abs. 1 BauGB ausgelotet, Baulücken Kataster eingerichtet und viele weitere informelle oder formelle Instrumente genutzt. Welche Instrumente genutzt und wie sie konkret angewendet werden, variiert allerdings in der Praxis ganz erheblich. Das bisherige Vorgehen ist die Referenz, an der sich Verwaltungspraxis orientiert. Die Herausforderung besteht darin, die eigene Praxis zu reflektieren und nach Möglichkeiten zur Optimierung zu suchen. Der Blick in andere Kommunen kann helfen, darf aber nicht dazu verleiten, das Vorgehen anderer unreflektiert zu kopieren. Was in der einen Gemeinde gut funktioniert, kann in einer anderen Gemeinde uneffektiv sein, weil es an Bestehendes nicht anknüpft und einschlägige Erfahrungen und Kompetenzen fehlen.

Unabhängig von den unterschiedlichen Ausgangsbedingungen muss es aus kommunaler Sicht immer um die folgenden Ziele gehen:

- Die Wohnbaulandentwicklung muss bedarfsgerecht erfolgen. Dies bedeutet, dass die Baufertigstellungen in quantitativer, qualitativer und zeitlicher Hinsicht der Nachfrage gerecht werden muss.
- Die beschränkten finanziellen und personellen Ressourcen der Städte und Gemeinden müssen möglichst so eingesetzt werden, dass die Ziele auch in quantitativer Hinsicht erreicht werden können. Dies erfordert eine Prioritätensetzung. So kann es etwa angezeigt sein, die Instrumente und Prozesse zu nutzen, mit denen die Mitarbeiterinnen in der Verwaltung vertraut sind und solche zurückzustellen, deren Anwendung erst neu erlernt werden muss.
- Die durch die Schaffung von Bauland bewirkten Bodenwertsteigerungen sollten zur Deckung der damit einhergehenden Kosten genutzt werden.

Um diese Ziele zu erreichen, gibt es unterschiedliche Wege. Welche dieser Wege für eine Stadt der am besten geeignete ist, ist die Schlüsselfrage für eine effektivere, effizientere Baulandentwicklung und -mobilisierung. Sich

hier besser aufzustellen, setzt eine Bestandsaufnahme voraus, welche sowohl die Ziele als auch die zur Verfügung stehenden Instrumente sowie das bisherige Vorgehen in den Blick nimmt.

2. Informelle Konzepte als Grundlage

Baulandentwicklung effektiv und effizient aufzustellen, erfordert eine konzeptionelle Grundlage, aus der sich eine Strategie entwickeln lässt. Städte und Gemeinden erarbeiten in unterschiedlichen Kontexten informelle städtebauliche Konzepte, teil- oder gesamträumlich, thematisch fokussiert oder übergreifend. Bei der Entwicklung größerer neuer Baugebiete werden sie häufig als Rahmenpläne oder Masterpläne erarbeitet. Bei der Inanspruchnahme von Städtebaufördermitteln sind solche Konzepte als Integrierte Stadtentwicklungskonzepte (InSEK) Voraussetzung der Förderung. Mit dem Baulandmobilisierungsgesetz erstmals gesetzlich kodifizierte wurde das sogenannte Innenentwicklungskonzept (§ 176a BauGB), welches die Grundlage für die Umsetzung von Maßnahmen der Innenentwicklung sein kann. Als Basis für eine Baulandstrategie eignen sich vor allem gesamträumliche, integrierte Stadtentwicklungspläne und Wohnungsbaukonzepte.

Der Vorteil solcher vorbereitenden Konzepte besteht darin, dass sie einen übergreifenden Rahmen für die notwendigen Abstimmungs- und Aushandlungsprozesse innerhalb der Verwaltung und Kommunalpolitik und mit der lokalen Öffentlichkeit und den interessierten Akteur*innen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft bieten. Die Erarbeitung solcher Konzepte bezweckt sowohl die Beschaffung der maßgeblichen Entscheidungsgrundlagen (z.B. belastbare Prognosen des Wohnungsbaubedarfs) als auch die Verständigung über die Ziele in quantitativer, qualitativer und zeitlicher Hinsicht. Auch die verfügbaren Möglichkeiten (Instrumente, Ressourcen, Verfahren und organisatorische Vorkehrungen) zur Realisierung der Ziele können gesichtet und im Sinne einer Strategie priorisiert werden.

3. Möglichkeiten der Innenentwicklung erkennen und fördern

Grob lassen sich zwei Pfade bei der Innenentwicklung unterscheiden: Zum einen geht es darum, die privaten Investitionsinteressen für die Realisierung der städtebaulichen Ziele und insbesondere für die Ziele beim Wohnungsbau unterstützend aufzugreifen und zu nutzen. Hierbei handeln die Kommunen reaktiv. Zum anderen geht es darum, die im Siedlungsbestand vorhandenen Möglichkeiten zur Bebauung zu erkennen und zu aktivieren.

3.1 Wege zur Ermöglichung von Investitionsvorhaben im Rahmen der Innenentwicklung

Zu den Standardaufgaben gehört es, dass konkrete Investitionsvorhaben von Grundstückseigentümer*innen oder Vorhabenträgern an die Verwaltung, mitunter auch an die Bürgermeister*innen und die Meinungsführer*innen der Mehrheitsfraktionen im Rat herangetragen werden. In diesem Fall ist zu entscheiden, ob und wie die Vorhaben ermöglicht werden können.

Besteht ein Planungserfordernis braucht die Realisierung von Wohnungsbauvorhaben Vorlauf und viel Zeit. Die Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans erfordert die Durchführung eines förmlichen Verfahrens mit

einer i.d.R. zweistufigen Beteiligung der Öffentlichkeit und der Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange. Die von der Planung berührten privaten und öffentlichen Belange müssen erfasst und bewertet werden, um durch deren Abwägung einen gerechten Interessenausgleich zu erreichen. Die Auswirkungen des Vorhabens auf Natur und Umwelt sind zu erfassen, wofür bei Vorhaben im Außenbereich immer eine förmliche Umweltprüfung erforderlich ist. Lärmbelastungen, Bodenverunreinigungen, Erfordernisse des Biotop- und Artenschutzes sind Aspekte, welche besonders häufige gutachterlich abgeklärt werden müssen. Dies ist teuer, und vor allem hält es die Realisierung von Investitionsvorhaben auf.

Effektivität im Wohnungsbau bedeutet daher immer auch, die die Aufstellung bzw. Änderung von Bebauungsplänen auf Fälle zu beschränken, in denen die städtebaulichen Erfordernisse nicht im Rahmen des Genehmigungsverfahrens bewältigt werden können. Die Möglichkeiten einer Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans und die Maßstäbe bei der Beurteilung, ob ein Vorhaben sich in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt, sollten deshalb genutzt werden. Bei Entscheidungen nach § 31, 33 bis 35 BauGB ist das Einvernehmen der Gemeinde erforderlich. Sinnvoll ist es, sich über die Beteiligung im Einzelfall mit der Bauaufsichtsbehörde auf eine Linie zu verständigen, die es erlaubt, die städtebaulichen Ziele in möglichst vielen Fällen auch ohne Bauleitplanung sicherzustellen. Da Bauaufsichtsbehörden zumindest bei kreisangehörigen Gemeinden i.d.R. nicht Teil der Gemeindeverwaltung sind, kann hierin eine besondere Herausforderung liegen.

Bauaufsichtsbehörde und planende Gemeinde sollten die auch bei gebundenen Entscheidungen bestehenden faktischen Entscheidungsspielräume erkennen und im Interesse einer effektiven Wohnungsbauentwicklung nutzen. Mitunter lassen sich durch kleine Anpassungen an der Vorhabenplanung rechtliche Hindernisse für die Genehmigung oder Befreiung ausräumen. Auch sollten die Möglichkeiten genutzt werden, das Vorhaben durch Nebenbestimmungen (Auflagen oder Bedingungen) zulassungsfähig zu machen. Mit Blick auf die städtebaulichen Implikationen sollte zudem geprüft werden, ob das städtebauliche Erfordernis zur Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans durch den Abschluss eines städtebaulichen Vertrags ausgeräumt werden kann.

Bei Befreiungen und Ausnahmen kann das Ermessen konsequent zu Zwecken des Wohnungsbaus genutzt werden. Die Deckung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung wird im Gesetz als Gemeinwohlgrund herausgestellt, der die Befreiung erfordern kann. In einem nach § 201a BauGB bestimmten Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt kann mit Zustimmung der Gemeinde im Einzelfall von den Festsetzungen des Bebauungsplans zugunsten des Wohnungsbaus auch dann befreit werden, wenn die die Grundzüge der Planung berührt werden.

Auch wenn sich die Zulässigkeit eines Vorhabens nach § 34 Abs. 1 und 2 BauGB beurteilt, bestehen Spielräume. Maßstab ist die Eigenart der näheren Umgebung. Dies bedeutet aber nicht, dass jede Bebauung, die im Umfeld kein Vorbild findet, unzulässig ist. Vielmehr gilt als Maßstab, was das BVerwG in einer Entscheidung wie folgt skizziert hat (Urt. v.26.05.1978 – 4 C 9/77):

„Bei der Einfügung geht es weniger um Einheitlichkeit als um Harmonie. Daraus, dass ein Vorhaben in seiner Umgebung – überhaupt oder doch in dieser oder jener Beziehung – ohne ein Vorbild ist, folgt noch nicht, dass es ihm an der harmonischen Einfügung fehlt. ... Das Gebot des Einfügens soll nicht als starre Festlegung über den gegebenen Rahmen allen individuellen Ideenreichtum blockieren; es zwingt nicht zur Uniformität. Das Erfordernis des Einfügens hindert nicht schlechthin daran, den vorgegebenen Rahmen zu überschreiten. Aber es hindert daran, dies in einer Weise zu tun, die – sei es schon selbst oder sei es in Folge der Vorbildwirkung – geeignet ist, bodenrechtlich beachtliche und erst noch ausgleichsbedürftige Spannungen zu begründen oder die vorhandenen Spannungen zu erhöhen. ... Ein Vorhaben, das im Verhältnis zu seiner Umgebung bewältigungsbedürftige Spannungen begründet oder erhöht, das - in diesem Sinne- verschlechtert, stört, belastet, bringt die ihm vorgegebene Situation gleichsam in Bewegung. ... Ein Vorhaben, das um seiner Wirkung willen selbst schon planungsbedürftig ist oder doch das Bedürfnis einer Bauleitplanung nach sich zieht, fügt sich seiner Umgebung nicht ein."

Die Gemeinde hat damit zu prüfen, ob durch das geplante Vorhaben städtebauliche bzw. bodenrechtliche Spannungen ausgelöst werden, welche ein Erfordernis zur Aufstellung eines Bebauungsplans begründen und einen abwägenden Ausgleich der widerstreitenden Belange durch Planung erfordern. Die abstrakte und nur entfernt gegebene Möglichkeit bewältigungsbedürftiger bodenrechtlicher Spannung sind zu vernachlässigen. (BVerwG Urt. v. 18.02.1983 – 4 C 18/81). Nicht ausgeblendet werden dürfen allerdings bewältigungsbedürftige Spannungen, welche zwar nicht unmittelbar durch das das Vorhaben selbst, jedoch mittelbar aufgrund seiner Vorbildwirkung in naheliegender Zukunft entstehen können (BVerwG Urt. v. 25.01.1974 – IV C 72/72; Urt. v. 26.05.1978 – 4 C 9/77; Beschl. v. 04.06.1985 – 4 B 102/85).

Nach § 34 Abs. 3a BauGB kann schließlich vom Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung nach Absatz 1 Satz 1 im Einzelfall abgewichen werden, wenn die Abweichung der Erweiterung, Änderung oder Erneuerung eines zulässigerweise errichteten, Wohnzwecken dienenden Gebäudes oder der Nutzungsänderung einer zulässigerweise errichteten baulichen Anlage zu Wohnzwecken einschließlich einer erforderlichen Änderung oder Erneuerung dient. Eine Beschränkung dieser Möglichkeit auf Einzelfälle wird nicht verlangt, wenn die Aufstellung eines Bebauungsplans nicht erforderlich ist. Die Abweichung muss allerdings städtebaulich vertretbar und auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar sein.

Besteht ein Planerfordernis, kann das Planungsverfahren unter Anwendung von § 13 BauGB oder § 13a BauGB im vereinfachten oder im beschleunigten Verfahren durchgeführt werden. Da es sich um Vorhaben der Innenentwicklung handelt, dürften in aller Regel zumindest die Anwendungsvoraussetzungen des § 13a BauGB vorliegen. Häufig wird eine Konstellation vorliegen, bei der auch die Anwendung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans nach § 12 BauGB in Betracht kommt. Dies kann die Gemeinde erheblich entlasten und das Verfahren zur Schaffung der erforderlichen Baurechte beschleunigen. Weitergehende Hinweise zum vereinfachten und beschleunigten Verfahren sowie zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan finden sich bei Reitzig (vgl. S. 51 ff.).

3.2 Aktivierung und Mobilisierung von Brachflächen, Baulücken und Nachverdichtungsmöglichkeiten

Viele Möglichkeiten zur Schaffung von Wohnraum innerhalb des vorhandenen Siedlungskörpers (Innenentwicklung) bleiben ungenutzt. Hier kommt der Gemeinde eine aktivierende Rolle zu, die Ressourcen bindet und deshalb einen entsprechenden Willen bei Politik und Verwaltung voraussetzt.

Rechtlich geboten ist es, die Potenziale im vorhandenen Siedlungskörper vorrangig in den Blick zu nehmen. Denn die städtebauliche Entwicklung soll gemäß § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen. Zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen sollen die Möglichkeiten der Entwicklung insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung genutzt werden (§ 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB). Die Ausweisung von neuen Baugebieten im bisherigen Außenbereich erfordert deshalb eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob der Wohnungsbaubedarf nicht bereits durch Maßnahmen der Innenentwicklung gedeckt werden kann. Die Wiedernutzung von Flächen betrifft vor allem brachgefallene, baulich vorgenutzte Grundstücke also z.B. gewerblich oder industriell geprägte Areale, die als Folge des Strukturwandels für die ursprünglichen Zwecke nicht mehr benötigt werden. Ebenso gehören militärische Konversionsflächen hierher. Andere Innenentwicklungspotenziale sind eher kleinteiliger Natur. Zu denken ist vor allem an einzelne unbebaute Baugrundstücke. Diese sind häufig bereits in Baulückenkatastern (vgl. § 200 Abs. 3 BauGB) erfasst. Schließlich bestehen auch auf bereits bebauten Grundstücken Nachverdichtungsmöglichkeiten durch Anbauten, Ergänzungsbauten oder Aufstockungen.

Die Aktivierung von kleinteiligen Innenentwicklungspotenzialen bringt aus verschiedenen Gründen zahlreiche Herausforderungen mit sich. Die heterogene Interessenlage der Eigentümerschaft führt zu einer Vielzahl ganz unterschiedlicher Aushandlungssituationen. Die hoheitliche Durchsetzung z.B. im Wege eines Baugebotes kann nur im Einzelfall erfolgen und erfordert deshalb einen nicht unerheblichen Personalaufwand. Angesichts dessen lassen sich auf diesem Wege nur geringe Mengeneffekte erzielen. Die kommunale Praxis ist deshalb bislang bei der Anwendung dieses Instrumentes sehr zurückhaltend.

Das in § 176a BauGB kodifizierte Städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung oder kurz Innenentwicklungskonzept (IEK) zeigt nun einen Weg auf, Baulücken und andere Innenentwicklungsmöglichkeiten zu erfassen und auf dieser Basis in effizienter Weise zu aktivieren. Das IEK ermöglicht eine über den Einzelfall hinausreichendes standardisiertes Vorgehen. Zudem können in räumlicher Hinsicht nach Maßgabe der städtebaulichen Erforderlichkeit aber auch mit Blick auf erwartete Hemmnisse und die zu erreichenden Mengeneffekte Prioritäten für den Einsatz finanzieller und Personalressourcen festgelegt werden. Die übergreifende Konzeption eröffnet die Möglichkeit, die städtebauliche Erforderlichkeit im Kontext der übergreifenden städtebaulichen Zielsetzungen herauszuarbeiten. Das IEK kann deshalb auch Erfordernisse zur Aufstellung von Bebauungsplänen sichtbar machen. Genauso bietet es eine Basis zur Begründung des Gemeinwohlerfordernisses bei der Ausübung von Vorkaufsrechten oder bei der Anordnung von Baugeboten.

4. Baulandentwicklung

Der Wohnungsbaubedarf lässt sich in den stark wachsenden Stadtregionen häufig nicht allein innerhalb des vorhandenen Siedlungskörpers decken, so dass auch die Entwicklung neuer Baugebiete im bisherigen Außenbereich in den Blick genommen werden muss. Angesichts der – unterschiedlich ausgeprägten – Verknappung der potenziell für eine Baulandentwicklung in Betracht kommenden Flächen kommt einer möglichst effizienten, d.h. Flächen sparenden, Baulandentwicklung eine entscheidende Bedeutung zu. Es geht dabei zum einen um die anzustrebende Dichte, also um die Frage, wieviel Wohnraum auf einer Grundfläche untergebracht werden kann. In den eher durch geringe bauliche Dichten geprägten Verflechtungsbereichen der großen Städte sind daher eine Überprüfung tradierte Bauformen und eine den differenzierten Bedarfen genügende Modernisierung der Bauformen erforderlich. So ist auch hier in stärkerem Maße auf Geschosswohnungsbau und beim individuellem Wohnungsbau auf verdichte Strukturtypen mit kleineren Grundstücken zu setzen. Vor allem aber ist auf eine vollständige Umsetzung der Planungen hinzuwirken. Denn jedes ungenutzte Baurecht macht die weitere Ausweisung von Bauland erforderlich.

Die Aufstellung von Bauleitplänen allein im Sinne eines Nutzungsangebots an die Grundstückseigentümer*innen genügt diesem Anspruch nicht. Diese früher in vielen Städten verfolgte „Angebotsplanung“ zeigt, dass in einigen Stadtquartieren ein erheblicher Anteil der geschaffenen Baurechte über lange Zeit ungenutzt bleibt.

Die Entwicklung von Bauland effizient und effektiv zu betreiben, erfordert ein systematisch angelegtes Vorgehen, welches einerseits die Planungshoheit der Gemeinde und andererseits die Verfügungsmacht über die Grundstücke aus der Eigentümerstellung nutzen kann. Ein solches, systematisch angelegtes Vorgehen der Baulandentwicklung wird als Baulandmodell bezeichnet.

7 Schritte zum Baulandmodell

Klärung des Wohnungsbaubedarfs

- Prognose Bevölkerung, Haushaltsgröße, spezielle Bedarfsgruppen
- Wohnungsbestände quantitativ und qualitativ (mietpreisgebunden, barrierefrei etc.)

Sichtung und Bewertung der Flächenpotenziale für den Wohnungsneubau

- Mit und ohne Bebauungsplanerfordernis
- innen (Baulücken, Aufstockungen, Ergänzungsbauten, Brachflächen etc.)
- soweit erforderlich zusätzlich außen mit Blick auf Verfügbarkeit und Eignung (rechtliche und faktische Restriktionen, Erschließungsaufwand etc.)

Klärung der Ziele der Wohnbaulandentwicklung

- Effektivität (vollständige und zielkonforme Bebauung, Bindung in Bezug auf die Nutzung wie Mietpreis- und Belegungsbindungen etc.)
- Effizienz (Deckung der Kosten der Baulandentwicklung aus den Erträgen, Reduzierung des Planungs- und Erschließungsaufwands etc.)

Sichtung der Möglichkeiten, auf eigenen Flächen der Gemeinde zu entwickeln

- Sichtung und Bewertung des kommunalen Liegenschaftsvermögens und der Möglichkeit des Zukaufs (finanziell, organisatorisch, personell)
- Reflektion der Rolle und der Chancen der Gemeinde am Bodenmarkt

Sichtung der Möglichkeiten bei von Vorhabenträger*innen initiierten Entwicklungen

- Bisherige Praxis und zusätzliche Gestaltungsoptionen

Klärung der Anwendungsfälle und rechtlichen Grenzen, Entwicklung eines Standards für das Vorgehen bei der Baulandentwicklung

- Schlüssiger Entwurf bezogen auf die verfolgten Ziele
- Erläuterung der Vorteile/erwarteten Wirkungen gegenüber der Kommunalpolitik und potenziell Betroffenen

Festlegung des Baulandmodells durch Beschluss der Gemeindevertretung

4.1 Baulandmodelle

Grob lassen sich zwei unterschiedliche Grundtypen von Baulandmodellen unterscheiden:

- Entwicklungen von Flächen, welche die Stadt (oder ein stadteigene Entwicklungsträger) vorher ganz oder zu einem definierten Anteil erworben hat (Zwischenerwerbsmodelle),

- Entwicklung von Flächen, bei denen sich Vorhabenträger zur Durchführung der Vorhaben innerhalb einer bestimmten Frist und zur Übernahme der damit einhergehenden kommunalen Aufwendungen in einem städtebaulichen Vertrag verpflichten (Investor*innenmodelle).

Beide Grundtypen eint das kooperative Vorgehen mit Eigentümer*innen bzw. Investor*innen.

Bei der Baulandentwicklung mit Vorhabenträgern nutzen die Kommunen das ihnen zustehende Planungsermessen, Bauleitpläne nur dann aufzustellen, wenn die Umsetzung des Bauleitplans gesichert erscheint. Die Baulandentwicklung erfolgt auf der Basis eines städtebaulichen Vertrags. Einzelheiten zu den vertraglichen Gestaltungsmöglichkeiten sowie zu deren Grenzen werden in einem eigenen Beitrag in diesem Sammelband skizziert (vgl. Beckmann, S. 33 ff.). Prototyp dieses Baulandmodells ist der vorhabenbezogene Bebauungsplan (§ 12 BauGB). Danach müssen Vorhabenträger bereit und in der Lage sein, das Vorhaben innerhalb einer bestimmten Frist durchzuführen. Sie müssen sich zur Durchführung innerhalb einer bestimmten Frist und zur Tragung der Planungs- und Erschließungskosten ganz oder teilweise vor dem Satzungsbeschluss in einem Durchführungsvertrag verpflichten. Es handelt sich also um eine Kombination aus Bebauungsplan und städtebaulichem Vertrag, welche auch bei einem „normalen“ Bebauungsplan möglich ist und entsprechend praktiziert wird.

Im Interesse der Gleichbehandlung ist eine regelhafte Anwendung der Konditionen auf der Basis einer transparenten Festlegung am besten durch Ratsbeschluss sinnvoll. Dies schafft Verlässlichkeit und Vertrauen und erhöht die

Akzeptanz und Rechtssicherheit. Standardisierungen wirken zudem tendenziell beschleunigend. Eine Priorisierung und Fokussierung auf Kerninhalte ist empfehlenswert, um der Gefahr einer übermäßigen und unangemessenen Belastung der Vorhabenträger entgegen zu wirken.

Zwischenerwerbsmodelle zielen darauf, den Gemeinden bei der Baulandentwicklung (ganz oder zu einem bestimmten Anteil) das Eigentum an den zu entwickelnden Flächen zu verschaffen (hierzu ausführlich Forum Baulandmanagement NRW 2019). Dies eröffnet vor allem die Möglichkeit, im Wege der Vergabe der entwickelten Baugrundstücke deren zeitnahe Bebauung sicherzustellen, auf die späteren Nutzungen Einfluss zu nehmen und die Wertschöpfung aus der Baulandentwicklung zur Finanzierung der Entwicklung zu nutzen. Gestaltungsoptionen wie die Konzeptvergabe oder die gezielte Vergabe an bestimmte Bedarfsgruppen und die Vergabe im Wege von Erbbaurechten werden hierdurch eröffnet. Auf diese Weise lassen sich z.B. langfristige Bindungen zu Zwecken der sozialen Wohnraumversorgung von Bevölkerungsgruppen mit Wohnraumversorgungsproblemen besser realisieren als auf der Basis städtebaulicher Verträge bei Investorenmodellen (vgl. in diesem Band Kuchenbecker, S. 134 ff.; Nienaber, S. 125 ff., Hoffmann, S. 111 ff.). Die Regularien bei Zwischenerwerbsmodellen bieten dabei zahlreiche Gestaltungsoptionen (vgl. Abb. 1).

Abb. 1:
Variable Regelungsoptionen bei Zwischenerwerbsmodellen

Grundstücksankauf	• Umfang (ganz oder zu einem bestimmten Mindestanteil) • Ankaufspreis • Ankaufsoptionen • Alternativen zum Erwerb (Erbbaurecht)
Wertschöpfung	• Beteiligung der Alteigentümer*innen • Übernahme von Kosten bzw. Kostenteilung • Fördermöglichkeiten
Grundstücksvergabe	• Freie Vergabe • Vergabe mit Bindungen (Vergaberichtlinien) • Konzeptvergabe • Vergabe im Erbbaurecht (mit oder ohne einmalige Ablösung des Erbbauzinses) • Dauer der Bindung und Wahl der Sicherungsinstrumente (Rückkauf, Vertragsstrafe, dingliche Sicherung etc.)
Organisatorische Arrangements und Finanzierung	• Innerhalb der Verwaltung oder durch eine Stadteigenegesellschaft bzw. einen Eigenbetrieb • Innerhalb des Haushalts oder in einem „Bodenfonds“ einer Gesellschaft bzw. eines Eigenbetriebs

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage von Forum Baulandmanagement NRW 2019: 12.

Die Ausgestaltung der Baulandmodelle muss sich an den örtlichen Erfordernissen und an den spezifischen Interessenkonstellationen ausrichten. Einen generell übertragbaren Prototyp gibt es nicht. Dementsprechend gibt es eine große Vielfalt unterschiedlicher Modelle (vgl. hierzu Forum Baulandmanagement NRW 2017; Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung 2016; Kötter et al. 2020).

Bei Zwischenerwerbsmodellen hängt der Erfolg insbesondere davon ab, ob der Ankauf der Grundstücke zu kostendeckenden und fairen Konditionen erreicht werden kann. Dies kann nur gelingen, wenn alternative Entwicklungsoptionen bestehen. Die Kommune muss die Möglichkeit haben, auf andere Flächen auszuweichen. Die in Betracht zu ziehende Flächenkulisse muss den Flächenbedarf also deutlich übersteigen. Ist dies nicht der Fall, kann ein Zwischenerwerbsmodell nur dann funktionieren, wenn alternativ

eine Entwicklung hoheitlich insbesondere auf der Basis einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (§§ 165–171 BauGB) oder auf der Basis einer Umlegung (§§ 45–84 BauGB) durchgeführt werden kann und soll. Je enger das Flächenkorsett ist, desto wichtiger ist eine solche hoheitliche Flankierung von Zwischenerwerbsmodellen.

Kooperationsmodelle auf Basis städtebaulicher Verträge mit Vorhabenträgern sind davon abhängig, dass in ausreichendem Umfang Investitionsinteresse besteht. Gibt es keine privaten Vorhabenträger, bleibt als Option der vorlaufende Erwerb der zu entwickelnden Grundstücke. Zwischenerwerbsmodelle können aber auch bei Entwicklungen mit Vorhabenträgern zur Anwendung kommen.

4.2 Hoheitlicher Flankenschutz für die kooperative Baulandentwicklung

Neben kooperativen Baulandmodellen stehen als flankierende Wege der Baulandentwicklung auch hoheitliche Instrumente zur Verfügung, die im Interesse einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung immer dann eingesetzt werden müssen, wenn eine effektive und effiziente Baulandentwicklung an der fehlenden Mitwirkungsbereitschaft der Grundstückseigentümer*innen scheitert. Als flankierende hoheitliche Instrumente sind insbesondere die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (§§ 165–171 BauGB), die Umlegung (§§ 45–84 BauGB) sowie das Vorkaufsrecht (§§ 24–28 BauGB) anzusprechen.

4.2.1 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen

Für große Entwicklungsvorhaben von stadtweiter Bedeutung stellt das BauGB mit dem städtebaulichen Entwicklungsrecht (§§ 165–171 BauGB) ein besonderes Instrumentarium zur Verfügung. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (SEM) werden als Gesamtmaßnahmen einem einheitlichen Durchführungs- und Finanzierungsmodus unterworfen. Sie kommen insbesondere dann in Betracht, wenn eine einheitliche Durchführung als Gesamtmaßnahme für eine erfolgreiche Umsetzung der Entwicklungsziele erforderlich erscheint. Dies kann z.B. dann der Fall sein, wenn zumindest ein oder mehrere für die Entwicklung maßgebliche Gebietsteile im Eigentum von nicht mitwirkungsbereiten Eigentümer*innen stehen oder wenn es einen übergreifenden Koordinierungsaufwand mit Blick auf die Durchführung und Finanzierung der für die Entwicklung erforderlichen Infrastruktur (z.B. Ausbau des schienengebundenen ÖPNV) gibt.

Die Anwendung dieses Instrumentariums ist auf für die Kommune besonders bedeutsame Entwicklungen begrenzt. Die Maßnahme muss sich nach ihrem städtebaulichen Gewicht von normalen Neuausweisungen von Bauland abheben. Das Gesetz spricht von der Entwicklung von Ortsteilen und anderen Teilen des Gemeindegebiets entsprechend deren besonderer Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde oder entsprechend der angestrebten Entwicklung des Landesgebiets oder der Region. Neben der erstmaligen Entwicklung ist auch eine städtebauliche Neuordnung möglich.

Die förmliche Festlegung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen nach §§ 165–171 BauGB unterliegt engen rechtlichen Bindungen (vgl. Bunzel 2018). Das Entwicklungsrecht darf nur dann angewendet werden, wenn die Entwicklungsziele nicht in gleicher Weise auch mit den herkömmlichen Instrumenten erreicht werden können. Ausdrücklich verlangt das Gesetz, dass das

Wohl der Allgemeinheit die Durchführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme erfordert – insbesondere zur Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten, zur Errichtung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen oder zur Wiedernutzung brachliegender Flächen. Auch verlangt das Gesetz, dass die mit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme angestrebten Ziele und Zwecke durch städtebauliche Verträge nicht erreicht werden können oder Eigentümer*innen der von der Maßnahme betroffenen Grundstücke unter entsprechender Berücksichtigung des § 166 Abs. 3 nicht bereit sind, ihre Grundstücke an die Gemeinde oder den von ihr beauftragten Entwicklungsträger zu dem Wert zu veräußern, der sich in Anwendung des § 169 Abs. 1 Nr. 6 und Abs. 4 ergibt (entwicklungsunbeeinflusster Wert).

Abb. 2: Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen – Vor- und Nachteile aus Sicht der Kommunen

Vorteile	Nachteile
Transitorischer Grunderwerb mit der Möglichkeit, die städtebaulichen Ziele bei der Vergabe der Grundstücke sehr viel effektiver umzusetzen	Vermehrte (auch gerichtliche) Konflikte wegen überdurchschnittlicher Eingriffsintensität. Häufig lässt die Klagebereitschaft der Eigentümer*innen nach dem einmaligen Durchstehen von „Pilotverfahren“ deutlich nach.
Möglichkeit der Abwendung des transitorischen Grunderwerbs durch die Eigentümer*innen unter Verpflichtung zur Umsetzung der Entwicklungsziele	Bindung finanzieller und personeller Ressourcen über einen langen Zeitraum
Nutzung der entwicklungsbedingten Bodenwertsteigerung	Finanzierungsrisiken mit Blick auf konjunkturelle Schwankungen bei der Entwicklung der Bodenpreise
Bündelung und Koordination, insbesondere auch um die notwendigen Infrastrukturmaßnahmen in die Gesamtentwicklung einzubinden	Bei Einschaltung externer Entwicklungsträger: Gefahr von selbstreferenziellen Tendenzen zur Selbsterhaltung (Personal, institutionelle Strukturen und Aufgaben)
Entwicklungsrechtlicher Genehmigungsvorbehalt zur Sicherstellung einer effektiven Zielerreichung	Rückendeckung der Politik und Akzeptanz der Öffentlichkeit sind mit Blick auf lange Durchführungszeiten kein Selbstläufer
Kaufpreisprüfung im Rahmen der Genehmigung	
Frühzeitige Fixierung des für den Ankaufspreis maßgeblichen Entwicklungszustands	

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

4.2.2 Umlegung

Die Umlegung dient dazu, die Grundstücke in einem Umlegungsgebiet so zuzuschneiden, dass sie entsprechend den Festsetzungen eines Bebauungsplans genutzt werden können. Einen vertiefenden Überblick findet sich in einem gesonderten Beitrag in diesem Sammelband (Lombard/Stefanie, S. 161). Aus der Umlegungsmasse (Summe aller eingebrachten Grundstücke) werden vorab die Grundstücke ausgeschieden, die für eine der in § 55 Abs. 2 BauGB vorgesehenen öffentlichen Nutzungen vorgesehen sind. Ein Abzug von Flächen für Kitas oder für Grundschulen ist nicht vorgesehen. Die Umlegung basiert auf dem Prinzip, dass die Grundstückeigentümer*innen Grundstücke zugeteilt bekommen, die mindestens dem Wert der von ihnen in die Umlegungsmasse eingebrachten Grundstücke entsprechen. Die Gemeinde kann durch die Umlegung erreichen, dass die umlegungsbedingten Wertsteigerungen abgeschöpft werden. Dabei handelt es sich um die Differenz des Wertes von Rohbauland (gemäß § 5 Abs. 3 ImmoWertV) und baureifem Land (erschließungsflächenbeitragsfrei oder -beitragspflichtig). Die darüberhinausgehenden planungs- und entwicklungsbedingten Wertsteigerungen bleiben bei den Eigentümer*innen. Bei der Umlegung entstehen

keine Grunderwerbskosten, Nebenkosten oder Finanzierungskosten. Deshalb wird auch bei kooperativen Entwicklungen gelegentlich auf dieses Instrument zurückgegriffen, wenn eine umfangreichere Neuordnung der Grundstückszuschnitte erforderlich wird (einvernehmliche Umlegung im amtlichen Gewand (vgl. Bunzel et al. 2013).

Die Umlegung ist vor allem in Gebieten mit auf Realteilung basierender Erbfolge verbreitet, da dort eine grundlegende Bodenordnung für die Umsetzung städtebaulicher Planungen in der Regel unverzichtbar ist. Das Verfahren ist in der Regel zeitaufwändig. Scheitert ein freihändiger Grunderwerb im erforderlichen Umfang, schafft die Umlegung die Möglichkeit, Gebiete im Wege einer Angebotsplanung zu entwickeln. Die Zuteilung von Grundstücken kann im Rahmen der Umlegung auch mit einem Baugebot verbunden werden (§ 59 Abs. 7 BauGB), dies allerdings nur unter den engen Voraussetzungen des § 176 BauGB.

Die Gestaltungsspielräume im Rahmen einer Umlegung erhöhen sich, je mehr eigene Flächen die Gemeinde im Umlegungsgebiet hat. Aus diesem Grund kann der vorherige Zukauf von Flächen sinnvoll sein. Er verbessert auch die Voraussetzungen, die Bodenordnung einvernehmlich, d.h. auf vertraglicher Basis, schneller durchführen zu können.

4.2.3 Vorkaufsrecht

Für die Baulandschaffung kann das gesetzliche Vorkaufsrecht nach §§ 24 bis 28 BauGB unterstützend wirken (vgl. Sommer, S. 145). Nach § 24 Abs. 1 Nr. 5 BauGB besteht ein Vorkaufsrecht im Geltungsbereich eines Flächennutzungsplans, soweit es sich um unbebaute Flächen im Außenbereich handelt, für die nach dem Flächennutzungsplan eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt ist. Das allgemeine Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Nr. 5 BauGB greift bereits dann, wenn die Gemeinde einen Beschluss zur Neuaufstellung oder Änderung des Flächennutzungsplans gefasst hat und wenn nach dem Stand der Planungsarbeiten anzunehmen ist, dass der künftige Flächennutzungsplan eine solche Nutzung darstellen wird. Im Vorfeld solcher Beschlüsse kann die Kommune ein Vorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB durch Satzung begründen. Eine solche Satzung kann zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung in Gebieten aufgestellt werden, in denen städtebauliche Maßnahmen in Betracht gezogen werden.

Um Rechtssicherheit zu gewinnen und als Signal an den Bodenmarkt bietet es sich an, grundsätzlich Flächen, welche für eine bauliche Entwicklung in Betracht gezogen werden, in eine Vorkaufsrechtssatzung einzubeziehen. Dementsprechend werden Beschlüsse über vorbereitende Untersuchungen bei städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen regelmäßig mit dem Erlass von Vorkaufsrechtssatzungen verbunden. Verfolgt eine Kommune ein auf Zwischenerwerb basierendes Baulandmodell, sollten Vorkaufsrechtssatzungen möglichst frühzeitig für alle dafür in Betracht gezogenen Flächen erlassen werden. Die Vorkaufssatzung kann auch für unbebaute Grundstücke im Siedlungsbestand beschlossen werden, in denen die Mobilisierung von Baulücken angestrebt wird. Eine solche Maßnahme muss allerdings von der Stadt nachvollziehbar in Betracht gezogen werden. Um dies gerichtsfest zu belegen, kann z.B. auf ein Innenentwicklungskonzept oder einen Beschluss zur Mobilisierung von Baulücken Bezug genommen werden.

Literatur

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (Hg.) (2016): Mehr Bauland für bezahlbaren Wohnungsbau. Gute Beispiele kommunaler Boden- und Liegenschaftspolitik.

Bunzel, Arno (2018): Chancen, Grenzen, Alternativen städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen. In: Christian Kaufmann und Martin Peterek (Hg.): Der Frankfurter Riedberg – Stadtentwicklung für das 21. Jahrhundert. Berlin: Jovis, S. 220–229.

Bunzel, Arno; Coulmas, Diana; Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2013): Städtebauliche Verträge - ein Handbuch. Mit Berücksichtigung der BauGB-Novelle 2013. 4., aktual. und erw. Aufl. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Edition Difu - Stadt, Forschung Praxis, 12).

Forum Baulandmanagement NRW (Hg.) (2017): Kommunale Boden- und Liegenschaftspolitik. Wohnbaulandstrategien und Baulandbeschlüsse auf dem Prüfstand. Institut für Bodenmanagement (IBoMa). Dortmund.

Forum Baulandmanagement NRW (Hg.) (2019): Der kommunale Zwischenerwerb als Weg des Baulandmanagements. Arbeitshilfe. überarbeitete Neuauflage. Institut für Bodenmanagement (IBoMa). Dortmund.

Kötter, Theo; Rehorst, Frauke; Weiß, Dominik (2020): Arbeitshilfe Baulandstrategien im Brandenburger Maßstab. Hg. v. Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (MIL). Potsdam.

1.
Innenentwicklung

Michael Isselmann

Innenentwicklung – Strategien und Instrumente zur Aktivierung bestehender Baurechte und anderer Innenentwicklungspotenziale

Wenn der Autor, welcher um einen Beitrag in einem Sammelband „Wohnungsbau – mehr und schneller" zum Thema der Innenentwicklung gebeten wird, in Gelsenkirchen geboren wurde und in Dortmund Raumplanung studiert hat, so sei ihm erlaubt, sich die Frage zu stellen, ob auch der Fußball in diesem Zusammenhang eine Rolle spielt. „Ja klar", würde er in einem überzeugten Ruhrpott-Deutsch sagen – und mit einem Beispiel deutlich machen, dass das in der Gegenwart so aktuelle Thema der Innenentwicklung bereits eine lange Geschichte hat. Zumindest was die zu bewältigenden Problemstellungen betrifft.

Ort des Geschehens: das Parkstadion in Gelsenkirchen. Errichtet wurde es auf dem ehemaligen Flugplatz Buer (also: ein typisches Konversionsprojekt) und folgte auf die Glückauf-Kampfbahn, wo zwischen 1928 und 1973 bereits Fußball gespielt wurde. Hausherr war der FC Schalke 04, ein Arbeiterclub; so wurde fast zwangsläufig 1927 das Stadion auf dem Gelände der ehemaligen Zeche Consolidation errichtet (also: ein Beispiel für die Stadt der kurzen Wege, Wohnen, Arbeiten und Freizeitgestaltung dicht beisammen). Doch zurück zum Parkstadion. Die direkte Nachbarschaft zur Wohnbebauung brachte es mit sich, dass sich Anwohnende gestört fühlten und Klage erhoben (also: das Problem des Nebeneinanders von störender und störempfindlicher Nutzung). Das Oberlandesgericht Hamm entschied 1977, dass die Lautsprecher im Stadion die Stärke von 55 db(A) nicht überschreiten dürften (also: Lärmschutz im Städtebau). Da bezweifelt wurde, dass Durchsagen dann überhaupt noch verstanden würden, wurde entschieden, zusätzliche Lausprecher zu installieren (also: sachgerechte Maßnahmen der Lärmminderung). Da diese Maßnahmen bis zu einem Spiel gegen Borussia Dortmund allerdings nicht umgesetzt werden konnten, einigten sich Verein und Kläger darauf, in diesem einen Fall über die Lärmgrenzen hinwegzusehen (also: im Dialog entwickelte Kompromisse).

Dieses Beispiel macht deutlich, wie vielschichtig das Thema ist. Wenn es nun darum geht, Strategien und Instrumente zur Aktivierung von Potenzialen einer Innenentwicklung in den Blick zu nehmen, ist es wichtig, sich noch einmal der Herausforderung dieser Aufgabe bewusst zu werden und gleichermaßen Chancen und Hemmnisse zu beleuchten.

Dabei ist auf einen großen Erfahrungsschatz in der Praxis zurückzugreifen; die Hinweise auf den einzelnen Schulungsveranstaltungen machen das ebenso deutlich wie die Vielzahl der aufgeworfenen Fragen:

- Welche Erfahrungen konnten mit Maßnahmen der Innenentwicklung in den Kommunen gesammelt werden? Welche Formen der Nachverdichtung stellten eine Herausforderung dar? Was waren die Lösungsansätze?

- Worin wird der spezifische Mehrwert einer Innenentwicklung für die jeweilige Stadt gesehen? Welche konkreten Ziele werden verfolgt? Sind Alternativen überlegt worden?
- Wo sind insbesondere Probleme zutage getreten? Welche zentralen Konfliktfelder taten sich bei Projekten der Innenentwicklung auf? Wie wurde und wird damit umgegangen? Welche Ansätze haben sich bewährt?

So zahlreich die Fragen sind, so umfänglich auch die Rückmeldungen. Es würde den Rahmen sprengen, an dieser Stelle eine systematische Auswertung zu versuchen. Daher soll durch schlaglichtartige Nennung auch nur der Versuch unternommen werden, einen Überblick zu geben.

Auch wenn die Erfahrungen unterschiedlich sind, zeigen sich doch auch gleichartige Phänomene. Die Nutzung von Potenzialen hängt naturgemäß stark von der Ausgangslage in der jeweiligen Stadt ab. Finden sich in der einen Stadt große Konversionsflächen, so liegt bei anderen der Fokus auf Dachgeschoss-Ausbauten, Nachverdichtungen in Siedlungen der 50er- und 60er-Jahre oder im Ersatz von Einfamilienhausbebauungen durch Mehrfamilienhäuser. Die Steuerung einer konsequenten Innenentwicklungsstrategie wird häufig als personalaufwändig und konfliktreich beschrieben. Viele Verwaltungen haben durch organisatorische Neuregelugen reagiert.

Die Beschreibung der Konfliktfelder ist dabei nicht nur vielfältig, sondern auch äußerst heterogen. Das nicht ausreichende Abwassersystem wird ebenso benannt wie das grundsätzliche Fehlen geeigneter Flächen. Die Vorteile einer Schonung der freien Landschaft muss ins Verhältnis gesetzt werden zu einem höheren Versiegelungsgrad in den bereits bebauten Stadtbereichen. Überlegungen einer doppelten Innenentwicklung, die die Wohlfahrtswirkung von Freiräumen und die Befassung mit weiteren das Stadtklima beeinflussenden Faktoren in die Überlegungen einbeziehen, zeigen auf, dass es nicht nur um die Bewältigung einer quantitativen Aufgabe der Wohnraumschaffung geht, sondern auch um qualitative Herausforderungen. Demografischer Wandel, sich ändernde Formen des Zusammenlebens und die zu konstatierende Verkleinerung der Haushaltsgrößen verlangen nach differenzierten Lösungen.

Auffällig oft wird über Erfahrungen berichtet, die im Kern beschreiben, dass Proteste von Nachbarinnen, Nachbarn und Anwohnenden zugenommen haben und intensiver geworden sind. Sei es der Verlust der benachbarten Freiflächen, das als überdimensioniert empfundene „neue“ Maß der baulichen Nutzung, Schallschutz- oder Stellplatzprobleme – vielleicht lässt es sich darin subsumieren, dass es der Verlust des „Gewohnten“ ist, welcher zum Widerstand führt. Eine ebenfalls häufig benannte geringe Bereitschaft der Mitwirkung auch von Eigentümer*innen macht es zusätzlich nicht leichter, sachgerechte Vorschläge zu erarbeiten und ausgewogene Entscheidungen zu treffen.

Was lässt sich daraus schließen? Das Postulat „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ ist längst in dem alltäglichen Sprachgebrauch angekommen, und auch der Gesetzgeber hat mit der Novelle des Baugesetzbuches 2007 deutlich gemacht, dass die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen soll.

Apropos Baugesetzbuch (BauGB): 1987 in Kraft getreten, folgte es auf das seit 1960 geltende Bundesbaugesetz (BBauG) und das 1971 erlassene Städtebauförderungsgesetz (StBauFG). Auch wenn es zu keiner völligen Neudefinition des Städtebaurechts führte, bestand der Anspruch, dieses Städtebaurecht „auf die Gegenwarts- und Zukunftsaufgaben auszurichten“, so nachzulesen in der Drucksache 10/4630 des Deutschen Bundestages vom 10.01.1986. Die

rechtlichen Grundlagen des Städtebaurechts sollten zusammengefasst werden, ein einheitliches Gesetzeswerk entstehen, Verfahren beschleunigt und vereinfacht werden, eine Rechts- und Verwaltungsvereinfachung erfolgen. Insbesondere sollten Teilnovellierungen vermieden werden.

Die weitere Geschichte zeigt, dass gleichwohl – quasi im 4-Jahres-Rhythmus – weitere Anpassungen des Baugesetzbuches erfolgten. Zu Recht, denn immer wieder galt und gilt es, sich ändernde Rahmenbedingungen anzupassen und sich neuen Ansprüchen und Zielen zu stellen; beispielsweise 1990 den Herausforderungen der deutschen Wiedervereinigung, 2004 Anpassungen an EU-Richtlinien oder 2014 Maßnahmen zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen.

So auch, wie bereits erwähnt, 2007, als mit dem Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte der § 13a in das Baugesetzbuch aufgenommen wurde. Die sich dort findenden Regelungen des „Bebauungsplanes der Innenentwicklung“ nehmen in der Hauptsache die Wiedernutzbarmachung und Nachverdichtung von Flächen ins Visier. Mit den eröffneten Möglichkeiten der Verfahrensbeschleunigung durch den Verzicht auf die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit bzw. der Behörden sowie auf die förmliche Umweltprüfung mit Umweltbericht und Ausgleichsmaßnahmen ergänzt seit nunmehr 15 Jahren dieses Instrument das Repertoire weiterer etablierter Maßnahmen. Hierzu zählen u.a. Baulückenschließungen oder der Dachgeschoss-Ausbau, welche im Rahmen der Regelungen des § 34 BauGB (Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauter Ortsteile) die Mobilisierung von ungenutzten oder untergenutzten Beständen ohne langwierige Planungsverfahren ermöglichen.

Zuletzt wurde das Baugesetzbuch im Jahr 2021 novelliert. Vorangegangen waren Diskussionen und Empfehlungen der Kommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission). Vorschläge, die in den behandelten Themenfeldern entwickelt wurden, umfassen gleichermaßen planungsrechtliche, liegenschaftspolitische und fiskalische Aspekte:

- Eine aktive Liegenschaftspolitik in den Kommunen soll durch die Länder unterstützt werden, indem öffentliche Grundstücke von Bund und Ländern den Kommunen vergünstigt zur Verfügung gestellt werden.

- Baurechtliche Instrumente sollen besser ausgeschöpft werden können. Um dies zu erreichen soll eine Stärkung des Wohnens als Allgemeinwohl erfolgen, eine erleichterte Erteilung von Befreiungen zur Verfügung gestellt werden, einfache Wohnungsbaupläne für innerörtliche Lagen das Instrumentarium ergänzen, eine Fortentwicklung des gemeindlichen Vorkaufsrechts, die Flexibilisierung der Baunutzungsverordnung für den erleichterten Ausbau von Dachgeschossen und die Einführung einer Experimentierklausel zum Lärmschutz und eine Anpassung des Geruchsemissionsschutzes vorangetrieben werden.

- Ein verstärktes finanzielles Engagement des Bundes und der Länder soll die Reaktivierung von Brachen flankieren, Entlastungen bei der Grunderwerbsteuer sollen die Bemühungen zur Mobilisierung vorhandener Potenziale unterstützen.

Auch die Baulandkommission machte mit ihren Empfehlungen im Sommer 2019 deutlich, dass nur durch das Zusammenwirken vieler Akteure und die Einbeziehung unterschiedlicher Bausteine eine nachhaltige Baulandentwicklung und Bestandsmobilisierung möglich wird.

Im Gesetzgebungsverfahren zur BauGB-Novelle wurde dies aufgegriffen. Bereits der Referentenentwurf im Juni 2020 und letztlich die am 23.06.2021

in Kraft getretene Neufassung des Baugesetzbuches und der Baunutzungsverordnung haben zu einer Erweiterung und Ausdifferenzierung des planerischen Instrumentariums geführt.

Mit der Einführung eines neuen Bebauungsplantyps für den Wohnungsbau, dem sektoralen Bebauungsplan nach § 9 Abs. 2d BauGB, ist es nun möglich, Flächen zu bestimmen, auf denen nur Gebäude errichtet werden dürfen, bei denen sich ein Vorhabenträger verpflichtet, die zum Zeitpunkt der Verpflichtung geltenden Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung einzuhalten und sicherzustellen. Die Erweiterung der Befreiungsmöglichkeiten nach § 31 Abs. 3 BauGB lässt es nun zu, dass im Einzelfall von den Festsetzungen des Bebauungsplans befreit werden kann, auch wenn die Grundzüge der Planung berührt sind. Die Anwendung ist den Kommunen allerdings erst dann möglich, wenn das jeweilige Bundesland von der Ermächtigung des § 201a BauGB Gebrauch gemacht hat, eine Verordnung zur Bestimmung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt zu erlassen. Hinzu kommt, dass beide Neuregelungen bis zum 31.12.2026 befristet sind.

Zeitlich nicht begrenzt hingegen ist die Regelung nach § 176a BauGB (Städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung), wonach Gemeinden Konzepte der Innenentwicklung erarbeiten und beschließen können, die es ihnen erlauben sollen, insbesondere zur leichteren Anwendung von Baugeboten zu gelangen, und die Erweiterung der Vorkaufsrechte vorsieht. In der Fachdiskussion wird die Einführung dieses Instruments durchaus ambivalent gesehen. So wird einerseits das Zurückbleiben hinter den Überlegungen zu der vor einigen Jahren in einem Planspiel diskutierten „Innenentwicklungsmaßnahme (IEM)“ bedauert oder festgestellt, dass es eher deklaratorisch sei. Andererseits wird es, trotz der Befürchtung eines hohen Aufwands oder einer nicht weitreichenden Wirkung, als durchaus sinnvoll angesehen, insbesondere mit Blick auf das Zusammenspiel mit anderen Entwicklungskonzepten (§ 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB), den Vorkaufsrechten (§§ 24, 25 BauGB), dem Baugebot (§ 176 BauGB) sowie einem Baulandkataster (§ 200 BauGB). Es wird sich lohnen, hierzu Erfahrungen zu sammeln; erste Beispiele (z.B. der Stadt Kempten) liegen bereits vor.

Auch wenn durch die BauGB-Novelle nicht alle Erwartungen erfüllt wurden (insbesondere hatten einige eine weiterreichende Reform des Bodenrechts erhofft), so ist das stadtplanerische Instrumentarium doch um einige Werkzeuge angereichert worden. Mit Interesse wird zu beobachten sein, wie die Bundesländer die Verordnungsermächtigung zur Bestimmung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt (§ 201a BauGB) handhaben werden, ist die Anwendung einer Reihe der neuen Instrumente – wie bereits beschrieben – doch von der Definition des „Angespannten Wohnungsmarktes“ abhängig. Insgesamt sorgsam sollte mit den erweiterten Befreiungstatbeständen (§ 31 BauGB) umgegangen werden, ebenso mit den Möglichkeiten des § 13b BauGB, dessen Einsatz bis Ende 2022/2024 neu aufgelegt wurde. Welchen Beitrag die neue Gebietskategorie des „Dörflichen Wohngebiets“ (§ 5a BauNVO) leisten kann, wird sich zeigen. Zumindest ist diese Gebietskategorie eine konsequente Ergänzung des bereits 2017 eingeführten „Urbanen Gebiets“.

Es gilt also, die jetzt zur Verfügung stehenden Mittel verantwortungsvoll einzusetzen, um dem Ziel eines Angebots an bezahlbarem, qualitätvollem Wohnraum weiter zu folgen und lebenswerte Städte und Quartiere zu schaffen und zu erhalten.

Dabei ist davon auszugehen – auch hier ist eine Binsenweisheit des Fußballs nutzbar –, nach der Novelle ist vor der Novelle. Erste Fingerzeige sind in der Koalitionsvereinbarung der derzeitigen Bundesregierung gegeben. So wird

u.a. ausgeführt, „das Baugesetzbuch (BauGB) mit dem Ziel (zu) novellieren, seine Instrumente noch effektiver und unkomplizierter anwenden zu können, Klimaschutz und -anpassung, Gemeinwohlorientierung und die Innenentwicklung zu stärken sowie zusätzliche Bauflächen zu mobilisieren und weitere Beschleunigungen der Planungs- und Genehmigungsverfahren vorzunehmen. Absicht ist, die entsprechenden Regelungen im Baulandmobilisierungsgesetz (zu) entfristen und die rechtlichen Grundlagen für eine vollständige Digitalisierung der Bauleitplanverfahren (zu) schaffen.“[1] Und in dem Kapitel „Städtebau“ wird es noch konkreter:

- „Wir wollen lebenswerte Städte, Gemeinden und ländliche Regionen in ganz Deutschland und orientieren uns an der Neuen Leipzig-Charta.
- Wir sichern die Städtebauförderung dauerhaft und erhöhen sie.
- Die vorhandenen Fördermaßnahmen im Bereich des Städtebaus wollen wir flexibilisieren und entbürokratisieren sowie die Einrichtungen der Baukultur stärken.
- Wir wollen zum Schutz der Gesundheit zukünftig die gesamte Lärmsituation berücksichtigen und werden die Einführung einer Gesamtlärmbetrachtung prüfen. Diese könnte zum Beispiel die Belastungen aus Straßen-, Schienen- und Luftverkehr sowie von Industrie- und Gewerbeanlagen zusammenführen. Die TA Lärm werden wir modernisieren und an die geänderten Lebensverhältnisse in den Innenstädten anpassen, um Zielkonflikte zwischen Lärmschutz und heranrückender Wohnbebauung aufzulösen.
- Wir machen das Programm ‚Zukunftsfähige Innenstädte und Zentren‘ mit der Städtebauförderung kompatibel.
- Wir unterstützen Kommunen bei der Prävention und Bewältigung von Starkregenereignissen und der Anpassung an den Klimawandel.
- Wir werden das Nachhaltigkeitsziel der Bundesrepublik beim Flächenverbrauch mit konkreten Maßnahmen hinterlegen. Die Regelung des § 13b BauGB wird nicht verlängert.
- Wir prüfen die Einführung eines Innenentwicklungsmaßnahmengebietes.“[2]

Eine Reihe wichtiger Themen ist damit benannt, nicht nur mit Blick auf einzelne Regelungen des Baugesetzbuches, sondern auch hinsichtlich flankierender Instrumente und ganzheitlicher Strategien. Auch weiterhin dürfen wir auf eine Fortentwicklung gespannt sein.

Was ist als Fazit festzuhalten: Strategien zur Baulandmobilisierung müssen auf die jeweilige konkrete Situation angepasst, übergreifend verstanden und systematisch angegangen werden. Ein integrativer Stadtentwicklungsansatz ist dabei ebenso unverzichtbar wie eine interdisziplinäre Zusammenarbeit. Einige Elemente mögen als Richtschnur dienen, um diesem Anspruch gerecht zu werden:

1. Zielbeschlüsse in Bebauungsplanverfahren

Die Formulierung und das Fassen von Zielbeschlüssen ermöglichen zu einem frühen Zeitpunkt eine Verständigung über Inhalt, Instrumenteneinsatz

1 https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021–1990800, S. 89 (Zugriff: 30.03.2022).
2 https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021–1990800, S. 92 f. (Zugriff: 30.03.2022).

und Verfahrensschritte zwischen den Verfahrensbeteiligten [Verwaltung, Entscheidungsträgern, (potenziellen) Vorhabenträgern, TÖB] und schafft Transparenz in der öffentlichen Diskussion.

2. Ermittlung von Entwicklungspotenzialen

Die möglichst genauen Kenntnisse über das (Wohn-)Bauland-Potenzial, die möglichen Chancen zur Entwicklung und die eventuellen Restriktionen bei der Umsetzung erlauben eine sachgerechte „Projekt"- Priorisierung und unterstützen einen adäquaten Ressourceneinsatz.

3. Baulandbeschlüsse zur Quotierung des geförderten Wohnungsbaus

Viele Städte verfügen über (Wohn-)Bauland-Beschlüsse. Die große Zahl an Beispielen bietet eine gute Grundlage, eine passgenaue Auswahl zu treffen, um für die eigene Stadt auf die konkreten Rahmenbedingungen einzugehen, auf die örtlichen Anforderungen mit angepassten Zielsetzungen zu reagieren und das hierfür „richtige" Instrumentarium einzusetzen.

4. Rahmenplanungen

Als informelles Planungsinstrument eröffnet ein städtebaulicher Rahmenplan vielfältige Möglichkeiten, um Entwicklungspotenziale von Städten bzw. Stadtquartieren auszuloten und Perspektiven für deren Zukunft zu charakterisieren. Da diese Rahmenpläne keinem standardisierten Verfahren unterworfen sind, bieten sie breiten Raum für kreative Lösungen und offenen Diskurs.

5. Wettbewerbsverfahren

Wettbewerbe zielen darauf, alternative Ideen und optimierte Konzepte für die Lösung von Planungsaufgaben zu finden. Viele überzeugende Beispiele zeigen, dass Wettbewerbe eine sehr gut geeignete Methode sind, um im Wettstreit der Ideen vielfältige Lösungsvorschläge von hoher Qualität zu erhalten.

6. Mehrfachbeauftragungen

Ein Verfahren in Mehrfachbeauftragung kann in ausgewählten Fällen eine Alternative zu RPW-Wettbewerben sein. Als Werkstattverfahren konzipiert, eröffnen sie Möglichkeiten, kooperative Arbeitsweisen zu nutzen und durch Einbindung von (Fach-)Öffentlichkeit Rückkoppelungen innerhalb des Arbeitsprozesses zu erhalten.

7. Verwaltungsinterne Planungswerkstätten

Verwaltungen verfügen über ein weitreichendes und differenziertes Wissen. Ausgestattet mit einem der Aufgabenstellung angemessen Zeitbudget bieten verwaltungsinterne Workshops eine gute Alternative zu externen Qualifizierungsverfahren.

8. Erarbeitung „Integrierter Stadtentwicklungskonzepte (ISEK)"

Um konkrete, langfristig wirksame und lokal abgestimmte Lösungen zu formulieren, bieten sich Integrierte Stadtentwicklungskonzepte (ISEK) an. So kann es gelingen, für eine Vielzahl von Herausforderungen und Aufgabengebiete passgenaue Maßnahmen zu gestalten. Städte und Gemeinden gelangen in eine Position, in welcher sie eine aktive und steuernde Rolle einnehmen und zudem mit Hilfe dieser räumlich integrierten, ressort- und akteursübergreifenden Entwicklungskonzepte Fördermaßnahmen in Anspruch nehmen können.

Es zeigt sich also, der Instrumentenkoffer ist gut gefüllt. Wichtig ist, die Vielzahl der Möglichkeiten für eine ausgewogene Innenentwicklung in der eigenen Stadt auszuloten und die geeigneten Elemente in einer Strategie zu bündeln. Die Erkenntnisse anderer Städte lassen sich dabei nutzen; ein Erfahrungsaustausch kann helfen, die eigenen Ziele zu präzisieren und Herangehensweisen zu schärfen.

Noch einmal zurück zu dem eingangs erwähnten Fußballspiel am 21.05.1977; Schalke 04 gewann 4:2 und der Jubel der Fans lag deutlich über der Lautstärke der Lautsprecherdurchsagen. Messungen hierzu liegen mir zwar nicht vor, aber ich war im Stadion.

2.
Städtebauliche Verträge

Jörg Beckmann

Baulandmobilisierung durch städtebauliche Verträge

Bereits seit Mitte der 1990er-Jahre nutzen insbesondere die größeren Städte und Gemeinden die Möglichkeit des Abschlusses bebauungsplanbegleitender städtebaulicher Verträge dazu, sich von den Kosten, die Voraussetzung oder Folge der Baurechtsschaffung sind, zu entlasten. Schon damals gab es zudem Ansätze, mit dem Vertragsschluss auch die Forderung nach der Errichtung von Wohnungen, die mit Mitteln der städtebaulichen Wohnraumforderung gefördert werden und daher entsprechenden Bindungen in Bezug auf den Kreis der Mieter sowie auf die Höhe des Mietzinses unterliegen, zu verbinden oder zu fordern, dass der Vorhabenträger/die Vorhabenträgerin bzw. der Investor/die Investorin der Gemeinde Flächen für den sozialen Wohnungsbau zur Verfügung stellt. In den vergangen zehn Jahren hat die Bedeutung städtebaulicher Verträge zur Baulandmobilisierung noch einmal erheblich zugenommen. Die genannten Vertragsinhalte sind dabei zum Kernbestandteil städtebaulicher Verträge vieler Kommunen geworden. Nachfolgend sollen die wesentlichen Möglichkeiten und Voraussetzungen städtebaulicher Verträge überblickartig zusammengefasst werden.

1. Einleitung

1.1 Arten baulandmobilisierender städtebaulicher Verträge

Städtebauliche Verträge werden aus unterschiedlichen Anlässen abgeschlossen. Die erste Gruppe bilden diejenigen Verträge, durch die die öffentliche Hand Grundstücke aus ihrem Vermögen veräußert und mit dem Verkauf bestimmte städtebauliche Inhalte in Bezug auf die Bebauung und Nutzung des Kaufgrundstücks verknüpft. Derartige Verträge sind – ungeachtet ihrer Zuordnung zum öffentlichen Recht oder zum Privatrecht[1] – städtebauliche Verträge und unterliegen insoweit besonderen Anforderungen in Bezug auf die Gebote von Gleichbehandlung und Transparenz sowie auf die Beachtung der haushaltsrechtlichen Vorgaben.[2]

Daneben tritt die große Gruppe bebauungsplanbegleitender städtebaulicher Verträge, denen das Baugesetzbuch in den §§ 11 und 12 BauGB einen Platz eingeräumt hat. Im Rahmen der Aufstellung von vorhabenbezogenen Bebauungsplänen nach § 12 BauGB ist der Abschluss eines städtebaulichen Vertrages in Gestalt des sog. Durchführungsvertrages obligatorisch, im Übrigen – also im Rahmen „normaler" Bebauungspläne (Angebotsbebauungspläne) – ist er fakultativ. Der Durchführungsvertrag nach § 12 BauGB weist gegenüber dem städtebaulichen Vertrag nach § 11 BauGB vor allem insoweit Besonderheiten auf, als er einen gesetzlich vorgeschriebenen Mindestinhalt

1 Die Rechtsnatur derartiger Verträge hängt nach herrschender Meinung davon ab, ob die den Vertrag prägende Regelung öffentlicher-rechtlicher oder zivilrechtlicher Natur ist, vgl. Birk: Städtebauliche Verträge, 6. Aufl. 2022. Rn. 14; Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr: Baugesetzbuch, 15. Aufl. 2022, § 11 Rn. 9.

2 Philipp/Vetter/Kriesel: Veräußerung von Grundstücken durch die öffentliche Hand, in: LKV 2020, 539 ff.

hat. Letzterer betrifft insbesondere die Bauverpflichtung des Vorhabenträgers und deren Absicherung durch Fristen und Vertragsstrafen. Will die Gemeinde keinen vorhabenbezogenen Bebauungsplan aufstellen oder ist sie hieran rechtlich gehindert (etwa, weil sich kein einheitlicher Vorhabenträger findet), ist sie jedoch frei darin, identische Pflichten auch in einem städtebaulichen Vertrag nach § 11 BauGB zu vereinbaren.

Im Übrigen existiert eine Reihe besonderer städtebaulicher Vertragstypten nach dem Baugesetzbuch, insbesondere nach dem besonderen Städtebaurecht. Hier zählen etwa der sanierungsrechtliche Ordnungsmaßnahmenvertrag (§ 146 Abs. 3 S. 1 BauGB), die entwicklungsrechtliche Vereinbarung über die Abwendung des Grundstückserwerbs (§ 166 Abs. 3 S. 3 Nr. 2 BauGB) und der Stadtumbauvertrag (§ 171c BauGB). Der Abschluss dieser Verträge bleibt von den allgemeinen Regelungen der §§ 11, 12 BauGB nicht nur, wie es § 11 Abs. 4 BauGB vorsieht, „unberührt". Vielmehr können sich die Vertragsinhalte im Einzelfall ergänzen und überlagern. Die Gemeinden müssen also nicht mehrere städtebauliche Verträge abschließen, sondern können unterschiedliche städtebauliche Vertragsinhalte auch in einem Vertragswerk zusammenführen. So enthält die entwicklungsrechtliche Abwendungsvereinbarung nach § 166 Abs. 3 S. 3 Nr. 2 BauGB regelmäßig neben der Verpflichtung des Eigentümers/der Eigentümerin zur Bebauung bzw. Nutzung des Grundstücks entsprechend dem Entwicklungsziel auch Regelungen über die Zahlung des Entwicklungsausgleichsbetrages (§ 166 Abs. 3 S. 4 BauGB) und gegebenenfalls über die Durchführung von Ordnungsmaßnahmen (§ 169 Abs. 1 Nr. 4 i. V m. § 147 BauGB) sowie die mögliche Anrechnung der insoweit bei dem Eigentümer/der Eigentümerin anfallenden Kosten.

1.2 Praktische Probleme und Auswirkung auf die Verfahrensdauern

Hebt man die Bedeutung, die städtebaulichen Verträgen heute bei der Baulandmobilisierung zukommt, hervor, kommt man allerdings nicht umhin, auch darauf hinzuweisen, dass kleinere Kommunen, soweit sie ein entsprechendes Vorgehen für sich in Betracht ziehen, bei der Durchsetzung derartiger vertraglicher Inhalte in der Praxis häufig an die Grenzen ihrer Möglichkeiten stoßen.[3] Vorhabenträger*innen bzw. Investor*innen in diesen Gemeinden sehen sich, selbst wenn es um frei finanzierten Wohnungsbau geht, häufig bereits im „Dienste der guten Sache" tätig und sind, wenn überhaupt, nur eingeschränkt dazu bereit, Teile ihres Gewinns aus der gemeindlichen Bauleitplanung für die soziale Infrastruktur und die Vermietung preisgünstigen Wohnraums zu verwenden. Dementsprechend begegnen die Gemeinden nicht selten erheblichen Widerständen („Dann lasse ich das Grundstück eben für meine Kinder liegen!"), sodass sie von entsprechenden Forderungen Abstand nehmen müssen, wenn sie das Ziel der Mobilisierung von Bauland überhaupt erreichen wollen.

Für die kleineren Kommunen fehlt es noch an einer ausreichenden „Schützenhilfe" des Gesetzgebers, die aus den derzeit ausschließlich freiwilligen und damit grundsätzlich „frei auszuhandelnden" Vertragsinhalten gesetzliche Pflichten macht und dadurch verhindert, dass die Erreichung wichtiger

3 Spannowsky, Die verschiedenen städtebaulich-planerischen Möglichkeiten zur Mobilisierung von Bauland, in : ZfBR 2022, 127 (129 ff.), weist darauf hin, dass von den rund 10.800 Gemeinden in Deutschland nur ca. 200, vor allem die Großstädte, von Baulandmodellen profitieren; ein optimistischeres Bild von den Möglichkeiten für kleinere Kommunen zeichnet Spieß: Sozialgerechte Bodennutzung durch städtebauliche Verträge, in: ZfIR, 2020, 410 ff., der das Münchner Modell der sozialgerechten Bodennutzung auch auf die Situation kleinerer Kommunen für anwendbar hält.

Ziele der Gemeinden der lokalen Marktmacht privater Grundstückseigentümer*innen zum Opfer fällt. Der durch das Gesetz zur Mobilisierung von Bauland mit Wirkung zum 23.06.2021 (BGBl. I S. 1802) in § 9 Abs. 2d BauGB neu eingefügte sektorale Bebauungsplan für den Wohnungsbau ist ein erster Schritt in diese Richtung, indem er in der Nr. 3 eine Regelung enthält, wonach im Bebauungsplan festgesetzt werden kann, dass die Bebauung der betreffenden Flächen davon abhängt, dass sich der Vorhabenträger dazu verpflichtet, die geltenden Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung, insbesondere die Miet- und Belegungsbindung, einzuhalten. Dies ermöglicht den Gemeinden erstmals, das Baurecht selbst vom Abschluss eines städtebaulichen Vertrages abhängig zu machen, ohne dass im Aufstellungsverfahren für den Bebauungsplan ein solcher Vertrag bereits verhandelt bzw. abgeschlossen werden müsste.[4]

Bebauungsplanbegleitende Vertragsschlüsse führen nicht zwingend dazu, dass sich die üblichen Verfahrensdauern verringern. Dies trifft auch und gerade für den vorhabenbezogenen Bebauungsplan zu. Spätestens dann, wenn es an die Verhandlung des Durchführungsvertrages mit seinen besonderen Anforderungen an die Verpflichtung des Vorhabenträgers und deren vertraglicher Besicherung geht, kommt es häufig zu Verzögerungen. Dies gilt, wie etwa die Erfahrung mit dem „Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung“ zeigt, selbst dann, wenn die entsprechenden kommunalen Modelle durch „Musterverträge“ begleitet werden. Zwar haben derartige Vertragsmuster den Vorteil, dass sie unter dem Gesichtspunkt der Transparenz und Gleichbehandlung grundsätzliche Diskussionen zwischen Gemeinde und Vorhabenträger*in bzw. Investor*in über den Vertragsinhalt auf ein unvermeidliches Minimum reduzieren können. Gleichwohl bleibt die Aushandlung eines jeden städtebaulichen Vertrages unter Berücksichtigung der Besonderheiten der konkreten Grundstückssituation und des Bauvorhabens ein komplexer städtebaulicher und juristischer Vorgang, der auf beiden Seiten der Mitwirkung entsprechend erfahrener Personen und eines nicht unerheblichen zeitlichen Vorlaufs bedarf. Ihre baulandmobilisierende Wirkung entfalten städtebauliche Verträge daher primär dadurch, dass sie die Ausweisung neuen Baulandes insbesondere zum Zweck des (sozialen) Wohnungsbaus überhaupt erst ermöglichen, weil die gemeindlichen Haushalte von einem Großteil der anfallenden Kosten entlastet und die mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele durch sie gefördert bzw. gesichert werden.[5]

2. Inhalte städtebaulicher Verträge

Die Gemeinden sind bei der Vereinbarung der vertraglichen Inhalte weitgehend frei. Selbstverständlich bedürfen entsprechende Regelungen im Zusammenhang mit der gemeindlichen Bauleitplanung stets einer städtebaulichen Veranlassung bzw. Zielsetzung.[6] Dabei werden die Gemeinden häufig, aber nicht nur, von den vertraglichen Regelungsmöglichkeiten Gebrauch machen, wenn eine Festsetzungsmöglichkeit im (Angebots-)Bebauungsplan

4 Auf die Bedeutung des § 9 Abs. 2d) für kleinere Gemeinden weist auch Spannowsky, in: Spannowsky/Uechtritz: Baugesetzbuch, 54. Edition, Stand: 01.01.2022, § 9 Rn.154r hin.

5 Zepf/Neubrandt: Städtebauliche Verträge und bezahlbarer Wohnraum: Berliner Leitlinie in angespannten Wohnungsmärkten, in: LKV 2019, 207 ff. und 249 ff., sind der Auffassung, dass die Vorgaben des „Berliner Modells der kooperativen Baulandentwicklung“ für Wohnungsbaugenossenschaften regelmäßig nicht erfüllbar seien, wodurch das Ziel der Schaffung günstigen Wohnraums jedenfalls teilweise konterkariert werde.

6 Reidt, in: Bebauungsplanbegleitende städtebauliche Verträge, in: UPR 2008, 410 (411).

aufgrund der Bindung an den Festsetzungskatalog der §§ 9, 9a BauGB i.V.m. der Baunutzungsverordnung nicht besteht oder eine Festsetzung deshalb nicht möglich ist, weil sie Grundstücke betrifft, die außerhalb des (künftigen) räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans liegen. § 11 Abs. 1 S. 2 BauGB listet beispielhaft[7] – vgl. den Wortlaut („insbesondere") – fünf verschiedene Fallgruppen mit insgesamt zwölf möglichen Inhalten städtebaulicher Verträge auf. Nachfolgend sollen diese fünf Fallgruppen sowie die im Rahmen der Baulandmobilisierung in der Praxis wichtigsten Vertragsinhalte kurz dargestellt werden.[8]

2.1 Verträge zur Vorbereitung städtebaulicher Maßnahmen

§ 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BauGB erfasst alle der Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen dienenden vertraglichen Regelungen und nennt ausdrücklich die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse, die Bodensanierung und sonstige vorbereitende Maßnahmen sowie die Ausarbeitung der städtebaulichen Planungen einschließlich des Umweltberichts.

2.1.1 Insbesondere die Beauftragung städtebaulicher Planungen

Die Gemeinde kann daher zunächst sämtliche Planungen, Unterlagen und Gutachten durch den Vorhabenträger/die Vorhabenträgerin bzw. den Investor/die Investorin erstellen bzw. beauftragen lassen.[9] Die Fallgruppe erfasst die Erstellung bzw. Beauftragung im eigenen Namen und auf eigene Kosten des Vorhabenträgers/der Vorhabenträgerin bzw. des Investors/der Investorin. Will die Gemeinde selbst als Auftraggeberin auftreten, kann sie jedoch stattdessen nach § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BauGB auch die Übernahme ihrer Kosten und Aufwendungen vereinbaren. Vielfach werden die vorbereitenden Pflichten nach Nr. 1 von den Gemeinden vorab, also vor Aufstellung des Bebauungsplans bzw. Einleitung des Verfahrens, in einem gesonderten städtebaulichen (Vor-)Vertrag vereinbart und die weiteren Inhalte dem eigentlichen städtebaulichen Vertrag überlassen.

2.1.2 Insbesondere die Durchführung der Erschließung

Gegenstand städtebaulicher Verträge nach § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BauGB kann zudem die Erschließung durch nach Bundes- oder nach Landesrecht beitragsfähige oder nicht beitragsfähige Erschließungsanlagen sein. Wie durch § 11 Abs. 1 S. 3 BauGB heute klargestellt wird, kann die Gemeinde auch Verträge mit einer juristischen Person abschließen, an der sie selbst beteiligt ist. Gleichzeitig regelt § 11 Abs. 2 S. 3 BauGB, dass bei einer entsprechenden Kostenübernahme die Gemeinde von einer Eigenbeteiligung befreit ist, was bedeutet, dass sie im Unterschied zur Erhebung von Erschließungsbeiträgen nicht mindestens 10 % des beitragsfähigen Erschließungsaufwands entsprechend § 129 Abs. 1 S. 3 BauGB selbst tragen muss. Nach

7 Bank, in: Brügelmann: Baugesetzbuch, Werkstand 121. Lfg. Januar 2022, § 11 Rn. 24.
8 Ausführlich zu den städtebaulichen Verträgen: Burmeister, 4. Aufl. 2019, das Handbuch Städtebauliche Verträge von Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt, 2013, sowie das – sehr kurze – Werk PraxisWissen: Städtebauliche Verträge von Schwab, 2017.
9 Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger: Baugesetzbuch, Werkstand: 143. EL August 2021, § 11 Rn. 124, 124a.

heute herrschender Meinung kann die Gemeinde die Erschließung schließlich auch selbst vornehmen und die entsprechenden Kosten als Folgekosten i.S.v. § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BauGB behandeln.[10] Sie ist daher, wenn sie sich entschließt, die Erschließung selbst durchzuführen, entgegen der früheren Rechtslage nicht mehr darauf beschränkt, Erschließungsbeiträge bei den (künftigen) Grundstückseigentümer*innen zu erheben, sondern kann den Vorhabenträger/die Vorhabenträgerin bzw. den Investor/die Investorin vertraglich zur Kostentragung verpflichten, ohne die Erschließungsleistung aus der Hand geben zu müssen.

2.2 Verträge zur Förderung und Sicherung der Bauleitplanung

Nach § 11 Abs. 1 S. 2 BauGB kann die Gemeinde durch städtebaulichen Vertrag ferner die Förderung und Sicherung der von ihr mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele betreiben. Das Gesetz nennt beispielhaft die Grundstücksnutzung auch hinsichtlich einer Befristung oder Bedingung, die Durchführung des naturschutzrechtlichen Ausgleichs i.S.d. § 1a Abs. 3 BauGB, die Berücksichtigung baukultureller Belange, die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie den Erwerb angemessenen Wohnraums durch einkommensschwächere oder weniger begüterte Personen der örtlichen Bevölkerung.

2.2.1 Insbesondere der naturschutzrechtliche Ausgleich

Hervorzuheben ist die Regelung über die Vornahme des naturschutzrechtlichen Ausgleichs. Denn insoweit erlaubt § 1a Abs. 3 S. 4 BauGB ausdrücklich, dass die entsprechenden vertraglichen Vereinbarungen „anstelle“ von Darstellungen und Festsetzungen in den Bauleitplänen der Gemeinde erfolgen dürfen. Das bedeutet, dass die Gemeinde sich dazu entschließen kann, den naturschutzrechtlichen Ausgleich ausschließlich durch Vertrag zu regeln. Eine zusätzliche Festsetzung im Bebauungsplan ist dann, auch wenn sie im Bebauungsplangebiet möglich wäre, überflüssig.[11] Ob es sich insoweit um eine gesetzliche Klarstellung handelt, weil die Gemeinde auch in Bezug auf andere städtebauliche Inhalte sog. festsetzungsersetzende Vereinbarungen treffen kann, oder ob es sich bei der Befugnis des § 1a Abs. 3 S. 4 BauGB um eine Ausnahme handelt und die Gemeinde im Übrigen nur sog. festsetzungsergänzende Regelungen im Vertrag vereinbaren darf, ist bisher nicht höchstrichterlich geklärt.[12] Für den naturschutzrechtlichen Ausgleich gilt im Fall einer die Festsetzung im Bebauungsplan ersetzenden vertraglichen Regelungen jedenfalls, dass die Gemeinde aufgrund der Abwägungserheblichkeit einer entsprechenden vertraglichen Regelung dafür Sorge tragen muss, dass die Durchführung des naturschutzrechtlichen Ausgleichs im Vertrag in gleicher Weise sichergestellt ist, als hätte sie eine entsprechende Festsetzung getroffen. Gelingt ihr dies nicht, weil der städtebauliche Vertrag unwirksam oder die entsprechenden Rechte an der Ausgleichsfläche nicht hinreichend gesichert sind, wäre der städtebauliche Vertrag – und mit ihm regelmäßig

10 Reidt, a.a.O. (Fn. 1), § 11 Rn. 55; Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt: Handbuch (Fn. 8), S. 242 ff., Krautzberger, a.a.O. (Fn. 9), § 11 Rn. 160.

11 Burmeister: Praxishandbuch (Fn. 8), Rn. 68, 147.

12 Für die Zulässigkeit festsetzungsersetzender vertraglicher Regelungen: Krautzberger, a.a.O. (Fn. 9), § 11 Rn. 136 u. 166; Reidt: Bebauungsplanbegleitende städtebauliche Verträge, in: UPR 2008, 410 (411); anderer Ansicht: OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 18.12.2007 – 2 A 3/07 –, BauR 2008, 1089.

auch der Bebauungsplan wegen Nichtbewältigung des naturschutzrechtlichen Ausgleichs – unwirksam.

2.2.2 Insbesondere Regelungen der sozialen Wohnraumförderung

Mit den Regelungen über die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen und des Erwerbs von Wohnraum durch einkommensschwächere und weniger begüterte Personen widmet sich das Gesetz der aktuellen Kernthematik baulandmobilisierender städtebaulicher Verträge.[13] Die Regelung umfasst die Möglichkeit, den Vorhabenträger/die Vorhabenträgerin bzw. den Investor/die Investorin zu verpflichten, einen bestimmten Anteil des entstehenden Wohnraums[14] mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung zu errichten, der Gemeinde Belegungsrechte einzuräumen und Vereinbarungen über Mietpreisbindungen einzugehen.[15] In Anbetracht des Umstandes, dass entsprechende Regelungen angemessen sein müssen, sowie der Tatsache, dass die Förderbestimmungen Bindungszeiträume vorsehen, ist eine dauerhafte Verpflichtung ausgeschlossen. Die vertraglichen Bindungen haben sich vielmehr nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs[16] an den entsprechenden förderrechtlichen Bestimmungen zu orientieren, so dass derartige Bindungen einen Zeitraum von maximal 30 Jahren nicht überschreiten dürfen.[17]

2.2.3 Insbesondere Regelungen zur Förderung des Eigentums von Einheimischen

Der Praxis der Schaffung bzw. des vergünstigten Erwerbs von Wohnraum für Personen der örtlichen Bevölkerung („Einheimische") nicht nur durch die Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland hat der Europäische Gerichtshof durch eine Entscheidung aus dem Jahr 2013 Grenzen gesetzt.[18] Die Niederlassungsfreiheit in der Europäischen Union verbiete, den Erwerb von Grundeigentum ausschließlich an eine örtliche Bindung des/der Erwerbenden zu knüpfen. Seither ist die Bevorzugung der örtlichen Bevölkerung im Rahmen städtebaulicher Verträge, wie der Bundesgesetzgeber klargestellt hat[19], nur noch dann und insoweit zulässig, als weitere, insbesondere soziale Umstände in der Person des/der Erwerbenden vorliegen, die den Verkauf eines Grundstücks zu einem niedrigeren Preis als dem Verkehrswert rechtfertigen.

---

13 Vgl. Spannowsky, a.a.O. (Fn. 3), Bunzel, Baulandmodelle mit städtebaulichen Verträgen – das Berliner Modell, in: ZfBR 2018, S. 638 ff.

14 Die entsprechenden „Quoten" der Baulandmodelle bewegen sich überwiegend zwischen 20 und 30 % der künftigen Geschossfläche Wohnen.

15 Bunzel: Soziale Wohnraumförderung durch städtebauliche Verträge, in: ZfBR 2015, 11 (14).

16 BGH, Urt. v. 08.02.2019 – V ZR 176/17 –, ZfBR 2019, 450.

17 Vgl. Grziwotz: Bodenspekulation, Wohnungseigentumsförderung und städtebauliche Verträge, in: ZfIR 2019, 693 (696); Bunzel: Die Dauer der Bindungen im sozialen Wohnungsbau bei städtebaulichen Verträgen und Vergabe kommunaler Grundstücke, in: ZfBR 2019, 640, der allerdings zu Recht anmerkt, dass es nicht zwingend erscheint mit dem Bundesgerichtshof insoweit auf subventionsrechtliche Grundsätze zurückzugreifen

18 EuGH, Urt. v. 08.05.2013 – C-203/11 –, ZfIR 2013, 472, vgl. dazu Grziwotz, a.a.O. (Fn. 17). 695 f.

19 § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB geändert durch Gesetz vom 04.05.2017 (BGBl. S. 1057).

2.3 Verträge über die Erstattung von Infrastrukturfolgenkosten

Klassischer Gegenstand vertraglicher Vereinbarungen durch städtebauliche Verträge ist die Verpflichtung des Vorhabenträgers/der Vorhabenträgerin bzw. des Investors/der Investorin zur Übernahme von Kosten und sonstigen Aufwendungen, die der Gemeinde entstehen oder entstanden sind und die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind. Derartige vertragliche Regelungen sollten zum Standardrepertoire aller Kommunen zählen. Leider ist dies bei den kleineren Kommunen noch immer nicht der Fall. Hintergrund dessen ist das Erfordernis eines strengen unmittelbaren Kausalzusammenhanges zwischen dem Vorhaben und den hierdurch ausgelösten Kosten insbesondere der sozialen Infrastruktur.[20] In der Praxis betrifft dies vor allem die Errichtungskosten von Kindertagesstätten und Grundschulen. Ein unmittelbarer zeitlich-räumlicher Zusammenhang mit der Maßnahme ist zwar keine Voraussetzung der Zurechenbarkeit. So kann die Leistung der Gemeinde, soweit sie in der Errichtung einer Infrastrukturmaßnahme besteht, sowohl vor als auch nach Abschluss des Folgekostenvertrages erbracht werden.[21] Zudem muss sich der mit der Maßnahme gedeckte Bedarf nicht auf ein einzelnes Baugebiet beschränken. Die Maßnahme kann vielmehr den Bedarf mehrerer Baugebiete decken, also baugebietsübergreifend wirken.[22] Dem steht nicht entgegen, dass die maßgebliche Infrastruktur nicht teilbar ist. Denn das Kriterium der Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens bezieht sich, wie das Bundesverwaltungsgericht klargestellt hat, nicht auf die städtebauliche Maßnahme, sondern auf die Kosten, die der Gemeinde insoweit entstehen.[23] Ist eine Maßnahme somit durch mehrere Vorhaben veranlasst, ist jedes von ihnen kausal i.S.d. § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BauGB.[24]

Dessen ungeachtet ist eine Zurechnung der Kosten zu dem konkreten Vorhaben erforderlich. Zurechnung bedeutet nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, dass die Gemeinde „transparent und nachvollziehbar" belegen können muss, dass die von ihr in einem überschaubaren zeitlichen Zusammenhang zu beschließenden und verwirklichungsfähigen Baulandausweisungen einen weiteren Bedarf an öffentlichen Einrichtungen hervorrufen werden.[25] Nicht zulässig ist es daher, wenn die Gemeinde die Finanzierung eines bestehenden Nachholbedarfs für schon verwirklichte Planungen oder die Bildung eines „Polsters" für gegenwärtig noch nicht absehbare Planungen beabsichtigt.[26] Um insoweit rechtmäßig städtebauliche Verträge abschließen zu können, bedarf es daher eines von der Gemeindevertretung beschlossenen planerischen Gesamtkonzepts,[27] aus dem sich die Anzahl der vorhandenen sowie die Anzahl der aus der beabsichtigten Wohnbauplanung zu erwartenden Kindertages- und Grundschulplätze ergibt. Eine rechtmäßige vertragliche Beteiligung des Vorhabenträgers/der Vorhabenträgerin bzw. des Investors/der Investorin an der Finanzierung der hierfür anfallenden Kosten erfordert im Regelfall eine Prognose der Bevölkerungsentwicklung, die Feststellung der zu entwickelnden Wohnbauflächen, die Prog-

20 Burmeister: Praxishandbuch (Fn. 8), Rn. 103.
21 BVerwG, Urt. v. 29.01.2009 – 4 C 15/07 –, NVwZ 2009, 1109.
22 OVG Lüneburg, Urt. v. 19.05.2011 – 1 LC 86/09 –, BauR 2012, 70.
23 BVerwG, Urt. v. 24.03.2011 – 4 C 11/10 –, NVwZ 2011, 1132.
24 BVerwG, a.a.O. (Fn. 23).
25 BVerwG, a.a.O. (Fn. 21).
26 BVerwG, a.a.O. (Fn. 23).
27 Burmeister: Praxishandbuch (Fn. 8), Rn. 106.

nose des Bedarfs an Folgeeinrichtungen sowie die Darstellung eines Berechnungsmodus für die Folgekostenbeiträge.[28] Den Berechnungsmodus für den Bedarf an entsprechenden Folgeeinrichtungen kann die Gemeinde anhand von allgemeinen Erfahrungswerten bestimmen.[29] Schätzen darf sie ihn nicht.

2.4 Verträge über die Förderung und Sicherung klimabezogener Ziele

Durch § 11 Abs. 1 S. 2 Nrn. 4 und 5 BauGB stellt der Gesetzgeber schließlich klar, dass städtebauliche Verträge auch die Möglichkeit bieten, Anfordergen des Klimaschutzes zu regeln. So kann die Gemeinde mit dem Vorhabenträger/der Vorhabenträgerin bzw. dem Investor/der Investorin die Errichtung und Nutzung von Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung vereinbaren. Hierbei ist hervorzuheben, dass die entsprechende Regelung auch die Verpflichtung zur Nutzung umfasst, während sich die Festsetzungsmöglichkeit im Bebauungsplan gem. § 9 Abs. 1 Nr. 23b BauGB auf die entsprechende Gebietsfestsetzung beschränkt. Die vertragliche Regelungsmöglichkeit tritt daher neben die Möglichkeit eines Anschluss- und Benutzungszwangs aufgrund einer kommunalrechtlichen Satzung.[30]

Zugleich hebt § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 BauGB hervor, dass die Gemeinde in einem städtebaulichen Vertrag auch Anforderungen an die energetische Qualität der Gebäudehülle stellen kann, wofür der Katalog des § 9 Abs. 1 BauGB eine Festsetzungsmöglichkeit im Bebauungsplan nicht bietet. Angesprochen sind damit die Anforderungen, die vor allem den entsprechenden Förderprogrammen der Kreditanstalt für Wiederaufbau zugrunde liegen.[31] Beide Vertragsinhalte bestehen „entsprechend den mit den städtebaulichen Planungen und Maßnahmen verfolgten Zielen und Zwecken“ der Gemeinde, wodurch der Bezug insbesondere zu einem entsprechenden Klimaschutz- bzw. Energie- und Wärmekonzepts der Gemeinde hergestellt wird.

2.5 Weitere Regelungsgegenstände städtebaulicher Verträge

Wie dargelegt ist die Aufzählung nach § 11 Abs. 1 Satz 2 BauGB nicht abschließend. Städtebauliche Verträge werden häufig weitere Inhalte umfassen. Zu nennen sind etwa Regelungen des Artenschutzes, die entsprechende CEF-Maßnahmen vorbereiten,[32] oder Regelungen zur Bewältigung von durch den Bebauungsplan hervorgerufenen Immissionskonflikten. Dies können etwa Vereinbarungen über betriebliche Beschränkung eines Gewerbebetriebs oder über dessen Anlieferzonen bzw. -wege auf dem Vorhabengrundstück sein.[33]

28 Vgl. OVG Lüneburg, a.a.O. (Fn. 22).
29 Krautzberger, a.a.O. (Fn. 9), § 11 Rn. 164.
30 Reidt, a.a.O. (Fn. 1), § 11 Rn. 61.
31 Beispiele bei Burmeister: Praxishandbuch (Fn. 8), Rn. 151, wobei das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz derzeit die früheren Förderprogramme teilweise ausgesetzt hat und neue Förderprogramme auflegen wird.
32 Die vertragliche Regelungsmöglichkeit derartiger Maßnahmen ist auf der Grundlage des § 44 Abs. 5 S. 3 BNatSchG heute unstreitig. Anders auf der Grundlage der früheren Rechtslange nach § 42 Abs. 5 S. 3 BNatSchG: VGH München, Urt. v. 30.03.2010 – 8 N 09.1861 –, BauR 2010, 1886.
33 Burmeister: Praxishandbuch (Fn. 8) Rn. 146.

3. Allgemeine Rechtmäßigkeitsanforderungen städtebaulicher Verträge

Der Abschluss bebauungsplanbegleitender städtebaulicher Verträge mit entsprechenden Inhalten unterliegt formellen und materiellen Voraussetzungen.

3.1 Formelle Rechtmäßigkeitsanforderungen

3.1.1 Beachtung der Schriftform

Im Einklang mit § 57 VwVfG zum öffentlich-rechtlichen Vertrag sieht § 11 Abs. 3 BauGB vor, dass ein städtebaulicher Vertrag der Schriftform bedarf. Nach dem über die Verweisung in § 62 S. 2 VwVfG Anwendung findenden § 126 Abs. 1 BGB bedeutet Schriftform, dass die Unterschrift des vertretungsberechtigten Gemeindeorgans und des Vorhabenträgers bzw. Investors auf derselben Urkunde erfolgen muss.[34] Schriftwechsel und Erklärungen, die zwar in Papierform oder als E-Mail existieren, begründen daher keine vertragliche Verpflichtung, können aber im Rahmen eines letztlich zum Abschluss gekommenen städtebaulichen Vertrages zur Auslegung unklarer Vertragsinhalte herangezogen werden.

3.1.2 Notarielle Beurkundung

Eine Ausnahme besteht, sofern durch Rechtsvorschrift „eine andere Form vorgeschrieben" ist. Als derartige Form kommt die notarielle Beurkundung in Betracht. Sie spielt im Rahmen des Abschlusses öffentlich-rechtlicher Verträge vor allem dann eine Rolle, wenn sich eine Vertragspartei zur Übertragung des Eigentums an einem Grundstück verpflichtet (§ 311b BGB). Denn bei der Übertragung von Grundstückseigentum ist nicht nur der dingliche Einigungsakt – die Auflassung – notariell beurkundungsbedürftig, sondern bereits die entsprechende schuldrechtliche Verpflichtung. Anders verhält es sich, wenn Grundstückseigentum nicht übertragen, sondern lediglich mit einem dinglichen Recht, etwa einer beschränkten persönlichen Dienstbarkeit in Form eines Geh-, Fahr- und Leitungsrechts etc. belastet werden soll. In letzterem Fall kann der Vertrag ohne notarielle Beurkundung abgeschlossen werden. Erst im Zuge seines Vollzuges bedarf es dann der notariellen Beurkundung (§873 Abs. 2 BGB). Auch die Unterwerfung des Vertragspartners unter die sofortige Vollstreckung kann, sofern es sich um eine Unterwerfung nach §794 Abs. 1 Nr. 5 ZPO handelt, das Erfordernis notarieller Beurkundung auslösen.[35]

3.2 Materielle Rechtmäßigkeitsanforderungen

§ 11 BauGB nennt lediglich zwei materielle Voraussetzungen städtebaulicher Verträge. So ist in § 11 Abs. 2 S. 1 BauGB geregelt, dass die vereinbarten

34 Für den städtebaulichen Vertrag ebenso: OVG Lüneburg, Urt. v. 07.03.1983 – 1 A 192/81 –; zurückhaltend: Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt: Handbuch (Fn. 8), S. 62.

35 Umstritten ist, ob bei städtebauliche Verträge auch die Vollstreckungsunterwerfung nach § 61 VwVfG möglich ist, die eine notarielle Beurkundung nicht voraussetzt; bejahend: Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt, a.a.O. (Fn. 8), S. 331 ff., verneinend: Birk, a.a.O. (Fn. 1), Rn. 18 ff., der bebauungsplanbegleitende städtebauliche Verträge als sog. koordinationsrechtliche Verträge ansieht, auf die § 61 VwVfG keine Anwendung findet.

Leistungen den gesamten Umständen nach angemessen sein müssen. Satz 2 bestimmt weiter, dass die Vereinbarung einer vom Vertragspartner zu erbringenden Leistung unzulässig ist, wenn dieser auch ohne entsprechende Leistung einen Anspruch auf die Gegenleistung hätte. Materielle Voraussetzungen im weiteren Sinne ergeben sich darüber hinaus aus dem Erforderlichkeitsgrundsatz nach § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB sowie dem Verbot unzulässiger Planbindung nach § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB.

3.2.1 Das Angemessenheitsgebot

Das Angemessenheitsgebot als Ausprägung des allgemeinen Missbrauchsverbots und Rechtsstaatsprinzips[36] setzt nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts voraus, dass bei wirtschaftlicher Betrachtung des Gesamtvorgangs die Leistung des Vertragspartners der Behörde nicht außer Verhältnis zum 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.[37] Die Rechtsprechung geht daher davon aus, dass es beim bebauungsplanbegleitenden städtebaulichen Vertrag Leistungen der Vertragsparteien gibt, die sich in einem synallagmatischen (Austausch-)Verhältnis gegenüberstehen und daher eine entsprechende Prüfung ermöglichen.

Einigkeit besteht insoweit darin, dass durch die Bauleitplanung bewirkte Bodenwerterhöhungen des Vorhabengrundstücks im Rahmen der Angemessenheitsbetrachtung vollständig zu berücksichtigen sind. Die Bodenwerterhöhungen sind für die Kommunen aufgrund der veröffentlichten Bodenrichtwerte sowie der Grundstücksgrößen – jedenfalls im Groben – leicht feststellbar. Sie bilden daher eine verhältnismäßig verlässliche Grundlage für die Beurteilung der Angemessenheit. Bleiben die vom Vorhabenträger bzw. Investor nach dem Vertag zu tragenden Kosten bzw. die vertraglichen „Nachteile" wirtschaftlich hinter der reinen Bodenwertsteigerung zurück, ist das Angemessenheitsgebot daher regelmäßig nicht verletzt. In diesem Fall käme allenfalls noch eine Unangemessenheit aufgrund sonstiger Anhaltspunkte im Sinne der Definition der Angemessenheit des Bundesverwaltungsgerichts in Betracht. Dementsprechend sehen die Baulandmodelle der großen Städte regelmäßig vor, dass die Kosten, Bindungen und vertraglichen Nachteile des Vorhabenträgers/der Vorhabenträgerin bzw. des Investors/der Investorin zu der durch die Bauleitplanung bewirkten Bodenwerterhöhung ins Verhältnis zu setzen sind. Gerade im Zusammenhang mit den aktuellen Vertragsinhalten der Schaffung von mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen sowie erhöhter Anforderungen an ein klimabewusstes Bauen wird allerdings die Frage virulent, ob die Bodenwertsteigerung der insoweit allein maßgebende Faktor für die Quantifizierung der Leistung der Gemeinde ist. Hintergrund ist, dass der Wohnungsbau heute aufgrund des Grundsatzes des Vorrangs der Innenentwicklung nur noch im Ausnahmefall auf bislang nicht bebaubaren Flächen stattfindet, sondern zumeist in zentralen innerörtlichen Lagen, in denen die durch den Bebauungsplan eintretende Bodenwertsteigerung nicht mehr so hoch ist wie bei einer Außenentwicklung. Einige Kommunen legen daher der Angemessenheitsbetrachtung neben der reinen Bodenwertsteigerung weitere Faktoren der Wertschöpfungskette der Investition zugrunde. So ermitteln die Städte Bonn, Dresden und Erfurt nach Bunzel[38]

36 Bunzel: Wege zur Beurteilung der Angemessenheit beim Abschluss städtebaulicher Verträge, in: ZfBR 2021, 222 ff. (222).

37 St. Rspr: BVerwG, Urt. v. 06.07.1973 – IV C 22/72 –, BauR 1973, 285.

38 Bunzel, a.a.O. (Fn. 36), ZfBR 2021, 222 ff. (222).

den Kapitalwert der Investition, also den Wert, der dem in Zukunft zu erwartenden Ertrag des Wohnbauvorhabens entspricht, wobei allerdings auch die den Ertrag negativ beeinflussenden Parameter wie Baukosten, Kapitalkosten und Bewirtschaftungskosten Eingang in die Berechnung finden. Auf diese Weise „profitieren" die Gemeinden also auch von marktbezogenen Faktoren bzw. Umständen, sodass sie bei entsprechender konjunktureller Ausgangslage zu höheren Forderungen im Rahmen des Vertragsabschlusses gelangen.

In Bezug auf die Verpflichtung des Vorhabenträgers bzw. Investors, Wohnungen mietpreis- und belegungsgebunden zu vermieten, wird die Angemessenheit vom Schrifttum jedenfalls dann bejaht, wenn für die Kompensation des entsprechenden Minderertrags eine Wohnraumförderung zur Verfügung steht und gewährt wird.[39] Ob der Vorhabenträger/die Vorhabenträgerin bzw. der Investor/die Investorin darüber hinaus auch im Fall des Nichtvorhandenseins entsprechender Fördermittel bzw. im frei finanzierten Wohnungsbau darauf verwiesen werden kann, die entsprechenden Mehrkosten aus seinem Plangewinn an anderer Stelle zu finanzieren, ist umstritten[40] und von der Rechtsprechung ebenfalls noch nicht entschieden worden. Das „Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung" sieht eine entsprechende Verpflichtung dann vor, wenn die entsprechende Förderung gewährt wird oder – gleichsam als Sanktion – wenn sich der Vorhabenträger/die Vorhabenträgerin bzw. der Investor/die Investorin entschließt, die Förderung nicht in Anspruch zu nehmen oder deren Gewährung vereitelt.[41] Sofern die Förderung nicht auskömmlich für eine angemessene Eigenkapitalrendite ist mit der Folge, dass dem Vorhabenträger bzw. Investor ein „Underrent" entsteht, fließt dieser in die Angemessenheitsprüfung ein.[42]

Nach heute ganz herrschender Meinung soll es im Rahmen der vorzunehmenden Saldierung ausreichen, wenn dem Vorhabenträger bzw. Investor überhaupt ein gewisser Plangewinn verbleibt. Nicht erforderlich soll es dagegen sein, dass ihm die Hälfte des Plangewinns für eigene Zwecke zur Verfügung steht (sog. Halbteilungsgrundsatz).[43] Dementsprechend unterschiedlich fallen die Baulandmodelle in diesem Punkt aus: Nach dem Münchener Modell der sozialgerechten Bodennutzung (SoBoN) soll dem Vorhabenträger bzw. Investor mindestens ein Drittel der planbedingten Bodenwertsteigerung verbleiben. Das „Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung" verzichtet demgegenüber auf eine Wertermittlung und arbeitet mit Schätzungen auf der Basis von Bodenrichtwerten, wobei die entsprechende Wertsteigerung vollständig, allerdings unter Zubilligung eines „Sicherheitspuffers", auf den Angemessenheitsrahmen angerechnet wird.[44]

39 Hellriegel/Teichmann: Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoN) – Voraussetzungen und grenzen für städtebauliche Verträge zwischen Plangebern und Bauherren, in: BauR 2014, 189 (194 f.).

40 Sog. Mischkalkulation; bejahend: Bunzel, a.a.O. (Fn. 15), ZfBR 2015, 11 (16 f.); kritisch insbesondere wegen der damit verbundenen zusätzlichen Kostenbelastung derjenigen, die nicht in den Genuss der Vergünstigungen kommen, sondern höhere Mieten bzw. Kaufpreise zahlen müssen: Reidt, a.a.O. (Fn. 1), § 11 Rn. 76.

41 An der Rechtmäßigkeit zweifelnd: Schmidt-Eichstaedt: Das Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung – den Umständen nach angemessen?, in: ZfBR 2018, 537 ff.

42 Bunzel, a.a.O. (Fn. 15), ZfBR 2015, 11 (17).

43 Reidt, a.a.O. (Fn. 1), § 11 Rn. 76; Bunzel, a.a.O. (Fn. 13), ZfBR 2018, S. 638 (644 f.).

44 Burmeister: Praxishandbuch (Fn. 8), Rn. 25, spricht von einem „eher sozialistisch orientierten Modell".

3.2.2 Das Koppelungsverbot

Nach § 11 Abs. 2 S. 2 BauGB darf die Gemeinde vom Vorhabenträger/von der Vorhabenträgerin bzw. vom Investor/von der Investorin keine Leistungen fordern, wenn er/sie auch ohne sie bereits einen Anspruch auf die Leistung hätte. Damit scheidet eine vertragliche Verpflichtung aus, wenn und soweit der Bebauungsplan für den Vorhabenträger/die Vorhabenträgerin bzw. den Investor/die Investorin keinen „Mehrwert" schafft, weil er/sie bereits über entsprechendes Baurecht verfügt. Hat die Gemeinde für die Schaffung dieses Baurechts keine Leistungen verlangt, kann sie dies anlässlich der neuen Planung nicht nachholen. Existiert folglich bereits Baurecht auf der Grundlage eines Bebauungsplans oder auf der Grundlage des § 34 BauGB,[45] kann die Gemeinde ihre Forderungen nur auf das „Mehr" an Baurecht beziehen, das durch die Planaufstellung oder -änderung entsteht. Dies wird vor allem im Bereich der Infrastrukturfolgekosten, etwa der Kindertagesstätten- und Grundschulplätze, virulent. Demgegenüber stehen einige Kommunen auf dem Standpunkt, dass sich die von ihnen geforderten „Quoten" an mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen auch auf die Wohn- bzw. Geschossfläche beziehen kann, auf der bereits bisher die Errichtung von Wohnungen zulässig war, sofern die Wohnungen noch nicht errichtet wurden. Rechtsprechung liegt auch insoweit noch nicht vor.

Das Koppelungsverbot ist auch der Grund, weshalb die Kommunen regelmäßig eine Unterzeichnung des städtebaulichen Vertrages vor (Beginn) der öffentlichen Auslegung des Bebauungsplans fordern. Denn, sofern nach Beendigung der öffentlichen Auslegung die Voraussetzungen des § 33 BauGB (Planreife) vorliegen, kommt ein Rechtsanspruch des Vorhabenträgers/der Vorhabenträgerin bzw. des Investors/der Investorin auch ohne Unterzeichnung des städtebaulichen Vertrages durch Anerkenntnis der künftigen Festsetzungen des Bebauungsplans in Betracht. Dies dürfte indes nicht gelten, wenn der städtebauliche Vertrag selbst die Grundlagen für die Sicherung der Erschließung und damit die Entstehung der Planreife erst noch schaffen soll,[46] wie es häufig beim Durchführungsvertrag der Fall sein wird. Denn dann tritt die entsprechende Voraussetzung erst mit Unterzeichnung des Vertrages ein.

Nach § 56 Abs. 1 S. 2 VwVfG verlangt das Koppelungsverbot darüber hinaus, dass Leistung und Gegenleistung in einem sachlichen Zusammenhang (sog. Konnexitätsgebot) stehen müssen.[47] Die Gemeinde darf sich folglich keine Gegenleistung versprechen lassen, die zur Erfüllung der konkreten planerischen Konzeption in keinem spezifischen Zusammenhang steht. Letzteres ist sowohl für die Entscheidungsträger*innen als auch für den Investor/die Investorin vor allem deshalb wichtig, weil den Handelnden bei Verstoß gegen das Konnexitätsgebot möglicherweise strafrechtliche Sanktionen drohen. Denn die Straftatbestände der Bestechung bzw. Bestechlichkeit (§§ 108e StGB) und der Vorteilsgewährung bzw. Vorteilsnahme (§§ 331, 333 StGB) lassen es heute ausreichen, wenn sich ein Amtsträger/eine Amtsträgerin im Rahmen einer Entscheidung einen Vorteil nicht für sich selbst, sondern für einen Dritten versprechen lässt. Dies kann auch die von ihm/ihr vertretene Gemeinde sein.[48]

45 Bank, a.a.O. (Fn. 7), § 11 Rn. 100.
46 Hoffmann, in: Spannowsky/Uechtritz: Baugesetzbuch, 54. Edition, Stand: 01.01.2022, § 11 Rn.40.
47 Burmeister: Praxishandbuch (Fn. 8), Rn. 64
48 Eingehend: Burmeister: Praxishandbuch (Fn. 8), Rn. 81 ff.

3.2.3 Erforderlichkeitsgrundsatz

Die Möglichkeit, Verträge abzuschließen, erlaubt es den Gemeinden nicht, auf die Aufstellung eines Bebauungsplans zu verzichten. Nach § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB haben die Gemeinden Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Der Versuchung, auf Aufstellung bzw. Beschluss eines Bebauungsplans (durch den Gemeinderat) zu verzichten und die entsprechenden baurechtlichen Regelungen durch die Verwaltung im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages unter entsprechender Sicherung durch Baulasten bzw. Grunddienstbarkeiten oder beschränkte persönliche Dienstbarkeiten zu schaffen, muss die Verwaltung folglich widerstehen. Sie darf mit anderen Worten nicht „ins Vertragsrecht fliehen".[49] Daraus dürfte sich im Übrigen auch ergeben, dass es rechtlich unzulässig ist, wesentliche Grundsätze der städtebaulichen Entwicklung bzw. Ordnung allein im Wege von städtebaulichen Verträgen zu verfolgen. Vielmehr muss sich das entsprechende Ziel in der Bauleitplanung der Gemeinde niederschlagen. Dies gilt auch für das Ziel der Schaffung mietpreis- und belegungsgebundener Wohnungen. Ist dies – wie in den großen Städten der Fall – ein generelles Ziel der Stadtplanung, dürfte es folglich nicht ausreichen, dieses Ziel allein in städtebaulichen Verträgen zu formulieren. Vielmehr muss sich das Ziel zumindest in einem vom Gemeinderat befassten Beschluss, im Flächennutzungsplan oder aber in den einzelnen Bebauungsplänen durch entsprechende Darstellungen bzw. Festsetzungen – soweit diese möglich sind – manifestieren. Städtebauliche Verträge können grundlegende Darstellungen und Festsetzungen der Bauleitplanung nicht ersetzen, sondern diese lediglich fördern bzw. sichern.

3.2.4 Unzulässige Planbindung

Schließlich verbietet § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB der Gemeinde, sich vertraglich zu verpflichten, einen Bauleitplan aufzustellen bzw. zu ändern. Die städtebauliche Planung erfolgt im öffentlichen Interesse nach Maßgabe einer entsprechenden Abwägungsentscheidung des Gemeinderats, die von der Verwaltung nicht ersetzt bzw. vorweggenommen werden kann. Die üblichen „Mustervertragsklauseln" sehen einen entsprechenden Passus auch durchgängig vor. Trotzdem wird diese Schranke städtebaulicher Verträge gerade von kleineren Kommunen, die dem unmittelbaren Druck des Vertragspartners ausgesetzt sind, nicht selten übersehen. Die Gemeinde darf sich jedoch weder dazu verpflichten, einen Bebauungsplan mit bestimmten Inhalten zu beschließen, noch dazu, ein Bebauungsplanverfahren einzuleiten bzw. abzuschließen.[50] Lediglich eine vertragliche Verpflichtung zur Entscheidung über die Einleitung bzw. Fortsetzung eines Bebauungsplanverfahrens ist denkbar. Allerdings hält es die herrschende Meinung für zulässig, wenn sich die Gemeinde für den Fall des Scheiterns des Bebauungsplans zur Übernahme der dem Vorhabenträger bzw. Investor entstandenen Kosten verpflichtet.[51]

49 OVG Lüneburg, Urt. 08.03.2012 – 12 LB 244/10 –, BauR 2012, 1072; Burmeister: Praxishandbuch (Fn. 8), Rn. 67.

50 BVerwG; Urt. v. 09.10.1996 – 4 B 180/96 –, BauR 1997, S. 263.

51 Burmeister: Praxishandbuch (Fn. 8), Rn. 59.

3.3 Sicherung der vertraglichen Regelungen

Für den städtebaulichen Vertrag im Allgemeinen und den Vertrag zur Baulandmobilisierung im Besonderen ist es entscheidend, dass dessen Inhalte immer nur für die Vertragsparteien verbindlich sind.[52] Dies scheint zunächst selbstverständlich, hat jedoch zur Folge, dass insbesondere der Wechsel des Eigentums am Vorhabengrundstück dazu führt, dass die Gemeinde Ansprüche gegenüber dem neuen Eigentümer/der neuen Eigentümerin nicht durchsetzen kann. Die übliche Rechtsnachfolgeklausel in städtebaulichen Verträgen ändert hieran im Grundsatz nichts. Denn auch sie bindet nur den am Vertrag beteiligten Vorhabenträger/die Vorhabenträgerin bzw. den Investor/die Investorin. Aus diesem Grund hat die Gemeinde im Rahmen des Abschlusses städtebaulicher Verträge die Möglichkeit einer Rechtsnachfolge im Eigentum am Vorhabengrundstück zu berücksichtigen. Hinzu kommt, dass eine hoheitliche Durchsetzung vertraglicher Inhalte im Wege der Verwaltungsvollstreckung ausgeschlossen ist. Die Pflichten aus einem städtebaulichen Vertrag gehören auch nicht zum Prüfungsumfang für die Erteilung der Baugenehmigung, da sie nicht Teil des öffentlichen Baurechts im Sinne der Genehmigungstatbestände der Landesbauordnungen sind. Die Gemeinde müsste also nicht erfüllte Vertragspflichten grundsätzlich einklagen. Dies ist jedoch schon deshalb nicht sinnvoll, weil entsprechende Urteile erst nach Jahren ergehen. Dann wird das Vorhaben aber möglicherweise bereits errichtet oder das Grundstück bereits veräußert worden sein.

Aus den genannten Gründen ist es erforderlich, die Pflichten des städtebaulichen Vertrags dergestalt im Vertrag abzusichern, dass ihre Erfüllung ohne Einschaltung der Gerichte und auch gegen einen Rechtsnachfolger/eine Rechtsnachfolgerin im Grundstückeigentum „erzwungen“ werden kann. Hier steht den Gemeinden neben der Möglichkeit der Sicherung durch Baulast, soweit diese nach Landesrecht besteht, das gesamte Paket dinglicher und schuldrechtlicher Sicherungsmöglichkeiten in Gestalt der Einräumung von beschränkten persönlichen Dienstbarkeiten (§ 1090 BGB), der Stellung von Bürgschaften und anderweitigen Sicherheiten (z.B. Patronatserklärungen) sowie die Vereinbarung von Vertragsstrafen zur Verfügung. Allerdings bestehen in der Praxis der Stadtplanungsämter häufig Defizite bei der Kenntnis von und dem Umgang mit vertraglichen Sicherungsinstrumenten, sodass eine Unterstützung durch das Rechtsamt oder externe Rechtsberater*innen zu empfehlen ist. Es würde den Rahmen der vorliegenden Darstellung sprengen darzustellen, welche Sicherungsmöglichkeiten jeweils in Betracht kommen. Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass einige Sicherungsmöglichkeiten die Herbeiführung des vertraglichen Erfolges ermöglichen (z.B. die Bewilligung von Baulasten oder beschränkten persönliche Dienstbarkeiten), während andere Sicherungsinstrumente lediglich geeignet sind, finanziellen Druck auf den Vertragspartner/die Vertragspartnerin auszuüben, sich vertragskonform zu verhalten, wozu insbesondere Vertragsstrafen rechnen. Sind diese daher der Höhe nach zu niedrig vereinbart, besteht die Gefahr, dass der Vertragspartner/die Vertragspartnerin die Vertragspflichtverletzung und Zahlung der Vertragsstrafe in Kauf nimmt. Sind sie zu hoch, besteht die Gefahr ihrer Unangemessenheit.[53]

52 BVerwG, Urt. v. 02.12.2009 – 4 B 74/09 –, BauR 2010, S. 742.

53 Nach Burmeister: Praxishandbuch (Fn. 8), Rn.233, sollten Vertragsstrafen, um ihren Zweck zu erfüllen, „fühlbar“ sein, den Vertragspartner jedoch nicht knebeln. Auch insoweit gelte es, das Übermaßverbot zu wahren.

4. Fazit/Ausblick

Die aktuellen Anwendungsfelder des städtebaulichen Vertrages zur Baulandmobilisierung sind vielgestaltig. Die größeren Städte und Gemeinden haben nicht zuletzt durch den Einsatz von entsprechenden Baulandmodellen, der zum Teil auch die Vereinheitlichung der Vertragsinhalte einschließt, zu großer Routine beim Einsatz bebauungsplanbegleitender städtebaulicher Verträge gefunden. Das Ziel, durch den Abschluss städtebaulicher Verträge die öffentlichen Haushalte von den Kosten von Planung und sozialer Infrastruktur zu entlasten und weitere Flächen für die Schaffung neuen Baulandes zu mobilisieren, wird so weitgehend erreicht. Nicht zuletzt durch die Anforderung zur Nutzung eines bestimmten Teils der Grundstücks- bzw. Geschossfläche für die Verwirklichung von mietpreis- und belegungsgebundenem Wohnraum leisten diese Modelle zugleich einen wichtigen Beitrag für die Wohnraumversorgung der einkommensschwächeren Bevölkerung und damit auch für die Schaffung sozial stabiler Bevölkerungsstrukturen. Es ist zu hoffen, dass auch diejenigen Kommunen, die aufgrund ihrer Größe bzw. ihrer begrenzten personellen Ressourcen bisher von dem Mittel bebauungsplanbegleitender städtebaulicher Verträge nicht oder eher selten Gebrauch gemacht haben, künftig die Voraussetzungen und Strukturen schaffen, die Einsatzfelder des städtebaulichen Vertrages noch stärker für die Verwirklichung ihrer städtebaulichen Ziele zu nutzen.

3.
Aktuelle Fragen der Bauleitplanung

Frank Reitzig

Instrumente bei Innen- und Außenentwicklungen sowie Ansätze zur Beschleunigung

Aktuelle Fragen der Bauleitplanung

1. Einführung

In vielen Städten und Gemeinden in Deutschland – in erster Linie in Verdichtungsräumen, aber auch in Mittel- und Kleinstädten – besteht Wohnungsnot oder zumindest Wohnungsknappheit und es fehlen vor allem bezahlbare Wohnungen. Der Bundesgesetzgeber hat zur Behebung des Befundes mit der BauGB- und BauNVO- Novelle 2017 sowie dem Baulandmobilisierungsgesetz 2021 die bestehenden Instrumente der Bauleitplanung und der Zulässigkeit von Vorhaben in einzelnen Punkten ergänzt und verbessert.

Nach einer aktuellen Untersuchung des BBSR sind dem Grunde nach ausreichend Flächen mit bestehenden Baurechten vorhanden, jedoch sind diese Flächen häufig für eine tatsächliche Bebauung nicht mobilisierbar. Es bleibt somit eine zentrale Aufgabe der Städte und Gemeinden, effektiv und zeitnah neues Wohnbauland zu schaffen und für bislang anders genutzte Flächen eine Umnutzung zu Wohnbauland zu eröffnen. Das erforderliche und geeignete Mittel für diese Aufgabe ist die Bauleitplanung.

Abb. 1 u. Abb. 2: Rückbau eines Parkhauses südlich des Landwehrkanals in Berlin und Errichtung von Wohngebäuden

© Frank Reitzig

Die aktuellen Fragestellungen zur Bauleitplanung werden in diesem Beitrag beleuchtet. Der Schwerpunkt liegt auf der Bebauungsplanung und Hinweisen auf die planungspraktische Anwendung. Nach einer schlaglichtartigen Charakterisierung der Kernbestandteile der Bauleitplanung werden die drei

wesentlichen Sphären zur Herangehensweise und Umsetzung der Baulandmobilisierung im Rahmen der Bebauungsplanung vorgestellt.

2. Kernbestandteile der Bauleitplanung

Die Kernbestandteile der Bauleitplanung können schlaglichtartig durch vier Merkmale charakterisiert werden.

2.1 Befugnis der Gemeinden zu eigener Städtebaupolitik

Die Befugnis der Gemeinden zu eigener Städtebaupolitik ist Ausfluss und Kern der verfassungsrechtlich in Art. 28 Abs. 2 GG mit der Selbstverwaltungsgarantie gewährten Planungshoheit und im Erforderlichkeitsgebot des § 1 Abs. 3 BauGB konkretisiert. Das BVerwG führt hierzu in ständiger Rechtsprechung (Urt. v. 10.09.2015 – 4 CN 8.14 –, EA Rdnr. 11) aus: „Was in diesem Sinne erforderlich ist, bestimmt sich nach der planerischen Konzeption der Gemeinde. Der Gesetzgeber ermächtigt die Gemeinden, diejenige Städtebaupolitik zu betreiben, die ihren städtebaulichen Entwicklungs- und Ordnungsvorstellungen entspricht."

Für die Inanspruchnahme dieser Befugnis steht gemäß § 1 Abs. 5 und 6 BauGB eine breite Palette an städtebaulichen Aufgaben und Belangen zur Verfügung, mit denen zulässige städtebauliche Plankonzepte entwickelt werden können.

Für eine effektive Wahrnehmung empfiehlt es sich in inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht, dass die Verwaltungen der Gemeinden frühzeitig die nach dem Kommunalrecht zuständigen Beschluss- und Entscheidungsorgane in den Planungsprozess kooperativ einbeziehen. Am Ende eines jeden Planverfahrens bedarf es für die Umsetzung städtebaulicher Plankonzepte der Gewinnung kommunalpolitischer Mehrheiten in Stadtrat oder Gemeindevertretung.

2.2 Beteiligungsverfahren – Mut zur Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Bauleitplanung hat – seit ihrer Einführung durch das BBauG – von Anfang an eine Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung vorgeschrieben. Durch die Beteiligungsverfahren sollen alle abwägungserheblichen öffentlichen und privaten Belange vollständig und richtig gesammelt und in den Planungsprozess eingebracht werden. Sinn und Zweck ist auch, eine Gemeinde-Öffentlichkeit herzustellen.

Für die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung schreibt das BauGB im Regelfall ein zweistufiges Beteiligungsverfahren vor und nur für den zweiten Beteiligungsschritt einige wenige, strikt zu beachtende formelle Vorgaben. Im Übrigen sind die Städte und Gemeinden frei, bei Bedarf die Beteiligungsverfahren durch eine Vielzahl praxiserprobter informeller Begleitinstrumente zu ergänzen, von z.B. einfachen Informationsveranstaltungen über Workshops bis zu Planungszellen.

Angesichts der Ausgangslage, der Bedeutung und der Gestaltungsmöglichkeiten sollte die Beteiligung der Öffentlichkeit mit Mut zur Information und mit Offenheit durchgeführt werden.

2.3 Vieldimensionaler Interessenausgleich in der Abwägungsentscheidung

Die durch die Beschlussorgane zu treffende Planungsentscheidung wird im Kern durch das Abwägungsgebot gesteuert, das Entscheidungsspielräume für die Ausgestaltung im Einzelnen eröffnet. Entscheidungsspielräume sind auch notwendig, da den Planungsentscheidungen regelmäßig komplexe Sachverhalt zugrunde liegen, die sich aus einer Vielfalt an Sachgebieten, berührten Belangen und Wechselwirkungen untereinander ergeben.

Am Ende des Planungsprozesses steht eine komplexe Abwägungsentscheidung, in der auf der Grundlage eines städtebaulichen Plankonzeptes vieldimensionale Rechtsbeziehungen zwischen den Beteiligten – Grundeigentümer*in, Nutzende des Plangebiets, Zivilgesellschaft, Plangeber*in und öffentliche Verwaltungen – wechselseitig festgestellt und ausgestaltet sind.

2.4 Bewältigung von Komplexität und Planerhaltung

Dieses Erfordernis der Bewältigung von Komplexität ist fehleranfällig mit der Folge, dass formelle oder materielle Fehler zur Unwirksamkeit des Bebauungsplans führen. Unter Aufgabe des Nichtigkeitsdogmas hat der Bundesgesetzgeber anhand des allgemeinen Rechtsgedankens der Rechtserhaltung den Grundsatz der Planerhaltung im BauGB eingeführt. Der Grundsatz der Planerhaltung ist in §§ 214, 215 BauGB als abgestuftes Fehlerfolgensystem ausgestaltet. Das Fehlerfolgensystem kennt die folgenden vier Abstufungen:

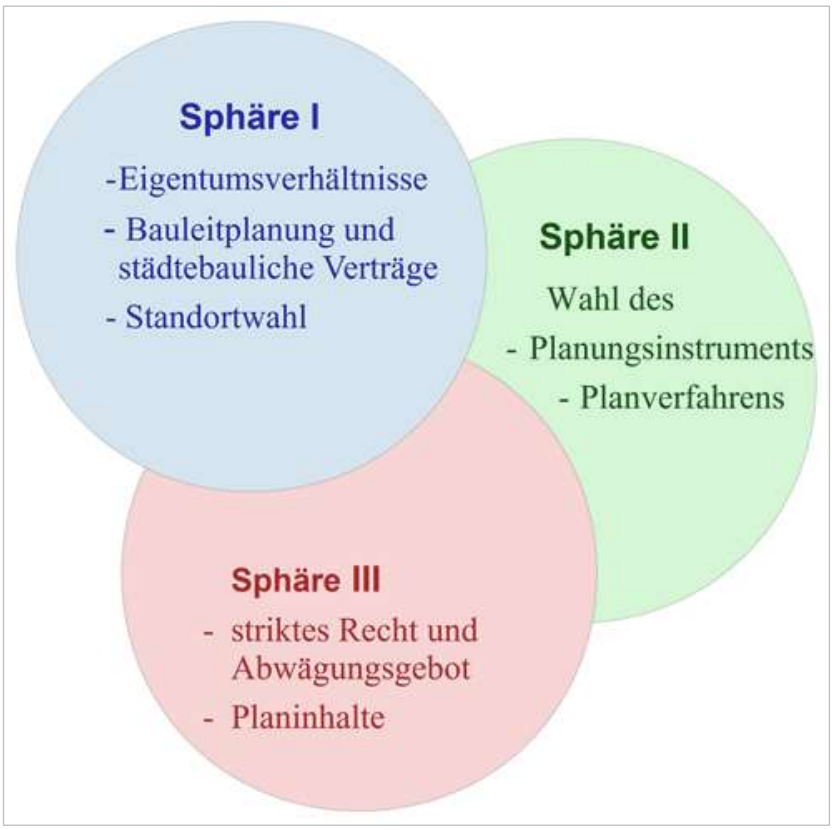
1) anfänglich unbeachtliche Fehler
2) befristet beachtliche Fehler
3) behebbare (Ewigkeits-)Fehler
4) (sehr) kleine Gruppe der nicht behebbaren Ewigkeitsfehler

Abgerundet wird das Fehlerfolgensystem durch das in § 214 Abs. 4 BauGB geregelte ergänzende Verfahren, mit dem sowohl befristet beachtliche Fehler als auch behebbare (Ewigkeits-)Fehler behoben werden können.

3. Drei Sphären zur Herangehensweise und Umsetzung der Baulandmobilisierung im Rahmen der Bebauungsplanung

Die drei wesentlichen Sphären zur Herangehensweise und Umsetzung der Baulandmobilisierung im Rahmen der Bebauungsplanung sind:

Abb. 3:
Drei wesentliche Sphären zur Herangehensweise und Umsetzung der Baulandmobilisierung



Quelle: Eigene Darstellung

3.1 Sphäre I

In der Sphäre I werden – unter dem Blickwinkel der Schaffung und Mobilisierung von (Wohn-)Bauland im Rahmen eines Angebots-Bebauungsplans – die Eigentumsverhältnisse, die Verzahnung der Bauleitplanung mit den städtebaulichen Verträgen und die Standortwahl zusammengefasst. Soll ein vorhabenbezogener Bebauungsplan nach § 12 BauGB aufgestellt werden, sind der Abschluss eines Durchführungsvertrages und die Mitwirkungsbereitschaft des Vorhabenträgers konstitutiv für die Beschlussfassung über den Bebauungsplan notwendig.

3.1.1 Eigentumsverhältnisse

Besteht die zu bewältigende Aufgabe nicht nur in der Schaffung von (Wohn-) Bauland, sondern auch darin, dass das zu schaffende Baurecht möglichst kurzfristig umgesetzt und das (Wohn-)Bauland mobilisiert wird, bedarf es frühzeitig der Kooperation mit privaten Grundeigentümer*innen. Grundsätzlich sind vier Fallgruppen denkbar:

3.1.1.1 Gemeinde als Grundeigentümerin

Die Gemeinde kann Eigentümerin der Flächen im Plangebiet sein, weil die Flächen schon immer in ihrem Eigentum stehen oder vorzeitig erworben werden konnten. In dieser Fallgruppen bestehen keine Kooperationserfordernisse mit (privaten) Grundeigentümer*innen oder Vorhabenträger im Planverfahren. Die trägt jedoch das Erfordernis und Risiko der Vermarktung. Im Rahmen der Vermarktung kann es zur Anwendung von Einheimischenmo-

dellen kommen, und die Grundstückskaufverträge können mit städtebaulichen Bindungen versehen werden (zu Einzelheiten siehe den Beitrag „Baulandmobilisierung durch städtebauliche Verträge“).

3.1.1.2 Vorhabenträger als Grundeigentümer*in

Gehören die Flächen im Plangebiet einem oder mehreren professionellen Vorhabenträger, bestehen vielfältige Abstimmungs- und Kooperationserfordernisse mit diesen. Insbesondere sollten mit dem Vorhabenträger frühzeitig Verhandlungen über seine/ihre Bereitschaft und Fähigkeit zur Übernahme von Aufgaben, Bindungen oder Folgekosten in einem städtebaulichen Vertrag aufgenommen werden (zu Einzelheiten siehe den Beitrag „Baulandmobilisierung durch städtebauliche Verträge“).

3.1.1.3 Privatpersonen als Grundeigentümer*innen

Stehen die Flächen im Plangebiet im Eigentum von Privatpersonen, sollte frühzeitig deren aktive Mitwirkungs- und Einigungsbereitschaft geklärt werden. Ist diese vorhanden, gelten die Ausführungen zu 3.1.1.2 entsprechend. Handelt es sich um eine Mehr- oder Vielzahl von Privatpersonen, ist zu beachten, dass es eine entsprechende Anzahl an städtebaulichen Verträgen und Vertragspartner*innen geben wird. Eine Besonderheit in dieser Fallgruppe ist der Einsatz von Zwischenerwerbsmodellen (zu Einzelheiten siehe die Beiträge „Liegenschaftspolitische Instrumente zur Bodenbevorratung in der Freien und Hansestadt Hamburg“ und „Bauland mobilisieren und schaffen“).

3.1.1.4 Privatpersonen als Grundeigentümer*innen ohne Mitwirkungsbereitschaft

Sind die Grundeigentümer*innen der Flächen im Plangebiet nicht zur aktiven Mitwirkung bereit, kommt nur die Aufstellung eines Angebots-Bebauungsplans ohne konkrete Umsetzungsperspektive in Betracht. In dieser Fallgruppe ist die Mobilisierung des zu schaffenden (Wohn-)Baulands offen, und es stellt sich für die Gemeinde die Frage nach einer tauglichen Standortwahl für die Behebung der akuten Wohnungsknappheit.

3.1.2 Verzahnung der Bauleitplanung mit den städtebaulichen Verträgen

Für die Verzahnung der Bauleitplanung mit den städtebaulichen Verträgen sind zwei Punkte besonders bedeutsam, die auf den (zügigen) Ablauf eines Planverfahrens Einfluss haben. Demgemäß sollte auch insoweit frühzeitig mit der Erarbeitung und mit Verhandlungsprozessen begonnen werden, da diese in der Planungspraxis erfahrungsgemäß zeitintensiv sind.

Zum einen muss der Abschluss eines städtebaulichen Vertrages durch einen Vorhabenträger vorsorglich vor der ersten öffentlichen Auslegung erfolgen, da mit dem Ablauf der Auslegungsfrist grundsätzlich bereits ein Anspruch auf Baugenehmigung nach § 33 Abs. 1 BauGB entstehen kann. Mit Entstehen eines Anspruchs auf Baugenehmigung gilt das Koppelungsverbot. Die Vereinbarung einer Leistung ist nach § 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB unzulässig, da der Vorhabenträger auch ohne die Leistung einen Anspruch auf die Baugenehmigung hätte.

Zum anderen bedarf die Vereinbarung von Folgekosten für öffentliche Folgeinfrastruktur als Grundlage ein vom zuständigen Beschlussorgan der Gemeinde beschlossenes transparentes und kontrollierbares Gesamtkonzept zu der auf Grund des/der aufzustellenden Bebauungspläne erforderlichen öffentliche Folgeinfrastruktur (grundlegend: BVerwG, Urt. v. 29.01.2009 – 4 C 15.07 –, EA Rdnr. 8, 32, sowie Beitrag „Baulandmobilisierung durch städtebauliche Verträge“, S. 33 ff.).

3.1.3 Zur Standortwahl

Neben dem in § 1 Abs. 5 BauGB enthaltenen Leitbild der Innenentwicklung eröffnet das BauGB nach wie vor auch eine Außenentwicklung. Standorte der Innenentwicklung erfassen grundsätzlich nur Flächen im Siedlungsbereich, wie z.B. Brachflächen, Gebiete nach § 34 BauGB oder bebaute Plangebiete. Die städtebaulichen Plankonzepte können aus Anpassungsmaßnahmen wie auch horizontalen und vertikalen Nachverdichtungen bestehen.

Standorte der Außenentwicklung sind solche, bei denen Flächen außerhalb der Ortslagen im Außenbereich erstmalig in Anspruch genommen und überplant werden. Bei diesen Flächen ist für die Bebauungsplanung zu beachten, dass das städtebauliche Plankonzept aus den Darstellungen des Flächennutzungsplans nach § 8 Abs. 2 BauGB entwickelt werden kann; andernfalls bedarf es einer Änderung des Flächennutzungsplans nach § 8 Abs. 3 BauGB. Ferner ist im Rahmen der Außenentwicklung frühzeitig zu klären, dass aus der Raumordnung oder dem Fachrecht keine unüberwindbaren Planungshürden bestehen. Im Rahmen planerischen Abwägung ist zusätzlich die Notwendigkeit der Umwandlung von Flächen für die Landwirtschaft oder Wald zu begründen.

Für eine Außenentwicklung ist außerdem auf den Bebauungsplan nach § 13b BauGB hinzuweisen, dessen Anwendbarkeit durch das Baulandmobilisierungsgesetz bis zum Ablauf des 31.12.2024 verlängert worden ist, wenn bis zum Ablauf des 31.12.2022 das Planverfahren förmlich eingeleitet wird.

3.2 Sphäre II

In der Sphäre II werden in das formelle Recht zur Wahl des Planungsinstruments und -verfahrens eingeführt sowie die Kernbestandteile des umfassenden Planverfahrens skizziert.

3.2.1 Zur Wahl des Planungsinstruments und des Planverfahrens

Das BauGB stellt den Städten und Gemeinden die folgenden Planungsinstrumente zur Verfügung:

- Angebots-Bebauungsplan nach § 30 Abs. 1 BauGB
- Vorhabenbezogener Bebauungsplan nach § 30 Abs. 2 BauGB
- Einfacher Bebauungsplan nach § 30 Abs. 3 BauGB
- Sektorale Bebauungspläne nach § 9 Abs. 2a bis 2d BauGB zur Steuerung zentraler Versorgungsbereiche, von Vergnügungsstätten und der Nutzung in der Nachbarschaft von Störfallanlagen sowie – neu mit dem Baulandmobilisierungsgesetz – zur Wohnraumversorgung für 34er-Gebiete bis zum 31.12.2026, wenn bis zum Ablauf des 31.12.2024 das Planverfahren förmlich eingeleitet wird.
- 13b-BauGB-Bebauungsplan mit Wohnnutzungen auf Außenbereichsflächen von weniger als 10.000 m² Grundfläche.

Kein Planungsinstrument im eigentlichen Sinne ist der sogenannten Bebauungsplan der Innenentwicklung nach § 13a BauGB. Denn die Vorschrift regelt lediglich die Anwendbarkeit des beschleunigten Verfahrens.

- Für die Wahl des Planverfahrens gelten die folgenden Grundsätze:
- Für das umfassende Planverfahren gibt es keine besonderen Anwendungsvoraussetzungen; es ist für alle Planinstrumente anwendbar.
- Für das vereinfachte Verfahren nach § 13 BauGB und das beschleunigte Verfahren nach § 13a BauGB gilt das Anwendungsprinzip. Diese Verfahren dürfen nur durchgeführt werden, wenn die in §§ 13 und 13a BauGB benannten Anwendungsvoraussetzungen erfüllt werden. Werden die Anwendungsvoraussetzungen erfüllt, besteht Wahlfreiheit der Gemeinde bei der Verfahrensart, da es keine Pflicht zur Anwendung des vereinfachten oder beschleunigten Verfahrens gibt. Die Wahl der Verfahrensart ist insoweit eine Frage der Sinnhaftigkeit und Zweckmäßigkeit im Einzelfall. Gemäß §§ 1 Abs. 8 und 13a Abs. 4 BauGB sind die Verfahrensarten für alle Fälle der (Neu-)Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung anwendbar.

Die wesentlichen Unterschiede zwischen dem umfassendem Planverfahren und dem vereinfachten Verfahren und beschleunigten Verfahren zeigen Abb. 4 und Abb. 5.

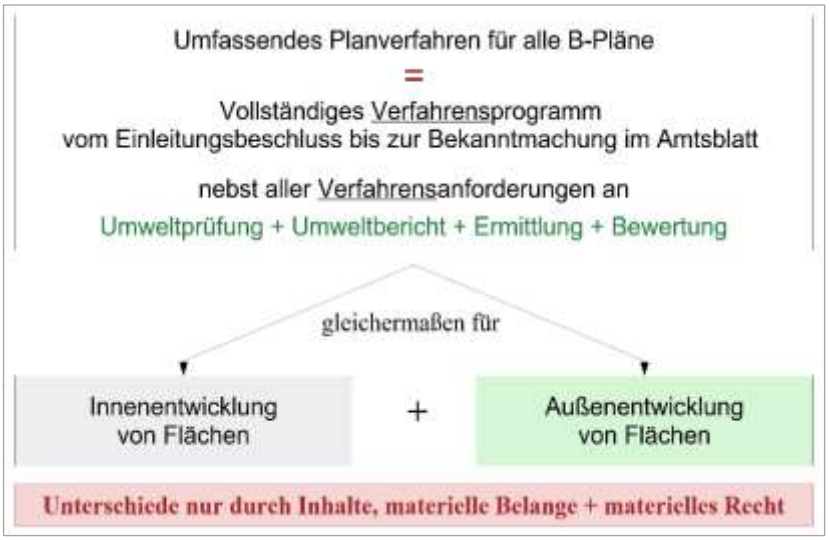


Abb. 4: Umfassendes Planverfahren (Quelle: Eigene Darstellung)

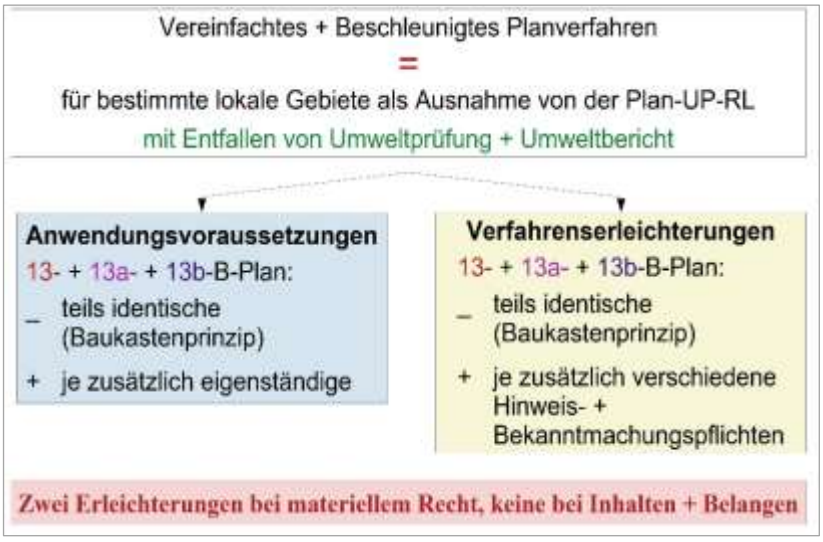


Abb. 5: Vereinfachtes und beschleunigtes Planverfahren (Quelle: Eigene Darstellung)

Identische Anwendungsvoraussetzungen sind beim vereinfachten Verfahren und beschleunigten Verfahren: Es darf keine Zulässigkeit von UVP-pflichtigen Vorhaben begründet werden und es dürfen keine Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung von Natura-2000-Gebieten und für Auswirkungen durch Seveso-III-Vorhaben vorhanden sein.

Zusätzliche eigenständige Anwendungsvoraussetzungen sind beim beschleunigten Verfahren nach § 13a BauGB, dass der Bebauungsplan nur Flächen im Siedlungsbereich umfasst und der Innenentwicklung dient sowie nur ein begrenzter Versiegelungsumfang von weniger als 20.000 m² Grundfläche (i.S. von § 19 Abs. 2 BauNVO) festgesetzt wird (kleiner Bebauungsplan der Innenentwicklung) oder beim großen Bebauungsplan der Innenentwicklung mit einer Grundfläche von 20.000 m² bis unter 70.000 m² eine überschlägige Vorprüfung des Einzelfalls nach Anlage 2 zum BauGB voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen ergibt.

Zusätzliche eigenständige Anwendungsvoraussetzungen sind beim beschleunigten Verfahren nach § 13b BauGB, dass die Flächen des Plangebiets unmittelbar an ein 34er-Gebiet anschließen und der Versiegelungsumfang auf unter 10.000 m² Grundfläche begrenzt ist. Ferner darf nur Wohnnutzung oder ein allgemeines Wohngebiet unter Ausschluss der Ausnahmen festgesetzt werden.

Identische Verfahrenserleichterungen sind beim vereinfachten Verfahren und beschleunigten Verfahren: Die erste Stufe der frühzeitigen Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung kann entfallen. Es wird keine Umweltprüfung durchgeführt und kein Umweltbericht erarbeitet, sodass in der Folge auch die verfügbaren umweltbezogenen Informationen nicht bekannt gemacht werden müssen.

Beim beschleunigten Verfahren nach §§ 13a und 13b BauGB kommen allerdings als Hinweis- und Bekanntmachungspflichten hinzu, dass keine Umweltprüfung durchgeführt wird sowie an welcher Stelle sich die Öffentlichkeit über die Ziele und Auswirkungen der Planung informieren und dazu äußern kann. Beim großen Bebauungsplan der Innenentwicklung sind die wesentlichen Gründe der überschlägigen Vorprüfung bekannt zu machen.

Den beschleunigten Verfahren nach §§ 13a und 13b BauGB hat der Bundesgesetzgeber außerdem zwei Erleichterungen im materiellen Recht gewährt. Zum einen entfällt eine u.U. erforderliche Änderung des Flächennutzungsplans, wenn der Bebauungsplan aus dessen Darstellungen nicht entwickelt werden kann. Es genügt dessen redaktionelle Berichtigung ohne förmliches Verfahren. Zum anderen fingiert das Gesetz, dass durch den Bebauungsplan kein naturschutzrechtlicher Eingriff zu erwarten ist und suspendiert dadurch das in § 1a Abs. 3 BauGB enthaltene Verursacherprinzip.

3.2.2 Zu den Kernbestandteile des umfassenden Planverfahrens

Das BauGB regelt an sich vier Kernbestandteile des umfassenden Planverfahrens. Erster Kernbestandteil sind die Verfahren zur Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung, mit der formstrengen öffentlichen Auslegung und der Einholung der Stellungnahmen der Behörden auf der zweiten Stufe. Erfolgt nach der zweiten Stufe der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung eine (inhaltliche) Planänderung, bedarf es – als zweiter Kernbestandteil – einer erneuten Beteiligung nach § 4a Abs. 3 BauGB. Dritter Kernbestandteil ist die Durchführung einer Umweltprüfung mit Erarbeitung eines Umweltberichts

als gesondertem Teil der Begründung. Und vierter Kernbestandteil ist die Beschlussfassung des Bebauungsplans durch die zuständigen Beschlussorgane als Satzung und mit einem entsprechenden Rechtsetzungswillen.

Im Rahmen des umfassenden Planverfahrens – aber auch in den anderen Planverfahren – zeigen sich in der Planungspraxis immer wieder „bewährte Stolperfallen", die zu beachtlichen Verfahrensfehlern führen und mit der gebotenen Sorgfalt vermieden werden können.

Hierzu gehört zum einen die ordnungsgemäße Berechnung der Bekanntmachungs- und Auslegungsfrist. Letztere muss im Normalfall einen Monat und im Monat Februar mindestens 30 Tage betragen. Liegt ein wichtiger Grund vor, ist die Dauer der Auslegungsfrist angemessen zu verlängern, sodass sich – insbesondere bei umfangreichen und schwierigen Planungen – eine eher großzügige Handhabung empfiehlt.

Für die formstrenge öffentliche Auslegung ist zum anderen die Anstoßfunktion zu beachten, die eine für die Gemeindeöffentlichkeit nachvollziehbare (räumliche) Bezeichnung des Plangebiets verlangt.

Zum Dritten sollten die Gemeinden darauf achten, dass ihnen ein Einschätzungsermessen nur in Bezug auf die auszulegenden wesentlichen umweltbezogenen Stellungnahmen eingeräumt ist. Kein Einschätzungsermessen, sondern eine strikte Bindung besteht demgegenüber bei den verfügbaren umweltbezogenen Informationen, die im Rahmen der ortsüblichen Bekanntmachung der öffentlichen Auslegung inhaltlich vollständig mit bekannt zu machen sind. Hier ist für die Planungspraxis besondere Sorgfalt angeraten.

Viertens bedarf schließlich die Ausfertigung des Bebauungsplans als rechtsstaatliche Mindestanforderung aus Art. 20 Abs. 3 GG der Sorgfalt eines Notars. Es sind alle Bestandteile des Bebauungsplans auszufertigen oder zumindest durch eine gedankliche Schnur im Ausfertigungstext zu verbinden, und die Ausfertigung ist erst nach dem Satzungsbeschluss, jedoch vor der Bekanntmachung von dem nach Kommunalrecht zuständigen Ausfertigungsorgan vorzunehmen.

Für das umfassende Planverfahren – aber auch für die anderen Planverfahren – hält das BauGB ferner drei Möglichkeiten bereit, die Durchführung der Planverfahren effektiver zu machen. Die erste Möglichkeit besteht in der Beauftragung eines Dritten nach § 4b Satz 1 BauGB mit der Vorbereitung oder Durchführung von Verfahrensschritten, ergänzbar um die Befugnis zur Bekanntmachung. Ausgeschlossen ist insoweit nur die Vornahme hoheitlicher Verfahrensschritte, wie selbstredend Beschlussfassungen.

Die zweite Möglichkeit sieht nach § 4a Abs. 2 BauGB die parallele Durchführung der Verfahren zur Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung vor. Im Rahmen erforderlicher erneuter Beteiligungen nach § 4a Abs. 3 BauGB kann zum Dritten die Beteiligung der Öffentlichkeit wie der Behörden auf die geänderten oder ergänzten Planinhalte begrenzt werden und die Beteiligungsfrist im Einzelfall angemessen verkürzt werden, wobei eine Untergrenze von 14 Tagen nicht unterschritten werden sollte. In besonderen Fällen, wenn die Personen der betroffenen Öffentlichkeit und die berührten Behörden bekannt sind, kann die Beteiligung sogar auf die Betroffenen beschränkt werden.

3.3 Sphäre III

In der Sphäre III wird nunmehr das materielle Recht mit der wichtigen Unterscheidung zwischen dem strikt geltenden Recht und dem Abwägungsgebot behandelt. Abgeschlossen wird der Teil mit Ausführungen zur Quantität von

Planinhalten sowie zu wesentlichen neuen Planinhalten der BauNVO-Novelle 2017 und des Baulandmobilisierungsgesetzes 2021.

3.3.1 Zum strikten materiellen Recht in der Bebauungsplanung

Das in der Bebauungsplanung anzuwendende strikte materielle Recht findet sich zu einem Teil im BauGB und zu einem anderen Teil im Fachrecht. Welches strikte Recht aus welchem Rechtsgebiet im Rahmen der Aufstellung eines Bebauungsplans anzuwenden sein kann, hängt von den (äußeren) Umständen des Plangebiets, dem verfolgten städtebaulichen Konzept und der zu lösenden planerischen Aufgabe und Konflikte ab.

Bei der Anwendung von striktem Recht hat der Rechtsanwender ein Ja-Nein-Entscheidung zu treffen. In der rechtlichen Handhabung bedeutet dies, dass die Gemeinde keine Entscheidungs- oder Abwägungsspielräume hat. Die Planungspraxis ist deshalb gut beraten, von Beginn des Planverfahrens an die Anwendung des strikten (Fach-)Rechts durch eine fundierte Sachverhaltsermittlung vorzubereiten und mit den zuständigen Fachbehörden abzustimmen sowie einer Klärung zuzuführen. Hier kann es insbesondere erforderlich sein, in die Ausnahme- oder Befreiungslage hinein zu planen, was zumindest deren In-Aussicht-Stellung durch eine Stellungnahme der zuständigen Fachbehörde spätestens zum Satzungsbeschluss bedarf.

Zur Veranschaulichung wird nachfolgend eine Auswahl typischerweise in der Planungspraxis einschlägiger Vorschriften des BauGB und einzelner Fachrechte aufgezählt.

- Das Erforderlichkeitsgebot des § 1 Abs. 3 BauGB, das verlangt, dass ein positives städtebauliches Konzept verfolgt wird. Ausgeschlossen sind dagegen rein negative städtebauliches Konzepte, die Verhinderung von Wettbewerb und – für eine effektive Planung von Bedeutung – eine fehlende Vollzugsfähigkeit/Umsetzbarkeit des Plans im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Bebauungsplan.

- Die in § 9 BauGB und der jeweils geltenden BauNVO geregelten Ermächtigungsgrundlagen für Festsetzungen sind abschließend und bindend. Ihre Grenzen müssen gewahrt werden. Es gibt in diesen Vorschriften kein Festsetzungsfindungsrecht.

- Das in § 1 Abs. 4 BauGB geregelte Anpassungsgebot an die Ziele der Raumordnung erfordert die Einhaltung und Umsetzung der überörtlichen Festlegungen auf den örtlichen Ebenen der Bauleitplanung. Die Ziele der Raumordnung ergeben sich – abgesehen vom Spezialfall des Bundesraumordnungsplans Hochwasserschutz – aus den Raumordnungsplänen der Länder und Regionen.

- Strikte Bindungen ergeben sich ferner aus den in Schutzgebieten geregelten Ge- und Verboten, wie z.B. Trinkwasserschutz-, Überschwemmungs-, Landschaftsschutz- oder Naturschutzgebieten.

- Striktes Recht sind auch die Vorgaben aus § 34 BNatSchG zur Beeinträchtigung von Natura-2000-Gebieten mittels Fern- oder Summationswirkungen und deren Bewältigung im konkreten Fall.

- Striktes Recht ergibt sich ferner aus den Handlungsverboten zum europäischen Artenschutz in Verbindung mit Fragen zu einer fehlenden Umsetzbarkeit und einem Verstoß gegen das vorgenannte Erforderlichkeitsgebot. Hier sind gesetzliche Ausnahmen nach § 44 Abs. 5 BNatSchG

möglich, oder es ist die Gewährung einer Ausnahme durch Verwaltungsakt nach § 45 Abs. 7 BNatSchG einzuholen.

- Eine verfassungsrechtliche Abwägungssperre besteht aus dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit in Verbindung mit den Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse, wenn mit Beurteilungspegeln für Lärm ab 70 dB(A) tags und 60 dB(A) nachts die Schwelle konkreter Gesundheitsgefahr überschritten ist.

3.3.2 Zum Abwägungsgebot

Während das vorstehend erläuterte Erforderlichkeitsgebot verlangt, dass überhaupt ein städtebauliches Plankonzept verfolgt wird, dient das Abwägungsgebot dem vieldimensionalen Interessenausgleich und der Bewältigung der Komplexität der Planung durch Ausgestaltung der einzelnen Inhalte des Plankonzepts und der planerischen Lösung. Das Abwägungsgebot ist somit das zentrale Instrument zur Steuerung der planerischen Lösungsfindung, gewährt den Gemeinden Entscheidungsspielräume und eröffnet in der Regel eine Bandbreite an Lösungsmöglichkeiten.

Demgemäß erfordert das Abwägungsgebot, das alle im Planfall mehr als geringfügigen Belange oder Interessen im Abwägungsvorgang ermittelt und bewertet werden sowie – soweit möglich – ausgeglichen werden. Bei gleichgewichtigen gegenläufigen Belangen oder Interessen kann die Gemeinde die planerische Lösung mit freiem planerischen Ermessen wählen.

Ein wichtiger Maßstab für die Abwägung ist das städtebauliche Konzept der Gemeinde im Rahmen der Aufstellung eines Bebauungsplans. Ein solches städtebauliches Konzept kann im Rahmen der Schaffung von Wohnbauland z.B. die folgenden städtebaulichen Belange beinhalten: die Art der Wohnbebauung im Plangebiet, die Förderung sozialen Wohnungsbaus (mit oder ohne Fördermittel und Mietpreisbindung), die soziale (Folge-)Infrastruktur im und außerhalb des Plangebiets mit Errichtung durch Vorhabenträger oder durch Übernahme der Folgekosten, die grüne (Folge-)Infrastruktur mit Erholungs-, Spiel- und Freiflächen unter Berücksichtigung von Maßnahmen zur Klimaanpassung und von Starkregenereignissen, die innere und äußere Erschließung des Plangebiets sowie die städtebauliche Gestaltung.

Zur Vorbereitung und Handhabung der Abwägungsentscheidung durch das zuständige Beschlussorgan empfiehlt es sich, das Grundgerüst des städtebaulichen Konzepts im Vorfeld gut vorzubereiten und im Verlauf des Planverfahrens ggf. anzupassen sowie das zuständige Beschlussorgan regelmäßig dazu einzubeziehen. Zu guter Letzt bedarf es einer sehr sorgfältigen Dokumentation des Abwägungsvorgangs und Abwägungsergebnisses (Ermitteln, Bewerten und Ausgleichen) in der Begründung und Abwägungstabelle, damit die Abwägungsentscheidung in nachfolgenden Gerichtsverfahren aufrecht erhalten bleibt.

3.3.3 Zur Quantität von Planinhalten

Der Entscheidung über die Quantität von Planinhalten liegen zwei allgemeingültige Ausgangsfragen zugrunde: zum einen ob eine Verlagerung von Festsetzungen in städtebauliche Verträge zulässig ist. Festsetzungsersetzende Regelungen sind nur zulässig, wenn es dafür im BauGB eine Ermächtigung gibt. Eine solche Ermächtigung ist nur ganz ausnahmsweise für die Maßnahmen zum Ausgleich in § 1a Abs. 3 BauGB vorgesehen. Festsetzungsergänzende

Regelungen können dagegen zulässig in einen städtebaulichen Vertrag übernommen werden. Zum anderen ob ein Bebauungsplan eher grobmaschige oder eher feinmaschige Vorgaben durch Festsetzungen enthalten soll.

Aus rechtlicher Sicht ergibt sich die Antwort aus der gestellten Planungsaufgabe und der planerischen Konfliktlösung: Es ist alles an – auch feinmaschigen – Festsetzungen vorzusehen, was für die Konfliktlösung notwendig ist, da andernfalls ein Verstoß gegen die Grenzen des Abwägungsgebots droht.

Aus rechtlicher Sicht ist Zurückhaltung möglich, wenn es einer Festsetzung zur Konfliktlösung nicht bedarf. In diesen Fallgestaltungen kann anhand der Bedeutung des Plangebiets für die städtebauliche Entwicklung der Gemeinde eine Entscheidung aus städtebaulicher Sicht getroffen werden.

Orientierungspunkte können hierbei sein, eine Überfrachtung des Bebauungsplans zu vermeiden, mit welcher Häufigkeit und Verwaltungsaufwand muss bei (sehr) engmaschigen Festsetzungen für Ausnahmen, Befreiungen oder Abweichungen gerechnet werden, und sind die Bereitschaft und Kapazitäten zur Durchsetzung der Festsetzungen vorhanden.

3.3.4 Wesentlich neue Planinhalte der BauNVO-Novelle 2017 und des Baulandmobilisierungsgesetzes 2021

Wesentlich neue Planinhalte ergeben sich vor allem für Festsetzungen zur Art und zum Maß der baulichen Nutzung. Aufgrund der Bindungen der Gemeinden an die Baugebietstypen der BauNVO, wenn die Voraussetzungen für die Festsetzung eines Sonstigen Sondergebiets nicht gegeben sind, hat der Bundesgesetzgeber mit der BauNVO 2017 das Urbane Gebiet (MU) in § 6a BauNVO als weiteres Baugebiet eingeführt. Mit dem MU wird den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet, auf der Grundlage eines städtebaulichen Plankonzepts eine eigene Nutzungsmischung zu entwickeln und festzusetzen. Mit dem Baulandmobilisierungsgesetz sind die Baugebiete, die gemischte Nutzungen zulassen, um das Dörfliches Wohngebiet (MDW) in § 5a BauNVO 2021 ergänzt worden. Durch das MDW soll eine Mischung aus Wohnen, Wohnen mit Nebenerwerbsstellen und nicht wesentlich störenden Gewerbe- und Handwerksbetrieben einschließlich nicht gewerbliche Anlagen für die Tierhaltung zulässig werden.

Für die Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung hat es mit der BauNVO 2021 eine wesentliche Änderung gegeben, die den Abschluss einer Entwicklung von Erleichterungen bildet. Mit der BauNVO 2013 war für die Überschreitung der Obergrenzen gemäß § 17 Abs. 2 BauNVO das Erfordernis besonderer städtebaulicher (Standort-)Gründe als Voraussetzung entfallen. Mit Ausnahme der Sondergebiete für Wochenendhaus- und Ferienhausgebiete haben nunmehr die in § 17 Abs. 1 BauNVO 2021 geregelten Obergrenzen nur noch den Charakter von Orientierungswerten, sodass eine Überschreitung ohne besondere Voraussetzungen durch eine ordnungsgemäße Abwägung möglich wird.

4.
Werkstätten I – Beispiele aus der Praxis

Peter Winkels

Baulandmobilisierung für mehr Wohnraum im Rahmen der Innenentwicklung in Offenburg

1. Einleitung

In Offenburg wurden seit Beginn der 2000er-Jahre kontinuierlich neue Baugebiete ausgewiesen. Grundlage waren hierbei der Flächennutzungsplan, das Baulandbereitstellungskonzept und der Baulandbericht (zuletzt aus dem Jahr 2010). Neben der Erschließung neuer Baugebiete im Außenbereich (Außenentwicklung) wurde auch die Entwicklung von Baulandreserven im Innenbereich (Innenentwicklung) forciert.

Bereits im Rahmen der Gesamtfortschreibung des Flächennutzungsplans 2009 sowie auch im Baulandbericht 2010 wurde das Thema Innenentwicklung als Grundsatz der räumlichen Entwicklung in der Stadt Offenburg in den Fokus gestellt. Das Siedlungs- und Innenentwicklungsmodell der Stadt Offenburg (kurz SIO) knüpft daran an und ergänzt als strategisches Planungsinstrument den Flächennutzungsplan der Stadt Offenburg. Gemeinsam mit dem Baulandkataster wurde somit das Baulandbereitstellungskonzept fortgeschrieben. Das SIO folgt dem Grundsatz „Stärkung der Innenentwicklung" als gesamtstädtisches Konzept und wurde in enger Abstimmung mit der Kommunalpolitik und der Bevölkerung erarbeitet.

Die Erfahrung aus vielen Innenentwicklungsvorhaben hat gezeigt, dass Innenentwicklung nicht immer konfliktfrei ist. Mit der baulichen Entwicklung im Bestand sind in vielen Fällen auch Auswirkungen auf die Nachbarschaft vorhanden, so dass eine behutsame städtebauliche Ergänzung von großer Bedeutung ist. Genau an diesem Punkt setzt das Siedlungs- und Innenentwicklungsmodell an. Das SIO ist seit 2017 ein verstetigter Prozess innerhalb der Stadtverwaltung mit regelmäßigen Beratungsgremien und zweijährigem Bericht „Bauen und Wohnen in der Stadt“ im Gemeinderat.

2. SIO – Siedlungs-und Innenentwicklungsmodell Offenburg

In Offenburg erfolgt die Entwicklung von Wohnbauland im Rahmen des Siedlungs- und Innenentwicklungsmodells Offenburg (SIO). Die Entwicklung von Gewerbeflächen ist nicht Gegenstand des SIO.

Erarbeitung und Etablierung des SIO erfolgten in den folgenden Stufen:

Stufe 0 Baulandkataster (2014) alle unbebauten Flurstücke mit bestehendem Baurecht, öffentlich

Stufe 1 Quantitative und qualitative Erfassung (2015) aller Flurstücke mit Potenzial zur Innenentwicklung; Bildung von Fokusbereichen

Stufe 2a	Qualitativ-fachliche Bewertung (2015) zu allen Fokusbereichen der Innenentwicklung
Stufe 2b	Qualitativ-fachliche Bewertung (2015) zur Wohnbaulandreserve aus dem FNP
Stufe 3a	Wohnraumbedarfsprognose (2016)
Stufe 3b	Grundsätze zur Baulandentwicklung (2016)
Stufe 4	Flächenpriorisierung (2017)
Stufe 5	Gebietsbezogene Grundsätze (bislang noch nicht umgesetzt)
Stufe 6a	Flächenaktivierung und Umsetzung (seit 2018 fortlaufend)
Stufe 6b	Evaluierung und Fortschreibung (seit 2018 fortlaufend)

Die einzelnen Bearbeitungsstufen werden im Folgenden erläutert.

Das Siedlungs- und Innenentwicklungsmodell Offenburg (SIO) fügt sich mit dem Handlungsprogramm Wohnen in einen umfassenden Prozess zur Siedlungs- und Wohnraumentwicklung der Stadt Offenburg ein. Die wohnungspolitische Ausrichtung hat auch für die gesamtstädtische Siedlungsentwicklung und städtebauliche Entwicklung eine enorme Bedeutung. Daher ist es im Sinne einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung unabdingbar, einen integrativen und ganzheitlichen Ansatz zu wählen.

Abb. 6
Bearbeitungsstufen des SIO – Siedlungs-und Innenentwicklungsmodell Offenburg

Quelle: Stadt Offenburg

2.1 SIO Stufe 0 – Baulandkataster

Das Baulandkataster ist ein systematisch aufgebautes Verzeichnis. Es enthält Baulandpotenziale in Form von Baulücken und weiteren Flächen, die sofort bebaubar sind. Ziel ist es, Grundstückseigentümer, Betroffene, Architekten, Bauherren und Investoren über das ungenutzte Potenzial zu informieren und auf Bebauungsmöglichkeiten hinzuweisen.

Im Baulandkataster sind sowohl Baulücken als auch untergenutzte Grundstücke dargestellt. Als Baulücken wurden unbebaute Grundstücke oder Grundstücksteile innerhalb des Siedlungskörpers erfasst, die aufgrund ihrer Größe und ihres Zuschnitts für eine Bebauung prinzipiell geeignet sind und an einer öffentlichen Straße liegen. Im Geoinformationssystem wurde dementsprechend eine Klassifizierung in zwei Typen gewählt.

Typ 1 – klassische Baulücke

Die klassische Baulücke ist ein unbebautes Grundstück, das

- innerhalb des Siedlungskörpers liegt,
- wegen seiner Größe und wegen seines Zuschnitts prinzipiell bebaubar ist,
- innerhalb des Geltungsbereiches eines rechtskräftigen Bebauungsplans liegt oder für das Planungsrecht eindeutig nach § 34 BauGB vorhanden ist,
- an einer ausgebauten Straße liegt oder die Erschließung anderweitig gesichert ist.

Typ 2 – bebaubare Teilfläche oder untergenutztes Grundstück

Dieser Grundstückstyp ist wie die klassische Baulücke prinzipiell bebaubar. Zusätzlich sind hier noch eine Grundstücksteilung, eine Bodenneuordnung oder sonstige eigentumsrechtliche Regelungen (z.B. die Bestellung von Nutzungsrechten) notwendig.

In Offenburg wurden bei der Erst-Erfassung der Baulücken ca. 500 Grundstücke ermittelt, die sofort bebaubar wären. Eine Bauverpflichtung besteht für diese Flächen im Allgemeinen jedoch nicht. Es gibt keine verbindlichen rechtlichen Instrumente, um die Schließung von Baulücken zu erzwingen. Hier ist besonders Art. 14 GG (1) „Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. ...“ und (3) „Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. ...“ zu beachten.

Das Baulandkataster wurde öffentlich bekanntgemacht. Es besteht die Möglichkeit des Widerspruchs gegen die Veröffentlichung durch den jeweiligen Eigentümer, in diesem Fall sind die betroffenen Grundstücke im öffentlichen Baulandkataster nicht sichtbar.

2.2 SIO Stufe 1 – Quantitative und qualitative Erfassung aller Flurstücke mit Potenzial zur Innenentwicklung

Als Arbeitsgrundlage für das SIO wurden zu Beginn die bereits mit dem Baulückenkataster der Stadt Offenburg erfassten Flächenpotenziale für die Innenentwicklung mit Hilfe einer Luftbild- und Lageplananalyse nochmals verifiziert und ergänzt. Die Erhebung von ergänzenden Flächenpotenzialen wurde automatisiert mit dem städtischen Geoinformationssystem (GIS) durchgeführt.

2.3 SIO Stufe 2a – Qualitativ-fachliche Bewertung – Bildung von Fokusbereichen

Im nächsten Schritt wurde der quantitative Flächenpool dahingehend qualifiziert, dass sogenannte Fokusbereiche abgegrenzt wurden. Dabei wurden zunächst die Bereiche beurteilt, die in einem räumlichen Kontext vermehrt Potenzialflächen aus den automatisierten Suchläufen aufwiesen. Bildeten die Bereiche aus der Ortskenntnis heraus planerisch-konzeptionelle wie entwicklungspolitische Fragestellungen ab, wurde somit aufgrund des Untersuchungsbedarfs ein Fokusbereich definiert. In vielen Fällen deckten sich die Ergebnisse der automatisierten Flächenerhebung mit vorhandenen Fragestellungen aus der Stadtplanung und der Stadtentwicklung. So konnten ca. 60 Fokusbereiche mit Innenentwicklungspotenzial identifiziert werden.

2.4 SIO Stufe 3a – Wohnraumbedarfsprognose

Im Mai 2015 wurde eine Studie zum Offenburger Wohnungsmarkt in Auftrag gegeben. Zentrale Fragestellung war, wo, in welchem Umfang und in welchen Wohnformen künftig Bedarf an Wohnraum in Offenburg besteht und welche Lücken im Angebot dazu geschlossen werden sollten. Die Studie wurde zwischen September 2015 und Oktober 2016 erarbeitet. Zwischenergebnisse wurden im Juli 2016 im Rahmen einer Gemeinderatsklausur präsentiert und diskutiert.

Im Ergebnis wurde der zusätzliche Wohnungsbedarf bis 2030 für Offenburg von knapp 5.200 Wohnungen ermittelt. Der weitaus größte Teil des Bedarfs entfällt dabei auf Mehrfamilienhäuser (rund 4.350 Wohnungen), der kleinere Teil auf Ein- und Zweifamilienhäuser (rund 850 Wohnungen).

Daraus wurde das Handlungsprogramm Wohnen mit den folgenden fünf Leitzielen abgeleitet:

Leitziel 1	Bedarfsorientierte Fortführung des Wohnungsbaus
Leitziel 2	Soziale Wohnraumversorgung sicherstellen
Leitziel 3	Nachfrageorientierte Wohnqualitäten für Jung und Alt schaffen
Leitziel 4	Weiterentwicklung der Ortsteile und Quartiere als Wohnstandorte
Leitziel 5	Monitoring, Öffentlichkeitsarbeit, Dialog

2.5 SIO Stufe 3b – Grundsätze zur Baulandentwicklung

Mit den „Grundsätzen zur Baulandentwicklung“ soll eine verlässliche Grundlage für die Baulandentwicklung in Kooperation mit allen Beteiligten geschaffen werden.

Gleichzeitig soll sichergestellt werden, dass wohnungspolitische, planungs- und bau- kulturelle, klimaschutzpolitische und mobilitätspolitische Erfordernisse Berücksichtigung finden.

Die Grundsätze für die Baulandentwicklung wurden wie folgt in die nachfolgenden Themenblöcke unterteilt:

1. Baulandpolitische Grundsätze

   Innenentwicklung vor Außenentwicklung, Priorisierung, Baulandbereitstellungsstrategie, Planungs- und Erschließungskosten, Flächenbeitrag bei Flächenumlegungen, Bauverpflichtung, Aktive Liegenschaftspolitik

2. Wohnungspolitische Grundsätze

   Mindestanteil an Mietwohnungsbau, Mindestanteil an gefördertem preisgünstigem Wohnungsbau, Wohnraumangebote für unterschiedliche Lebenslagen

3. Planungs- und baukulturelle Grundsätze

   Entwicklung von Lösungsalternativen, Umsetzung mit mehreren Architekten, Gestaltungsbeirat

   Klimaschutzpolitische Grundsätze und Grundsätze zur Klimawandelanpassung Energiestandard, Konzept zur Energieversorgung, Grün im Quartier, Dachbegrünung, Ausgleichsmaßnahmen (Natur- und Artenschutz), Entwässerung und Hochwasserschutz

4. Mobilitätspolitische Grundsätze

   Mobilitätsstationen, Fußgänger- und Fahrradverkehr, Ruhender Verkehr, Private Stellplätze in verdichteten Lagen, ÖPNV

2.6 SIO Stufe 4 – Flächenpriorisierung

Mit der SIO Stufe 2 wurden umfassend Flächenpotenziale (Fokusbereiche) für die Entwicklung von Wohnbauland erfasst, die für eine Entwicklung grundsätzlich in Frage kommen. Diese Flächenpotenziale wurden aus dem Flächennutzungsplan sowie aus der Erhebung der Innentwicklungspotenziale im Rahmen des SIO übernommen. Insgesamt ergaben sich ca. 60 Flächenpotenziale in Offenburg.

Kriterien für die Bewertung der Flächenpotenziale waren folgende:

- Generelle Machbarkeit (Ausschlusskriterien)

  Zunächst ist eine Überprüfung der Flächenpotenziale im Hinblick auf die generelle Machbarkeit sinnvoll. Flächenpotenziale, bei denen bereits bei einer ersten Prüfung deutlich wurde, dass mit vertretbarem Aufwand nicht überwindbare rechtliche oder technische Faktoren einer Realisierung grundsätzlich entgegenstehen, wurden ausgeschlossen.

- Entwicklungen mit besonderer stadtentwicklungspolitischer Bedeutung

  Bestimmte städtebauliche Entwicklungen sind von besonderer stadtentwicklungspolitischer Bedeutung, da sie nicht nur der Wohnraumversorgung dienen, sondern z.B. auch der Erneuerung von Quartieren im Rahmen von Sanierungsgebieten. Sanierungsgebiete sind Bereiche, wo bereits ein besonderer städtebaulicher Erneuerungsbedarf festgestellt wurde und durch Gemeinderatsbeschlüsse eine Priorisierung vorgenommen wurde. Entwicklungen in diesen Gebieten sind daher auf jeden Fall zeitnah umzusetzen, zumal Fördermittel nur zeitlich begrenzt zur Verfügung stehen.

Für die fachliche Bewertung wurden die Wohnraumversorgung, die Siedlungsentwicklung und die ökologische Verträglichkeit als zentrale Kriterien herangezogen.

Maßgebliches Ziel der beabsichtigten Entwicklung von Wohnbauland, für das die Bewertung von Flächenpotenzialen als Grundlage dienen soll, ist die Deckung des bestehenden großen Wohnraumbedarfs. Daher wurde das Kriterium „Wohnraumversorgung" besonders hoch bewertet.

Die fachliche Bewertung wurde wie folgt bepunktet:

- Siedlungsentwicklung: 0 bis 3 Punkte
- Ökologische Verträglichkeit: 0 bis 3 Punkte
- Wohnraumversorgung: 0 bis 6 Punkte

Nach Vorliegen der grundlegenden Bewertung wurde eine abschließende Gesamtabwägung vorgenommen, in der auch konkrete Zeitstufen für die Entwicklung festgelegt wurden. Hierbei wurden die ca. 20 Gebiete beurteilt, die in der ersten Bewertung 8–12 Punkte erzielt haben.

Unter anderem aus Gründen der Arbeitskapazitäten ist es sinnvoll, jedes Jahr eine neue Entwicklung zu beginnen. Aufgrund der dargestellten Bewertung und der Gesamtabwägung wurde der Beginn von acht Gebietsentwicklungen für den Programmzeitraum 2018 – 2025 vorgeschlagen.

Nach der Vorstellung in den Ortschaftsräten, einer Öffentlichkeitsveranstaltung mit Offenlage und abschließender Beratung im Gemeinderat wurde die Priorisierung im Herbst 2017 im Gemeinderat beschlossen.

2.7 SIO Stufe 6a – Flächenaktivierung und Umsetzung

Seit Anfang 2018 werden die Gebietsentwicklungen entsprechend der beschlossenen Priorisierung umgesetzt.

2.8 SIO Stufe 6b – Evaluierung und Fortschreibung

Mit einem umfassenden Sachstandsbericht zur Umsetzung des SIO und des Handlungsprogramms Wohnen wird dem Gemeinderat alle zwei Jahre berichtet. Schwerpunktmäßig befasst sich der Bericht mit folgenden Aspekten:

- Bautätigkeit und Aufsiedlung in ausgewählten Gebieten der Baulandentwicklung
- Baulandpolitische und wohnungspolitische Grundsätze bei der Baulandentwicklung
- Aktuelle Entwicklungen von Nachfrage und Angebot auf dem Wohnungsmarkt
- Sachstand zur Sozialen Wohnraumversorgung
- Abwägung zur möglichen Erstellung eines qualifizierten Mietspiegels
- Pilotprojekt: Kommunales Wohnungsbauförderprogramm

Ergänzend wird jeweils mündlich über die Tätigkeitsfelder der städtischen Wohnungsbaugesellschaft (Wohnbau Offenburg GmbH), mit besonderem Fokus auf den Erhalt von günstigen Wohnungen im Bestand, berichtet.

Andrea Döring

Neue Wege einer effektiven Entwicklung zu preisgünstigem Wohnungsbau in Hildesheim

1. Vorstellung der Stadt Hildesheim und spezifische Daten des Wohnungsmarktes

Die Großstadt Hildesheim liegt etwa 35 km südlich der Landeshauptstadt Hannover sowie etwa 55 km südöstlich der Stadt Braunschweig im Landkreis Hildesheim (LK), hat 102.287 Einwohnende[1] (ca. 38 % der Einwohnenden des LK) und eine Gemeindegröße von ca. 93 km² (ca. 8 % der Fläche des LK). Als Oberzentrum in der Region an der BAB 7 gelegen, hat Hildesheim drei Hochschulen, einen wachsenden Arbeitsmarkt, Zuwanderung aus dem Raum Hannover und Flüchtlingszuwanderung. Daher ist ein Ausbau des Wohnungsangebotes dringend geboten. Hinsichtlich der Kennzahlen der N-Bank gilt Hildesheim nicht als Stadt mit Wohnraummangel (N-Bank 2021: 66 ff.), obwohl nur eine geringe Reserve an Wohnbauland im Umfang von 6,0 ha zu verzeichnen ist (ebd.: 89).

Tab. 1: Strukturdaten der Stadt Hildesheim

Strukturdaten der Stadt Hildesheim[2]	
Haushalte	56.113
Arbeitsplätze	49.183 (2018) 50.206 (2020)
Hochschulen	UNI, HAWK, Rechtspflege
Studierende	ca. 12.000
Arbeitslosenquote	8,6 % 2(019) 9,6 % (12/2020)
Einpendler	28.265 (2019)
Auspendler	14.637 (2019)
Wirtschaftssparten	Logistik und Handel, Automobilzulieferung, Gesundheit
Verkehrsanschlüsse	2 BAB-Anschlüsse an die A7, (Planung eines 3. Anschlusses, Hafen, ICE-Anschluss, Flugplatz
Weiterführende Schulen	12 (7 städtische)
Kinderbetreuung	900 Plätze (Kitaausbauprogramm 2017 bis 2022)
Kaufkraftkennziffer	95,5 (2018)
Zentralitätskennziffer	148,3 (2018)
Anzahl der Wohnungen	55.450 (2017)
Nettokaltmiete	6,00 €/m², Steigerung um 17 % seit 2010, Durchschnitt 5,65 € bei Wohnungsbauunternehmen
Verkauf an Grundstücken	13 bis 46 im Jahr

1 Stadt Hildesheim, 13.12.2021, Bevölkerungsentwicklung ist seit 2018 leicht rückläufig.
2 Strukturdaten sind aus Stadt Hildesheim, Mietspiegel 2020 (Ratsbeschluss vom 04.10.2021), Grundstücksmarktbericht (www.immobilienmarktbericht.niedersachsen.de), Wohnraumversorgungskonzept (Ratsbeschluss vom 17.02.2020), Fortschreibung des Einzelhandelskonzeptes für die Stadt Hildesheim (noch nicht beschlossen, Entwurf Februar 2022).

Eigentumswohnungen	3.000 €/m² (Anzahl bis 50)
Personen im Niedrig-Einkommensbereich	ca. ¼ der Einwohnenden
Leerstandquote	2,4 %
Wohnungsmarkt	3 gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften • gbg (Stadt): 4.300 Wohnungen • BWV: 2.000 Wohnungen in der Stadt • KWG: 4.000 Wohnungen im Landkreis (500 in der Stadt)
Anteil der geförderten Wohnungen	Rückläufig

Es gibt in der Stadt ca. 55.000 Wohneinheiten, wobei der Immobilienmarkt von Mietwohnungen geprägt ist. Bei einer durchschnittlichen Nettokaltmiete von 6,00 €/m² erscheint der Wohnungsmarkt noch recht günstig,[3] allerdings wird der Wohnungsbestand von Gebäuden aus den 50er-, 60er- und 70er-Jahren mit entsprechendem Wohnungsstandard dominiert. Drei ehemals gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften der Stadt und des LK formen den Wohnungsmarkt deutlich. Anders als in anderen Städten wurden die Wohnungsbaugesellschaften in den 2000er-Jahren nicht privatisiert und der Wohnungsbestand nicht verkauft. Diese Wohnungsbaugesellschaften besitzen ca. ein Viertel des Wohnungsbestandes der Stadt.

Die Baufertigstellungszahlen liegen seit 2017 bei ca. 200 Wohneinheiten pro Jahr. Dabei wurden wenige Baugrundstücke im Marktsegment „Einfamilienhaus“ entwickelt, Grundstücke für Einfamilienhäuser wurden zumeist in städtischen Gebietsentwicklungen verkauft. Auch der Verkauf von Eigentumswohnungen ist relativ geringfügig. Die Leerstandsquote[4] bewegt sich auf niedrigem Niveau (Stadt Hildesheim 2021).

In den letzten Jahren sind im Gebiet des LK (ohne Stadt), in dem zwei Drittel der Bevölkerung des LK wohnen, vier Mal so viele Einfamilienhaus-Grundstücke veräußert worden wie in der Stadt Hildesheim. Gründe dafür sind vermehrte Angebote an Einfamilienhausgrundstücken im ländlichen Raum und das geringe Angebot in der Stadt. In der Altersgruppe der 30- bis 40-Jährigen hat die Stadt im gleichen Zeitraum Rückgänge zu verzeichnen, was ursächlich mit dem mangelnden Angebot an Einfamilienhausgrundstücken zusammenhängt.

Im Jahre 2020 wurde die Fortschreibung des Wohnraumversorgungskonzeptes durch den Rat der Stadt beschlossen. Es hat bis 2025 einen Bedarf von 1.500 Wohneinheiten (WE) sowie die Notwendigkeit eines geförderten Wohnungsbaus mit einer Quote von mind. 25 % und einer Einfamilienhausentwicklung in einer Größenordnung von ca. 700 Wohneinheiten ermittelt.[5] Mit der Entwicklung von Einfamilienhäusern soll auch der Stadtflucht entgegengewirkt werden. Hinsichtlich der Stellung der Stadt Hildesheim als Bildungs- und Arbeitsmarktschwerpunkt im LK und der damit verbundenen großen Zahl an Einpendelnden (ca. 30.000) ist es unerlässlich, kontinuierlich über die Instrumente des Bodenmanagements ein ausdifferenziertes Wohnungsmarktangebot in der Stadt bereitzustellen.

3 Die N-Bank weist für 2021 im Gegensatz zum Wohnraumversorgungskonzept eine Nettokaltmiete von 7,50 €/m² im Median 2020 aus. Dieser Wert liegt über dem Landesdurchschnitt i.H.v. 7,36 €/m². Siehe N-Bank 2021: 90.

4 Stadt Hildesheim: Leerstandsbericht, Hildesheim 2021.

5 Wohnraumversorgungskonzept der Stadt Hildesheim, Ratsbeschluss vom 17.02.2020. Die Wohnungsmarktbeobachtung der N-Bank weist für die Stadt Hildesheim einen Bedarf an Neubau im Einfamilienhausbau von 165 WE und im Geschoßwohnungsbau von 655 WE bis 2025 aus, ebenda: 102.

Die Stadt Hildesheim hat sich mit der Fortschreibung des Wohnraumversorgungskonzeptes sowie mit Diskussionen in der Fachöffentlichkeit zur Anwendung des Bodenmanagements auf den Weg gemacht, ihre Instrumente und Vorgehensweise stärker zu systematisieren. Über Förderinstrumente und die Anwendung von sozialorientiertem Bodenmanagement sollen weitere Möglichkeiten zur Entwicklung von Wohnraum genutzt werden.

2. Angebotsplanung und Einfluss auf die Preisentwicklung

Die Stadt Hildesheim entwickelt Wohnbauland im Rahmen der klassischen Angebotsplanung, so dass die komplette Entwicklung der privaten Immobilienwirtschaft und damit dem Markt überlassen wird, was nur geringe Einflussmöglichkeiten auf die Umsetzung zulässt. Dies hat sich insbesondere bei zwei Projektentwicklungen von Bauträgern in der Stadt seit den 2010er-Jahren gezeigt. Folgen davon sind die Bildung von Baulücken, wenn nicht alle Grundstücke angeboten werden, sowie Abwanderungstendenzen ins Umland, wenn dort ein stärkeres Angebot vorhanden ist. Hinzu kommt eine Belastung der kommunalen Haushalte, da die Planungskosten und die der Bereitstellung und Entwicklung der Infrastruktur zulasten der Allgemeinheit gehen, der Wertzuwachs aber beim Alteigentümer verbleibt.

Bauland und Immobilien sind ein wichtiges Wirtschaftsgut, eine Wertanlage und damit auch ein Spekulationsobjekt. Der Mangel an erschwinglichem Bauland unterbindet dabei eine Eigentumsbildung großer Teile der Bevölkerung. Von 1962–2017 ist der Verbraucherpreisindex für alle Güter um 303,8 % gestiegen. Wenn man den Anteil der Steigerung der Preisentwicklung für Grund und Boden herausrechnet, ist dieser im gleichen Zeitraum um 2308 % gestiegen (Vogel 2019: 38). Diese Preisspirale gilt es zu unterbrechen, um das Wohnen in unseren Städten zu ermöglichen.

3. Welche Instrumente hat Hildesheim bisher genutzt und in den letzten Jahren eingeführt?

2019 hat der Rat der Stadt Hildesheim strategische Ziele für die Stadtentwicklung beschlossen. Das Leitziel für das Wohnen heißt: „Wir stellen stets ein attraktives und nachfragegerechtes Angebot für alle Wohnformen sicher." Dazu gehören die drei Handlungsfelder Wohnraumbeschaffung mit Schwerpunkt Innenstadt und angrenzende Bereiche (Innenentwicklung), Sicherung der Wohnqualität im Bestand durch Sanierung und Bestandsentwicklung sowie Verbesserung der Wohnquartiere. Die beiden letzten Handlungsfelder werden nicht weiter beleuchtet, da sie nicht zum Wohnungsneubau führen. Die Handlungsfelder stimmen mit den Handlungsempfehlungen der Landesregierung für den Typ 3 überein.[6]

Durch das Instrument der Städtebauförderung konnten in unmittelbarer Nähe zur Innenstadt Konversions- und Revitalisierungsmaßnahmen als Zwischenerwerbsmodelle umgesetzt werden. Der bauliche Schwerpunkt lag dabei unter Einbindung der örtlichen Wohnungsbauunternehmen auf dem Geschosswohnungsbau, aber auch ein geringer Anteil von Einfamilienhäusern

6 N-Bank 2021: 68 ff., Handlungsempfehlungen für Städte Typ 3, die eine Trendumkehr der Wohnungsnachfrage ab 2025 verzeichnen.

ist entstanden. Durch einen Preisnachlass beim Grunderwerb konnten Sozialwohnungen gefördert werden. Dieses Instrument war notwendig, da sich erst 2019 mit der Initiative aus dem Bündnis für bezahlbares Wohnen in Niedersachsen die Förderung grundlegend verbessert hat, so dass die Antragstellung von gefördertem Wohnungsbau nun auch für die Wohnungsbauunternehmen attraktiver wurde. In diesem Rahmen wurde angrenzend zum gründerzeitlichen Quartier Oststadt auf der Konversionsfläche der Mackensen-Kaserne das neue „Ostend“ entwickelt. Es wird ein lebendiges Quartier mit einem breiten Angebot an Wohnungen in verschiedenen Eigentumsformen mit ca. 650 Wohneinheiten für ca. 1.200 Menschen entstehen. Ergänzt wird das Angebot im Quartier durch verschiedene soziale Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen.

Abb. 7:
Städtebauliches
Konzept Ostend

Quelle: Stadt Hildesheim

Die Grundstücksvergabe erfolgte entsprechend einer Vermarktungsrichtlinie anhand einer Konzeptvergabe. Vergabekriterien dabei waren die Darstellung von besonderen Zielsetzungen wie etwa Wohnformen oder altersübergreifende und inklusive Wohnkonzepte, kostengünstiges Bauen, besondere gestalterische Konzepte oder besondere Gebäude oder Versorgungskonzepte. Die Vergabe erfolgte in verschiedenen Abschnitten und wurde von Vertreter*innen aus Politik und Verwaltung sowie externen Fachleuten begleitet. Die Vergabe der Einfamilienhausgebiete, die hier insbesondere in Reihe konzipiert waren, erfolgte besonders niederschwellig. Für die Bewerbung war ein Vorentwurf nach Honorarordnung nicht zwingend einzureichen,

sondern es ging vorrangig um die grundsätzliche Zielsetzung, die eine Familie oder Bauherrengemeinschaft mit ihrer Bewerbung anstrebte. In diesem Rahmen ist es besonders sinnvoll, auch Gemeinschaftsprojekte zu ermöglichen. So konnten im neuen Quartier auch drei Mehrfamilienhäuser mit 43 genossenschaftlichen Mietwohnungen (30 m² bis 147 m²) sowie einem Gemeinschaftsraum verwirklicht werden.

Für das Handlungsfeld Wohnraumbeschaffung wurde ebenfalls im Außenbereich eine 2,4 ha große Fläche für 35 Wohneinheiten im Einfamilienhaussektor geschaffen. Trotz der Außenbereichslage ist die Situation hinsichtlich Versorgung und Nähe zur Innenstadt als sehr gut zu bezeichnen und stellt damit eine gute Arrondierung der bestehenden baulichen Strukturen dar. Es konnten städtische Flächen entwickelt werden, Grundstücke wurden verkauft und Erbbaurechte angeboten, um unterschiedliche Gruppen anzusprechen. Tatsächlich sind die Erbbaurechte erst zu einem sehr späten Zeitpunkt der Vermarktung vergeben worden, was sich mit den (derzeit) günstigen Zinsen auf dem Kreditmarkt erklären lässt.

Zusammenfassend hat die Stadt Hildesheim folgende Instrumente für das Handlungsfeld Wohnraumbeschaffung in den letzten Jahren eingeführt:

- Zwischenerwerbsmodelle – Grunderwerb aus dem Haushalt mit Finanzierung durch Rückstellungen zur Baureifmachung und Städtebauförderung
- Einbindung von Investoren und Bauträgern – städtebauliche Verträge (teilweise Bauverpflichtung und Durchführung der Erschließung)
- Grundstücksvergabe nach sozialen und gestalterischen Kriterien
- Nutzung der Innenentwicklungspotentiale
- Förderung von sozialem Wohnungsbau unter Einbindung der Wohnungsunternehmen durch Preisnachlässe beim Grundstücksverkauf und Mietpreisbindung
- Nutzung der städtischen Grundstücke im Außenbereich Einfamilienhausbebauung – Investorenmodelle

4. Hildesheim auf dem Weg zu einer guten Bauland- und Wohnungspolitik – Ein Ausblick

Über die strategischen Zielsetzungen hinaus wurden in der Diskussion um die qualitative und quantitative Verbesserung der Wohnraumversorgung folgende Ziele für Hildesheim konkretisiert:

- Sicherstellung eines nachfragegerechten Angebotes entsprechend der aktuellen Erkenntnisse/Erfordernisse des Wohnraumversorgungskonzeptes
- Preisdämpfung, insbesondere für den sozialen Wohnungsbau und für junge Familien
- Prüfung, ob und in welchen Fällen Erbbaurechte stärker vergeben werden können
- Transparentes Vorgehen beim An- und Verkauf von Grundstücken hinsichtlich der Abschöpfung des Planungsgewinnes

- Stärkung als Marktteilnehmerin zur besseren Umsetzung der Ziele der Stadtentwicklung
- Intensivierung der Bodenvorratspolitik für die nächsten Jahre im Sinne einer nachfrageorientierten Wohnungspolitik

Zur Umsetzung dieser Ziele ist eine entsprechende personelle Ausstattung unverzichtbar. Daher wurde die Stelle einer sogenannten Wohnungsbaukoordination, organisatorisch im Bereich der Stadtentwicklung verortet, eingerichtet und besetzt. Zu den Aufgaben gehört der Bereich „Kommunikation und Daten", wobei der „Runde Tisch Wohnungsbau" ein wesentliches Informationsinstrument und eine Diskussionsplattform darstellt. Als Akteure sind hier neben den Vertreter*innen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft auch die Vertreter*innen der Politik einbezogen. Für die Arbeit der Wohnungsbaukoordinierung sind regelmäßige Datenerhebungen entscheidend. Hierzu gehört die Wohnungsmarktbeobachtung ebenso wie die Erhebung für die Leerstandskataster.

Als weiterer Aufgabenschwerpunkt ist die Betreuung der „Pläne und Konzepte" zu nennen, die die strategische und rechtliche Ausrichtung der Wohnungsmarktpolitik maßgeblich beeinflussen. Hierzu gehört die regelmäßige Fortschreibung des Wohnraumversorgungskonzeptes und des Mietspiegels. Daneben ist der Instrumenteneinsatz, wie zum Beispiel die Festsetzung in Bebauungsplänen, die Zweckentfremdungssatzung und die Anwendung von neuen Instrumente des Baugesetzbuches, zu überprüfen. Des Weiteren ist es wichtig, dass die Wohnungsbau-koordination auch mit konkreten Projekten wirksam wird. Dazu gehört derzeit das Projekt „Wohnen mittendrin". Es wird teilweise über das Förderprogramm „Zukunftsfähige Innenstädte und Zentren" finanziert und dient der Aktivierung von Leerständen und der Nutzung von leerstehenden Gewerberäumen in der Innenstadt. Perspektivisch können in diesem Rahmen auch Initiativen zu Gemeinschaftswohnprojekten oder Initiativprogramme bei leerstehenden Einfamilienhäusern zum Tragen kommen.

Derzeit werden in Hildesheim die weitere Entwicklung der Zwischenerwerbsmodelle und der kooperativen Baulandentwicklung unter Aus- und Abschöpfung des Planungsgewinns für die Infrastruktur sowie die Planungsaufgaben untersucht und ausgearbeitet. Dabei wird der entwicklungsunbeeinflusste Eingangswert vor und der Ausgangswert nach einer möglichen Entwicklung in Beziehung gesetzt. Dieses Verfahren ist beim Zwischenerwerb und bei kooperativen Baulandmodellen anzuwenden. Alteigentümer*innen bzw. Investoren schöpfen dabei nicht den gesamten Planungsgewinn ab, sondern die Stadt wird ihre Aufwendungen für die Entwicklung und die Bereitstellung von städtischer Infrastruktur bzw. Planungsleistungen anrechnen. Dabei kann es z.B. zu einer Abgabe von Teilflächen oder zu einem Ausgleichsbetrag kommen.

Zukünftig sollen dabei auch die Inhalte von städtebaulichen Verträgen hinsichtlich der Bauverpflichtung (Vermeidung von Baulücken und Spekulation), der Preislimitierung, der Verpflichtung zum sozialen Wohnungsbau, der Kostenübernahme von sozialen Infrastrukturen und Planungskosten sowie der kompletten Übernahme von Erschließungskosten zur Anwendung kommen.

Die Stadt Hildesheim hat hierzu eine Arbeitsgruppe gebildet, die sich mit dem Ziel eines Hildesheimer Bodenmanagementmodells beschäftigt. Hierzu gehören Vertreter*innen der Bereiche Liegenschaften, Stadtplanung und Stadtentwicklung sowie Finanzen. Hinzu kommen gegebenenfalls die Umlegung, die in Hildesheim extern bearbeitet wird, der Gutachterausschuss des Landes und eine externe Beratung. Um ein Hildesheimer Modell zum Bodenmanagement zur Anwendung zu bringen, ist die Einbeziehung der Politik

durch eine entsprechende Beschlussfassung notwendig. Ein solches Vorgehen bedarf unbedingt der politischen Rückendeckung.

Wichtigstes Ziel der Stadtentwicklung ist es, der Abwanderung (Bauwilliger) ins günstigere Umland durch ein attraktives städtisches Angebot mit breit gefächerten Wohnformen zu begegnen. In diesem Sinne befindet sich die Stadt Hildesheim auf einem guten Weg.

Literatur

N-Bank: Wohnungsmarktbeobachtung 2021, Hannover 2021.

Stadt Hildesheim: Leerstandsbericht, Hildesheim 2021.

Vogel, Hans-Jochen: Mehr Gerechtigkeit, Freiburg im Breisgau 2019.

Anton Sedlmeier

Instrumente der Baulandmobilisierung in Regensburg

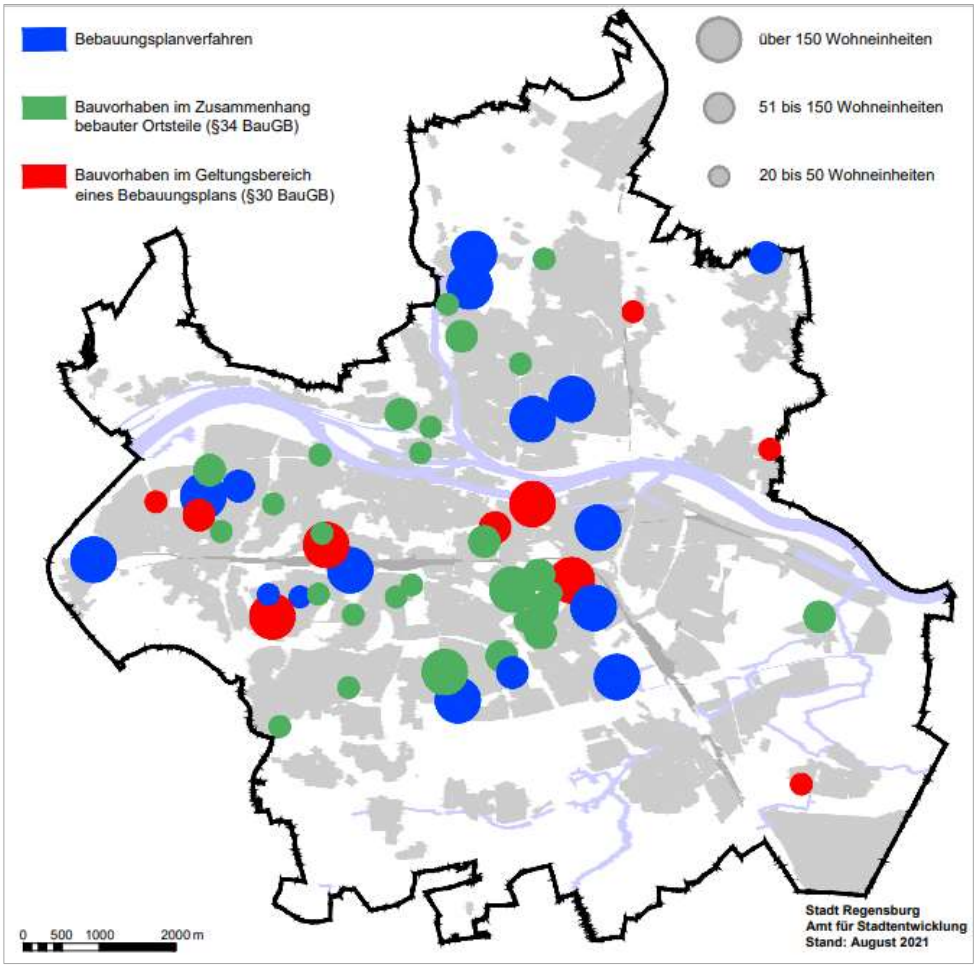
In Regensburg war bis zum Jahr 2014 der Wohnungsmarkt einigermaßen ausgeglichen, das Wohnungsangebot ging Hand in Hand mit der Bevölkerungsentwicklung. Dies änderte sich schlagartig, als in Folge der Flüchtlingskrise die Bevölkerungszahl in kurzer Zeit fast doppelt so schnell wuchs wie davor.

1. Wohnbauoffensive

Relativ rasch rief die Stadt 2016 die „Wohnbauoffensive" ins Leben und stattete sie mit einer eigenen Stelle für Wohnbauflächenmanagement aus. Deren erste Hauptaufgabe bestand darin, das ganze Stadtgebiet auf Flächen hin zu untersuchen, bei denen die Voraussetzungen dafür vorlagen oder in relativ kurzer Zeit geschaffen werden könnten, Bauvorhaben mit mindestens 20 Wohneinheiten zügig umzusetzen. Zunächst wurde ein Flächenkatalog mit knapp 60 grundsätzlich geeigneten Flächen erarbeitet. Für jedes Grundstück bzw. Gebiet wurde ein Steckbrief angelegt, der neben einem Luftbild Kartenausschnitte zur Eigentumssituation, zur Ausweisung im Flächennutzungsplan und zur unmittelbaren Umgebung beinhaltet. Nach einem Punktesystem werden zur baurechtlichen Situation, zu Einschränkungen mit besonderem Augenmerk auf Natur- und Artenschutz, Altlasten und Lärm, zu Eigentumsverhältnissen, zur möglichen Anzahl von Wohneinheiten, zu vorhandenen Infrastruktureinrichtungen in zumutbarer Entfernung (Bushaltestelle, Nahversorgung, Kindertagesstätte, Grundschule) und zum Projektstatus erste Einwertungen vorgenommen, um daraus eine Rangfolge abzuleiten. Das Ergebnis war eine Prioritätenliste mit zunächst zehn Gebieten, in denen etwa 3.000 Wohneinheiten erstellt werden können und die vorranging mit Baurecht ausgestattet werden bzw. bei denen die Eigentümer*innen dezidiert auf eine Umsetzung hin kontaktiert werden sollten. Die Abb. 1 vermittelt einen Überblick über die wichtigsten laufenden und absehbaren Vorhaben, mit denen insgesamt etwa 7.600 Wohneinheiten realisiert werden können.

Wesentliche Akteure der Wohnbauoffensive sind das Amt für Stadtentwicklung, das Stadtplanungsamt, das Bauordnungsamt und das Liegenschaftsamt, die sich regelmäßig einmal im Monat austauschen und beraten. Hier werden die einzelnen Projekte bezüglich Chancen, Zeithorizont, Umsetzbarkeit etc. besprochen. Es wird abgestimmt, welche Projekte weiterverfolgt werden sollen, gegebenenfalls das Maß der baulichen Nutzung diskutiert, besprochen, ob Flächen im Sinne einer langfristigen Vorratspolitik angekauft werden sollten, und mögliche Planungen für einzelne Flächen und Gebiete aufgestellt. Auch kurzfristig neu hinzukommende Flächen und Anfragen von Eigentümer*innen und Projektentwicklern können schnell abgestimmt werden. Nicht zuletzt ist der Jour Fixe ein wichtiges Instrument, um alle Beteiligten auf demselben Wissensstand zu halten. Die Planungs- und Baureferentin wird ebenso wie der Referent für Wirtschaft, Wissenschaft und Finanzen laufend informiert und führt als übergeordnete Stelle bei richtungsweisenden Fragen letztlich die Entscheidung zum weiteren Vorgehen herbei. Unterstützt wird die Arbeit der Wohnbauoffensive auch dadurch, dass die Frist für städtische Dienststellen für die Abgabe von Stellungnahmen auf zwei Wochen verkürzt werden kann.

Abb. 1:
Umsetzungspotenziale für Wohnungsbau in Regensburg 2021



Quelle: Stadt Regensburg, Amt für Stadtentwicklung.

2. Baulandmodell

Für die Bebauungsplangebiete findet das Regensburger Baulandmodell Anwendung, das zwar erst 2019 formal vom Stadtrat beschlossen, aber bereits seit 2010 mit einer Quote für öffentlich geförderten Wohnungsbau umgesetzt worden ist. Diese Quote wurde über die vergangenen Jahre kontinuierlich erhöht, von 15 % im Jahr 2010 auf 20 % im Jahr 2013 und schließlich auf 40 % im Jahr 2019. Während sich die ersten beiden Quoten ausschließlich auf die unteren beiden Einkommensstufen bezogen, beinhaltete die Erhöhung auf 40 % auch einen hälftigen Anteil für die Einkommensstufe III, wodurch insgesamt für große Teile der Bevölkerung geförderter Wohnraum entsteht. Hintergrund für diese Erhöhung war auch eine Anhebung der zulässigen Einkommensgrenzen in Bayern, die die Voraussetzung dafür schaffte, dass bis zu 60 % aller bayerischen Haushalte in den Genuss einer staatlichen Förderung kommen könnten. Sichtbare Erfolge stellten sich erstmals im Jahr 2018 ein, als über 280 öffentlich geförderte Wohnungen bezugsfertig geworden sind. Damit konnte eine Trendumkehr eingeleitet werden, da sich in der Folgezeit die Anzahl der öffentlich geförderten Wohnungen trotz aus der Bindung gefallener Wohnungen wieder erhöht hat.

3. Parkplatzüberbauung

Um zusätzliche Flächenpotenziale aufzuspüren, wurden sämtliche Parkplätze im Stadtgebiet auf ihre grundsätzliche Eignung für Wohnungsbau untersucht. In einem ersten Schritt wurden knapp 1.550 Parkplatzflächen identifiziert, die nach quantitativer (Größe, Tiefe, Abstandsflächen) und qualitativer (Gebietstyp, Einfügegebot) Beurteilung auf 83 Flächen reduziert worden sind. Nach einer ersten überschlägigen Beplanung mit vereinfachten Baukörpern verblieben noch 35 Flächen, auf denen grundsätzlich eine Bebaubarkeit realisierbar erscheint. Da parallel zu diesen Analysen Studierende der Ostbayerischen Technischen Hochschule Regensburg im Rahmen einer Projektarbeit Ideen für Grundstücke mit vorhandenen Bebauungen (z.B. Parkplätze, Garagen), Restflächen oder Baulücken entwickelt hatten, sind für zwei Flächen in absehbarer Zeit konkrete Ergebnisse zu erwarten: In einem Fall werden durch die Überbauung einer Parkierungsanlage etwa 40 Wohneinheiten über einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan geschaffen, in dem anderen Fall erstellt eine Genossenschaft 20 neue Wohnungen auf einer Parkierungsfläche. Die Bayerische Staatsforsten AöR hat auf einem ehemaligen Mitarbeiterparkplatz in einem Haus auf Stelzen (s. Abb. 2) 33 Ein- und Zweizimmerwohnungen umgesetzt, wobei die Bewohner*innen direkt unter dem aufgeständerten Gebäude in Holzbauweise parken können.

Abb. 2:
Haus auf Stelzen,
Bayerische
Staatsforsten AöR

Quelle: Stadt Regensburg, Effenhauser.

Weitere Eigentümer*innen können sich mittel- bis längerfristig ebenfalls eine Nachverdichtung vorstellen, bei anderen Grundstücken mit zum Teil schwierigen Rahmenbedingungen (z.B. Lage in einem Landschaftsschutzgebiet) zeichnet sich in absehbarer Zeit keine Umsetzung ab.

4. Nachverdichtung

Bei Vorhaben im Rahmen von § 34 BauGB hat die Wohnbauoffensive immer durch frühzeitige Gespräche mit den Investor*innen versucht, diese davon zu überzeugen, freiwillig öffentlich geförderten Wohnraum bei ihren Vorhaben zu integrieren. Ein sehr gelungenes Beispiel hierfür ist die Otto-Hahn-Straße (s. Abb. 3), die unmittelbar östlich des Universitätsgeländes liegt. Aus den

ehemals 54 Wohneinheiten sind jetzt 300 Wohnungen geworden, von denen 55 öffentlich gefördert und 30 einer Mietpreisbindung unterworfen sind. Für einen Teil der geförderten Wohnungen haben die Universität und das Universitätsklinikum Belegungsrechte für ihre Mitarbeiter*innen erworben und kommen so in den Genuss von Werkswohnungen der besonderen Art. Dass es sich für Investor*innen lohnt, öffentlich geförderten Wohnraum zu errichten, hängt in erster Linie mit dem Fördersystem in Bayern zusammen, bei dem der/die Investor*in bzw. Eigentümer*in die ortsübliche Vergleichsmiete erhält und neben den objekt- und belegungsabhängigen Darlehen einen Zuschuss von bis zu 300 €/m² Wohnfläche in Anspruch nehmen kann. Gleichzeitig darf eine Eigenkapitalrendite von bis zu 4 % erzielt werden. Insgesamt sind im Rahmen dieses freiwilligen Engagements seit 2016 knapp 150 öffentlich geförderte Wohnungen entstanden oder befinden sich gerade noch in der Fertigstellung.

Abb. 3:
Neubau Otto-Hahn-Straße – im Hintergrund vorherige Bebauungsstruktur

Foto: Stadt Regensburg, Effenhauser

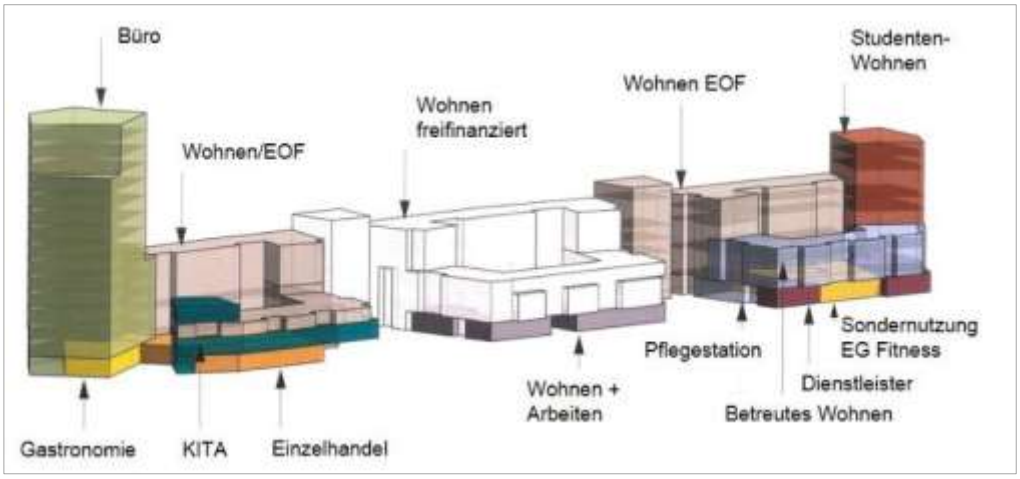
5. Sektoraler Bebauungsplan

Durch die Novellierung des Baugesetzbuchs (sogenanntes Baulandmobilisierungsgesetz) im November 2020 durch die Bundesregierung ergeben sich neue juristische Instrumentarien, um der weiterhin angespannten Lage am Wohnungsmarkt entgegenzuwirken. Insbesondere der neue § 9 Abs. 2d BauGB bietet die Möglichkeit, mit sogenannten „Sektoralen Bebauungsplänen“ mehr geförderten Wohnraum in Nachverdichtungsgebieten zu schaffen. In einem ersten Anwendungsfall sollen auf einem Baugrundstück mit einem Lebensmitteldiscounter etwa 8.500 m² Geschossfläche für Wohnen entstehen, wovon 40 % für öffentlich gefördertes, betreutes Wohnen vorgesehen sind. Das Bauvorhaben wurde in mehreren Sitzungen des Gestaltungsbeirats intensiv diskutiert und optimiert.

6. Urbane Gebiete

Regensburg hat relativ bald, nachdem die gesetzlichen Grundlagen hierfür geschaffen worden sind, auf Urbane Gebiete gesetzt, um höhere Dichten umsetzen zu können. Für sieben von acht Urbanen Gebieten liegen die Aufstellungsbeschlüsse vor, mindestens drei davon sollen im Jahr 2022 rechtskräftig werden. Am Beispiel des Urbanen Gebiets Grunewaldstraße (s. Abb. 4) kann gezeigt werden, welche neuen Nutzungen auf einer vormals mit einem Möbelhaus genutzten Fläche entstehen können, die auch einen Mehrwert für das angrenzende Quartier generieren. Von den ca. 240 neuen Wohnungen sind 40 % öffentlich gefördert, hinzu kommen noch 44 Ein- und Zweizimmer-Appartements für Studierende. Am nördlichen Kopf konzentriert sich Gastronomie mit einem darüber liegenden Büroturm, außerdem sind Einzelhandel und eine Kindertagesstätte um einen Quartiersplatz angeordnet, der den zukünftigen Mittelpunkt für die neuen und alteingesessenen Bewohner*innen darstellt. In der Erdgeschosszone dominieren gewerbliche Nutzungen (Pflegestation, Fitness, Dienstleistungen), darüber befinden sich Wohnungen mit begrünten Dach- und Freiflächen. Bei den EOF- (einkommensorientierte Förderung) Wohnungen bekommen die Mieter*innen die Differenz zwischen der zumutbaren Miete und der ortsüblichen Vergleichsmiete vom Freistaat Bayern als sogenannte Zusatzförderung ersetzt.

Abb. 4:
Nutzungsverteilung im Urbanen Gebiet Grunewaldstraße



Quelle: Ratisbona Immobilien Bau GmbH.

7. Grunderwerb

Auch wenn in der Vergangenheit die überwältigende Mehrzahl der neuen Wohnungen von privaten Investoren errichtet worden ist, versucht die Stadt Regensburg durch den Erwerb vor allem von Konversionsflächen, einen noch stärkeren Einfluss auf den Wohnungsmarkt zu nehmen. Nach dem Kauf der ehemaligen Nibelungenkaserne im Jahr 2010 konnte 2021 die ehemalige Prinz-Leopold-Kaserne mit etwa 15 ha Umgriff erworben werden. Dieses Quartier soll zu einem innovativen, smarten und energieautarken Stadtteil entwickelt werden, wobei der Anteil der öffentlich geförderten Wohnungen auf den städtischen Flächen bei 60 % liegen wird. Mit der Realisierung des ersten Bauabschnitts ist die städtische Wohnbaugesellschaft Stadtbau Regensburg GmbH beauftragt, da eine zügige Umsetzung Voraussetzung für eine Kaufpreisreduzierung durch die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben

(BlmA) ist. Die übrigen Grundstücke der Stadt sollen ausschließlich im Rahmen einer Konzeptvergabe im Erbbaurecht vergeben werden, wobei ein erheblicher Anteil für Genossenschaften angedacht ist, um langfristig preisgünstigen Wohnraum sicherstellen zu können. Ende 2021 wurde außerdem aus dem Bundeseisenbahnvermögen eine Reihe von Erbbaurechtsgrundstücken erworben, um damit für eine Genossenschaft die Grundlage für eine zukunftssichere Modernisierung des Wohnungsbestands zu schaffen und gleichzeitig in gewissem Umfang den Neubau von geförderten Wohnungen durch die Stadtbau Regensburg GmbH zu ermöglichen.

8. Flankierende Maßnahmen

Flankiert werden diese unmittelbar wohnungswirtschaftlichen Aktivitäten durch eine Reihe von Maßnahmen, die unterstützend wirken. Das kommunale Förderprogramm „Wohnen in der Stadt" versetzt in erster Linie Familien in die Lage, Eigentum im Stadtgebiet bilden zu können, wobei eine Kinderkomponente von bis zu 5.000 € pro Kind enthalten ist und der maximale Baukostenzuschuss 18.000 € für ein Eigenheim betragen kann.

Seit 2019 ist auch eine Zweckentfremdungssatzung in Kraft, die in erster Linie präventiv wirkt, d.h. sie verhindert seitdem die Umwandlung von Wohnraum in andere Nutzungsarten, wie z.B. Ferienwohnungen. Auch wenn die Leerstandsquote in Regensburg bei unter 2 % liegt, werden systematisch die Eigentümer*innen von länger leerstehenden Immobilien kontaktiert, um Wohnraum wiederherzustellen oder neu zu schaffen. Zweckfremde Nutzungen werden nur in absoluten Ausnahmefällen genehmigt, wobei die Schaffung von Ersatzwohnraum die bevorzugte Variante darstellt.

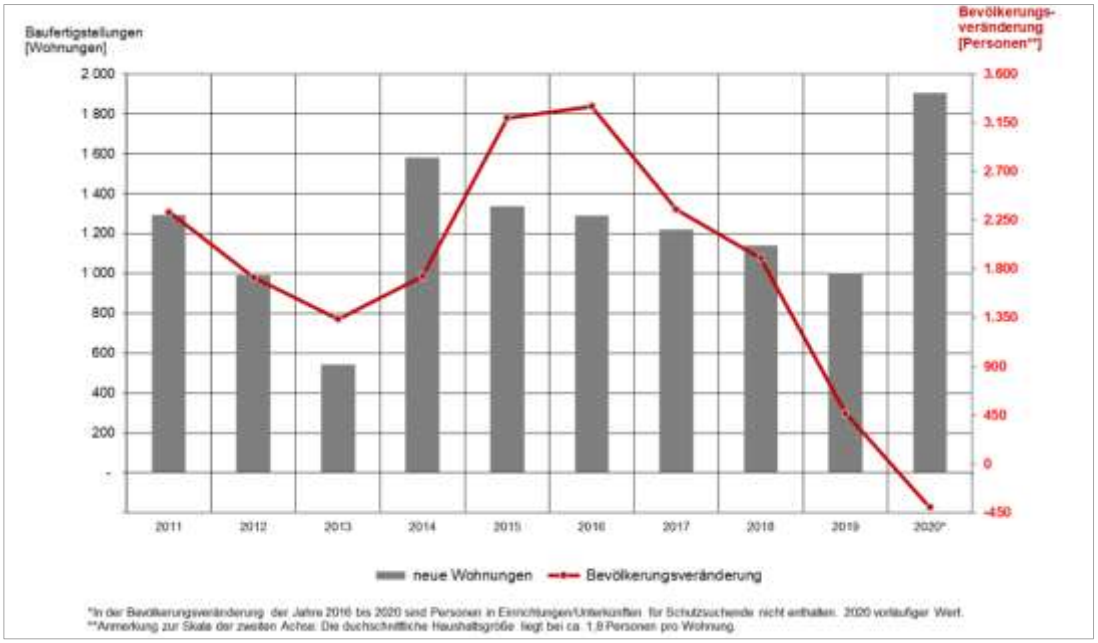
Ein weiteres Element der Wohnbauoffensive, das zwar nicht die Wohnungsknappheit in Regensburg generell lösen kann, aber als ein Baustein für bestimmte Gruppen zu einer Verbesserung der Wohnsituation führen kann, ist das Regensburger Modell Wohnungstausch, das in der ersten Phase insbesondere auf Senior*innen abzielte, die in zu großen und nicht barrierefreien Wohnungen lebten und die sowohl Beratungs- und Koordinierungsleistungen in Anspruch nehmen als auch einen Zuschuss für einen Umzug in eine für sie besser geeignete Wohnung erhalten konnten. Gleichzeitig werden dadurch Wohnungen für Familien mit Kindern frei. Dieses Programm ist inzwischen auf alle Altersgruppen ausgedehnt worden, wobei sich die Nachfrage danach – auch Corona-bedingt – in Grenzen hält.

Um auch die Anregungen und Hinweise der Genossenschaften und der Wohnungswirtschaft aufnehmen zu können, wird im Rahmen von Runden Tischen für bezahlbares Wohnen ein regelmäßiger, konstruktiver Austausch mit den relevanten Akteuren des Wohnungsmarktes durchgeführt. Seit der Etablierung im Jahr 2017 wurde diese Veranstaltungsreihe in verschiedenen Formaten bereits fünf Mal durchgeführt.

9. Resümee und Ausblick

Die Fertigstellungszahlen erreichten 2020 mit etwa 1.900 Wohneinheiten einen neuen Höchstwert und übertrafen sogar die Rekordzahlen Anfang der 1990er-Jahre. Betrachtet man den Zeitraum der letzten zehn Jahre (s. Abb. 5), so wird deutlich, dass in den Jahren 2019 und 2020 das Wohnungsdefizit aus den Jahren 2015 bis 2017 zumindest quantitativ wieder ausgeglichen werden konnte.

Abb. 5:
Neue Wohnungen und Bevölkerungsveränderung in Regensburg von 2011 bis 2020



Quelle: Stadt Regensburg, Amt für Stadtentwicklung.

Im Bundesdurchschnitt ist Regensburg bei den Baufertigstellungen im Geschosswohnungsbau laut einer Studie des BBSR im Jahr 2020 absolute Spitze. So wurden in der Stadt 90 Wohnungen je 10.000 Einwohner errichtet. Die übrigen vorderen Plätze in Deutschland belegen Städte wie Flensburg mit 67, Ingolstadt mit 61, Offenbach am Main mit 56 oder Hamburg mit 52 Wohnungen je 10.000 Einwohner und liegen damit weit hinter den Regensburger Zahlen (BBSR 2021: Fachbeitrag Baufertigstellungen und Bauüberhänge).

Die Flächenressourcen und Nachverdichtungspotenziale im Stadtgebiet sind begrenzt. Um eine nachhaltige und verträgliche Nachverdichtung zu realisieren, soll vor allem im Innenbereich der Sektorale Bebauungsplan Anwendung finden. Darüber hinaus werden im Rahmen des interkommunalen Entwicklungskonzepts für die Region Regensburg Überlegungen angestellt, wie die Stadt-Umland-Kooperation auch im Wohnungswesen vertieft werden kann. Schließlich wird momentan im Regensburg-Plan 2040 die langfristige Strategie zur Siedlungs- und Wohnbauentwicklung entworfen und festgeschrieben, wobei das zukünftige Wachstum nur dann bewältigt werden kann, wenn auch Flächen im Außenbereich des Stadtgebiets in Anspruch genommen werden.

5.
Werkstätten II – Die richtige Kommunikations- und Beteiligungsstrategie

Christine Grüger

Die passende Kommunikations- und Beteiligungsstrategie für Ihre Stadt

Dieser Beitrag erläutert die Grundlagen des Begriffspaares „Bürger*in“ und „Beteiligung“ und weist auf die notwendigen Vorarbeiten zur Gestaltung von Beteiligungsverfahren hin. Um einen Beteiligungsprozess sorgfältig zu planen, werden die Merkposten benannt und auf das Zusammenspiel von Formaten und Methoden hingewiesen. Beteiligungsprozesse planen – einen „Maßanzug“ entwerfen

1. Beteiligungsprozesse planen – einen „Maßanzug“ entwerfen

Ob neue Quartiere auf der grünen Wiese oder Innenentwicklungsmaßnahmen im Stadtgefüge geplant werden, meistens treffen die Planenden auf eine schwierige Gemengelage: akuter Wohnraummangel, komplexe Eigentumsverhältnisse, starke Anwohner*inneninteressen, formales Bau- und Planungsrecht, Belange des Klima-, Natur- und Denkmalschutzes.

Abb. 1:
Gaymann: Dietenbach

© P.GAY

Abb. 2:
Wohnungssuche

© P.GAY

Zahlreiche artikulationsstarke Gruppierungen aus der Bevölkerung melden sich bei Planungsvorhaben zu Wort und äußern ihre unterschiedlichen Ansichten, Werte und Interessen. Dagegen steht ein kompliziertes Planungs- und Entscheidungsverfahren, das die Beteiligung der Öffentlichkeit vorschreibt (§ 3 Abs. 1 BauGB) und verlangt, diese Interessen zu bündeln und letztendlich abzuwägen. Das mehrstufige Planungsverfahren (vom Wettbewerb über den Rahmenplan zum Bebauungsplan) ist in den Augen der Bürgerschaft komplex, fachlich überfordernd, zeitintensiv und kompliziert. Für die zu beachtenden Vorschriften und Gesetze, Verordnungen und Satzungen sowie Fachgutachten ist es erforderlich, dass die Zusammenhänge nachvollziehbar und transparent in einer klaren und verständlichen Sprache dargestellt werden. Die Menschen werden auf diese Weise in die Lage versetzt, sich eine eigene Meinung zu bilden und am Diskurs teilzunehmen.

Planungsanlass, Ziele und absehbare Konflikte sind zu erklären, um einen sachlichen Dialog führen zu können und das widersprüchliche Meinungsbild der unterschiedlichen Akteure einordnen und beantworten zu können.

Das betreffende Fachamt oder die verwaltungsinterne Projektgruppe sind aufgefordert, die Interessen in einem gemeinsamen Dialogprozess zu managen, um Blockaden und Zeitverzögerungen zu vermeiden und möglichst Akzeptanz für das Vorhaben zu schaffen oder Konflikte zu lösen.

Die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen eines Planungsvorhabens, kurz gesagt die „DNA des Raumes“, die sich zusammensetzt aus vielfältigen Akteursgruppen, der Historie und Kultur des Ortes, langen Entwicklungszeiträumen, personellen und finanziellen Ressourcen, beeinflussen den Planungs- und Dialogprozess. Es ist ratsam, sich sorgfältig mit diesen Gegebenheiten im Rahmen einer Umfeld- und Akteursanalyse auseinanderzusetzen.

Daher sind Beteiligungsverfahren ein „Unikat“, weil sie situationsangemessen und mit klugen Kommunikationsstrategien entwickelt werden müssen. „Copy & Paste“ von Beispielen aus anderen Projekten oder Städten funktioniert nicht. Beteiligungsverfahren sind Maßanzüge für das jeweilige Planungsprojekt.

Das Wissen um die Grundprinzipien und Beteiligungsbausteine, Theorien, Methoden und Instrumente ist ausreichend in der Fachliteratur und in Verwaltungsverordnungen und Leitfäden beschrieben. Diese geben Anregungen, worauf in Beteiligungsverfahren zu achten ist (vgl. Literaturliste im Anhang). Wer tiefer in die Materie des Partizipationsmanagements und der Moderation einsteigen will, dem werden Fortbildungsveranstaltungen angeboten, wie z.B. vom vhw der sechstägige Kurs zu „Moderation in der Stadtentwicklung“ oder von diversen privaten Anbietern. Darüber hinaus bieten das Netzwerk Bürgerbeteiligung der Stiftung Mitarbeit sowie die Evangelische Akademie Bad Boll immer wieder kollegiale Austauschplattformen an.

Richtlinien, Verwaltungsvorschriften und Leitfäden zur Öffentlichkeitsbeteiligung (landesweit, kommunal) liegen in zahlreichen Städten vor und konkretisieren, wie Beteiligungsverfahren organisiert werden können. In vielen Kommunen sind dazu eigens Stabsstellen für die Bürgerbeteiligung eingerichtet, die die jeweiligen Fachämter bei Beteiligungsverfahren unterstützen (vgl. www.Netzwerk-buergerbeteiligung.de).

2. Beteiligungsprozesse vorbereiten – Sorgfalt ist gefragt

Wer kurzfristig eine Moderation bestellt im Sinne von **„Können Sie nächste Woche eine Bürgerversammlung moderieren? Es wird wohl heiß zugehen!“**, darf sich nicht wundern, wenn eine Absage erfolgt. Denn qualifizierte Moderator*innen setzen sich im Vorfeld einer Tagesmoderation bzw. zum Start einer Prozessmoderation intensiv mit dem Konfliktfeld auseinander. Und das braucht Vorbereitungszeit! Dabei orientieren sie sich an folgenden Fragen, um ein Beteiligungsverfahren zu entwerfen.

- Worum geht’s? Was ist das Ziel der Beteiligung?
- Wie kann die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des gewählten Planungsverfahrens integriert werden?
- Wann ist der richtige Zeitpunkt, die Öffentlichkeit über das Vorhaben zu informieren?
- Worüber soll diskutiert werden – und was ist nicht verhandelbar?
- Welche Mitwirkungsmöglichkeiten werden den Bürger*innen gegeben?
- Wer ist alles zu beteiligen?
- Wie gelingt die Balance zwischen Fachlichkeit und öffentlichem Interesse?
- Wie mit bestehendem Misstrauen umgehen?
- Was tun, wenn sich alles ändert?

3. Formen von Bürgerbeteiligung: mitdenken, mitwirken, mitgestalten, mitverantworten – selten mitentscheiden

Traditionell wird unter „Bürgerbeteiligung“ die Mitwirkung an der Entscheidungsfindung lokaler politischer Gremien verstanden. Das suggeriert, dass ein bilaterales Verhältnis zwischen Bürger*in und Verwaltung/Kommune besteht. Der Bürger und die Bürgerin sind jedoch in vielfachen Rollen im Rahmen der der Stadtentwicklung aktiv und eigenständig unterwegs, z.B. als Marktakteure oder zivilgesellschaftlich Engagierte, Betroffene oder politische Akteure. Durch ihren Lebensstil, ihr Komsumverhalten, ihre Standort- und Wohnpräferenzen wirken sie an der Stadtentwicklung auf unterschiedlichste Weise mit. Es finden vielfältige Kommunikationen zwischen diesen Akteuren statt, um die Stadt zu gestalten. Deswegen sprechen Klaus Selle auch von „multilateraler Kommunikation“ und das Baugesetzbuch von „Öffentlichkeitsbeteiligung“, wobei sich die Öffentlichkeit in verschiedene Teilöffentlichkeiten unterteilt. Diese Vielfalt der Akteure gilt es wahrzunehmen und in einer planungsbezogenen Kommunikationsstrategie zu berücksichtigen (vgl. Selle 2013).

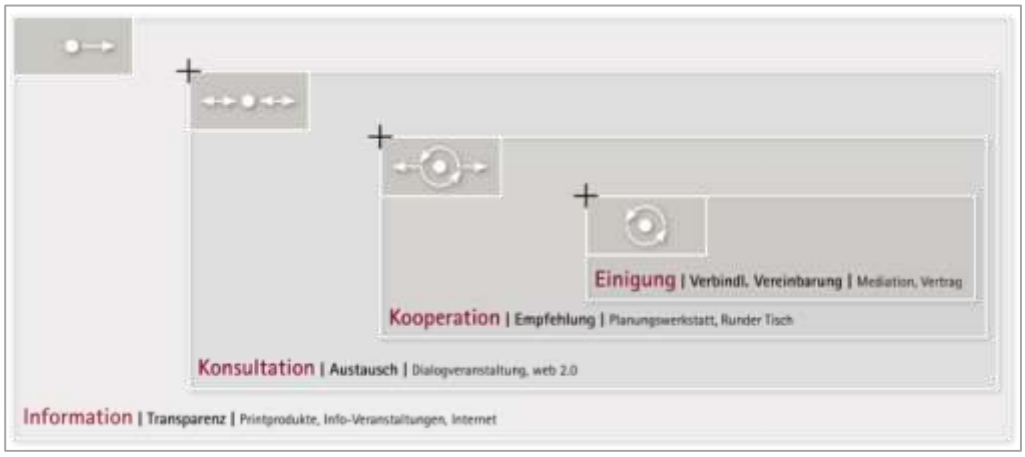
Abb. 3: Akteurslandschaft und Stimmenvielfalt

© PT, multi I kom 2016 // © Modellfoto Fee Thissen 2013; Stadmodell Zürich West

Leider wird der Begriff „Beteiligung“ dabei sehr unklar von Verwaltung, Politik und Bürgerschaft benutzt und dadurch teilweise missverstanden. Die einen verstehen darunter das „Mitentscheiden“, die anderen lediglich das „Informieren und um Zustimmung werben“. Es ist deshalb notwendig, am Anfang eines Beteiligungsprozesses klar und deutlich zu sagen, was genau gemeint ist. Das Erwartungsmanagement bei den Teilnehmenden ist wichtig, damit keine falschen Hoffnungen (des Mitentscheidens) geweckt und ihnen die Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten (des Mitdenkens und Mitwirkens) klar aufgezeigt werden (vgl. Selle 2013: 57 ff.).

Beteiligungsverfahren zeichnen sich je nach gewünschter Intensität des Dialogs und der gewünschten Ergebnisse durch unterschiedliche Stufen der Mitwirkung aus.

Abb. 4:
Stufen der Beteiligung



© Team Ewen

Grundlage einer gelingenden Beteiligung der Öffentlichkeit ist immer die Informationsvermittlung. Ein Beteiligungsverfahren startet mit Information zu Vorhaben, Planungszielen und -anlass, Projektumfang und Zeiträumen sowie den möglichen Auswirkungen auf die Umwelt und das unmittelbare Umfeld.

Darauf aufbauend können die Teilnehmenden gemeinsam mit Verwaltung und Fachexpert*innen in Planungswerkstätten mitdenken (konsultieren und kooperieren). Meinungen werden ausgetauscht, Gestaltungsideen entwickelt, Konflikte bearbeitet oder Alternativen entwickelt. Beispielsweise formulieren Bürger*innenräte Empfehlungen zu bestimmten stadtbedeutenden Projekten.

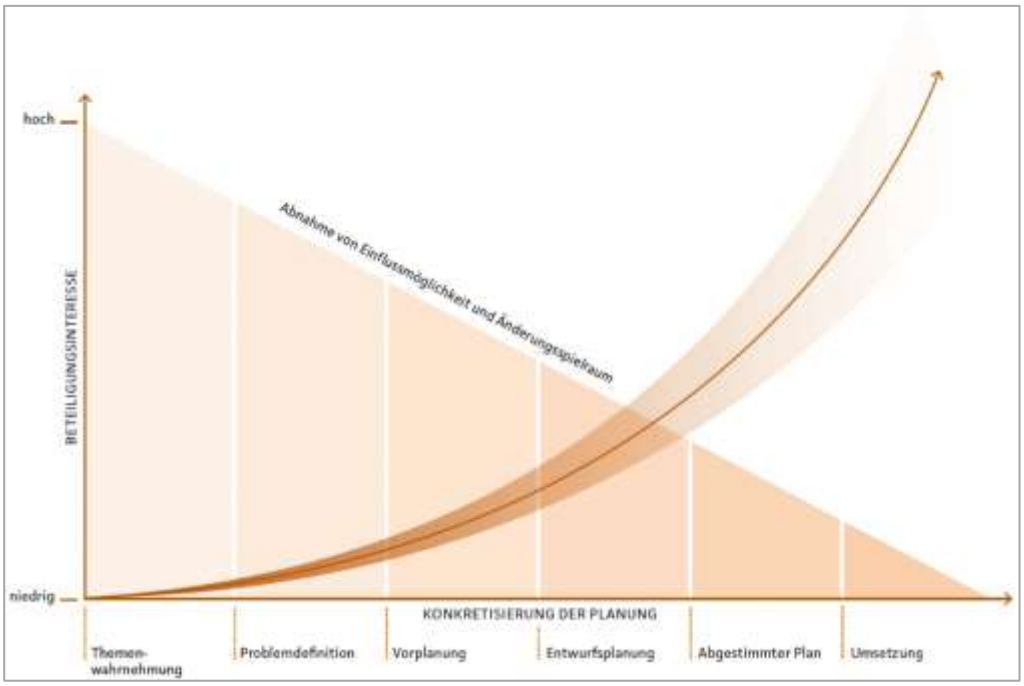
Die höchste Stufe der Beteiligung stellen die Übernahme bestimmter Aufgaben durch zivilgesellschaftliche Akteure dar oder die Einhaltung von gemeinsam festgelegten Vereinbarungen.

Fazit: Mitentscheiden kann die Öffentlichkeit in nur wenigen Fällen: entweder bei Bürgerentscheiden oder Wahlen. Wichtig ist es daher, diesen Unterschied zwischen mitdenken, mitwirken und mitverantworten in Beteiligungsverfahren deutlich zu machen. Bürger*innen beraten letztendlich in diesen Verfahren die politischen Gremien und üben indirekt Einfluss auf Entscheidungen aus.

4. Das Partizipationsdilemma

Je nachdem wie frühzeitig ein Beteiligungsverfahren startet, werden nur grobe Angaben zum Planungsvorhaben, teilweise auch noch auf abstrakter Ebene, vorgestellt. Gutachten und Detailplanungen liegen zu dem Zeitpunkt noch nicht vor, so dass die Beteiligung eher auf informativer Ebene und zu generellen Ideen und Konflikten stattfindet. Mit Voranschreiten der Planung (Wettbewerbsverfahren, Rahmenpläne, Bebauungspläne, Gutachten) tauchen jedoch neue Planungsaspekte auf, so dass andere Diskussionen und Konflikte konkreter werden und auch neue entstehen (Senatsverwaltung Berlin 2012: 81). Da Planungen über sehr lange Zeiträume verlaufen, tauchen bei diesen späteren Diskussionen Personen auf, die zum Zeitpunkt der ersten Beteiligungsveranstaltungen noch gar nicht dabei waren. Denn oft reagieren Planungsbetroffene erst viel später, wenn die tatsächliche Realisierung absehbar ist.

Abb. 5:
Partizipationsparadox



© suedlicht, weiterentwickelt nach Senatsverwaltung Berlin (2012): 83

Das Partizipationsparadox beschreibt diesen Konflikt: Das Engagement von Bürgerinnen und Bürger ist zum Start eines Planungs- und Beteiligungsverfahrens noch recht niedrig, während die Einflussmöglichkeiten am höchsten sind. Die Planung ist noch „unfertig", allerdings interessiert es nur wenige – und wenn dann will die Öffentlichkeit zumeist Details erfahren, die noch gar nicht untersucht wurden. Einige Planende und Investoren gehen ungern mit unfertigen Plänen zu früh an die Öffentlichkeit, weil sie befürchten, dass sich dann die vermeintliche Gegnerschaft formiert und/oder die Baupreise in die Höhe gehen.

Im Verlauf des Planungsprozesses nimmt das Interesse der Öffentlichkeit zu, die Einflussnahme auf das Vorhaben wird jedoch geringer und die Konfliktlagen verhärten sich. Diese unvorhersehbaren Konfliktlagen entstehen fast in allen Beteiligungsprozessen.

Diesem Dilemma kann durch eine kontinuierliche und intensive Öffentlichkeitsarbeit entgegengewirkt werden. Gerade über die langen Planungszeiträume sollten die Interessierten über die laufenden Entwicklungen informiert werden. Über die Jahre verändert sich auch das Teilnehmendenfeld am Planungsverfahren. Manche Menschen sind erst später auf das Vorhaben aufmerksam worden oder andere sind frisch hinzugezogen. Um diesen Spannungsbogen des Planungsprozesses zu halten, ist es wichtig, immer wieder punktuell weitere Beteiligungsangebote stattfinden zu lassen, um einen kontinuierlichen Austausch mit der Öffentlichkeit zu führen und sie über Veränderungen aufmerksam zu machen und zu informieren.

5. Start eines Kommunikations- und Beteiligungsprozessen: die W-Fragen

Um eine passgenaue Beteiligungsarchitektur für ein Vorhaben zu entwickeln, sind einleitend folgende Merkposten hilfreich:

- Anlass und Ziel: Was ist der Planungsanlass? Welche Ziele werden mit dem Projekt verfolgt? Was soll mit der Beteiligung erreicht werden? Welche Fragen sollen mit der Öffentlichkeit behandelt werden? Was will ich von den Menschen wissen?
- Akteure: Wer ist betroffen? Wer ist gegenwärtig und zukünftig wichtig? Wer ist mächtig, wer weniger (und braucht Fürsprecher)?
- Informationsaufbereitung: Welche Informationen werden wann über welche Kanäle verbreitet (verständliche Sprache, kompakte Informationen, klassische Printmedien und Sozialmedia, Website, Erklärfilme)
- Beteiligungsarchitekturen: Welche Formate und Methoden passen auf das Vorhaben und zu welchen Akteursgruppen?
- Verwaltungsinterne Kommunikation (Rollen- und Aufgabenverteilung): Wer organisiert und koordiniert? Wer informiert wie? Wer bearbeitet das Projekt? Wer wird dazu aus anderen Fachbereichen benötigt?
- Ergebnissicherung, -verarbeitung und Rückmeldung: Art und Umfang der Dokumentation, Verschneidung der Ergebnisse aus digitalen und analogen Veranstaltungsergebnissen, Umsetzung prüfen, Form und Zeitpunkt der Rückmeldung an die Beteiligten, Öffentlichkeitsarbeit (Veranstaltung, Newsletter...)
- Zeitplan des Projektes: Wann sollen die Ergebnisse vorliegen? Wann sind welche Beschlüsse zu fassen?
- Kostenschätzung: Wie viel Budget steht für die Beteiligung/fachliche Planerarbeitung zur Verfügung? Welche Fördermittel sollen beantragt werden?

Abb. 6:
Ein Spiel mit vielen Unbekannten: Akteurs- und Umfeldanalyse

© Christine Grüger, suedlicht

Ein Planungsvorhaben hat immense Auswirkungen auf den unmittelbaren Raum und die dort lebenden Menschen. Insofern ist es wichtig, Hintergrundinformationen zur Sozialstruktur einzuholen: Welche Menschen leben dort, wer ist direkt vom Vorhaben betroffen, welche Interessengruppen gibt es, welche Institutionen, Einrichtungen und Initiativen sind vor Ort tätig. Danach ist abzuschätzen, welche hemmenden und fördernden Einflussmöglichkeiten diese Akteure möglichweise auf das Vorhaben haben (Interessen, Werte, Erwartungen) und in welcher Beziehung diese Akteure zueinanderstehen.

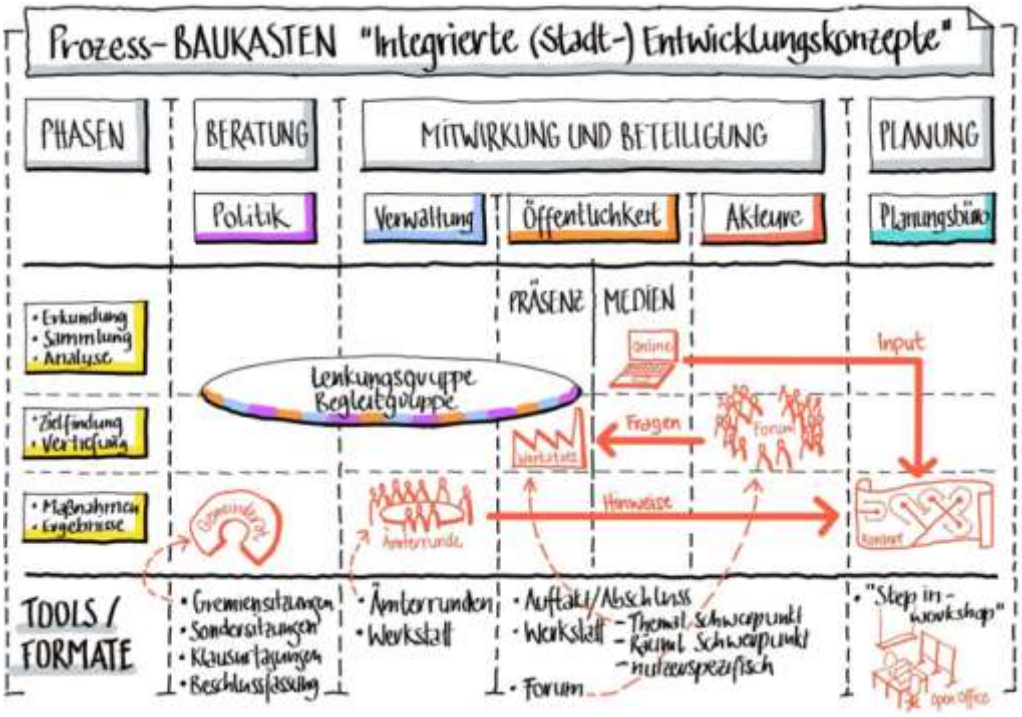
Um die „DNA des Ortes" zu verstehen, sind darüber hinaus noch weitere Faktoren zu erfassen: kulturelle und historische Besonderheiten sowie aktuelle Themen und Konfliktlagen.

6. Den Trialog gestalten

Wenn die Informationen über das Vorhaben, die DNA des Ortes und das Akteursfeld vorliegen, kann das Zusammenspiel von Verwaltung, Politik und Bürgerschaft in einer „Beteiligungsarchitektur" dargestellt werden (vgl. Abb. 7).

Je nach Größe und Bedeutung eines Planungsvorhabens ist das Zusammenspiel der multilateralen Kommunikation (verwaltungsintern und extern) zu gestalten: in Ämterrunden und Projekt- oder Lenkungsgruppen, in gemeinderätlichen Klausurtagungen und öffentlichen Werkstätten, an Runden Tischen oder in Fachforen. Die große Kunst besteht darin, diese Kommunikationsstränge je nach Planungsfortschritt zu managen. Und das in einem überschaubaren Zeitraum!

Abb. 7:
Idealtypische
Beteiligungsarchitektur



© Roland Strunk, suedlicht, 2020

Format, Struktur, Methode – wie passt das zusammen?

Wenn die Beteiligungsarchitektur entworfen ist, geht es an die Planung der einzelnen Veranstaltungen. Insbesondere für den öffentlichen Dialog werden verschiedene Formate eingesetzt: Je nach Fragestellungen finden Zukunftskonferenzen und -werkstätten, World Cafés, Mediationen, Bürger*innenräte usw. statt. Häufig wird von dem/der Auftraggeber*in ein solches „Format" bei Moderationsbüros angefragt, ohne recht zu wissen, ob es tatsächlich auf das Vorhaben und sein Ziel passt. Erfahrene Prozessentwickler*innen weisen darauf hin, dass die Methodenauswahl nicht durch das Thema, sondern durch die Zielsetzung des Entwicklungsprozesses, die Ressourcen, die Teilnehmenden, das verfügbare Zeitfenster und das vorhandene Spannungs- und Konfliktpotenzial bestimmt wird (vgl. Hinnnen/Krummenacht 2019: 74, 143). So gibt es einige Formate, wie z.B. Open Space oder Focus Finder, die nach einem genauen Ablaufplan und Regelwerk durchgeführt werden sollten.

Andere Formate geben eine Struktur vor, die mit unterschiedlichsten Methoden ausgestaltet werden kann, wie z.B. eine Zukunftskonferenz nach Marvin Weisboard. Hier können verschiedene Methoden, wie z.B. ein Expert*inneninput, Infotalks, Plenum, Elemente des World Cafés, Kleingruppenarbeit etc., eingesetzt werden.

Wer sich schlauer über den Methodenkoffer machen möchte, dem sind die Handbücher im Literaturverzeichnis zu empfehlen.

Über den Umgang mit Vertrauensverlust und lauten Stimmen

Es ist – nicht erst seit Corona – festzustellen, dass der Umgangston und das Benehmen der Beteiligten in gemeinsamen Veranstaltungen rauer geworden sind (vgl. Lobeck/Wiegandt 2019). Vielerlei Gründe haben dazu geführt:

- Menschen kommen mit festen Meinungen und sind kaum offen für andere Argumente.
- Selbstbewusste Bürger*innen zweifeln im hohen Maße fachliche Planungen und Aussagen an (Prognosen, Varianten, Gutachten).
- Qualitätsvolle Projekte werden aufgrund von bürgerschaftlichem Protest eingeschränkt bzw. verhindert.
- Einzelinteressen verschaffen sich laut Gehör und scheinen sich zunehmend durchzusetzen.
- Verwaltung wird von bürgerschaftlichen Interessen getrieben und wird mutloser.
- Politik ist entscheidungsunfreudig geworden und verlagert Probleme in die Öffentlichkeitsbeteiligung.

Ursachen für den Vertrauensverlust in Verwaltung und Politik sind u.a.:

- falsche Versprechungen,
- zu lange Verfahrensdauer,
- intransparente Entscheidungen (Hinterzimmer, Geklüngel),
- Placebo-Beteiligung,
- fehlende Führungspersönlichkeiten,
- Kompetenzverlust des kommunalpolitischen Handelns,
- die Blackbox Abwägung.

Es ist schwer, in Konfliktsituationen dieses Misstrauen aufzulösen. Das kann weder in einer einzelnen Veranstaltung noch von einer/m einzelnen Mitarbeiter*in gelöst werden. Um sich in solchen Situationen nicht aus der Ruhe bringen zu lassen, ist es gut zu wissen, dass Vertrauen durch unterschiedliche Haltungen wieder aufgebaut werden kann:

- Haltung, Verlässlichkeit, Respekt, Fairness,
- Geduld und Ausdauer, zuhören, Verständnis für unterschiedliche Lebenswelten, Grenzen ziehen,
- frühzeitig informieren auf allen Kanälen, Info-Kampagnen führen,
- auf Restriktionen hinweisen (Mitwirkungsspielräume, Gesetze, Gegebenheiten, Rechte, Finanzen, Erwartungsmanagement),
- Blick „hinter die Kulissen“ geben (Infobox, Infoveranstaltungen, anlassfreie Kommunikation, direktes Gespräch, Exkursionen),
- Mehrwert für die Anwohner*innen verdeutlichen: reden und erklären,
- Klarheit schaffen zwischen Fachlichkeit und Bürger*innenanliegen, Einzel- und Gemeinwohlinteressen.

Es ist nicht einfach, immer die Ruhe zu bewahren, aber lassen Sie sich nicht entmutigen, die Wohnraumoffensive in Ihrer Kommune voranzubringen, und holen Sie sich ggf. die entsprechende Unterstützung!

Literatur

Ewen, C., Knapstein, Y., Schönfelder, C. (2019): Bürger, Behörden und Blockaden. Konflikthafte Entscheidungen in Planung und Politik im Dialog begleiten, Göttingen.

Krummenacher, P., Neff, P., Schjold, I., von Wurstemberger, B. (2019): Praxis der Großgruppenarbeit – Prozesse partizipativ gestalten, Stuttgart.

Lobeck, M., Wiegandt, C. (2019): Can't buy me trust. Zur Rolle des Vertrauens in der Stadtentwicklung. In: vhw FWS 6, Nov.-Dez. 2019: 289 ff.

Selle, K. (2013): Über Bürgerbeteiligung hinaus. Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. Detmold.

Selle, K. (2005): Planen, Steuern, Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land, Dortmund.

Selle, K. (2000): Was? Wer?... Kommunikation im Planungsprozess, Bd. 2, Dortmund.

Selle, K. (1996): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen, Wiesbaden/Berlin.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (2012): Handbuch zur Partizipation, 2. Auflage, Berlin.

Stiftung Mitarbeit, ÖGUT (Hrsg.) (2018): Bürgerbeteiligung in der Praxis. Ein Methodenhandbuch, Arbeitshilfe Nr. 52, Bonn.

Weisbord, M.R., Janoff, S. (2001): Future Search. Die Zukunftskonferenz, Stuttgart.

VDI Richtlinie 7001: Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten – Standards für die Leistungsphasen der Ingenieure.

VDI Richtlinie 7000: Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten – Standards für die Leistungsphasen der Ingenieure.

Zubizarreta, Rosa, zur Bonsen, Matthias (Hrsg.) (2019): Dynamic facilitation. Die erfolgreiche Moderationsmethode für schwierige und verfahrene Situationen, 2. Aufl., Weinheim.

Weiterführende Links

All in One Spirit: http://www.all-in-one-spirit.de/index.htm

Allianz für Beteiligung – Newsletter: http://allianz-fuer- beteiligung.de/fileadmin/Dokumente/PDF_Download/Netzwerken_Dezember_01.pdf

https://www.buergergesellschaft.de/mit-entscheiden/methoden-verfahren

https://www.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/2–117–16.pdf (S. 86/87)

http://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale_stadt/partizipation/download/Hand buch_Partizipation.pdf (S. 319 ff.)

https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008273.pdf (S. 52 ff.)

https://www.partizipation.at/methoden.html

Stiftung Mitarbeit: eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft, wegweiser-buergergesellschaft.de

Handbuch Städtebauförderung: https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Grundlagen/TagDerStBF/Handbuch. pdf? blob=publicationFile&v=3

Kommunikation/Schulz von Thun: http://www.schulz-von- thun.de/index.php?article_id=1

Netzwerk Bürgerbeteiligung eNewsletter: www.netzwerk-buergerbeteiligung.de

ÖGUT – Newsletter Partizipation und nachhaltige Entwicklung in Europa: http://www.partizipation.at , http://www.partizipation.at/index.php?id=2034

Staatsministerium Baden-Württemberg: Beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de

Kirsten Klehn

Die richtige Kommunikations- und Beteiligungsstrategie für Ihre Stadt

1. Bürgerbeteiligung am Beispiel Wasserstadt Limmer, Hannover (1. Bauabschnitt)

Bürgerschaftlicher Widerstand gegen Neubauvorhaben ist in der aktuellen Phase anhaltend hohen Wohnungsbedarfs zunehmend an der Tagesordnung. Vielfach entwickelt er sich zum Hemmnis. Mangelnde Akzeptanz kann die Projektentwicklung und -realisierung hinauszögern, Mehrkosten verursachen, Ziele bezüglich Dichte etc. in Frage stellen oder sogar zum Scheitern von Bauvorhaben führen.

Oftmals geht es bei dem Protest allerdings auch „nur" darum, dass Bürger*innen möchten, dass ihre Anregungen und Bedenken zu den Projekten gehört, ernst genommen und in der Planung berücksichtigt werden. Eine offene und frühzeitige Bürgerbeteiligung wird vor diesem Hintergrund insbesondere bei Projekten der Innenentwicklung zu einem immer wichtigeren Erfolgsfaktor.

Beteiligungsverfahren sollten allerdings nicht nur eingesetzt werden, weil es darum geht, Akzeptanz zu schaffen. Sie sollten auch als Chance begriffen werden, die Ortskenntnis und Expertise der Menschen vor Ort für die qualitative Anreicherung der Planung zu nutzen, Identifikation, Aneignung und lokale Identität zu ermöglichen und das Zusammenwachsen von Alt und Neu vorzubereiten.

Wichtig ist dabei, Gegenstand, Anlass und Ziel der Beteiligung als Grundlage für die konzeptionelle Planung des Prozesses klar zu definieren: Um was geht es? Was ist zu „verhandeln" bzw. mitzubestimmen? Nur wenn es Spielräume zur Mitgestaltung gibt, kann auch von Beteiligung gesprochen werden. Ansonsten geht es eher um Transparenz und Information.

Am Beispiel der Bürgerbeteiligung zum ersten Bauabschnitt des Neubauprojektes „Wasserstadt Limmer" auf dem ehemaligen Continental-Fabrikgelände in Hannover werden hier exemplarisch wichtige Verfahrensbausteine eines Beteiligungsprozesses beschrieben.

1.1 Das Beispiel Wasserstadt: Beteiligungsangebot als Reaktion auf Bürgerprotest

Auch gegen das Neubauprojekt „Wasserstadt Limmer" regte sich zunächst großer Widerstand. Auf dem 23 ha umfassenden, seit vielen Jahren brachliegenden Grundstück entsteht ein neues Stadtquartier. Es ist eines der größten und zukunftsweisenden Stadtentwicklungsprojekte Hannovers und gleichzeitig eine besondere Herausforderung für die wachsende Stadt und deren Bürger*innen.

2011 wurde für das Gelände eine erste Planung für 650 Wohneinheiten, überwiegend im Einfamilien- und Reihenhausbau, entwickelt. Vor dem Hin-

tergrund aktueller Aussagen zum Wohnungsfehlbedarf legte die Stadt Hannover Anfang 2014 einen neuen städtebaulichen Entwurf für eine Bebauung bis zu 2.000 Wohneinheiten vor. Dieser stieß im Stadtteil Limmer vor allem aufgrund der höheren Verdichtung auf starke Kritik. Der Protest fand einen Höhepunkt, als Mitglieder einer Bürgerinitiative, die sich gegen das Bauvorhaben zusammengeschlossen hatte, mit Mistgabeln als Symbol des Widerstandes in der Sitzung der örtlichen Sanierungskommission auftraten.

Vonseiten der Politik wurde daraufhin ein Beteiligungsverfahren für die Planung der Wasserstadt gefordert. Unser Büro plan zwei Stadtplanung und Architektur wurde mit der Konzeptionierung und Organisation der Beteiligung beauftragt, zum einen um die professionelle Durchführung sicherzustellen und zum anderen auch um als intermediäre Vermittlungsinstanz zwischen der Stadtverwaltung und den Bürger*innen vor Ort zu wirken.

1.2 Vorgespräche mit Schlüsselakteuren als Grundlage der Konzeptentwicklung

In bilateralen Gesprächen mit relevanten Akteuren im Stadtteil – u.a. Vertreter*innen der Bürgerinitiative und der Lokalpolitik – wurden zunächst Gegenstand und Hintergrund der kritischen Haltung vor Ort ausgelotet, um das Beteiligungskonzept entsprechend auszurichten. Es zeigte sich, dass die Integration des Neubaugebietes in den gewachsenen Stadtteil, eine angemessene Bebauungsdichte sowie die verträgliche Abwicklung des entstehenden zusätzlichen Verkehrs, aber auch Transparenz und Prozessqualität zu den zentralen Anliegen gehörten.

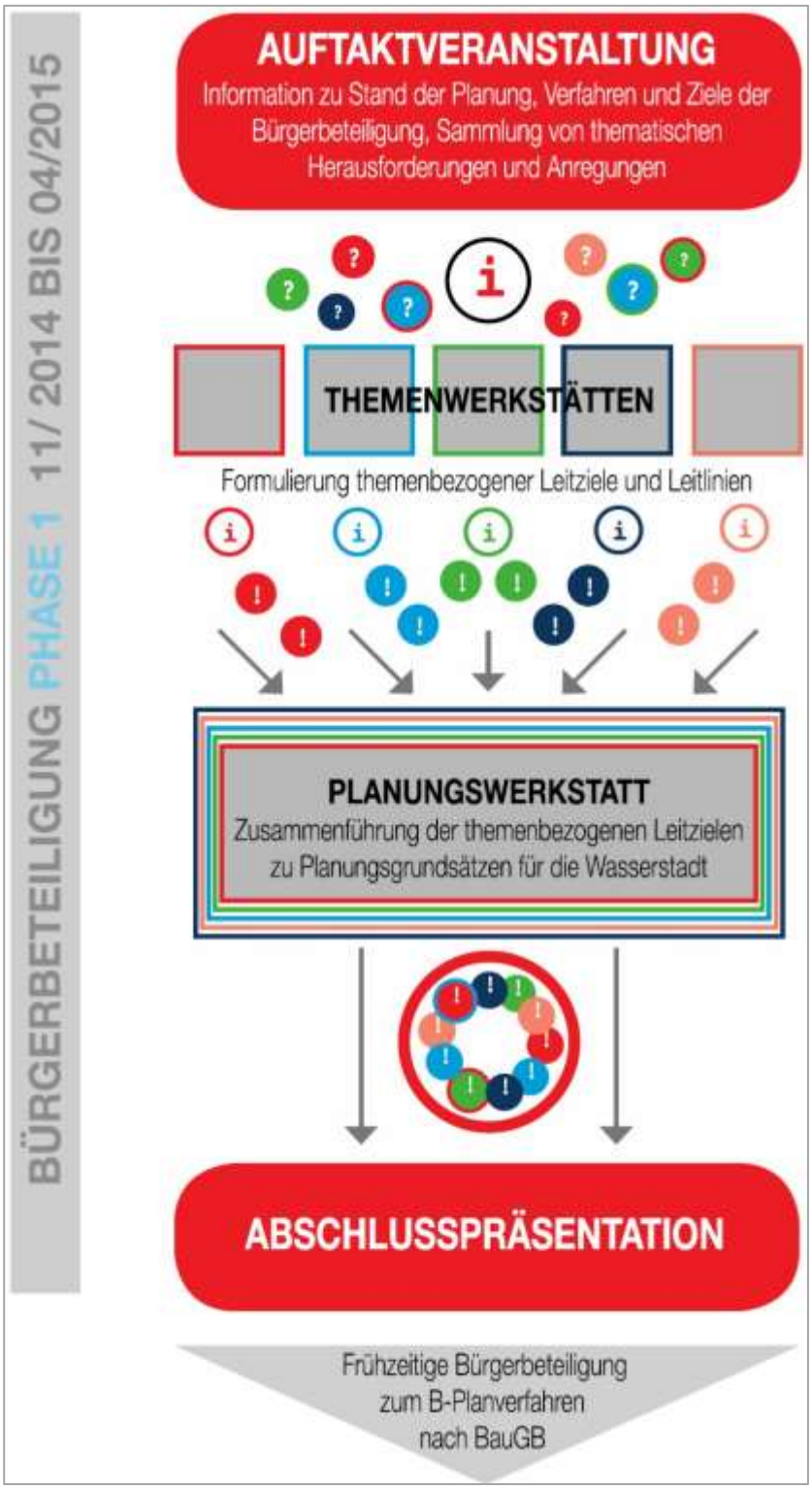
1.3 Wer soll beteiligt werden?

Die Zielgruppen des Beteiligungsprozesses wurden in Abstimmung mit der Stadt Hannover definiert. Angestrebt wurde ein offener Prozess, mit dem ein breites Spektrum von Interessierten und Betroffenen angesprochen werden sollte. Ziel war es, nicht nur die in der Bürgerinitiative engagierten Kritiker*innen des Projektes, sondern alle Bewohner*innen des Stadtteils mit den Beteiligungsangeboten zu erreichen. Darüber hinaus sollten auch Wohninteressierte, also potenzielle zukünftige Bewohner*innen der Wasserstadt, angesprochen werden. Da die Wasserstadt ein Neubauprojekt von stadtweiter Bedeutung ist, war auch die Stadtgesellschaft insgesamt aufgefordert, sich am Wasserstadt-Dialog zu beteiligen.

1.4 Breite Öffentlichkeitsarbeit

Für die Beteiligungsveranstaltungen wurde breit geworben, über Flyer, die an alle Haushalte im Stadtteil verteilt wurden, Plakate in den Geschäften vor Ort, über die Presse, auf der Website der Stadt Hannover sowie über die eigens für den Beteiligungsprozess entwickelte Internetplattform. Alle Veranstaltungen wurden vor Ort im Stadtteil, in den Räumen der Schule oder der Kirchengemeinde, durchgeführt, um einen niedrigschwelligen Zugang zu ermöglichen. Die Informationsveranstaltungen und Themenwerkstätten wurden durch Online- Beteiligungsangebote ergänzt, um auch Menschen, die an Veranstaltungen vor Ort nicht teilnehmen konnten oder wollten, die Chance zu eröffnen, ihre Meinung einzubringen.

Abb. 1:
Ablauf des
Beteiligungsverfahrens



Quelle: plan zwei Stadtplanung und Architektur

1.5 Themenwerkstätten bieten Raum für Dialog

Die erste Phase der Bürgerbeteiligung zur Wasserstadt Limmer lief vom November 2014 bis zum April 2015. Es ging darum, Zielvorstellungen und Planungsgrundsätze für das Neubaugebiet Wasserstadt im Dialog zwischen

Bürger*innen, Stadtverwaltung und allen an der Umsetzung beteiligten Akteuren abzustimmen.

Die Auftaktveranstaltung zum Beteiligungsprozess war mit etwa 350 Interessierten aus Limmer und den umliegenden Stadtteilen gut besucht. Sie wurde vom Oberbürgermeister eröffnet, der damit nochmal die Bedeutung des Projektes angesichts des hohen Wohnungsneubaubedarfs und auch die Wichtigkeit des Beteiligungsverfahrens betonte. Es wurden Ideen, Wünsche, Fragen in Arbeitsgruppen gesammelt werden, um das Themenspektrum festzulegen. Die Vertiefung der Diskussion erfolgte dann in vier Werkstätten zu den Themen Stadtteilentwicklung, Wohnen, Mobilität, Prozess. Sie dienten dazu, die Teilnehmenden zu qualifizieren, indem Hintergrundinformationen aus verschiedenen Gutachten oder Beispiele vergleichbarer Neubauvorhaben vorgestellt wurden.

Zentrale Themen und Begriffe, wie städtebauliche Dichte, wurden eingehend erläutert. Auf dieser Basis formulierten die Bürger*innen dann Zielvorstellungen und Planungsgrundsätze für das Neubaugebiet. Ein Entwurfsworkshop bot die Möglichkeit, selbst Vorschläge zu erarbeiten, wie die Planungsziele aus Bürgersicht in städtebauliche Formen und Muster zu übersetzen wären. Mit einem Materialset, das unterschiedliche maßstabsgerechte Gebäudeformen und Beispiele unterschiedlicher städtebaulicher Situationen enthielt, wurde am Plan entworfen.

Abb. 2:
Entwurfsworkshop

Quelle: plan zwei Stadtplanung und Architektur

Die große Resonanz auf die angebotenen Veranstaltungen – an den Themen- und Planungswerkstätten nahmen jeweils 80 bis 120 Personen teil – machte deutlich, dass diese als relevant und gewinnbringend von Bürgerseite wahrgenommen und eingeschätzt wurden.

Alle Veranstaltungen wurden ausführlich dokumentiert. Die Dokumentationen wurden sowohl auf der Internetseite der Stadt als auch auf der Wasserstadt-Dialog-Seite veröffentlicht. Dort wurden auch die weiteren Planungsgrundlagen (Verkehrsgutachten, Lärmschutzgutachten etc.) allen Interessierten zur Verfügung gestellt.

1.6 Online- und Präsenzformate in Kombination

Insgesamt kam ein Mix unterschiedlicher Formaten zum Einsatz. Online- und Offline- Formate griffen dabei ineinander und ergänzten sich. Parallel zu den Themenwerkstätten bestand beispielsweise die Möglichkeit, über Kommentare zu thematischen Fragestellungen Standpunkte und Positionen auch über die Online- Plattform in den Wasserstadt-Dialog einzubringen. Neben diskursiven Elementen gab es auch Abstimmungsformate. So hatten die Bürger*innen z.B. die Möglichkeit, über Fragebögen (online und offline) die im Prozess zusammengetragenen Planungsziele zu priorisieren.

1.7 Feedback zum Umgang mit Beteiligungsergebnissen

Eine abschließende Planungswerkstatt diente dazu, die themenbezogenen Zielvorstellungen zusammenzuführen und abzuwägen. Etwa 100 Ziele zur Gebietsentwicklung wurden als Ergebnis verabschiedet. Sie bildeten später zentrale Leitlinien für den Bebauungsplan sowie bei der Ausformulierung des städtebaulichen Vertrages mit dem Investor.

Am Ende der ersten Phase des Beteiligungsprozesses wurde eine Feedbackveranstaltung durchgeführt, mit der die Stadt präsentierte, wie die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung in die Planung einfließen sollen. Die Bürger*innen hatten die Möglichkeit, dies zu kommentieren.

1.8 Runder Tisch als Planungsbegleitung

In einer zweiten Phase von Mai bis Oktober 2015 wurde der Wasserstadt-Dialog mit der Diskussion eines Bebauungsentwurfs für den ersten Bauabschnitt und der Ausarbeitung des Bebauungsplanes weitergeführt. Es wurde ein Runder Tisch Wasserstadt mit etwa 15 Mitgliedern eingerichtet, der nicht-öffentlich tagte. Neben Planer*innen, den Vertreter*innen der Stadt, des Grundeigentümers sowie der Wohnungswirtschaft als potenzielle Investoren waren auch Bürgervertreter*innen am Runden Tisch Wasserstadt beteiligt.

Abb. 3:
Diskussion der städtebaulichen Entwürfe am Runden Tisch

Quelle: plan zwei Stadtplanung und Architektur

Trotz anfänglichem Misstrauen auf Bürgerseite konnte im Laufe des Beteiligungsprozesses eine konstruktive Zusammenarbeit aufgebaut werden. Entscheidend hierfür waren die hohe Transparenz, die mit dem Wasserstadt-Dialog in Bezug auf das Planverfahren hergestellt wurde, sowie die Bereitschaft der Stadt, die ursprüngliche Planung infrage zu stellen und diese auf Basis der eingebrachten Anregungen aus der Bürgerbeteiligung grundlegend zu überarbeiten.

Eine besondere Herausforderung ist die lange Zeitspanne der Realisierung eines großen Bauprojektes wie die Wasserstadt Limmer. Der erste Bauabschnitt mit rund 550 Wohnungen ist noch im Bau und soll Mitte 2022 fertig werden. Die Planungen für den zweiten Bauabschnitt haben Ende 2021 begonnen. Es gilt, an die aufgebaute Beteiligungskultur beim ersten Bauabschnitt anzuknüpfen. Die handelnden Akteure auf Seiten der Stadtverwaltung sind allerdings nicht mehr die gleichen.

Abb. 4:
Der erste Bauabschnitt der Wasserstadt

Quelle: plan zwei Stadtplanung und Architektur

Erfolgsfaktoren

Strategischen Grundlagen transparent darstellen

Wenn schon die wohnungspolitischen Zielvorgaben in einem transparenten, partizipativen Verfahren entwickelt werden, ist dies eine gute Ausgangsbasis für die spätere Umsetzung von Wohnungsbauvorhaben. Fundierte Argumentationsgrundlagen stärken hier das städtische Gesamtinteresse gegenüber Partikularinteressen, aus dem unmittelbaren Umfeld von Neubauprojekten.

Offenheit für Beteiligung absichern

Die Spielräume für eine Beteiligung sind zu Beginn eines Verfahrens genau auszuloten. Es macht nur dort Sinn Bürgerbeteiligung zu starten, wo die Planungen tatsächlich noch offen für Anregungen, Ideen und Änderungen sind. Im Prozess muss deutlich werden, dass die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung ernst genommen werden. Ziel sollte es sein, Vertrauen aufzubauen – im besten Fall eine verlässliche Beteiligungskultur zu entwickeln, die bei allen Neubauprojekten Anwendung findet.

Passgenaue Konzepte entwickeln

Die Konzeptentwicklung sollte mit einer Übersicht über Themen und Akteure beginnen. Welche Themen sind für die zu Beteiligenden wichtig? Wer sind die wichtigen Multiplikatoren vor Ort? In Vorgesprächen geht es darum, Motive für Kritik und Widerstand zu erkunden. Wenn die Interessen der unterschiedlichen Seiten klar sind, lassen sich eher konstruktive Konfliktlösungen finden. Ratsam ist es auch, eine möglichst breite Beteiligung sicherzustellen und Interessierte auch über mögliche „Kritiker“ hinaus einzubeziehen, um den Dialog nicht von einseitigen Sichtweisen dominieren zu lassen.

Transparenz herstellen

Eine gute Kommunikation sorgt für Transparenz – früh, breit und kontinuierlich zu informieren und ansprechbar zu sein, ist eine Voraussetzung für einen guten Beteiligungsprozess. Dies kann zum Beispiel über eine Webseite oder im Projektverlauf über ein Begleitgremium aus Stakeholdern und Bürger*innen, das als Schnittstelle zwischen Kommune bzw. Vorhabenträger und Öffentlichkeit fungiert, gewährleistet werden. Ziel sollte es sein, dass auch wenn im Detail sicher nicht alle Einzelinteressen berücksichtigt werden können, auf jeden Fall „Verfahrensakzeptanz“ erreicht wird und nachvollziehbar ist, wie Wünsche und Ideen der Bürger*innen in die Planung und Abwägung einbezogen wurden.

6.
Liegenschaftspolitische Instrumente

Klaus Hoffmann

Bauland mobilisieren und schaffen

Liegenschaftspolitische Instrumente – Ankauf und Verwertung

1. Welche Möglichkeiten bestehen beim kommunalen Grunderwerb?

Das Städtebaurecht bietet den Kommunen verschiedene Instrumente für die Baulandmobilisierung: Nach dem Baugesetzbuch (BauGB) hat die Gemeinde die Möglichkeit, Bauland durch Neuaufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen auszuweisen, städtebauliche Verträge mit Privaten zu schließen, kommunale Vorkaufsrechte auszuüben oder städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen durchzuführen. Städtebauliche Maßnahmen können sowohl auf privaten als auch auf eigenen Flächen der Kommune erfolgen. Als Grundstückseigentümerin kann die Gemeinde stärkeren Einfluss nehmen, die mit der Baulandausweisung verbundenen städtebaulichen, sozialpolitischen, wohnungspolitischen, klimapolitischen und ökologischen Ziele durchzusetzen. Deshalb sollte die Baurechtsentwicklung mit einer kommunalen Liegenschaftspolitik verknüpft werden. Eine aktive Bodenpolitik ist Garant für eine nachhaltige Entwicklung in der Kommune.[1] Grundlage bilden dabei eine strategische Bodenvorratspolitik sowie kommunaler (projektbezogener) Zwischenerwerb, um als Gemeinde selbst Flächen an den Markt bringen zu können.

1.1 Strategische Bodenvorratspolitik

In diesem Fall kauft die Kommune Grundstücke – unabhängig von konkreten Planungsabsichten – kontinuierlich und frühzeitig an. Eine derartige langfristige Bodenvorratspolitik ermöglicht den Aufbau einer strategischen Flächenreserve (z.B. für künftige Ausgleichsflächen, Gemeinbedarfsflächen, landwirtschaftliche Tauschflächen oder spätere optionale Baulandentwicklungsflächen). Der Vorteil besteht darin, dass der Ankaufspreis durch den sehr frühen Erwerbszeitpunkt niedrig ist.

1.2 Projektbezogener Zwischenerwerb zur Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum

In diesem Fall kauft die Kommune die zu entwickelnden Grundstücke auf und übernimmt anschließend die Planung, Bodenordnung und Erschließung. Die städtebaulichen Entwicklungskosten finanziert die Kommune durch den Verkauf der voll erschlossenen Baugrundstücke. In diesem Fall wird die planungsbedingte Bodenwertsteigerung zur Deckung der Planungs-, Erschließungs-

1 Vgl. hierzu die Empfehlungen der Baulandkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ vom 02.07.2019, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/Handlungsempfehlungen-Baulandkommission.pdf?__blob=publicationFile&v=1/

und Folgekosten genutzt. Im Rahmen des Verkaufs der entwickelten Grundstücke wird die Umsetzung der mit der Baulandschaffung verbundenen Ziele vertraglich sichergestellt. Städtebauliche Bindungen zur Realisierung von begünstigtem Wohnraum durch den Erwerber der Flächen werden im Veräußerungsvertrag oder einem flankierenden städtebaulichen Vertrag gesichert.

1.3 Handlungsmöglichkeiten für bezahlbaren Wohnraum

Kommunale Grundstücke können in größerer Menge preisreduziert für bezahlbaren Wohnraum zur Verfügung gestellt werden. Gemeinden, die durch eine langfristige, vorausblickende Bodenvorratspolitik Flächen erworben haben, können auf eigenen Flächen ihre städtebaulichen und sozialpolitischen Zielsetzungen leichter realisieren. Zur Schaffung von „bezahlbarem Wohnraum" bieten sich dabei verschiedene Möglichkeiten an:

- Die Gemeinde kann im Rahmen eines Bewerberverfahrens oder einer Konzeptvergabe private Investoren suchen, denen sie die kommunalen Grundstücke unter bestimmten (städtebaulichen) Bedingungen verkauft. Anstelle von Höchstpreisvergaben stehen das Nutzungskonzept sowie soziale, ökologische und städtebauliche Kriterien bei der Preisgestaltung im Vordergrund. Im Kaufvertrag werden die Investoren verpflichtet, städtebauliche und soziale Vorstellungen der Gemeinde umzusetzen.
- Die Gemeinde, ein kommunales Unternehmen oder eine von der Kommune initiierte Wohnungsbaugenossenschaft können auf eigenen Flächen sozialen Wohnungsbau betreiben und diesen dauerhaft sicherstellen.
- Die Gemeinde kann eigene Flächen im Rahmen eines Erbbaurechts an Familien mit niedrigem oder mittlerem Einkommen oder an Baugenossenschaften vergeben.

1.4 Kommunalhaushaltsrechtliche Spielräume

Beim Ankauf von Grundstücken im Rahmen einer Baulandstrategie oder eines projektbezogenen Zwischenerwerbs sind die jeweiligen kommunalhaushaltsrechtlichen Spielräume zu beachten. Denn ohne die Sicherstellung der Finanzierung kann eine Gemeinde keine erfolgreiche Baulandstrategie betreiben. Hier gilt es zu überlegen, ob eine Finanzierung des Grunderwerbs im Zusammenhang mit einer Baulandentwicklung innerhalb des kommunalen Haushalts möglich ist und insoweit ausreichende Mittel zur Verfügung stehen.

Anderenfalls sollte über Alternativen nachgedacht werden: Hier kommt z.B. das Instrument eines revolvierenden Bodenfonds in Betracht, ein rechnerisch, zweckgebundener Sonderposten im Haushalt. Der Kauf und die städtebauliche Entwicklung der Grundstücke werden aus dem Fonds finanziert, in den wiederum die Erlöse aus den Grundstücksverkäufen fließen. In dem Bodenfonds können die Flächen dann als Sondervermögen bspw. eines kommunalen Eigenbetriebs oder einer kommunalen Eigengesellschaft bevorratet werden (Spars 2018).

1.5 Kommunale Baulandmodelle

Viele Kommunen haben ihr Engagement in der Baulandbereitstellung inzwischen durch eine flankierende Liegenschaftspolitik gestärkt.[2] Sie erstellen und beschließen integrierte Baulandstrategien, mit denen die hoheitlichen kooperativen planungs-, bau- und bodenrechtlichen Instrumente des Baugesetzbuches mit einer aktiven Bodenpolitik im Rahmen eines Baulandmodells verbunden werden. Im Rahmen von Baulandbeschlüssen („Grundsatzbeschlüssen") werden die „Spielregeln" für die künftige Baulandentwicklung in der Kommune definiert.

Liegenschaftspolitik und Baulandmobilisierung

Vorteile eines auf Ankauf basierenden Baulandmodells

- Steuerung langfristiger städtebaulicher und sozialpolitischer Zielsetzungen
- **Preisdämpfender Einfluss** auf die örtlichen Grundstückspreise
- Projektbezogener Zwischenerwerb zur Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum
- Haushaltsrechtliche Spielräume: Bodenwertentwicklung für kommunalen Haushalt nutzen (Kostenreduzierung im Bereich sozialer Wohnungsbau, Folgeeinrichtungen)
- Ankauf von **strategischen Flächenreserven** (Tauschflächen, Baulandentwicklungsflächen)

Hierzu werden vom Stadtrat oder Gemeinderat entsprechende Baulandbeschlüsse gefasst, mit denen die grundsätzlichen Rahmenbedingungen für eine Baulandstrategie, die Verfahrensweise und verschiedene Instrumente (Zwischenerwerb, städtebaulicher Vertrag, Flächenerwerbsquote etc.) zusammengefasst und auf die jeweiligen örtlichen Gegebenheiten und Möglichkeiten ausgerichtet werden.

2 Vgl. hierzu: Mehr Bauland für bezahlbaren Wohnungsbau – Gute Beispiele kommunaler Boden- und Liegenschaftspolitik, https://www.die-wohnraumoffensive.de/fileadmin/user_upload/pdf/Mehr_Bauland_bezahlbarer_Wohnungsbau_DV.pdf

Praxisbeispiel Baulandbeschluss

1. Ausgangsituation
Die Gemeinde N sieht sich einem anhaltenden Siedlungsdruck ausgesetzt. Die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum ist groß. Durch städtebauliche Planungen möchte die Gemeinde N eine verträgliche und sozial ausgewogene Weiterentwicklung der Gemeinde steuern. Die künftige Bereitstellung und Entwicklung von Wohnbauland soll dabei nach einheitlichen Verfahrensgrundsätzen erfolgen.

2. Anwendungsvoraussetzung
Die Schaffung neuer Baurechte für Wohnungen erfolgt durch die Gemeinde N nur dann, wenn sich der/die Grundstückseigentümer*in oder -erwerber*in, Investor, Vorhabenträger (nachfolgend: „Begünstigte") zuvor vorab vertraglich verpflichtet hat/haben, den nachfolgenden Maßgaben zuzustimmen.

3. Kommunaler Grunderwerb
Vor Beginn eines Planverfahrens kauft die Gemeinde N von den jeweiligen Eigentümer*innen mindestens (z.B. 50 %) der Flächen im potenziellen Plangebiet an. Mit dem Ankauf und dem späteren Verkauf der von der Gemeinde N zu erwerbenden Flächen sollen die mit der Planung jeweils verfolgten städtebaulichen Ziele i.S.d. § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB i.V.m. § 1 Abs. 6 BauGB (z.B. Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie der Erwerb angemessenen Wohnraums durch einkommensschwächere und weniger begüterte Personen der örtlichen Bevölkerung, Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere auch von Familien mit mehreren Kindern, die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen, die Eigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung, die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere die Bedürfnisse der Familien, der jungen, alten und behinderten Menschen, die Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und der Umbau vorhandener Ortsteile etc.) sichergestellt werden.

Für den Fall, dass sich die Begünstigten vertraglich zur Umsetzung der jeweiligen städtebaulichen Ziele auf den privaten Grundstücken in einem städtebaulichen Vertrag verpflichten, kann die Gemeinde N auf den Ankauf von Flächen im potenziellen Plangebiet verzichten.

Die Gemeinde N bezahlt beim Erwerb des Eigentumsanteils den jeweiligen Verkehrswert dieser Fläche zum Zeitpunkt des Erwerbs. Die Bestimmung des Verkehrswertes erfolgt durch einen von der Gemeinde N beauftragten Gutachter oder durch den Gutachteraus-schuss.

4. Weitere städtebauliche Bindungen erfolgen im Rahmen städtebaulicher Verträge i.S.d. § 11 BauGB, insbesondere z.B.

- Verpflichtung, einen bestimmten Anteil der Wohneinheiten oder der Geschossfläche für geförderten Wohnungsbau zu errichten
- Belegungs-, Besetzungs- oder Benennungsrechte der Gemeinde N bei gefördertem oder begünstigtem Wohnraum
- Mietpreisbindungen, insbesondere Vereinbarungen einer befristeten Höchstmiete zugunsten eines näher bestimmten Personenkreises
- Veräußerungsbeschränkungen und Eigennutzungsverpflichtungen für eine bestimmte Anzahl der zu errichtenden Wohneinheiten mit maximal zulässigem und festgelegtem Verkaufspreis bei der Errichtung von bezahlbarem Wohneigentum für die örtliche Bevölkerung

2. Welche Regeln gelten für den kommunalen Zwischenerwerb?

Viele Kommunen weisen neues Bauland nur dann aus, wenn sie vor dem Aufstellungsbeschluss über den Bebauungsplan sämtliche Grundstücke oder einen bestimmten Prozentsatz dieser Grundstücke im Plangebiet selbst erworben haben. Die Vorgabe in einem Baulandbeschluss, dass eine Bauleitplanung für private Flächen nur dann in Betracht kommt, wenn die Eigentümer*innen der Kommune vorher alle oder einen bestimmten Anteil von Flächen oder für Miteigentumsanteile veräußern, ist rechtlich möglich.[3]

2.1 Rechtliche Schranken beachten

Bei gemeindlichen Zwischenerwerbsmodellen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit einer beabsichtigten Bauleitplanung stehen, sind – wie auch bei städtebaulichen Verträgen gem. § 11 BauGB – rechtliche Schranken, insbesondere das Verbot der Planbindung gem. § 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB, das Koppelungsverbot und der Angemessenheitsgrundsatz (§ 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB), zu beachten.

Die Verknüpfung zwischen Grundstückserwerb und Baulandausweisung ist zulässig, wenn der kommunale Grundstückserwerb im Zusammenhang mit der geplanten Baulandausweisung städtebaulichen Zielen dient. Verfolgt eine Gemeinde dagegen mit dem Grunderwerb ausschließlich fiskalische Interessen mit dem alleinigen Ziel einer Abschöpfung der planungsbedingten Bodenwertsteigerung („Planungsgewinn"), besteht ein erhebliches rechtliches Risiko wegen eines Verstoßes gegen das Koppelungsverbot. Eine Kommune darf sich ihre Planungshoheit nicht „abkaufen" lassen.[4]

Kein Verstoß gegen das Koppelungsverbot ist dagegen anzunehmen, wenn der Grundstückserwerb zur Sicherung und Umsetzung der Ziele der Bauleitplanung dient. Hierbei kann auf die Wertungen des § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB abgestellt werden. Danach sind Verträge zur „Planverwirklichung", die auch als Förderungs-, Planverwirklichungs- oder Zielbindungsverträge bezeichnet werden, zulässig. Der projektbezogene Grunderwerb der Gemeinde zur Schaffung „bezahlbaren Wohnraums" oder zur Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen und zum Erwerb angemessenen Wohnraums durch einkommensschwächere oder weniger begüterte Personen der örtlichen Bevölkerung bilden derartige städtebauliche Ziele. Bei einem Zwischenerwerbsmodell, das vorrangig der Realisierung städtebaulicher Ziele dient, ist es zudem rechtlich nicht ausgeschlossen, dass der Gemeinde bei dem Zwischenerwerb ein Planungsgewinn verbleibt, da sie umgekehrt auch das Planungsrisiko trägt.

Bei den Verhandlungen mit den Eigentümer*innen sollte die Gemeinde aber immer deutlich machen, dass mit dem Erwerb von Flächenanteilen keine Zusage für ein bestimmtes Baurecht auf den verbleibenden Restflächen des/der Eigentümer*in verbunden ist, selbst wenn damit die Verkaufsbereitschaft gesteigert wird. Ein Ankauf von Flächen verbunden mit der Zusage, ein detailliert festgelegtes Baurecht auszuweisen, verstößt gegen das Koppelungsverbot und das Verbot der Planbindung. Vertragliche Zusagen einer Kommune, einen bereits feststehenden Bebauungsplan aufzustellen, zu ändern oder ein Bebauungsplanverfahren in bestimmter Weise zu fördern, sind unwirksam. Auf die

3 BGH, Urteil vom 02.10.1998 – 5 ZR 45/98 –, BauR 1999, 235.
4 OLG München, Urteil vom 19.01.2009 – 17 U 4711/08 –, BeckRS 2009, 87553.

Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bauleitplans besteht nach § 1 Abs. 3 Satz 2 und Abs. 8 BauGB kein Anspruch: Die Regelungen stellen ausdrücklich klar, dass derartige Ansprüche auch nicht durch Vertrag begründet werden können und dürfen. Damit soll eine unzulässige Verkürzung der gemeindlichen Planungshoheit verhindert werden, denn mit dem ergebnisoffenen Verfahren der gerechten Abwägung der durch die Bauleitplanung berührten öffentlichen und privaten Belange gem. § 1 Abs. 7 BauGB ist eine vertragliche Festlegung auf ein bestimmtes Ergebnis nicht zu vereinbaren. Ein diesbezüglicher Bebauungsplan wäre abwägungsfehlerhaft, der mit dem/der Eigentümer*in geschlossene Kaufvertrag nach § 134 BGB nichtig.

2.2 Bestimmung des Ankaufspreises

Werden die Flächen von der Gemeinde sehr frühzeitig angekauft, sind die Ankaufspreise niedrig. Sie liegen meist im Bereich der landwirtschaftlichen Qualität. Werden dagegen Flächen projektbezogen, im Rahmen eines Baulandmodells zu Beginn der Bauleitplanung angekauft, liegt der Ankaufspreis meist im Bereich von Bauerwartungsland (vgl. § 3 Abs. 2 ImmoWertV).

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, den Ankaufspreis für Grundstücke, die von der Gemeinde gekauft werden sollen, als feststehenden Betrag (Euro/m²) in einem Baulandbeschluss oder in verwaltungsinternen Regelungen festzulegen. Dies hat Signalwirkung auch im Hinblick auf die Gleichbehandlung aller Eigentümer*innen im Gemeindegebiet. Der Nachteil besteht allerdings darin, dass die Kommune nicht flexibel auf die Bedingungen des Einzelfalls

reagieren kann, insbesondere im Hinblick auf erhöhte Kosten der Baulandentwicklung in einem Baugebiet. Zudem gibt es – je nach Lage im Gemeindegebiet – regelmäßig unterschiedliche Wertigkeiten. Auch ist regelmäßig eine Anpassung der Ankaufspreise bei geänderter Marktlage erforderlich.

Der Kaufpreis sollte möglichst durch ein Wertgutachten eines Sachverständigen oder des Gutachterausschusses untermauert werden. Denn unzulässig sind Ankaufsverträge, bei welchen die Gemeinden im Vorfeld einer Baulandentwicklung Bauerwartungsflächen zu einem erheblich unter Wert liegenden Ankaufspreis erwerben und nach anschließender Baureifmachung die erworbenen Flächen weiterveräußern, um allein den Planungsgewinn „abzuschöpfen". Derartige Kaufverträge sind nach § 138 BGB regelmäßig sittenwidrig, wenn der Kaufpreis im Zeitpunkt des Vertragsschlusses den Wert des Grundstücks um mehr als die Hälfte unterschreitet.[5]

Für die Berechnung des angemessenen Kaufpreises ist das Zustandekommen des Vertrages maßgeblich. Bei Kaufoptionsverträgen ist Vorsicht geboten, wenn diese nur von Bauerwartungsland ausgehen, jedoch der Vertragsschluss erst nach Rechtsverbindlichkeit des Bebauungsplans erfolgt. Hier ist nicht auf den Zeitpunkt des Optionsvertrages, sondern auf den der Annahme des Kaufangebotes abzustellen[6]. Bei Annahme eines Kaufangebots erst nach

5 BGH, Urteil vom 12.01.1996 – V ZR 289/94 –, NJW 1996, 1204; BGH, Urteil vom 10.10.1997 – V ZR 74/96 –, NJW-RR 1998, 590; BGH, Urteil vom 02.10.1998 – V ZR 45/98 –, NJW 1999, 208; BGH, Urteil vom 05.10.2001 – V ZR 237/00 –, NJW 2002, 429; BGH, Urteil vom 19.07.2002 – V ZR 240/01 –, NJW 2002, 3165; BGH, Urteil vom 27.09.2002 – V ZR 218/01 –, NJW 2003, 283; BGH, Urteil vom 17.06.2005 – V ZR 220/04 –, NJW-RR 2005, 1418.

6 OLG München, Urteil vom 12.04.1999 – 31 U 5443/98 –, DNotI-Report 1999, 131.

Inkrafttreten des Bebauungsplans wäre der vereinbarte Kaufpreis für Bauerwartungsland unangemessen.

Die Vereinbarung eines unter dem ortsüblichen Marktwert liegenden Ankaufspreises kann allerdings gerechtfertigt sein, wenn die Gemeinde damit konkrete städtebauliche Ziele verbindet, bspw. ein Einheimischenmodell[7] oder ein vergleichbares Baulandmodell zur Schaffung von Wohnraum für junge Familien (Busse 2003; Bleutge 2005). Der Umstand, dass der vereinbarte Kaufpreis bei einer Einheimischenbindung unter demjenigen liegt, der am freien Grundstücksmarkt bezahlt wird, stellt keine unzulässige Gewinnabschöpfung dar, da die Gemeinde den „Sondermarktpreis" für Einheimischengrundstücke entrichtet. Allerdings kann nicht ein pauschaler Abschlag von bspw. 25 % oder 30 % bei Einheimischenmodellen gemacht werden. Vielmehr muss in jeder Kommune untersucht werden, ob und inwieweit der Sondermarktpreis für Einheimischengrundstücke unter demjenigen für Baugrundstücke ohne diesbezügliche Beschränkung liegt (Grziwotz 2008; Hoffmann 2022).

Um die Verkaufsbereitschaft von Eigentümer*innen im Rahmen einer langfristigen Bodenvorratspolitik der Gemeinde zu steigern, kommen auch Nachzahlungsverpflichtungen in den Kaufverträgen in Betracht. Hier kann festgelegt werden, dass der Kaufpreis für im Bereich der landwirtschaftlichen Qualität erworbene Flächen innerhalb eines längerfristigen Zeitraums (z.B. von 10–20 Jahren) nachträglich noch erhöht wird.

2.3 Umfang des kommunalen Flächenerwerbs

Rechtliche Vorgaben, in welchem Umfang die Gemeinden Flächen im Vorfeld einer Bauleitplanung ankaufen dürfen, gibt es nicht.

Ein vollständiger Erwerb der Flächen im Plangebiet hat den Vorteil, dass die Kommune über sämtliche Flächen verfügen und die Grundstücke entsprechend ihren städtebaulichen Zielvorstellungen vergeben kann.[8] Ob jedoch ein 100-prozentiger Zwischenerwerb in einer Kommune tatsächlich immer realisierbar ist, hängt von den jeweiligen örtlichen Voraussetzungen, insbesondere der Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer*innen, ab.

Häufig steigt die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer*innen in einer Gemeinde bei niedrigeren Ankaufsquoten zwischen 30 % und 50 %.[9] Bei einem derartigen Teilerwerb hat die Kommune zwar keine vollständige Verfügungsgewalt über das gesamte Plangebiet. Es ist jedoch davon auszugehen, dass bei Teilerwerbs-Modellen die Durchführung der Bauleitplanung eher in Betracht kommt als bei der Forderung nach einem 100-prozentigen Ankauf.

7 Einheimischenmodelle müssen allerdings den europarechtlichen Anforderungen genügen, die Auswahlkriterien müssen sich überwiegend auf sozioökonomische Faktoren stützen, vgl. EuGH, Urteile vom 08.05.2013 – Rs C-197/11 und C-203/11 –, DNotZ, 2013, 831.

8 Beispiel hierfür ist die Baulandvorratspolitik der Stadt Ulm: Neues Baurecht wird nur dann geschaffen, wenn der Boden zu 100 % der Stadt gehört. https://www.ulm.de/leben-in-ulm/bauen-und-wohnen/rund-ums-grundst%C3%BCck/grundst%C3%BCckspolitik

9 Vgl. hierzu das Baulandmodell der Stadt Münster: Baurecht für neue Vorhaben in Außenbereichen wird vorrangig dann geschaffen, wenn die Stadt zuvor mindestens 50 % der Fläche erworben hat. https://www.stadt-muenster.de/immobilien/wohnbaupotenzialflaechen/sozialgerechte-bodennutzung

Flächenprozentsatz beim Ankauf

- Keine rechtlichen Vorgaben, 100-prozentige Flächenverfügbarkeit als Voraussetzung grundsätzlich möglich
- Städtebauliche Rechtfertigung entscheidend
- Bei „Ankaufsquote“ zwischen 30 % bis 50 % kann Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer*innen häufig erreicht werden

3. Welche Vorgehensweise ist beim Flächenerwerb sinnvoll?

Die Verfügbarkeit geeigneter Flächen, d.h. deren räumliche Verfügbarkeit und die Verkaufsbereitschaft der Eigentümer*innen, ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Kommune überhaupt eine Bodenvorratspolitik betreiben kann. Um flexibel auf eine fehlende Verkaufsbereitschaft von Eigentümer*innen zu reagieren, sollten zudem geeignete bauleitplanerische Alternativen für eine städtebauliche Entwicklung vorhanden sein. Schließlich müssen die erforderlichen Finanzmittel (inner- oder außerhalb des kommunalen Haushalts) bereitgestellt und sinnvoll eingesetzt werden.

Sowohl für die langfristige Bodenvorratspolitik als auch den projektbezogenen Zwischenerwerb empfiehlt sich der Aufbau eines kommunalen Flächenkatasters, in dem Entwicklungsmöglichkeiten, aber auch Hemmnisse dargestellt werden.

Tab. 1

Kriterium	Beispiele
Tabukriterien	• Lage im Naturschutzgebiet, FFH- oder Vogelschutzgebiet • Lage im Überschwemmungsgebiet, Wasserschutzgebiet etc. • Siedlungsstrukturelle Insellage (fehlende Anbindung etc.)
erhebliche Widerstände	• hohe Lärmbelastung durch unmittelbare Nähe zu stark befahrenen Hauptverkehrsstraßen oder Schienenstrecken, Gewerbegebieten • Hauptgrünzug in seiner Funktion in Frage gestellt
mögliche Hemmnisse	• hoher Erschließungsaufwand (umfangreicher Straßenausbau, Kanalausbau etc.) zur äußeren Erschließung erforderlich • Vorrang der Innenentwicklung zu beachten
positive Förderfaktoren	• Anteil kommunaler Flächen bereits vorhanden • ein zentraler Versorgungsbereich/Ortszentrum ist fußläufig zu erreichen • ÖPNV-Anschluss etc.

4. Ist eine Beteiligung der Eigentümer*innen an der Wertschöpfung sinnvoll?

Durch eine Bauleitplanung steigt der Bodenwert der betroffenen Flächen („Planungsgewinn"). An sich verbleibt die planbedingte Wertsteigerung bei den privaten Eigentümer*innen. Beim kommunalen Ankauf der Flächen können dagegen die planungsbedingten Wertsteigerungen von der Kommune genutzt werden, um die Kosten der städtebaulichen Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen zu decken.

Die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer*innen ist in der Regel höher, wenn ihnen bei kommunalen Zwischenerwerbsmodellen ein bestimmter Anteil von Flächen im Plangebiet verbleibt und sie insoweit von der Bodenwertsteigerung profitieren. Hier gibt es verschiedene Möglichkeiten der Beteiligung der Eigentümer*innen an der Wertschöpfung:

- Selbstbehalt von Flächen im künftigen Plangebiet durch die Eigentümer*innen. Die Kommune legt dabei in ihrem Baulandbeschluss nur eine bestimmte Ankaufsquote (z.B. 50 %) fest.
- Rückübertragung von einzelnen Baugrundstücken nach der Entwicklung des Plangebiets an die Eigentümer*innen. Die Form und der Umfang der Rückübertragung können dabei unterschiedlich gestaltet werden. So kann im Ankaufsvertrag ein Rückkaufsrecht der Eigentümer*innen zu einem reduzierten Verkehrswert bzw. als Teil des ursprünglichen Kaufpreises geregelt werden. Bei derartigen Vertragsgestaltungen sind allerdings die Vorgaben des Kommunalrechts (z.B. Art. 75 Abs. 1 BayGO, § 92 Abs. 1 GemOBW, § 90 Abs. 3 GemONRW) sowie das Koppelungsverbot in Bezug auf die ergebnisoffene Bauleitplanung zu beachten.[10]

5. Wie können Regelungen des Erbbaurechts genutzt werden?

Die Kaufpreise für Baugrundstücke sind ein signifikanter Kostentreiber vor allem in den Ballungsräumen. Die Vergabe von Erbbaurechten bietet den Kommunen die Möglichkeit, preisdämpfend auf die hohen Bodenpreise einzuwirken.

Ein Erbbaurecht ist das Recht, auf einem Grundstück ein Bauwerk zu errichten oder zu unterhalten. Eigentümer*in ist während der Laufzeit des Erbbaurechtsvertrages der oder die Erbbauberechtigte. Erlischt das Erbbaurecht, wird das Bauwerk zum wesentlichen Bestandteil des Grundstücks, so dass die Gemeinde Eigentümerin des Bauwerks wird. Der Bauherr erhält eine angemessene Entschädigung für den Gebäuderestwert. Im Gegensatz zum Eigentum an einem Grundstück liegt der Verkehrswert von Erbbaurechten unter dem des Volleigentums. Die Laufzeit von Erbbaurechten wird regelmäßig für eine Dauer von 50 bis 99 Jahren festgelegt.

Vorteil einer Erbbaurechtslösung ist es, dass das Grundstück und damit verbundene Wertsteigerungen bei der Gemeinde verbleiben. Die Gemeinde kann dabei auch regelmäßig Zinseinnahmen generieren. Der marktübliche jährliche Erbbauzins liegt derzeit zwischen 1,5 % und 2 % des Verkehrswertes

10 Zum Koppelungsverbot s.o. Ziff. 2. Im Kaufvertrag dürfen keine detaillierten Festlegungen in Bezug auf die ergebnisoffene Abwägung des Bebauungsplans erfolgen.

des Erbbaurechtsgrundstücks. Die Gemeinde kann bei einer Erbbaurechtsbestellung im Rahmen eines Baulandmodells für sozial gebundenen Wohnraum auch einen Erbbauzins festlegen, der unter dem marktüblichen Erbbauzins liegt. Mit dem Erbbaurecht können somit auch soziale Zwecke verfolgt werden (vgl. § 27 Abs. 2, § 32 Abs. 2 ErbbauRG).

Bei der Vergabe von Grundstücken für den sozialen Wohnungsbau können zudem Mietpreisbindungen für die gesamte Dauer des Erbbaurechts erreicht werden, d.h. deutlich länger als beim Verkauf. Damit können städtebauliche Zielbindungen im Erbbaurechtsvertrag (Bauverpflichtung, Nutzung durch einkommensschwächere Haushalte) für die Dauer des Erbbaurechts langfristig sichergestellt werden.

Tab. 2:
Vor- und Nachteile des Erbbaurechts

Vorteile	Nachteile
• Keine Grundstückskosten beim Erwerber • Trotz geringer Einkommens- und Vermögenssituation können Einheimische Wohneigentum erwerben • Bindungsfristen länger als bei Vertragsmodell • Städtebauliche Bindungen auf die Dauer des Erbbaurechts • Erhalt der Vermögenswerte auf Dauer bei der Gemeinde • Dauerhafte Sicherung des städtebaulichen Ziels „Bezahlbarer Wohnraum für Einheimische“	• Keine Refinanzierung für Gemeinde bei eigenem Grunderwerb • Kein Eigentumserwerb durch Einheimische • Rückfall nach Auslaufen des Erbbaurechts

5.1 Wie kann die Vergabe kommunaler Grundstücke gestaltet werden?

Mit der Vergabe kommunaler Grundstücke kann die Umsetzung der städtebaulichen Ziele gesteuert werden. Dabei hat sich die sogenannte Konzeptvergabe als ein wirkungsvolles Instrument erwiesen. Die Vergabe erfolgt dabei in einem wettbewerblichen Verfahren, aber nicht nach dem höchsten Preis, sondern nach der besten Konzeptqualität. Die Gemeinde kann bestimmte wohnungs- und sozialpolitische, städtebauliche, architektonische und ökologische Zielsetzungen als Kriterien festlegen, die die Bewerber in Konzepte umzusetzen haben. Bei der Formulierung der Bewertungskriterien haben die Gemeinden einen breiten Spielraum. Die Vergabe kommunaler Grundstücke nach Konzeptqualität statt nach dem höchsten Preis ist dabei ein zentraler Schlüssel, um die städtebaulichen Ziele umzusetzen.

Kriterien bei der Konzeptvergabe

Wohnungspolitik
Soziale Wohnraumbindungen, besondere Angebote für Familien, Senioren, Menschen mit Behinderungen, Mobilitätskonzepte

Architektur/Nutzungen
Architektonische Qualität des Hochbaus, Nutzungskonzepte

Städtebau/Quartier/Freiraum
Städtebauliches Planungskonzept, Qualität der Erschließung und Freiraumplanung, Dichte, Flächenverbrauch

Ökologie/Energie/Verkehr
Energiestandard, Einsatz nachhaltiger Baustoffe, Konzept E-Mobilität etc.

5.2 Preis

Bei der Konzeptvergabe sollte der zu entrichtende Preis für das Grundstück nur eine untergeordnete Rolle spielen. Der Preis ist Teil der Bewertungsmatrix, enthält aber nur eine geringere Gewichtung. Inhaltliche Aspekte sollen dominieren und sind ausschlaggebend dafür, dass nach der besten Konzeptqualität der Zuschlag erfolgt.

Möglich ist auch die Festlegung eines gutachterlich ermittelten Festpreises, ohne dass eine Gewichtung bei der Bewertung erfolgt. Geprüft wird lediglich, ob sich Bietende zur Zahlung des Mindestpreises verpflichten. Die Zuschlagsentscheidung kann ausschließlich über die Konzeptqualität erfolgen.

5.3 Rechtliche Anforderungen bei Konzeptvergaben

Hier sind unterschiedliche Vorgaben des Kommunalrechts, europäischen Beihilfenrechts, Städtebaurechts, Vergaberechts und Vertragsrechts zu beachten. In Bezug auf die Festlegung eines Mindestkaufpreises sind kommunal- und beihilfenrechtliche Anforderungen relevant. Das Kommunalrecht (z.B. Art. 75 Abs. 1 BayGO, § 92 Abs. 1 GemOBW, § 90 Abs. 3 GemONRW) schreibt vor, dass die Gemeinde Vermögensgegenstände in der Regel nur zu ihrem vollen Wert veräußern darf. Ausnahmen sind (nur) zulässig, wenn sie der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen und eine zweckentsprechende Verwendung gesichert ist.[11]

Sollen Grundstücke unter Marktpreis veräußert werden, bedarf dies einer besonderen städtebaulichen oder sozialpolitischen Rechtfertigung. Denn Verstöße gegen die kommunalrechtlichen Vorschriften führen zur Nichtigkeit des Kaufvertrages und der Eigentumsübertragung.[12]

11 Vgl. BGH, Urteil vom 16.4.2010 – V ZR 175/09 –, NJW 2010, 3505.
12 BGH, Urteil vom 12.07.2013 – V ZR 122/12 –, NJW 2013, 3779; BayObIG, Beschluss vom 22.06.1995 – 2 Z BR 42/95 –, NVwZ-RR 1996, 342; OLG Karlsruhe, Beschluss vom 04.04.2012 – 11 Wx 111/11 –, BeckRS 2012, 9289.

Sollen Grundstücke unter Marktpreis veräußert werden, bedarf dies einer besonderen städtebaulichen oder sozialpolitischen Rechtfertigung. Denn Verstöße gegen die kommunalrechtlichen Vorschriften führen zur Nichtigkeit des Kaufvertrages und der Eigentumsübertragung.[13]

Bei der Veräußerung von Grundstücken an Unternehmen sind zudem die Vorschriften des EU-Beihilfenrechts zu beachten. Um eine Beihilfe zu vermeiden, muss das Grundstück (mindestens) zum beihilferechtskonform ermittelten Marktpreis veräußert werden. Marktpreis ist der Preis, zu dem ein privater Unternehmer an einen Dritten veräußern würde.[14] Zur Preisermittlung gibt es zwei anerkannte Wege: Die Grundstücksvergabe im bedingungsfreien Höchstpreiswettbewerb oder die Einholung eines Wertgutachtens. Eine Veräußerung unter Marktpreis bedarf jedenfalls grundsätzlich einer Anmeldung und Freigabe durch die EU-Kommission (Weiß 2019).

5.4 Verfahrensgestaltung

Die Verfahrensgestaltung hängt davon ab, ob die jeweilige Konzeptvergabe auch in den Anwendungsbereich des Kartellvergaberechts (§§ 97 ff. GWB) bzw. – unterhalb der EU-Schwellenwerte – des Haushaltsvergaberechts fällt. Die ursprünglich sehr weitgehende vergaberechtliche Rechtsprechung[15] zum Verkauf kommunaler Grundstücke mit städtebaulichen Bindungen ist durch das Urteil des EuGH („Helmut Müller")[16] und gesetzliche Klarstellungen in § 103 GWB zugunsten der Kommunen korrigiert worden. Danach ist der Verkauf von Grundstücken grundsätzlich ein Veräußerungsvorgang, kein vergaberechtlicher Beschaffungsvorgang, auch wenn damit mittelbare städtebauliche Zielbindungen verbunden sind. Anderes gilt allerdings, wenn in den Kaufvertrag eine einklagbare Bauverpflichtung aufgenommen wird, die Bauleistung von unmittelbarem wirtschaftlichem Interesse für den öffentlichen Auftraggeber ist und der Vertrag entgeltlich oder in Form einer Konzession geschlossen wird. Vergaberechtliche Vorschriften sind jedenfalls immer dann zu beachten, wenn im Rahmen einer Grundstücksveräußerung der Kommune zusätzliche Leistungen unmittelbar wirtschaftlich zugutekommen, sei es die Herstellung von Gebäuden oder öffentlichen Stellplätzen durch den Bieter (vgl. Hoffmann 2022: § 11 Rn. 59 ff.).

Auch wenn das Kartellvergaberecht nicht anwendbar ist, besteht bei der Verfahrensgestaltung keine völlige Freiheit. Die Gemeinde muss jedenfalls das verfassungsrechtliche Gebot der Gleichbehandlung, das allgemeine EU-rechtliche Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit sowie das europäische Freizügigkeits- und Marktzugangsrecht beachten.

13 BGH, Urteil vom 12.07.2013 – V ZR 122/12 –, NJW 2013, 3779; BayOblG, Beschluss vom 22.06.1995 – 2 Z BR 42/95 –, NVwZ-RR 1996, 342; OLG Karlsruhe, Beschluss vom 04.04.2012 – 11 Wx 111/11 –, BeckRS 2012, 9289.

14 EuGH, 16.12.2010 – C-239/09 –, BeckRS 2010, 91440.

15 Insbesondere die sog. „Ahlhorn"-Rechtsprechung des OLG-Düsseldorf, Beschluss vom 13.06.2007 – VII-Verg 2/07 –, NZBau 2007, 530.

16 EuGH, Urteil vom 25.03.2010 – C-451/08 –, Helmut Müller-GmbH/Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, NJW 2010, 2189.

Checkliste Konzeptvergabe

Grundsatzbeschluss Gemeinderat/Stadtrat:

- Konzeptvergabe ja oder nein,
- Bildung von Baulosen,
- Zeithorizonte klären

1. Verfahrensvorbereitung

- Bearbeitung der Zielsetzungen,
- Wertermittlung der Grundstücke,
- städtebauliche Rahmenbedingungen,
- Festlegung der Jury

2. Verfahrensgestaltung:

- Bekanntmachung,
- Kartellvergaberecht/Haushaltsvergaberecht, allgemeine Vergabegrundsätze

3. Bewerberauswahl

- Reservierung,
- Qualifizierung im Prozess,
- Verhandlungen

4. Vertrag

- Kaufvertrag mit städtebaulichen Bindungen,
- Erbbaurechtsvertrag,
- städtebaulicher Vertrag

Ablauf des Verfahrens – Gemeinde Musterhausen

- Januar 2022: Bekanntgabe der Konzeptvergabe
- 8 Wochen Interessenbekundungsverfahren
- 4 Wochen Prüfung der Eignungskriterien
- Mai 2022 Versand der Auslobungsunterlagen

- Bewerbungsphase
- 4 Wochen Vorauswahl durch Gemeinde und Fachplaner
- 4 Wochen Bewerbungsgespräche (2–3)

- Auswahl durch Sach- und Fachjury
- Beschluss Gemeinderat
- Reservierungszusage
- Planungsphase und Vertragsgestaltung
- Grundstücksverkauf nach Erteilung der Baugenehmigung und vertraglicher Sicherung des Konzeptes

Literatur

Spars, Guido (2018): Ein Bodenfonds muss her! Stetiger Anstieg oder Volatilität bei Bodenpreisen?, in: VHW (Hrsg.): Forum für Wohnungswirtschaft und Stadtentwicklung, H. 3/2018: 131, 134.

Busse, Jürgen (2003): Die Grenzen städtebaulicher Verträge mit Beispielen aus der kommunalen Praxis, in: BayVBl. 2003, 132.

Bleutge, Rolf (2005): Zum Koppelungsverbot beim Grunderwerb für Einheimische, in: MittBayNot 2005, 100.

Grziwotz, Herbert (2008): Baulandausweisung und Abschöpfung des Planungsgewinns, in: BayVBl. 2008, 709.

Hoffmann, Klaus (2022), in: BeckOK BauGB, Spannowsky/Uechtritz, 54. Edition, § 11 Rn. 11.1.

Weiß, Holger (2019): Die Konzeptvergabe von Grundstücken als städtebauliches Gestaltungsinstrument zur Schaffung von Wohnraum, in: Uwe Brandl et al. (Hrsg.): Wohnen im ländlichen Raum für alle – Ein Handlungsleitfaden für Rathäuser, Heidelberg: 263 ff.

Andreas Nienaber

Strategische Bodenpolitik: Wie Kommunen Wohnen wieder bezahlbar machen können am Beispiel Münster

Dass Wohnen bezahlbar bleiben oder wieder werden muss, ist Konsens in Politik und Gesellschaft. Dass das Gemeinwohl dabei im Vordergrund stehen sollte und der freie Markt mit seiner Gewinnorientierung nicht dazu beiträgt, inzwischen auch. Wie aber der Weg dorthin bestritten werden kann, ist bei Expert*innen und Politik schon umstrittener. Reicht es zum Beispiel aus, einfach mehr zu bauen? Hierzu ein Blick in die Statistik:

Seit 2011 steigt die Zahl der in Deutschland fertiggestellten Wohnungen jährlich an, 2020 waren es mit rund 306.000 Wohnungen 4,6 % mehr als im Jahr zuvor (Statistisches Bundesamt)[1]. 2015 stand Münster laut Postbank-Studie sogar auf Platz 1 in Sachen Neubau mit 14 % Steigerung des Bestandes innerhalb von 15 Jahren, noch vor Potsdam und München.[2] Aber auch bei den Preisen liegt Münster weit vorne, um 12,3 % zogen die Immobilienpreise 2020 an[3], die Mieten stiegen in Münster zwischen 2016 und 2020 um knapp 18 %.[4]

Diese wenigen Zahlen lassen bereits vermuten, dass ein „Mehr" an Wohnungen in Städten mit einem hohen Nachfrageüberhang wie München, Potsdam oder auch Münster keineswegs zu bezahlbaren Mieten und erschwinglichen Grundstückspreisen führt. Und auch wenn Kommunen durch Förderungen ermöglichen, dass ein Teil dieses neuen Wohnraums bezahlbar ist, greift dieses Instrument allein zu kurz. Denn Investoren ermöglichen bezahlbares Wohnen nur auf Zeit. Ist die Förderhöchstdauer verstrichen, fallen die günstigen Wohnungen unwiderruflich dem freien Markt zu und der Kommune bleibt nur eines: neue Wohnungen zu fördern.

1. Boden lässt sich nicht vermehren

Wenn es aber nicht reicht, einfach mehr Wohnungen zu bauen und mehr Wohnraum zu fördern, wie kann dann langfristig bezahlbarer Wohnraum geschaffen werden? Hierzu müssen Kommunen ihren Blick zwingend weiten und neben dem Wohnungsmarkt den vorgelagerten Bodenmarkt in eine strategische Planung einbeziehen. Denn nur wenn Kommunen gezielt liegenschaftlich steuern, haben sie eine Chance, bezahlbaren Wohnraum auch nachhaltig zu schaffen.

Boden ist nicht vermehrbar. Daher liegt der Schlüssel auch in der Verfügbarkeit des Bodens. Nur wenn die entsprechenden Grundstücke vorhanden

1 https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/05/PD21_250_31121.html
2 Postbank-Studie „Wohnatlas 2016 – Leben in der Stadt".
3 Postbank Wohnatlas 2021.
4 Mietspiegel der Stadt Münster.

sind, können Kommunen diese auch aktiv zu Bauland entwickeln. Zentral ist dabei zunächst die Frage, welche Flächen einer Kommune zur Verfügung stehen und wie sie an neue geeignete Bodenflächen gelangt. Genauso wichtig im zweiten Schritt ist aber auch, wie diese Grundstücke vergeben werden, um langfristig die kommunalen Steuerungsmöglichkeiten zu erhalten.

1.1 Sozialgerechte Bodennutzung Münster

Der Rat der Stadt Münster hat 2014 mit dem Konzept der Sozialgerechten Bodennutzung Münster (SoBo Münster) den Weg dafür geebnet, die Stadt in eine aktive Position zu bringen, um die kommunale Planungshoheit beim Bauland auszuüben.

Mit dem Modell hat sich die Stadt Münster zum Ziel gesetzt, für alle ihre Bürger*innen lebenswert zu bleiben. Dabei sollen folgende sozial- und wohnungspolitische Ziele erreicht werden:

- Ausreichend Bauland für öffentlich gefördertes und förderfähiges Wohnen, aber auch Zugang für breite Kreise der Bevölkerung zum Eigentum
- Angemessene Wohnraumversorgung für Menschen mit Behinderungen, Senior*innen und Menschen mit Migrationsvorgeschichte
- Urbane, sozial gemischte Wohnquartiere für verschiedene Ziel- und Einkommensgruppen mit neuen gemeinschaftlichen Wohnformen
- Ökologische Verbesserung durch Verringerung der Pendler*innenströme und durch energetisch optimiertes Bauen

In Münster werden etwa 33,5 % der Stadtfläche für Siedlung und Verkehr genutzt – es existieren weite Außenbereiche, in denen es bislang kein Baurecht zu Wohnzwecken gibt. Dem trägt das Modell SoBo Münster Rechnung – mit unterschiedlichen Regelungen für den innerstädtischen Bereich sowie das Umland. Bei beiden gilt: Neben der aktiven Rolle der Stadt selbst werden auch die privaten Akteure in die Verantwortung genommen.

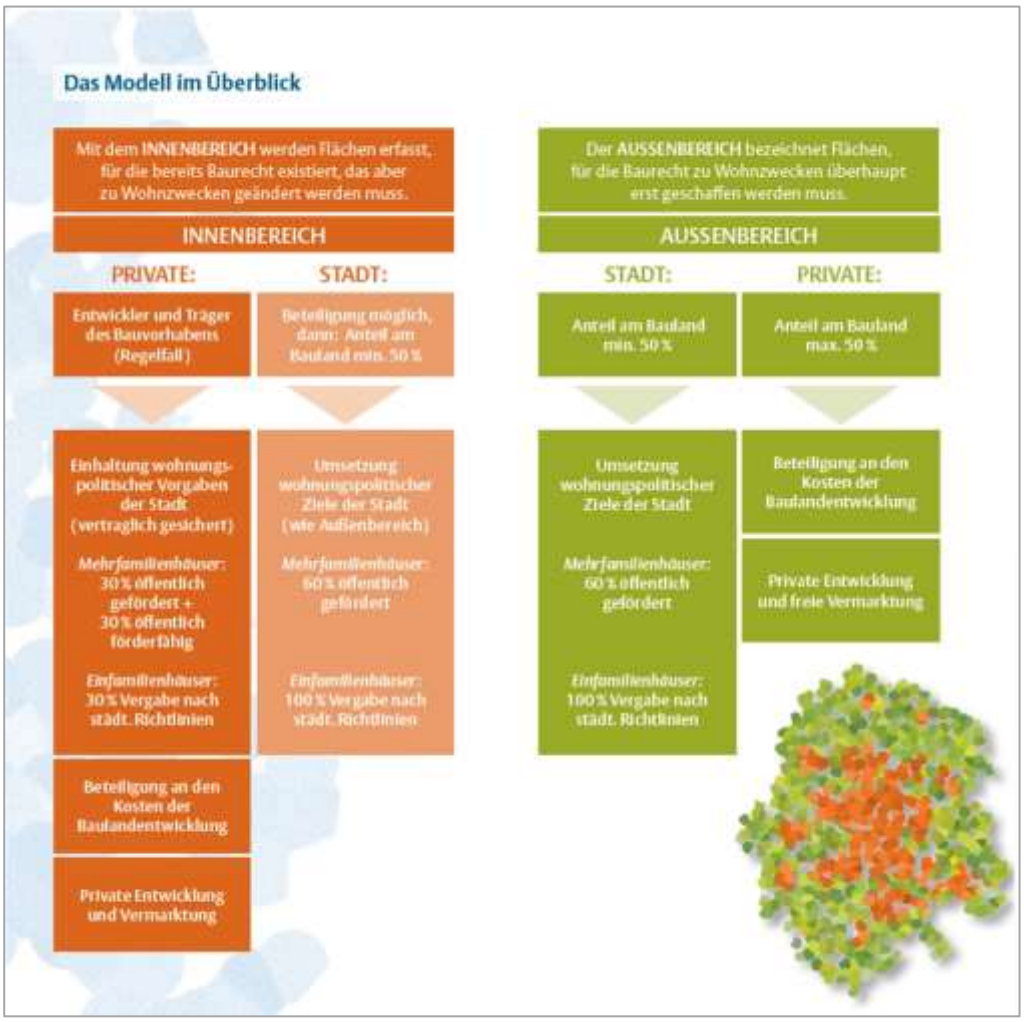
Im Innenbereich der Stadt, dort wo bereits Baurecht besteht, es aber noch zu Wohnzwecken geändert oder erweitert werden muss, müssen sich die Eigentümer*innen verpflichten, mindestens 30 % öffentlich geförderten und 30 % förderfähigen Wohnraum zu errichten und 30 % der Einfamilienhäuser nach den städtischen Vergabekriterien zu vergeben.

In den Außenbereichen der Stadt greift ein liegenschaftspolitischer Ansatz: Neues Baurecht für Wohnzwecke entsteht nur dann, wenn die Stadt mindestens 50 % der Fläche erworben hat. Dabei werden die Ankaufspreise in fairen Verhandlungen mit den Eigentümer*innen für die Grundstücke transparent und nachvollziehbar ermittelt. Basis ist der jeweilige Bodenrichtwert, von dem sämtliche im Rahmen der Baulandentwicklung entstehenden Kosten abgezogen werden. Nach diesem sogenannten Residualwertverfahren entsteht nach Abzug dieser Kosten ein Residuum, das dem Ankaufspreis entspricht. Ziel der Stadt ist es dabei nicht, Gewinne zu erzielen, sondern auf die sogenannte „schwarze Null“ zu kommen.

Ein gegebenenfalls verbleibender privater Flächenanteil kann – nach Kostenbeteiligung an der Baulandentwicklung – privat vermarktet werden. Das bedeutet, in Münster entstehen keine neuen rein privaten Baugebiete mehr, in denen Baugrund allein nach Höchstpreis vergeben wird. Und auch die Erfahrung in Münster zeigt, dass die Verkäufer*innen privater Flächen das städtische Modell unterstützen – ein Großteil verkauft seine Flächen zu 100 % an

die Stadt und verzichtet ganz auf eine eigene private Entwicklung und Vermarktung. Seit 2014 hat die Stadt Münster so mehr als 100 ha künftiges Bauland angekauft, darunter vier große Baugebiete in den Außenbezirken. In den kommenden Jahren sollen auf den angekauften Flächen mehr als 6.000 Wohneinheiten entstehen.

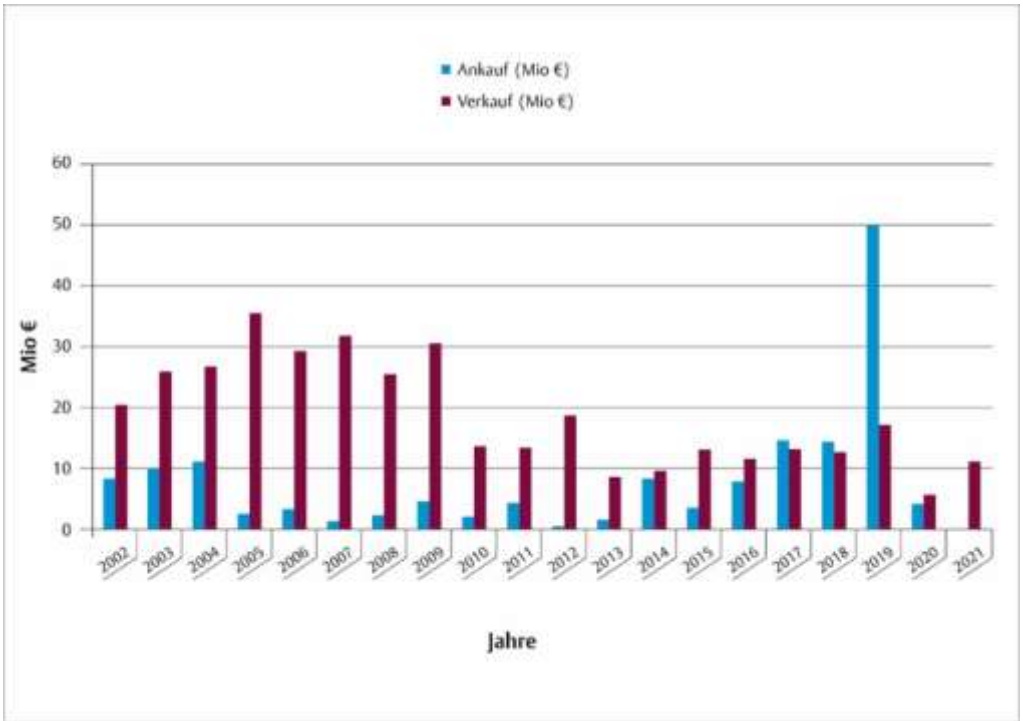
Abb. 1:
Bei der Sozialgerechten Bodennutzung in Münster werden für den Innen- und Außenbereich unterschiedliche Vorgehen angewandt



Quelle: Stadt Münster.

Grundsätzlich aber gilt in Münster: Innenbereich vor Außenbereich. Das bedeutet, dass zunächst alle Möglichkeiten im innerstädtischen Bereich genutzt werden, um Wohnraum zu schaffen. Aktuell entstehen in Münster rund 75 % der neu errichteten Wohnungen im Innenbereich sowie 25 % im Außenbereich.

Abb. 2:
An- und Verkäufe in Münster von 2002 bis 2021



Quelle: Stadt Münster.

In Abb. 12 ist ablesbar, dass die Stadt Münster im Jahr 2005 aus der liegenschaftlichen Baulandentwicklung ausgestiegen ist. Der Rat hatte beschlossen, dieses Feld dem Markt zu überlassen. Während ab 2005 viele Flächen verkauft und kaum Boden angekauft wurden, hat sich die Strategie seit 2014 mit Einführung der Sozialgerechten Bodennutzung gewandelt und das Verhältnis umgekehrt. 2019 wurden vier große Gebiete für rund 50 Mio. Euro angekauft, die nun zu Bauland entwickelt werden.

2. Grundstücke gezielt vergeben

Neben dem Ankauf von Boden ist die Vergabe der vorhandenen Grundstücke zentral. Auch hier stellt sich die Frage, wie Kommunen nach der Vergabe von Grundstücken möglichst langfristig Einfluss nehmen können, um auch zukünftigen Generationen die aktive liegenschaftliche Steuerung zu ermöglichen.

Kommunen haben hier sowohl Gestaltungsspielräume, was die Vorgaben zur Nutzung der Grundstücke betreffen als auch bei der Frage, ob der Boden überhaupt verkauft werden soll.

3. Revival des Erbbaurechts

Als Alternative zum Verkauf, bei dem das Grundstück unwiderruflich aus den Händen gegeben wird, konnte das Instrument des Erbbaurechts und damit der „Verkauf auf Zeit“ in den letzten Jahren ein Revival erleben. Die Vorteile liegen auf der Hand: Grundstücke werden nur für eine bestimmte Dauer zur Nutzung, zum Beispiel für 60 Jahre, vergeben und fallen dann zurück an die Kommune oder die weitere Nutzung wird vertraglich neu geregelt.

Auch Münster hat das Erbbaurecht 2019 mit einem Beschluss des Rates gestärkt. Damit werden Grundstücke im innerstädtischen Bereich grundsätzlich nur noch im Erbbaurecht vergeben, zu wichtig sind solche Flächen für Nutzungen in der Zukunft. Auch Mehrfamilienhausgrundstücke, die öffentlich geförderten Wohnraum bieten, werden nicht mehr verkauft. Hier soll eine langfristige Förderung sichergestellt werden. Entweder fallen die Grundstücke nach 60 Jahren an die Stadt zurück – der Eigentümer oder die Eigentümerin enthält dann eine Entschädigung für das Gebäude. Oder Stadt und Eigentümer*in verlängern den Erbbaurechtsvertrag und verhandeln ggf. neu über geförderten Wohnraum.

Die Frage, ob eine Vergabe von solchen Grundstücken im Erbbaurecht auf dem Markt akzeptiert wird, hat die Stadt Münster bei einer Konzeptvergabe mit gefördertem Wohnungsbau getestet. In der Ausschreibung wurden Kauf und Erbbaurecht als Alternativen angeboten, allerdings mit der Prämisse: Sollte nur ein Bieter oder eine Bieterin das Erbbaurecht wählen, erhält dieser oder diese automatisch den Zuschlag. Das Ergebnis war: Bei fast allen Angeboten wurde das Erbbaurecht gewählt.

Auch bei strategisch wichtigen Grundstücken, wie zum Beispiel solchen, die neben Kitas oder Schulen liegen und perspektivisch für künftige Erweiterungen benötigt werden könnten, wird in Münster nur noch das Erbbaurecht angewandt. Nur klassische Einfamilienhausgrundstücke sowie Flächen für freifinanzierte Mehrfamilienhausbebauung werden weiterhin verkauft.

Abb. 3:
Im Baugebiet Nordkirchenweg in Münsters Süden werden acht Einfamilienhaus-Grundstücke im Erbbaurecht vergeben, da sie an eine Kita angrenzen und damit strategisch wichtig sind

Foto: Stadt Münster/MünsterView.

3.1 Grundstücksvergabe: Gemeinwohl statt Höchstpreis

Gerade in Märkten mit hohem Nachfrageüberhang stellt sich die Frage: Wer erhält denn den knappen Boden? Und zu welchen Konditionen und Bedingungen?

Während auch für Kommunen jahrelang die Prämisse galt, einen möglichst hohen Preis mit den Verkäufen zu erzielen, hat sich ein Wandel vollzogen, bei dem nun das Gemeinwohl im Vordergrund steht. Zu kurzfristig gedacht sind die rein fiskalischen Überlegungen: Wenn Wohnraum teurer wird, steigt auch die Bedürftigkeit der Menschen; die Kommunen müssen mehr Wohngeld

und Sozialhilfe zahlen, im schlimmsten Fall wird Wohnen für einige Bevölkerungsgruppen so unbezahlbar, dass die Pendler*innenbewegungen zunehmen oder sogar die Obdachlosigkeit steigt.

In Münster werden Grundstücke für Einfamilienhäuser daher nach festen transparenten Kriterien vergeben, die vor allem soziale Aspekte beinhalten: Die Anzahl der Kinder, pflegedürftige Angehörige, das Engagement im Ehrenamt, die Größe der aktuellen Wohnung oder auch die Nähe zum Arbeitsort nehmen Einfluss darauf, wer ein Grundstück erhält. 70 % der Grundstücke eines Baugebietes erhalten dabei Bewerber*innen mit einem Einkommen, das die Einkommensgrenze des sozialen Wohnungsbaus um maximal 30 % überschreitet. Die restlichen 30 % gehen an Bewerber*innen, deren Einkommen um mehr als 30 % höher liegt. Verkauft werden die Grundstücke zum gegenüber dem freien Markt vergünstigtem Festpreis. Dieser liegt durchschnittlich 20 % unterhalb des Bodenrichtwertes. Der festgelegte Basispreis verringert oder erhöht sich zudem je nach Einkommen und Anzahl der Kinder.

Diese Kriterien sollen vor allem sicherstellen, dass diejenigen Familien eine Chance auf ein Eigenheim erhalten, die auf dem freien Markt kaum eine hätten. Dabei geht die Entwicklung vom freistehenden Einfamilienhaus hin zu verdichteten Strukturen wie Reihenhäusern oder Wohnhöfen, um die vorhandenen Flächen möglichst gut zu nutzen.

3.2 Niedrigste Startmiete oder bestes Konzept entscheidet

Auch Grundstücke für Mehrfamilienhäuser werden in Münster nicht mehr nach Höchstgebot, sondern per Festpreis vergeben. Ein Entscheidungskriterium ist hier das sogenannte Gebot auf Startmiete. Dabei erhält diejenige Investorin den Zuschlag, die die niedrigste Startmiete bietet. Dass auch die sogenannte zweite Miete kostengünstig bleibt, wird durch Vorgaben bei den Energiestandards gewährleistet. So ist in Münster der Gebäudeenergiestandard „KfW Effizienzhaus 40“ seit Oktober 2021 Pflicht.

Kommunale Selbstverpflichtung bei der Vergabe städtischer Grundstücke ist darüber hinaus, dass mindestens 60 % der Nettowohnfläche geförderter Wohnraum sein muss. Geprüft wird bei jeder Vergabe darüber hinaus, ob die Mietpreisbindung über die gesetzlich vorgegebene Dauer von 25 oder 30 auf 40 Jahre erhöht werden kann.

Ein weiteres Instrument zur Vergabe von Grundstücken ist die Konzeptvergabe. Es handelt sich dabei um Ausschreibungsverfahren, in denen die Qualität der eingereichten Konzepte anhand von festgelegten Kriterien (soziale, räumliche und technische Innovationen) bewertet wird. Dabei werden die Grundstückspreise zu Beginn des Verfahrens gutachterlich ermittelt und häufig auf dieser Basis fixiert.

3.3 Beispiel Ermlandweg: Wohnen, Kita und Flüchtlingsunterkunft

Am Ermlandweg in Münsters Norden zwischen Innenstadt und dem Stadtteil Kinderhaus wurde 2018 ein 7.870 m² großes Grundstück per Konzeptvergabe ausgeschrieben. Fünf Mehrfamilienhäuser sollten dort entstehen, 60 % des Wohnraums müssen öffentlich gefördert sein. Zudem sollten eine Kindertageseinrichtung mit vier Gruppen sowie eine Flüchtlingsunterkunft

für Familien integriert werden. Für die Vergabe war ein Erbbaurecht mit einer Laufzeit von 60 Jahren geplant.

Bewertet wurden die eingereichten Konzepte nach vorab festgelegten Kriterien:

Qualität des Entwurfs	70 %
Unterkriterien	
• Qualität des städtebaulichen und architektonischen Konzeptes (Baumassengliederung, Raumbildung, Baukörpergestaltung, nachhaltige Material- und Farbwahl	40 %
• Qualität des Nutzungskonzeptes (Organisation der Grundrissgestaltung – Wohnraumangebote, konfliktarme Mischung der Nutzergruppen – Störungstoleranz, Vorschlag eines Mobilitätskonzeptes)	40 %
• Funktionalität der Erschließung	10 %
• Qualität der Freiraumgestaltung	10 %
Höhe der Startmiete freifinanzierter Wohnflächen	30 %

Sechs Bieter*innen haben sich beworben, den Zuschlag erhielt die Aachener Siedlungs- und Wohnungsgesellschaft, die 2021 mit dem Bau begonnen hat. Startmiete für die freifinanzierten Wohnungen wird hier 8,50 Euro pro Quadratmeter sein – vergleichbare Wohnungen liegen in Münster aktuell bei rund 12 Euro pro Quadratmeter.

3.4 Gemeinschaftliches Wohnen fördern

Konzeptvergaben werden auch bei der Vergabe von Grundstücken für gemeinschaftliches Wohnen angewandt. Gemeinsam ein Wohnprojekt planen und bauen, mehrere Generationen unter einem Dach vereinen, bezahlbaren Wohnraum schaffen – gemeinschaftliches Wohnen bietet viele Vorteile und wird immer stärker nachgefragt. Die Stadt Münster hat im Oktober 2019 daher beschlossen, gemeinschaftsorientierte, genossenschaftliche und inklusive Wohnprojekte aktiv zu fördern. In Zukunft wird in allen Baugebieten daher grundsätzlich ein Anteil der Grundstücke für Mehrfamilienhäuser für gemeinschaftliche, inklusive und genossenschaftliche Wohnformen angeboten. Vergeben werden die Grundstücke zum Festpreis, in einem Ausschreibungsverfahren wird das beste Konzept nach festgelegten Kriterien gesucht. Dabei spielt insbesondere der Mehrwert für das Quartier eine Rolle. Betreut werden interessierte Wohngruppen aber seitens der Stadt bereits vorab, mit individueller Beratung zu Konzept und Architektur, Förderungs- und Finanzierungsmöglichkeiten oder rechtlichen Vorgaben.

Abb. 4:
Im stadtnahen Baugebiet „Markweg“ werden 2022 die letzten Grundstücke ausgeschrieben: ein Grundstück für ein Mehrfamilienhaus für öffentlich geförderte Wohnungen mit Gebot auf die niedrigste Startmiete sowie ein Grundstück für gemeinschaftliche Wohnformen per Konzeptvergabe

Foto: Stadt Münster/MünsterView.

3.5 Beispiel Mehrgenerationenprojekt „Mehr als Wohnen“ in Münster-Mecklenbeck

2017 hat die Stadt Münster ein 2.400 qm großes Grundstück in Münster-Mecklenbeck an die Investorengemeinschaft Czaykowski und Brun vergeben. Gemeinsam mit dem Verein „Mehr als Wohnen – Mecklenbeck e.V.“ wurde ein Mehrgenerationen-Wohnprojekt geschaffen, bei dem die Mieter*innen gemeinsam ihr Zuhause gestaltet haben. Vorausgegangen ist ein Ausschreibungsverfahren der Stadt Münster, in dem die Konzepte nach besonderen Kriterien für gemeinschaftliche Wohnformen bewertet wurden:

Folgende Bewertungskriterien wurden angewandt:

Qualität der Projektidee	50 %
Unterkriterien	
• Leitmotiv für das gemeinschaftliche Wohnen	35 %
• Art der Wohnform/Organisation der Grundrissgestaltung	25 %
• Qualität der Architektur inkl. Freiraumgestaltung/Städtebaulicher Bezug	20 %
• Strahlkraft für den gesamten Sozialraum/Stärkung des Quartiers	20 %

Qualität des gruppenbezogenen Konzeptes	50 %
Unterkriterien	
• Projektorganisation/Prozessmanagement	30 %
• Verbindlichkeit der Interessentenzusage	30 %
• Qualifizierung beteiligter Akteure/Referenzen	25 %
• Einschaltung einer professionellen Projektbetreuung	15 %

Darüber hinaus konnten Bonuspunkte für besonderes Engagement erworben werden, wie z.B. Überschreitung der energetischen Standards, besondere Aussagen zur Nahmobilität (z.B. Carsharing) oder wenn vor Ablauf von 40 Jahren keine Wohnungen zu Eigentumswohnungen werden.

„Mehr als Wohnen“ hat mit seinem Konzept überzeugt. Inzwischen sind die 30 Wohnungen – mehr als die Hälfte der Wohnungen sind öffentlich gefördert – bezogen. Und auch die Investorin selbst wohnt in dem neu geschaffenen Wohnprojekt.

Abb. 5: Gemeinschaftlich wohnen: Im Rahmen des Mehrgenerationen-Wohnprojektes „Mehr als Wohnen“ sind in Münster-Mecklenbeck dreißig Mietwohnungen plus eine Gemeinschaftswohnung entstanden

Foto: Mehr als Wohnen – Mecklenbeck e.V.

3.6 Vorgaben setzen – Vertrauen herstellen – den Markt testen

Damit ihre Liegenschaftspolitik Wirkung zeigt, hat die Stadt Münster auf einen Dreiklang gesetzt: klare Vorgaben geben, Vertrauen aufbauen und den Markt testen. 2014 hat der Rat die Sozialgerechte Bodennutzung Münster einstimmig beschlossen und damit ganz eindeutige Vorgaben für Ankauf und Vergabe von Flächen und die Schaffung von neuem Baurecht gemacht. In vielen Gesprächen mit den Eigentümer*innen wurde deutlich, dass diese sich ihrer Verantwortung bewusst sind und der Stadt viel Vertrauen entgegenbringen. Die Stadt hat die unterschiedlichen liegenschaftlichen Instrumente zudem umfassend getestet: Lassen sich Investoren auf Vergaben im Erbbaurecht und höhere Mietpreisbindungen ein? Wie ist das Interesse für gemeinschaftliche Wohnprojekte?

Die Erfahrung zeigt dabei, dass Kommunen durchaus einen großen Spielraum haben, mit einer strategischen Bodenpolitik in den Markt einzugreifen und ihn im Sinne des Gemeinwohls zu beeinflussen. In Münster werden in den kommenden Jahren die angekauften Flächen zu großen Baugebieten entwickelt, bei denen die unterschiedlichen Vergabeinstrumente dann zum Standard werden – immer mit dem Ziel, langfristig bezahlbaren Wohnraum zu schaffen.

Arne Kuchenbecker

Liegenschaftspolitische Instrumente zur Bodenbevorratung in der Freien und Hansestadt Hamburg

1. Bodenpolitik der Freien und Hansestadt Hamburg

1.1 Ziele des aktuellen Senats

Von der etwa 755 km² großen Fläche des Stadtgebietes hielt die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) zum Ende des Jahres 2021 etwa 49 % im Eigentum. Der städtische Grundbesitz verteilt sich dabei auf das sog. Allgemeine Grundvermögen, die Verwaltungsvermögen der Fachverwaltungen und Bezirksämter sowie verschiedene Sondervermögen im Kernhaushalt. Darüber hinaus befindet sich ein weiterer großer Teil des Immobilienbesitzes bei der Hamburger Konzernholding HGV, der Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH, unter deren Dach die meisten städtischen Unternehmen zusammengefasst sind.

Das Bestreben der aktuellen Senatspolitik ist, den städtischen Anteil am Hamburger Grundvermögen mittelfristig zu vergrößern. Seit 2019 werden deshalb auf der Grundlage eines Bürgerschaftsbeschlusses verstärkt städtische Grundstücke im Erbbaurecht vergeben. Dabei orientiert sich die Vergabe im Erbbaurecht an dem Maßstab: Je zentraler, je größer und je stärker in städtischen Besitz eingebunden eine Fläche ist, desto wahrscheinlicher ist ihre Vergabe im Erbbaurecht.

Mit dem Ziel der städtischen Bodenbevorratung soll bezahlbares, preisgedämpftes und klimagerechtes Wohnen ermöglicht werden. Um den aktuell angespannten Wohnungsmarkt zu entlasten und ein Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage zu schaffen, ist die Maßgabe, jedes Jahr Baugenehmigungen für mindestens 10.000 Wohneinheiten auf privaten und städtischen Flächen zu erteilen.

Um die Flächeneffizienz auf der innerstädtischen, endlichen Ressource „Boden“ zu steigern und somit die oben genannte Zielvorgabe des Senats erfüllen zu können, wird die Maßnahme verfolgt, prioritär eine Innenentwicklung vor der Außenentwicklung umzusetzen – bedeutet eine Priorisierung der baulichen Nachverdichtung in bereits erschlossenen Siedlungsbereichen. Zu den Instrumenten einer Innenentwicklung zählt eine höhere Bebauung, das Aufstocken von Bestandsgebäuden sowie das Schließen von Baulücken.

Ein besonderer Schwerpunkt in der operativen Umsetzung liegt in der sogenannten Magistralen-Entwicklung, d.h. der Weiterentwicklung der großen Ein- und Ausfallstraßen der Stadt. Entlang der Magistralen, wo in den 50er- bis- 70er-Jahren oft lediglich ein- bis dreigeschossig gebaut wurde, lässt sich längerfristig ein erhebliches Potenzial für den Neubau von Wohnraum heben. In dem 2019 stattgefundenen Internationalen Bauforum der Stadtentwicklungsbehörde für Wohnen (BSW) wurden dazu entsprechende Ent-

wicklungsräume identifiziert und Entwicklungsvorschläge erarbeitet. In vielen Fällen sollen hier veraltetes Planungsrecht in Form von alten Baustufen- oder Durchführungsplänen durch neue Bebauungspläne ersetzt und so eine qualitätsvolle Nachverdichtung ermöglicht werden.

1.2 Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG)

Der LIG ist für alle An- und Verkäufe (einschließlich Erbbaurechtsbestellungen) bebauter und unbebauter Immobilien des Kernhaushalts der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) zuständig. Entbehrliches Grundvermögen der Fachverwaltungen (VV=Verwaltungsvermögen) übernimmt der LIG gegen Buchwerterstattung an die abgebende Verwaltungseinheit in sein Anlagevermögen (AGV=Allgemeines Grundvermögen).

Mit dem Blick auf das Gesamtimmobilienportfolio der Stadt (einschließlich das der städtischen Unternehmen) steuert der LIG über sein Portfoliomanagement das eigene Immobilienportfolio. Entsprechend den Anforderungen und der Bedarfe erarbeitet er Lösungsszenarien, die für politische Entscheidungen vorbereitet werden. Dies umfasst sowohl Szenarien, die in der Folge strategische Immobilienankäufe wie auch Verkäufe/Erbbaurechtsbestellungen bedingen. Gleiches gilt für Immobilien, die mittel- und langfristig im Bestand verbleiben und insoweit nach immobilienwirtschaftlichen Gesichtspunkten zwischenvermietet oder -verpachtet werden. Mit der entsprechenden Nutzungsstrategie werden Vertriebsabteilung bzw. Bestandsmanagement beauftragt. Juristische, betriebswirtschaftliche, personalwirtschaftliche und organisatorische Kompetenzen werden bedarfsweise von der Abteilung Steuerung und Service in die Geschäftsprozesse eingebracht. Komplexere und langlaufende Projekte werden abteilungsübergreifend organisiert und durch entsprechende Immobilienkoordinatorinnen und -koordinatoren gesteuert. Alle Abteilungen arbeiten eng aufeinander abgestimmt, workflowbasiert und werden dabei durch entsprechende elektronische Fachverfahren unterstützt.

Der LIG ist mit seinen rund 200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Teil der Hamburger Finanzbehörde und zuständig für die in Abb. 1 dargestellten Aufgabengebiete.

Abb. 1:
Abteilungen des LIG

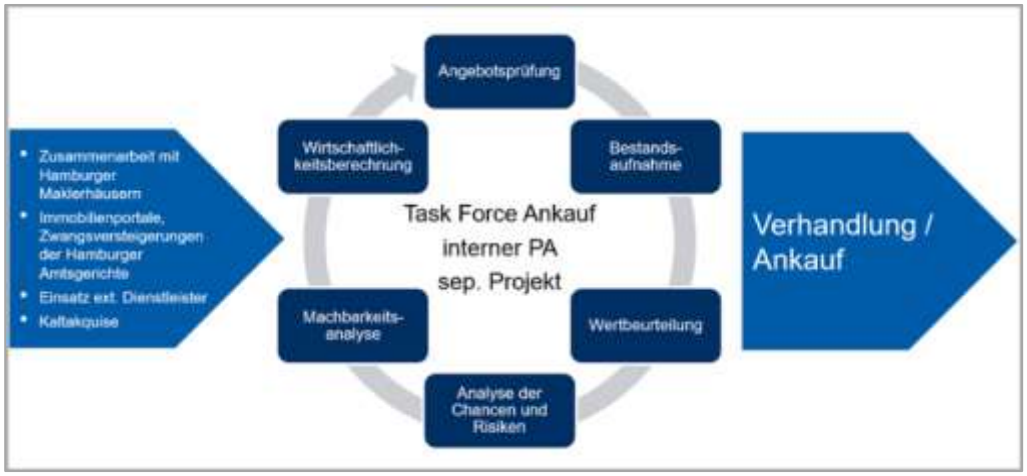
© LIG

2. Liegenschaftspolitische Instrumente

2.1 Strategischer Ankauf

Hamburg hat eine lange Tradition der Bodenbevorratung. Ein nicht unwesentlicher Teil des heutigen Immobilienbesitzes der Stadt wurde bereits in den ersten 20 Jahren des vorigen Jahrhunderts erworben. Eine Binsenweisheit, jedoch in der öffentlichen Diskussion oft nicht beherzigt, ist die Regel: „Über den strategischen Ankauf spricht man nicht." Dass die Stadt als Planrechtsgeberin und maßgebliche Gestalterin bzw. Impulsgeberin der Stadtentwicklungsvorhaben alle wesentlichen Hebel selbst in der Hand hat, ist hinlänglich auch in der Immobilienwirtschaft bekannt. Entsprechend wirken öffentliche Äußerungen maßgeblicher Funktionsträger direkt auf die Immobilienpreise (insbesondere in einer Stadt wie Hamburg mit seinem angespannten Immobilienmarkt).

Abb. 2:
Strategischer Ankauf – Arbeitsprozess



© LIG

In der Regel werden deshalb Ankaufsvorhaben innerhalb der Verwaltung nicht breit diskutiert, sondern nach Möglichkeit zwischen dem LIG, den Planungsämtern der sieben Hamburger Bezirke (kommunale Ebene) sowie der Stadtentwicklungsbehörde (Landesebene) vertraulich besprochen. Auf der Basis möglicher Entwicklungsszenarien berechnet der LIG in der Folge mögliche Ankaufspreise. Dafür werden in Anfangs-Endwert-Rechnungen ausgehend vom derzeitigen Bodenwert vom künftigen Entwicklungswert alle Entwicklungs- und Vermarktungskosten abgezogen.

Mit dem auf diese Weise errechneten maximalen Ankaufspreis geht der LIG auf entsprechende Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümer zu und versucht, bebaute oder unbebaute Immobilien zu erwerben und die Stadt auf diesem Wege für die zukünftige Entwicklung mit geeigneten Potenzialen zu bevorraten.

Dass trotz aller Bemühungen um gewünschte Ankaufsobjekte viele Versuche scheitern, hängt vor allem mit der aktuellen Zinspolitik sowie dem Mangel an sicheren und renditestarken Anlagealternativen für die derzeitigen Eigentümerinnen und Eigentümer zusammen. In diesem Sinne wird der Erfolg der freihändigen Ankäufe durch die Stadt maßgeblich vom volatilen Finanzmarkt in der Privatwirtschaft beeinflusst. Der städtische strategische Ankauf beobachtet stets zum einen die Bewegungen auf dem privaten Markt, hat die Zielsetzungen des Senats im Blick, leitet daraus Ankaufsstrategien ab und

vereint diese mit den wirtschaftlichen Maßgaben (beispielsweise der Landeshaushaltsordnung).

Alle An- und Verkäufe werden in der Kommission für Bodenordnung (KfB), einem von der Hamburgischen Bürgerschaft für diesen Zweck eingesetzten, vertraulich tagenden Gremium, beschlossen. Vertreterinnen und Vertreter aller Bürgerschaftsparteien sowie der sieben Hamburger Bezirksversammlungen kontrollieren auf diesem Wege die Immobiliengeschäfte der Stadt. Herausragende Immobilienankäufe werden im Einzelfall auch durch Senatsbeschluss herbeigeführt.

Neben dem Ankauf von Perspektivflächen für die Stadtentwicklung kauft der LIG auch Büroimmobilien oder andere Gewerbeobjekte für die künftige Büroraumversorgung der städtischen Verwaltungen und für stadtentwicklungspolitische Großprojekte (u.a. die Verlegung des Fernbahnhofs Altona, den Neubau eines Fernbahnhofs am Diebsteich, die Entwicklung der Science City Hamburg Bahrenfeld) sowie für Unterkünfte Geflüchteter während der Flüchtlingskrise 2015/16 an.

Zur Berechnung möglicher Ankaufspreise für Büroimmobilien mit langfristiger Halteabsicht nutzt der LIG die Berechnungsmethodik des Discounted-Cash-Flow (DCF) in der Regel auf der Grundlage einer 30-jährigen Betrachtung, bei der alle künftigen Ein- und Ausgaben auf einen Bewertungsstichtag hin kapitalisiert bzw. abgezinst werden. Auf diesem Wege lassen sich der vermutliche Zeitpunkt des Reinvests ermitteln und ggf. die Wirtschaftlichkeit darstellen – mindestens aber das wirtschaftliche Risiko bemessen. Die Finanzierung aller Ankäufe von Immobilien mit Entwicklungspotenzial erfolgt aus dem Wirtschaftsplan und damit aus dem Eigenkapital des LIG. Das Eigenkapital wiederum speist sich aus Gewinnen im Zusammenhang mit Desinvestitionen z.B. Immobilienverkäufen, Erbbaurechtszinsen, Vermietungen und Verpachtungen ein.

2.2 Wiederkaufsrechte/Erbbaurechte

Insbesondere in den 20er-Jahren des vergangenen Jahrhunderts wurden bei Verkäufen viele Wiederkaufsrechte für die FHH grundbuchlich gesichert. Entsprechend der o.g. Grundsätze der aktuellen Bodenpolitik der FHH übt der LIG Wiederkaufsrechte für Wohnimmobilien aus und bestellt in vielen Fällen gleichzeitig ein neues Erbbaurecht für die betroffenen Flächen. Um insbesondere den bisherigen Eigentümerinnen und Eigentümern den Wechsel zum Erbbaurecht zu erleichtern, wurden entsprechend die Bedingungen angepasst. Die Zusicherung von Mietpreisbindungen, die Zusicherung der Nichtweiterveräußerung sowie die Nachverdichtung im Bestand von Seiten der zukünftigen Erbbaurechtsnehmenden führen zu entsprechenden Abschlägen beim Bodenwert, der dem Erbbaurechtszins zugrunde liegt. Die FHH bietet im Gegenzug Rangrücktritte im Grundbuch zugunsten neuer einzutragender Grundschulden sowie eine Verlängerung der Laufzeiten auf künftig bis zu 99 Jahre bei einem aktuell im bundesdeutschen Vergleich sehr niedrigen Erbbaurechtszins in Höhe von 1,5 % für Wohnimmobilien an. Bei Gewerbeobjekten mit Wiederkaufsrechten entscheidet die Stadt über mögliche Umnutzungen und übt ggf. ihr Wiederkaufsrecht, wie im folgenden Beispiel dargestellt, in Einzelfällen aus:

Beispiel Neue Gröninger Straße

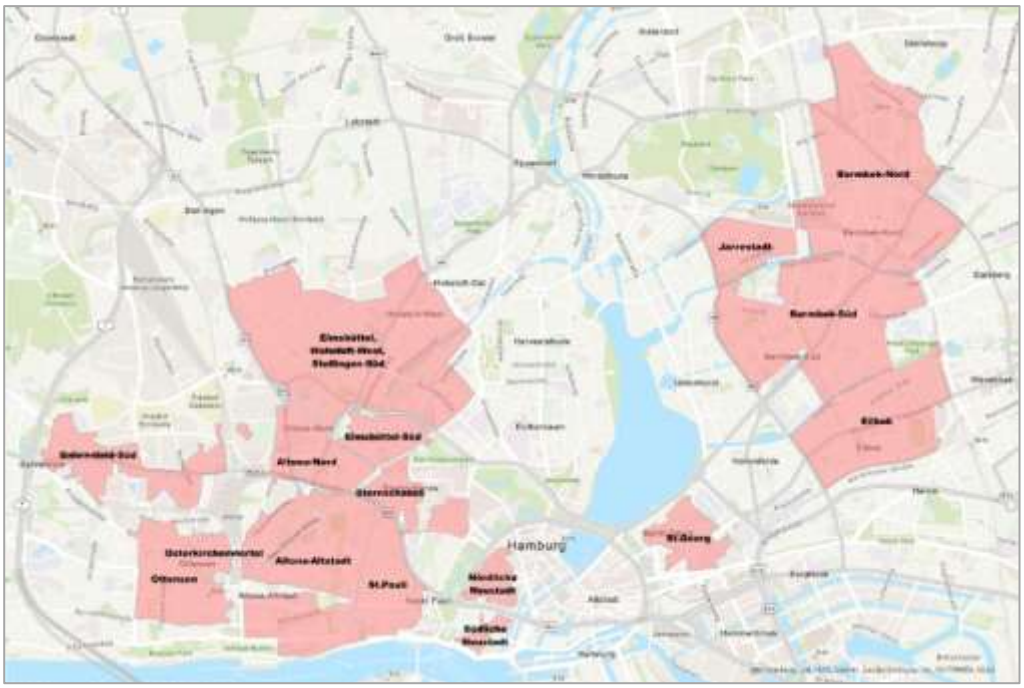
Im Mai 2018 hat die Stadt von ihrem Wiederkaufsrecht Gebrauch gemacht: Das monofunktionale Parkhaus wird im Jahr 2022 einem Bauprojekt mit vielfältigen Nutzungen zur Quartiersbelebung weichen. In diesem Fall war die Wiederkaufsverpflichtete eine städtische Gesellschaft (Sprinkenhof GmbH). Im Jahre 2019 schrieb der LIG in einer Konzeptausschreibung unter Berücksichtigung des Themenfelds „Energieeffizienz, Klima und Nachhaltigkeit" das Grundstück im Erbbaurecht aus. Vergeben wurde die Immobilie an die Genossenschaft Gröninger Hof eG i. G. Die Genossenschaft plant dort ca. 70 Wohnungen im Mietwohnungsbau (60 % davon öffentlich gefördert) sehr unterschiedlicher Größe, eine integrierte Baugemeinschaft, ein begrünntes Dach, Gemeinschaftsräume für das Quartier und die Nachbarschaft, Gewerbeflächen für Einzelhandel sowie kulturelle Angebote, die sich ebenfalls mit Themen der Stadtentwicklung und der Nachhaltigkeit auseinandersetzen.

2.3 Vorkaufsrechte

2.3.1 Vorkaufsrechte in Gebieten Sozialer Erhaltungsverordnungen

Zum Schutz der Bevölkerungsgruppen, die im besonderen Maße von einer Verdrängung aus den Wohnquartieren infolge unverhältnismäßig stark steigender Mieten betroffen sind, nutzt die FHH das im BauGB vorgesehene Mittel der Festlegung von Gebieten Sozialer Erhaltungsverordnungen (SozErhVO). Aktuell sind 16 Verordnungen (in den Flächenländern sind es Satzungen) in Kraft.

Abb. 1: Übersicht Soziale Erhaltungsverordnungen in Hamburg, Stand März 2022



© Freie und Hansestadt Hamburg, Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung Datenlizenz Deutschland – Namensnennung – Version 2.0 (www.govdata.de/dl-de/by-2–0)

Nachdem das Bundesverwaltungsgericht am 9. November 2021 die Ausübungspraxis der Vorkaufsrechte in Gebieten mit Sozialer Erhaltungsverordnung in einem Berliner Fall für rechtswidrig erklärt hat, gibt es derzeit Bestrebungen auf Bundesebene, eine entsprechende Änderung des BauGB herbeizuführen. Der Hamburger Senat unterstützt diese Initiative u.a. gemeinsam mit den Großstädten Berlin und München.

Voraussetzung für die Festsetzung einer Sozialen Erhaltungsverordnung ist die begründete Annahme der Gefährdung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung. Diese liegt vor, wenn die drei Faktoren Verdrängungspotenzial, Aufwertungspotenzial und Verdrängungsdruck gleichzeitig festzustellen sind: Das Verdrängungspotenzial wird aus jenen Anteilen der Bevölkerung in einem Gebiet abgeleitet, für die in Folge modernisierungsbedingter Mietsteigerungen oder anderer Maßnahmen wie Nutzungsänderungen oder Umwandlungen in Eigentumswohnungen adäquater Wohnraum nicht mehr im bisherigen Umfang zur Verfügung stehen würde. Hiervon können große Teile der Bevölkerung (auch mittlere Einkommensschichten) betroffen sein. Bevölkerungsgruppen, die vor ihrem sozioökonomischen Hintergrund grundsätzlich Schwierigkeiten beim Zugang zum Wohnungsmarkt haben, sind darüber hinaus besonders verdrängungssensibel. Das Aufwertungspotenzial beschreibt, ob bzw. in welchem Umfang die Aufwertung des Gebäudebestands in einem Gebiet aufgrund der baulichen Ausgangssituation überhaupt möglich bzw. wahrscheinlich ist. Der Verdrängungsdruck bildet die Investitionsbereitschaft und Nachfragesituation in dem Gebiet ab, insbesondere durch Bevölkerungsgruppen, die in der Lage wären, auch höhere Mieten für modernisierte Wohnungen zu zahlen oder Eigentum zu erwerben.

Für die Prüfung und Entscheidung zu den Erfordernissen einer Vorkaufsrechtsausübung hat Hamburg ein schnelles und effizientes Verfahren entwickelt, das sich an der Rechtsauslegung von vor der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts am 9. November 2021 orientiert. Vor diesem Hintergrund wird hier die Hamburger Praxis bei der Prüfung und Ausübung von Vorkaufsrechten in Gebieten mit SozErhVO aus der Zeit vor dem Berliner Urteil dargestellt. Sollte es zu einer Novellierung des BauGB in dieser Frage kommen, müsste die unten dargestellte Praxis daraufhin überprüft und ggf. angepasst werden.

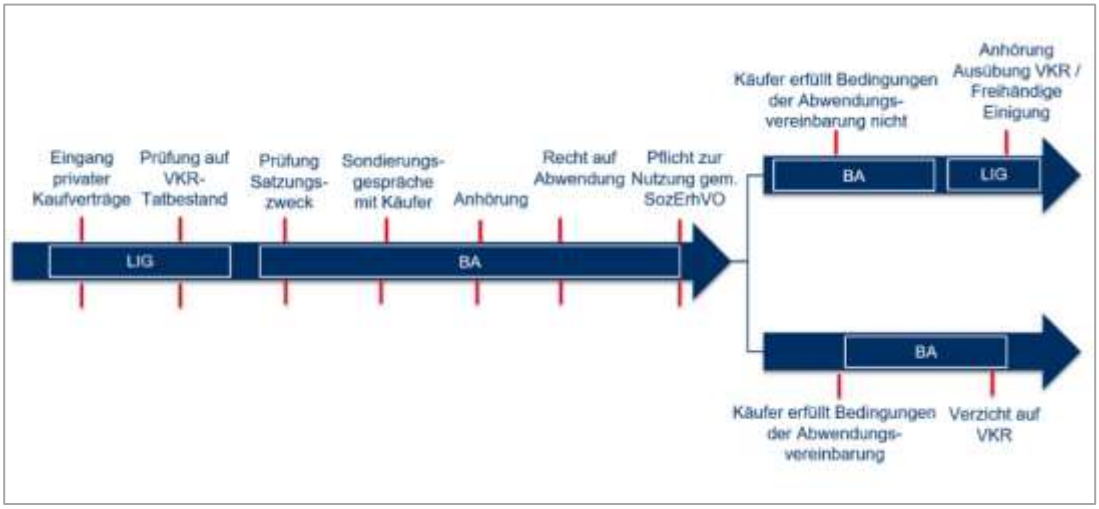
Alle privaten Grundstückskaufverträge innerhalb des Stadtgebietes der FHH werden zentral durch den Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen auf Vorkaufsrechtstatbestände und etwaige Ausschlussgründe geprüft, sobald die Mitteilung der Notariate zu den Kaufabschlüssen eingeht.

Liegt kein Ausschlussgrund vor und das Grundstück im Gebiet einer Sozialen Erhaltungsverordnung, werden die jeweils für das Areal zuständigen Bezirksämter einbezogen. Diese sind für die Einzelfallprüfung zuständig hinsichtlich der Frage, ob der Erwerb dem Satzungszweck zuwiderlaufen könnte, z.B. durch spekulative Absichten, Anträge auf Erteilung von Abgeschlossenheitsbescheinigungen, Kündigung von Mietverhältnissen etc. Anschließend führt das Bezirksamt Sondierungsgespräche mit dem Käufer/der Käuferin und die Anhörung durch.

Der Käufer/die Käuferin hat nach § 27 Abs. 1 BauGB die Möglichkeit der Abwendung des Vorkaufsrechtes, über die sie im Rahmen der Anhörungspflicht informiert werden. Der Vorkauf kann abgewendet werden, wenn sich die Kaufpartei verpflichtet, das Grundstück so zu nutzen und zu unterhalten, dass das Ziel der SozErhVO nicht beeinträchtigt wird (§ 27 Abs. 1 Satz 1 BauGB). In diesem Fall wirkt das zuständige Bezirksamt darauf hin, mit dem Käufer eine entsprechende Abwendungsvereinbarung nach § 27 Abs. 1 Satz 1 BauGB als

öffentlich-rechtlichen Vertrag zu schließen. Durch die unterzeichnete Abwendungsvereinbarung werden die Gründe für eine beabsichtigte Intervention in den privaten Kaufvertrag ausgeräumt, die Ziele des Senats, vorrangig Verdrängungseffekten in diesen Stadtteilen entgegenzuwirken und weitere Verluste von noch verbliebenem günstigem Wohnraum einzudämmen, durch einen privaten Investor eingehalten.

Abb. 2:
Ablaufschema für die Prüfung und ggf. Ausübung von Vorkaufsrechten in Gebieten mit Sozialer Erhaltungsverordnung bis zum 9. November 2021



© LIG

2.3.2 Vorkaufsrechte im Zusammenhang mit Vorbereitender Untersuchung – Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Die FHH hat zur Unterstützung wichtiger Stadtentwicklungsprojekte in verschiedenen Stadtgebieten Vorkaufrechtsverordnungen nach BauGB § 25 Abs. 1 Satz 1 erlassen. Auf der Grundlage dieser Verordnungen übt die FHH regelmäßig ihr Vorkaufsrecht an bebauten und unbebauten Grundstücken aus und sichert so die geplanten Maßnahmen: z.B. im Bereich der zukünftigen Science City Hamburg Bahrenfeld, am Fernbahnhof Altona, am neuen Fernbahnhof Diebsteich und auch an Hot Spots der Magistralenentwicklung durch die Ausübung des Vorkaufsrechts oder auch im Rahmen freihändiger Kaufvertragsschlüsse für entsprechende bebaute und unbebaute Immobilien. Die Bereitschaft der Immobilieneigentümerinnen und Immobilieneigentümer in diesen Bereichen auch außerhalb des Vorkaufsrechts direkt an die FHH zu veräußern, ist wahrnehmbar größer als im sonstigen Stadtgebiet. Insofern spricht der LIG in diesen Bereichen systematisch die entsprechenden Eigentümerinnen und Eigentümer der Schlüsselimmobilien an.

Abb. 3:
Rot gekennzeichnet die Festsetzungsgebiete für eine Vorkaufrechts-verordnung im Bereich der Science City Hamburg Bahrenfeld

© Freie und Hansestadt Hamburg, Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung Datenlizenz Deutschland – Namensnennung – Version 2.0 (www.govdata.de/dl-de/by-2–0)

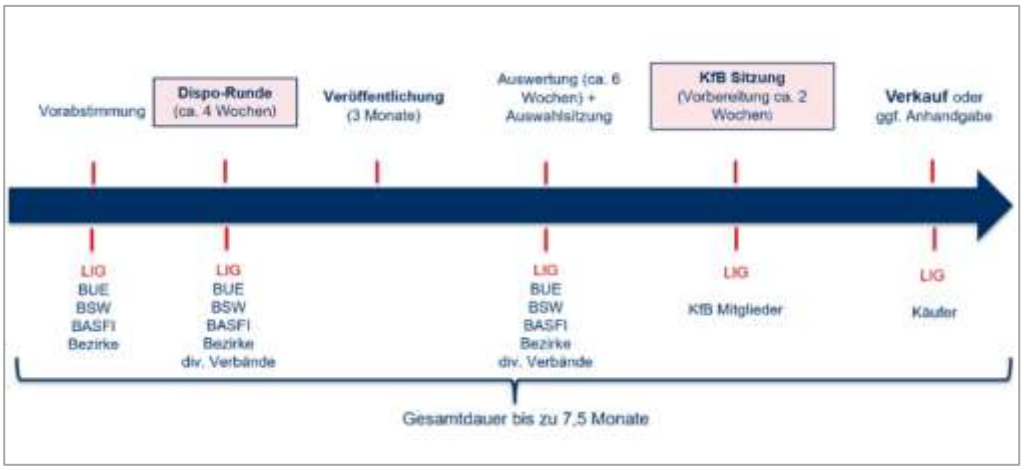
2.4 Konzeptausschreibungen

Die FHH vergibt ihre städtischen Wohnungsbaugrundstücke schon seit über zehn Jahren in der Regel im Rahmen von Konzeptausschreibungen, inzwischen vornehmlich im Erbbaurecht. Auf diesem Weg werden auf den städtischen Grundstücken wesentliche wohnungspolitische, sozialpolitische sowie umweltpolitische Ziele des Senats umgesetzt sowie eine qualitätsvolle Stadtentwicklung sichergestellt. War bisher die Regel, dass bei der Bieterauswahl 70 % durch das Konzept und 30 % durch den Preis bestimmt wurden, werden inzwischen auch Konzeptausschreibungen im Verhältnis 80 % für das Konzept und 20 % für den Preis durchgeführt, wobei bei einer geplanten Erbbaurechtsbestellung das Gebot auf den Erbbaurechtszins erfolgt.

Die Verteilung der im Auswahlverfahren zu vergebenen Punkte erfolgt i.d.R. nach folgendem Schema:

- Wohnungspolitik (280 Punkte), z.B. Drittelmix (1/3 geförderter Wohnungsbau, 1/3 freifinanzierter Wohnungsbau, 1/3 Eigentumswohnungen); besondere Angebote für Familien, Senioren, Menschen mit Behinderungen; Mobilitätskonzepte
- Städtebau (280 Punkte), z.B. städtebauliche und architektonische Qualität; Qualität der Erschließung und Freiraumplanung; Qualität der Planungswettbewerbe
- Energieeffizienz und Nachhaltigkeit (140 Punkte), z.B. Energiestandard, Einsatz nachhaltiger Baustoffe etc.
- Die verbleibenden 300 Punkte entfallen auf den gebotenen Preis.

Abb. 4:
Darstellung des Ablaufs einer Konzeptausschreibung in der FHH



© LIG

Ein Praxisbeispiel ist das im Hamburger Norden gelegene Pergolenviertel, das auf einer 27 ha großen Fläche Raum für rund 1.700 Wohnungen bietet. 60 % der Wohnungen sind öffentlich gefördert (1. und 2. Förderweg mit Schwerpunkt auf dem 2. Förderweg), davon 10 % Baugemeinschaften. 40 % der Wohnungen sind freifinanziert und teilen sich prozentual auf in 10 % Eigentumsbaugemeinschaften, 18 % Eigentumswohnungen und 12 % freifinanzierte Mietwohneinheiten. Es entsteht ein buntes Viertel mit einer vielfältigen Mischung aus Wohnformen und Angeboten wie z.B. Gemeinschaftsräumen, Bewegungsräumen, 300 Kita-Plätzen, Grün- und Kleingartenflächen und einem Mobilitätskonzept.

7.
Vorkaufsrechte zur Mobilisierung und Entwicklung von Grundstücken für den Wohnungsbau

Frank Sommer

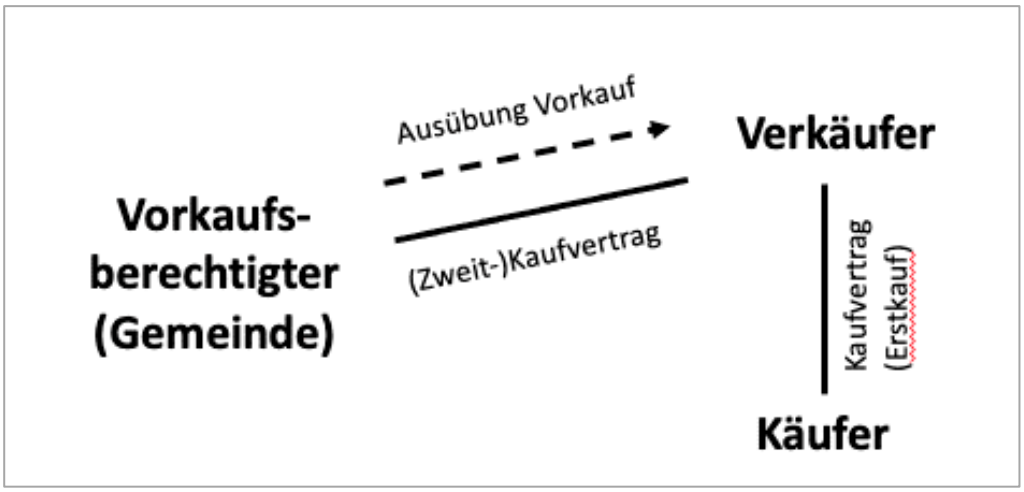
Der Einsatz von Vorkaufsrechten zur Mobilisierung und Entwicklung von Grundstücken für den Wohnungsbau

Vorkaufsrechte haben in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung für die kommunale Grundstücksbeschaffung gewonnen. Sie eignen sich insbesondere zur Mobilisierung und Entwicklung von Grundstücken für den Wohnungsbau. Für eine zielgerichtete und rechtssichere Anwendung in der Praxis gilt es, die Möglichkeiten und Grenzen der Vorkaufsrechte nach dem BauGB zu kennen, typische Fehler in der Ausübung zu vermeiden und rechtzeitig Vorbereitungen für künftige Vorkaufsfälle zu treffen.

1. Struktur des Vorkaufs

Das Vorkaufsrecht besteht in dem Recht des Vorkaufsberechtigten (hier: der Gemeinde), durch einseitige Erklärung einen Kaufvertrag mit dem Verkäufer zustande zu bringen, und zwar zu den gleichen Bedingungen, wie sie der/die Verkäufer*in mit einem Dritten (Käufer*in) in einem bereits abgeschlossenen Kaufvertrag vereinbart hat. Der/die Vorkaufsberechtigte tritt dabei nicht anstelle des/der ursprünglichen Käufer*in in den bereits abgeschlossenen Kaufvertrag ein; die Ausübung eines Vorkaufsrechts führt vielmehr zum Entstehen eines neuen Kaufvertrags zwischen vorkaufsberechtigter Gemeinde und dem/der Verkäufer*in. Dieser Vertrag hat zwar (mit Ausnahme der Partei des/der Käufer*in) den gleichen Inhalt wie der Kaufvertrag zwischen dem/der Verkäufer*in und dem/der Dritten, ersetzt ihn aber nicht, sondern steht neben ihm.

Abb. 1: Struktur



Es bestehen also nach erfolgreicher Ausübung des Vorkaufs zwei Kaufverträge, die jeweils nach ihren eigenen Regeln abzuwickeln sind.

Der Vorteil des Vorkaufs besteht in einer gegenüber der Enteignung niederschwelligeren einseitigen Zugriffsmöglichkeit auf Grundstücke, die für die städtebauliche Entwicklung der Gemeinde benötigt werden. Das Vorkaufsrecht trifft – anders als die Enteignung – auf „mobiles Eigentum", da der/die Verkäufer*in sich bereits zur Veräußerung verpflichtet, der/die Käufer*in das Eigentum aber noch nicht erworben hat.

2. Übersicht über die Vorkaufsrechte des BauGB

Die Gemeinde besitzt nicht generell ein Vorkaufsrecht für alle Grundstücke im Gemeindegebiet. Neben der hier nicht weiter zu erörternden Möglichkeit eines vertraglich eingeräumten zivilrechtlichen Vorkaufsrechtes bedarf es eines gesetzlichen Vorkaufstatbestandes. Das Baugesetzbuch (BauGB) kennt zwei Gruppen von Vorkaufsrechten: die allgemeinen Vorkaufsrechte nach § 24 Abs. 1 BauGB, welche kraft Gesetzes bestehen, und die besonderen Vorkaufsrechte in § 25 Abs. 1 BauGB, die den Erlass einer kommunalen Satzung voraussetzen.

Abb. 2: Übersicht Vorkaufsrechte

An Grundstücken, die mit einem oder mehreren der vorgenannten Vorkaufsrechte belastet sind, kann die Gemeinde unter bestimmten Voraussetzungen ein Vorkaufsrecht ausüben.

3. Zweck der Vorkaufsrechte im BauGB

Die Vorschriften der §§ 24 ff. BauGB über den Vorkauf stehen im Dritten Abschnitt des Zweiten Teils im ersten Kapitel des BauGB unter dem Titel „Sicherung der Bauleitplanung". Daraus wird deutlich, dass diese Vorkaufsrechte Mittel zum Zweck sind. Sie dienen in erster Linie der Sicherung, Förderung und Durchsetzung städtebaulicher Ziele der Gemeinde. Außerdem können sie zur Abwehr von Störungen und Beeinträchtigungen solcher Ziele

eingesetzt werden. Die Gemeinde kann den Vorkauf nach dem BauGB also nicht zweckfrei ausüben, insbesondere nicht zur allgemeinen Grundstücksbevorratung. Maßgeblich sind vielmehr die vom jeweiligen Vorkaufsrecht gedeckten Zwecke, die für jeden Vorkaufsfall gesondert geprüft und in der Ausübung begründet werden müssen.

4. Typische Fehler: Bestehens- und Ausübungsebene, Rechtfertigung, Ermessen

Zahlreiche Vorkaufsfälle scheitern vor Gericht daran, dass absolut vermeidbare Fehler in der strukturellen Anwendung der Vorkaufsrechte, bei der Rechtfertigung der Ausübung des Vorkaufs und bei der Betätigung des Ausübungsermessens unterlaufen.

4.1 Strukturelle Unterscheidung: Bestehens- und Ausübungsebene

Zu trennen ist für jeden Vorkaufsfall strikt zwischen der Bestehens- und der Ausübungsebene des jeweiligen Vorkaufsrechts. Zunächst ist auf der Bestehensebene danach zu fragen, ob im maßgeblichen Zeitpunkt des Kaufvertragsschlusses ein (oder ggf. auch mehrere) Vorkaufsrecht(e) nach § 24 Abs. 1 oder § 25 Abs. 1 BauGB am verkauften Grundstück besteht (bzw. bestehen). Davon zu unterscheiden ist die erst anschließend zu prüfende Frage, ob die Gemeinde ein etwa bestehendes Vorkaufsrecht im jeweiligen Vorkaufsfall auch rechtmäßig ausüben kann (Ausübungsebene).

Abb. 3: Struktur Vorkaufsebenen

Es genügt also nicht, dass im Zeitpunkt des Kaufvertragsschlusses ein Vorkaufsrecht zu Gunsten der Gemeinde besteht. Die Ausübung muss vielmehr zusätzlich durch das Wohl der Allgemeinheit gerechtfertigt sein, § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB (dazu siehe sogleich).

4.2 Rechtfertigung durch das Wohl der Allgemeinheit

Wie eingangs bereits dargelegt, darf die Gemeinde den Vorkauf nach BauGB nicht zweckfrei ausüben, z.B. zur allgemeinen Grundstücksbevorratung. Ein bloßes „Haben wollen“ genügt also für den Grunderwerb nicht. Vielmehr muss die Ausübung in jedem einzelnen Fall zusätzlich durch das Wohl der Allgemeinheit gerechtfertigt sein, § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB. Der abstrakte Begriff des Wohls der Allgemeinheit deckt eine breite Vielfalt von Sachverhalten und Zwecken und bedarf deswegen stets der Konkretisierung im Einzelfall. Die Begründung des Wohls der Allgemeinheit im Ausübungsbescheid bereitet den Gemeinden oftmals Schwierigkeiten. Gefordert ist aber kein verfassungsrechtlicher Grundsatzvortrag, sondern eine auf das Vorkaufsrecht und das Vorkaufsgrundstück konkret zugeschnittene Begründung der Berechtigung des gemeindlichen Erwerbs.

Kurz gesagt lässt sich das Wohl der Allgemeinheit bei der Ausübung des Vorkaufs dann rechtfertigen, wenn im Hinblick auf bestimmte städtebauliche Ziele überwiegende Vorteile für die Allgemeinheit im Falle des Grunderwerbs durch die Gemeinde angestrebt werden. Die Antwort auf die Frage, ob der Vorkauf im Einzelfall durch das Wohl der Allgemeinheit gerechtfertigt ist, hat sich dabei an den Zielen zu orientieren, die mit dem jeweiligen Tatbestand des Vorkaufsrechts verfolgt werden.[1] Zu fragen ist also stets, welche städtebaulichen Ziele das jeweilige Vorkaufsrecht sichert und warum im Hinblick darauf der Erwerb des jeweiligen Grundstücks durch die Gemeinde vorteilhaft ist. Das ist je nach Vorkaufsrecht unterschiedlich und für jeden Vorkaufsfall individuell zu beantworten.

So verfolgt z.B. das sanierungsrechtliche Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB in erster Linie das Ziel, über den Grunderwerb diejenigen Maßnahmen zu unterstützen, die zur Beseitigung der festgestellten städtebaulichen Missstände im Sanierungsgebiet erforderlich sind. Kann der angestrebte Grunderwerb hingegen nicht zur Förderung der Durchführung der Sanierung und damit das Erreichen der verfolgten Sanierungsziele beitragen, so lässt sich die Ausübung des Vorkaufs nicht etwa mit anderen Allgemeinwohlbelangen außerhalb der Sanierung rechtfertigen. Von der Ausübung des Vorkaufs muss dann abgesehen werden.

Zum Wohl der Allgemeinheit bei den Vorkaufsrechten nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB und § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB siehe nachfolgend.

4.3 Ermessen

Die Entscheidung über die Ausübung des Vorkaufsrechts liegt schließlich im Ermessen (§ 40 VwVfG) der Gemeinde. Maßgeblich sind die Erwägungen der Gemeinde im Zeitpunkt der Ausübung des Vorkaufsrechts.

Für eine fehlerfreie Ermessensausübung muss die Gemeinde zunächst die Entscheidungsgründe ermitteln und darstellen. Sodann hat eine Gewichtung und Abwägung der im Falle der Vorkaufsrechtsausübung betroffenen öffentlichen und privaten Belange und vor deren Hintergrund die Begründung des Überwiegens der gemeindlichen Erwerbsinteressen zu erfolgen. Die oftmals in Vorkaufsbescheiden vorzufindende Floskel, die Ausübung entspreche pflichtgemäßem Ermessen, genügt dem nicht. „Eine ordnungsgemäße Ermessensentscheidung bei Ausübung eines Vorkaufsrechts setzt voraus,

1 Vgl. BayVGH, Beschl. v. 24.04.2020 – 15 ZB 19.1987 –.

dass nicht nur einzelne Entscheidungsgesichtspunkte ermittelt und dargestellt werden, sondern auch eine Gewichtung oder Abwägung des ‚Für und Wider' der sich gegenüberstehenden öffentlichen und privaten Belange erkennbar ist oder andere Alternativen im Rahmen des Ermessensspielraums diskutiert werden."[2] Folglich sind nicht nur die Interessen der Gemeinde, sondern ganz besonders auch die Belange des/der Verkäufer*in und des/der Käufer*in angemessen zu gewichten und abzuwägen. Dabei sind etwa gewonnene Erkenntnisse über private Interessen (z.B. Erwerbs- oder Verwendungsabsichten des/der Käufer*in) aus der vor Bescheidserlass durchzuführenden Anhörung (§ 28 VwVfG) zu verarbeiten.

Die Ermessensausübung muss im Bescheid zum Ausdruck kommen. Bei einem Ermessensausfall besteht keine Heilungsmöglichkeit, der Vorkaufsbescheid wird alleine aus diesem Grund aufgehoben. Nur vorhandene Ermessenserwägungen können zudem gemäß § 114 Satz 2 VwGO nachträglich ergänzt werden. Eine mangelhafte Angabe des Verwendungszwecks (§ 24 Abs. 3 Satz 3 BauGB) kann schließlich auf die Ermessenentscheidung durchschlagen.[3]

5. Vorkaufsrechte für den Wohnungsbau

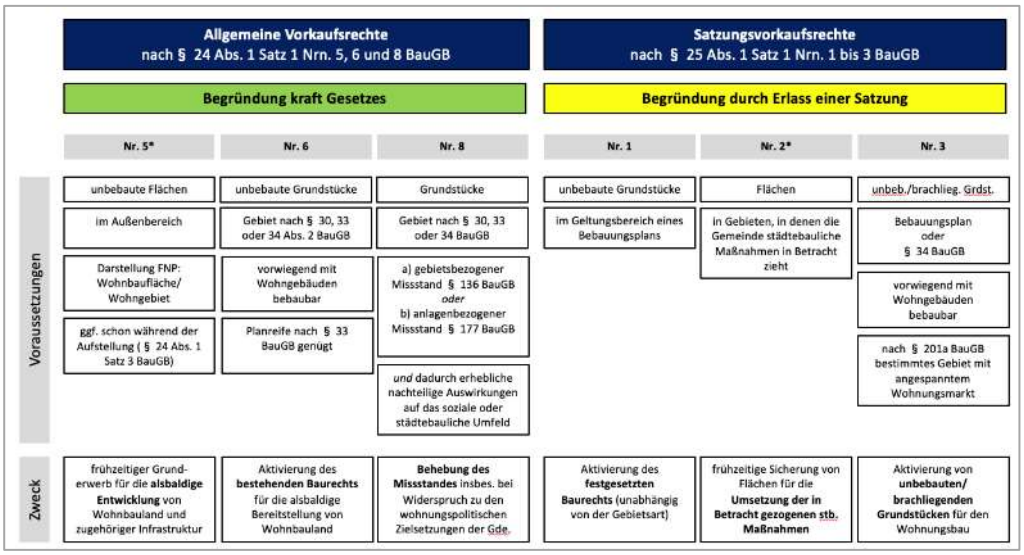
Nicht alle Vorkaufsrechte des BauGB eignen sich zur Mobilisierung und Entwicklung von Grundstücken für den Wohnungsbau. Wie bereits dargestellt, hat sich die Antwort auf die Frage, ob im jeweiligen Einzelfall das Wohl der Allgemeinheit gerechtfertigt ist, an den Zielen zu orientieren, die mit den einzelnen Tatbeständen in § 24 Abs. 1 BauGB oder in den Satzungen nach § 25 Abs. 1 BauGB verfolgt werden. Die Maßstäbe dafür, welche Anforderungen an die Allgemeinwohlrechtfertigung zu stellen sind, divergieren mithin für den jeweils in Betracht kommenden Vorkaufsrechtstatbestand.

Welche Vorkaufsrechte sich für den Wohnungsbau einsetzen lassen, hängt mitunter von den konkreten Inhalten der verfolgten städtebaulichen Maßnahmen im Einzelfall ab. So kann z.B. – je nach den Zielen des Sanierungsverfahrens – das Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB im Sanierungsgebiet im Einzelfall geeignet sein, Grundstücke für den Wohnungsbau zu aktivieren. Es wird aber genauso Sanierungsverfahren geben, in denen das Thema Wohnraum keine Rolle spielt.

Vorkaufsrechte, die sich im Besonderen für den Wohnungsbau einsetzen lassen, sind in der nicht abschließenden Abb. 4 mit ihren Voraussetzungen und Zielsetzungen dargestellt.

2 BayVGH, Beschluss vom 22.02.2016 – 9 ZB 15.2027 –.
3 BayVGH, a.a.O.

Abb. 4:
Übersicht Vorkaufsrechte Wohnungsbau



Dabei wird deutlich, dass die einzelnen Vorkaufsrechte sich durchaus überschneiden können – dann ist das für die konkrete Zielsetzung „passendere" Vorkaufsrecht maßgebend. In der Regel ergänzen sich die einzelnen Tatbestände: So ist § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB auf die Bereitstellung von Wohnbauland im Außenbereich zugeschnitten, während Nr. 6 die Aktivierung vorhandenen Baurechts im bereits bebaubaren Innen- oder Planbereich zum Ziel hat. Das Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 BauGB lässt sich nur in vorwiegend mit Wohngebäuden bebaubaren Baugebieten einsetzen, das Satzungsvorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB kann hingegen auf Wohnbauflächen auch in gemischten Baugebieten angewendet werden. Die Rechte nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 und 6 BauGB sowie § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB sind auf unbebaute Grundstücke oder Flächen beschränkt, das Satzungsvorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB hingegen kann auch auf bebauten Flächen eingesetzt werden (usw.).

Dies zeigt, dass die Gemeinde sich frühzeitig im Klaren sein sollte, ob Vorkaufsrechte für ihre Zwecke bestehen oder ob erst Vorkaufsrechtssatzungen erlassen werden müssen, um für die jeweilige Zielsetzung auch mit einem Vorkaufsrecht ausgestattet zu sein.

Nachstehend sollen exemplarisch die Vorkaufsrechte nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB sowie nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB näher dargestellt werden.

5.1 Flächennutzungsplan-Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB

5.1.1 Bestehensvoraussetzungen

Das Vorkaufsrecht besteht an unbebauten, im Außenbereich gelegenen Flächen. Diese Flächen müssen im Flächennutzungsplan als Wohnbauflächen (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 BauNVO) oder als Wohngebiete (§ 1 Abs. 2 Nr. 1–4 BauNVO) dargestellt sein. An gemischten Bauflächen (z.B. MI, MU, MD) oder Wohnbauflächen im Außenbereich, die bereits geringfügig bebaut sind, kann das Vorkaufsrecht nicht entstehen; in solchen Fällen empfiehlt sich die Prüfung einer Vorkaufsrechtssatzung nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB (dazu näher unter 5.2). Umfasst vom Vorkaufsrecht werden nicht nur die späteren

Baugrundstücke, sondern auch die erforderlichen Infrastrukturgrundstücke[4], z.B. Straßen.

Die derart vom Vorkaufsrecht erfasste Fläche kann, muss aber nicht identisch mit dem veräußerten Grundstück sein. Oftmals ist das Vorkaufsrecht räumlich auf eine Teilfläche des veräußerten Grundstücks beschränkt und kann auch nur für diese Teilfläche ausgeübt werden. In solchen Fällen empfiehlt sich zur Konkretisierung des Ausübungsbereichs ein Lageplan mit entsprechender Darstellung der Vorkaufsfläche im Ausübungsbescheid (siehe nachstehendes Beispiel).

Das Vorkaufsrecht entsteht bereits, wenn sich ein Flächennutzungsplan mit entsprechenden Darstellungen erst in Aufstellung befindet und nach dem Stand der Planungsarbeiten anzunehmen ist, dass der künftige Flächennutzungsplan eine solche Nutzung darstellen wird, also eine gewisse „Planreife" besteht (§ 24 Abs. 1 Satz 3 BauGB).

5.1.2 Ausübungsvoraussetzungen

Mit dem Tatbestand des § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 BauGB wird vom Gesetz das Ziel verfolgt, in einem frühen Stadium Flächen für den Wohnungsbau verfügbar zu machen.

Daher rechtfertigt das Wohl der Allgemeinheit die Ausübung des Vorkaufsrechtes im Falle des § 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 BauGB dann, wenn damit Flächen – unmittelbar oder mittelbar (als Tauschland) – für die Errichtung von Wohngebäuden oder für deren infrastrukturelle Ausstattung erworben werden sollen.

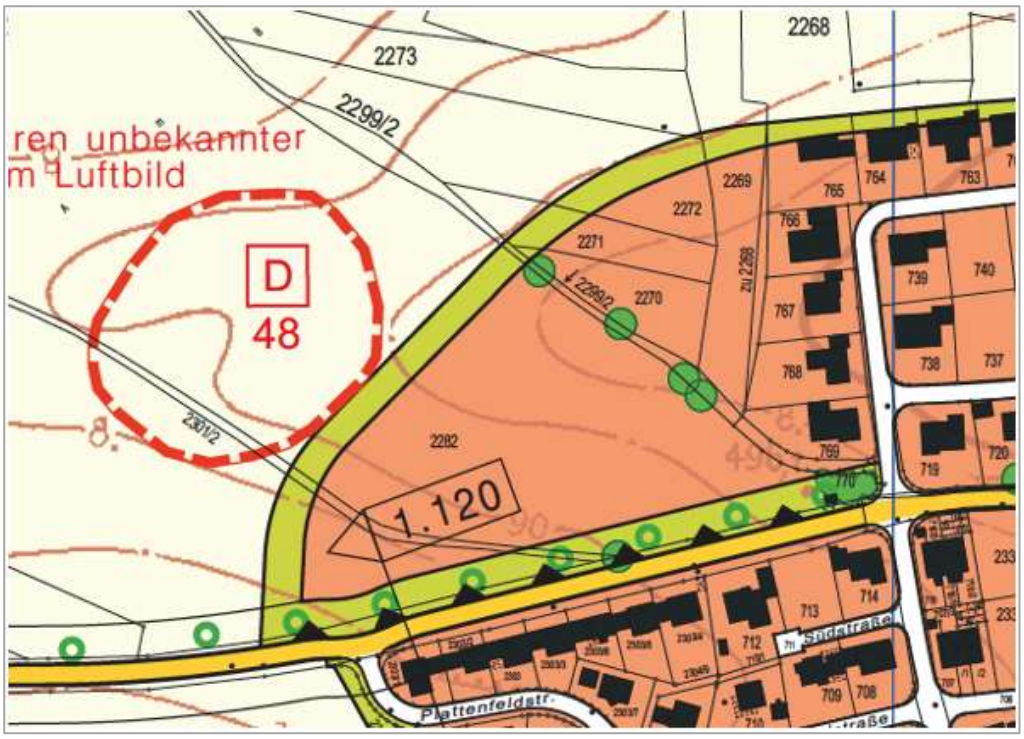
Auch in zeitlicher Hinsicht unterliegt die Ausübung des Vorkaufsrechts nach Nr. 5 Grenzen: Es muss erkennbar sein, dass die Gemeinde alsbald diejenigen (weiteren) Schritte vornehmen wird, die erforderlich sind, um auf den zu erwerbenden Außenbereichsflächen Wohnbau-land bereitzustellen. Im Regelfall wird dafür die alsbaldige Aufstellung eines entsprechenden Bebauungsplanes erforderlich sein. Es ist folglich nicht zulässig, die Flächen zunächst „nur" zu erwerben mit der unverbindlichen Absicht, sie irgendwann in der Zukunft beplanen zu wollen. Deswegen muss eine im Zusammenhang mit der Ausübung des Vorkaufsrechts geäußerte Planungsabsicht bereits im Zeitpunkt der Ausübung eine nachvollziehbare Grundlage in den Verhältnissen vor Ort finden. Für den Beleg der alsbaldigen Planungsabsicht ist eine entsprechende Beschlussfassung durch das kommunalrechtlich zuständige Gremium erforderlich. Vorbereitungen der Verwaltung genügen nicht.

4 BVerwG, Beschluss vom 25.01.2010 – 4 B 53/09 –.

Beispiel:

Darstellung Wohnbaufläche im Flächennutzungsplan:

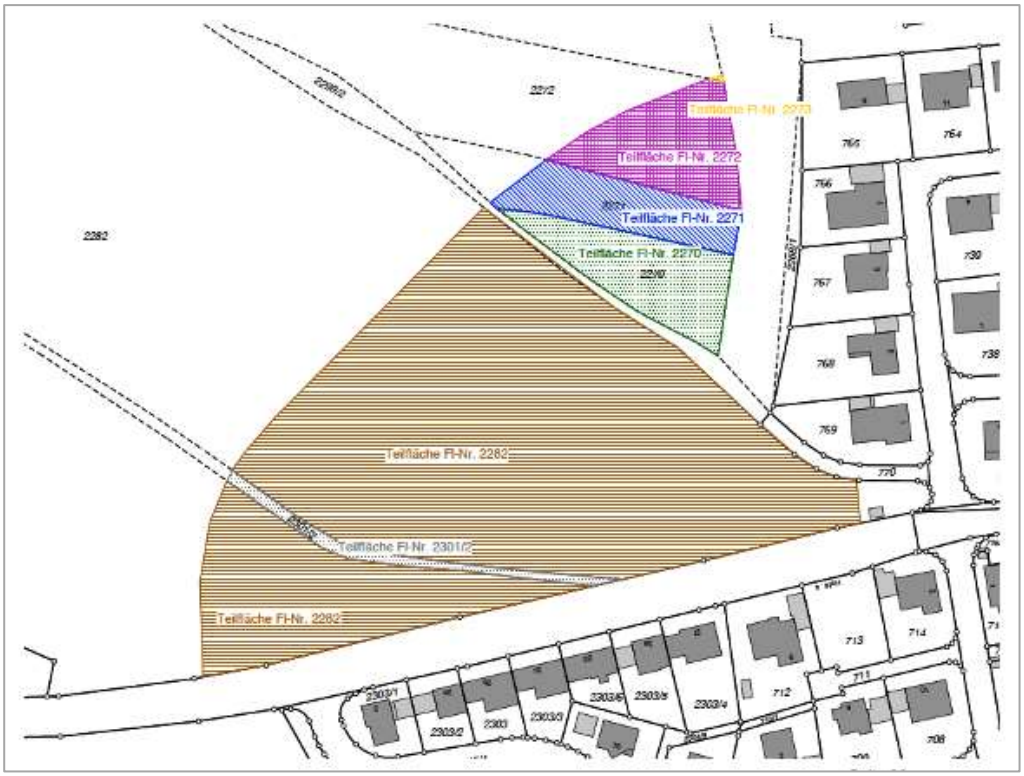
Abb. 5:
Flächennutzungsplan



© Gemeinde Dasing

Vom Vorkauf erfasste Teilflächen im Außenbereich:

Abb. 6:
Vorkaufsflächen



© Gemeinde Dasing

5.2 Vorkaufsrechtssatzung im Maßnahmengebiet nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB

5.2.1 Bestehensvoraussetzungen

§ 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB ermöglicht es der 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. Das Vorkaufsrecht besteht also nicht bereits kraft Gesetzes. Zu seiner Begründung ist vielmehr der Erlass einer gemeindlichen Satzung erforderlich. Das Vorkaufsrecht kann für jeden Teil des Gemeindegebietes, gleichgültig ob beplant oder unbeplant, ob Innen- oder Außenbereich, ob bebaut oder unbebaut, begründet werden. Unzulässig ist es jedoch, eine Vorkaufsrechtssatzung pauschal für das gesamte Gemeindegebiet zu erlassen.

Das Vorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB bietet sich folglich überall dort an, wo andere Vorkaufsrechte nicht greifen.

Zu beachten sind die Voraussetzungen für den Satzungserlass: Die Gemeinde muss

- in einem Gebiet
- städtebauliche Maßnahmen
- in Betracht ziehen,
- und die Vorkaufsrechtssatzung muss im Hinblick darauf geeignet sein, zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung beizutragen.

Der Begriff der städtebaulichen Maßnahme ist dabei weit zu verstehen. Als städtebauliche Maßnahme sind alle Maßnahmen anzuerkennen, die einen städtebaulichen Bezug aufweisen und der Gemeinde dazu dienen, ihre Planungsvorstellungen zu verwirklichen.[5] Das können bereits förmlich eingeleitete Maßnahmen sein, wie z.B. die Aufstellung eines Bebauungsplanes. Denkbar sind aber auch ein förmliches Verfahren erst vorbereitende Schritte, wie z.B. vorbereitende Untersuchungen im Vorfeld des Erlasses einer Sanierungssatzung oder ein städtebauliches Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung (§ 176a BauGB). Zu unterscheiden ist jedoch die in Betracht gezogene städtebauliche Maßnahme von dem verfolgten städtebaulichen Ziel, das ggf. mit der in Betracht gezogenen Maßnahme erreicht werden soll.

Die städtebauliche Maßnahme muss in Betracht gezogen werden. Die Maßnahme kann, muss aber noch nicht eingeleitet sein. Erforderlich ist, dass ernsthafte Anhaltspunkte für die Absicht der Gemeinde vorhanden sind, dass sie bestimmte städtebauliche Maßnahmen ergreifen wird. Es genügt jedoch nicht, wenn die Gemeinde die Durchführung städtebaulicher Maßnahmen nur unverbindlich erwägt oder – was nicht selten anzutreffen ist – lediglich ein städtebaulicher Konflikt oder ein Ziel beschrieben wird, ohne dass zum Ausdruck gebracht wird, welche städtebaulichen Maßnahmen zu seiner Lösung in Betracht gezogen werden.

Ernsthafte Anhaltspunkte für das In-Betracht-Ziehen ergeben sich in der Regel ohne Probleme bei bereits förmlich eingeleiteten Verfahren. Ähnlich der Veränderungssperre ist in allen anderen Fällen ein Minimum an Konkretisierung der beabsichtigten Maßnahme notwendig. Die Gemeinde muss insbesondere eine ungefähre Vorstellung entwickelt haben, in welchem Umfang

5 BVerwG, Beschluss vom 14.04.1994 – 4 B 70/94 –.

sie voraussichtlich Flächen für die gewünschte städtebauliche Maßnahme benötigen wird.[6] Flächen, für die die Gemeinde auch nicht ansatzweise einen plausiblen Bedarf begründen kann, können nicht einbezogen werden. „Vom Sicherungszweck und daher von § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB nicht abgedeckt ist, ohne nähere Planungsvorstellungen zunächst einmal durch Begründung und anschließende Ausübung von Vorkaufsrechten über einen Zeitraum vieler Jahre einen Grundstock an Flächen zu erwerben, um erst dann – nach Maßgabe des Umfangs und des Zuschnitts der ggf. tatsächlich erworbenen Grundstücke – die eigentliche Planung städtebaulicher Maßnahmen im Ansatz zu beginnen."[7]

Ferner muss das kommunalrechtlich zuständige Gemeindeorgan durch Beschluss sich die in Betracht gezogene städtebauliche Maßnahme mit ihren Inhalten zu eigen gemacht haben. Bloße Vorbereitungen der Verwaltung genügen dagegen noch nicht.

Ernsthafte Anhaltspunkte für das In-Betracht-Ziehen ergeben sich in der Regel ohne Probleme bei bereits förmlich eingeleiteten Verfahren. Ähnlich der Veränderungssperre ist in allen anderen Fällen ein Minimum an Konkretisierung der beabsichtigten Maßnahme notwendig. Die Gemeinde muss insbesondere eine ungefähre Vorstellung entwickelt haben, in welchem Umfang sie voraussichtlich Flächen für die gewünschte städtebauliche Maßnahme benötigen wird.[8] Flächen, für die die Gemeinde auch nicht ansatzweise einen plausiblen Bedarf begründen kann, können nicht einbezogen werden. „Vom Sicherungszweck und daher von § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB nicht abgedeckt ist, ohne nähere Planungsvorstellungen zunächst einmal durch Begründung und anschließende Ausübung von Vorkaufsrechten über einen Zeitraum vieler Jahre einen Grundstock an Flächen zu erwerben, um erst dann – nach Maßgabe des Umfangs und des Zuschnitts der ggf. tatsächlich erworbenen Grundstücke – die eigentliche Planung städtebaulicher Maßnahmen im Ansatz zu beginnen."[9]

Ferner muss das kommunalrechtlich zuständige Gemeindeorgan durch Beschluss sich die in Betracht gezogene städtebauliche Maßnahme mit ihren Inhalten zu eigen gemacht haben. Bloße Vorbereitungen der Verwaltung genügen dagegen noch nicht.

5.2.2 Ausübungsvoraussetzungen

Für das Satzungsvorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB gilt der bereits dargelegte Grundsatz, dass das Wohl der Allgemeinheit die Ausübung rechtfertigt, wenn im Hinblick auf bestimmte städtebauliche Ziele überwiegende Vorteile für die Allgemeinheit im Falle des Grunderwerbs durch die Gemeinde angestrebt oder erreicht werden. Ob das Wohl der Allgemeinheit die Ausübung des Vorkaufsrechts rechtfertigt, hat sich folglich an den Zielen zu orientieren, deren Sicherung die jeweilige Vorkaufsrechtssatzung nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB dient.

Der Nutzungszweck des Vorkaufsgrundstücks muss in einem noch recht frühen Planungsstadium noch nicht bereits im Detail konkretisiert sein. Ausreichend ist, wenn der Erwerb des Grundstücks die in Betracht gezogene städtebauliche Maßnahme absehbar fördern kann. Die Ausübung des Vorkaufs scheidet hingegen aus, wenn nicht absehbar ist, ob das Grundstück für die

6 BayVGH, Urteil vom 17.09.2018 – 15 N 17.698 –.
7 BayVGH, a.a.O.
8 BayVGH, Urteil vom 17.09.2018 – 15 N 17.698 –.
9 BayVGH, a.a.O.

Maßnahme benötigt oder (z.B. bei fehlendem Planungsfortschritt) die in Betracht gezogene Maßnahme überhaupt noch umgesetzt wird.

6. Ausübung des Vorkaufs zu Gunsten Dritter

§ 27a BauGB erlaubt die Ausübung des der Gemeinde zustehenden Vorkaufsrechts unmittelbar zu Gunsten eines Dritten. Diese Option vermeidet einen Durchgangserwerb bei der Gemeinde und die damit verbundene zusätzliche Grunderwerbsteuer.

Die unmittelbare Ausübung des der Gemeinde zustehenden Vorkaufsrechts ist in drei Konstellationen möglich:

- § 27a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB: Ausübung zu Gunsten eines beliebigen Dritten, wenn dieser sich zur zweckentsprechenden Verwendung des Grundstücks verpflichtet; gilt grundsätzlich für alle Vorkaufsrechte.
- § 27a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, 1. Alt. BauGB: zu Gunsten eines öffentlichen Bedarfs- oder Erschließungsträgers in Fällen des § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB.
- § 27a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, 2. Alt. BauGB: zu Gunsten eines Sanierungs- oder Entwicklungsträgers in den Fällen des § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB.

Die Ausübung zu Gunsten eines Dritten erfordert allerdings eine rechtzeitige Vereinbarung mit dem Drittem (§ 27a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB) bzw. das Einverständnis des Bedarfs- oder Erschließungsträgers (Nr. 2). Sie eignet sich vor allem in Fällen, in denen ohnehin vorgesehen ist, dass ein Dritter, z.B. eine kommunale Wohnbaugesellschaft, die mit dem Vorkauf verfolgten Ziele und Zwecke verwirklichen soll.

7. Abwendung des Vorkaufs durch den/die Käufer*in

§ 27 Abs. 1 BauGB gibt dem/der Käufer*in das Recht, die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechtes abzuwenden (Ausnahme: in § 27 Abs. 2 BauGB genannte Tatbestände). In diesem Fall kann die Gemeinde den Vorkauf nicht (mehr) ausüben.

Dem Abwendungsrecht des § 27 BauGB liegt der Gedanke zugrunde, dass das Wohl der Allgemeinheit die Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Gemeinde dann nicht (mehr) rechtfertigt, wenn der/die Käufer*in bereit und tatsächlich, rechtlich und wirtschaftlich in der Lage ist, das Grundstück innerhalb einer angemessenen Frist baurechts- oder maßnahmenkonform zu nutzen und sich dazu verbindlich verpflichtet. Daraus wird erneut die strikte Zweckbindung des Vorkaufs im BauGB deutlich.

Die erfolgreiche Abwendungserklärung des/der Käufer*in führt dann zwar einerseits dazu, dass die Gemeinde das Grundstück nicht mehr selber erwerben kann. Andererseits werden die mit dem Vorkauf verfolgten Ziele erreicht – nicht durch die Gemeinde, sondern durch den/die abwendungsbereite*n Käufer*in. Und genau das kann im Interesse der Gemeinde liegen. Denn sie „spart“ sich in diesen Fällen nicht nur den mitunter teuren Grunderwerb; sie muss sich im Nachgang auch nicht mehr selbst um die Erreichung des angestrebten Ziels kümmern.

Vor diesem Hintergrund kann es sich in bestimmten Konstellationen geradezu anbieten, die Abwendung durch den/die Käufer*in herbeizuführen, z.B. durch frühzeitige Übersendung einer vorformulierten Abwendungsvereinbarung. Das lässt sich anschaulich am Beispiel der Aktivierung vorhandenen, aber ungenutzten Wohnbaurechts darstellen (Fälle z.B. des § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 BauGB): Verpflichtet sich der/die Käufer*in gegenüber der Gemeinde zur alsbaldigen Bebauung eines unbebauten Grundstücks mit einem Wohngebäude, ist das Baurecht aktiviert; Baulücken werden geschlossen. Dazu bedarf es also nicht immer des Erwerbs der Gemeinde und der anschließenden Suche nach einem*r bauwilligen Käufer*in.

Derartige Fälle laufen meist nach standardisierbaren Inhalten ab. Abwendungserklärungen oder -vereinbarungen (z.B. vertragliche Bauverpflichtung) lassen sich daher vorbereiten und frühzeitig in das Verfahren einspeisen, so dass ein rechtzeitiger Abschluss mit einem*r abwendungsbereiten Käufer*in vor Ablauf der Ausübungsfrist möglich ist. Die Gemeinde begibt sich so zudem in die Rolle des Handelnden und kann inhaltliche Gestaltungsmöglichkeiten für Abwendungsvereinbarungen zum eigenen Vorteil nutzen.

8. Voraussetzungen und Folgen der Herabsetzung des Kaufpreises

Nach § 464 Abs. 2 BGB, auf den § 28 Abs. 2 Satz 2 BauGB verweist, entspricht der Inhalt des durch den Vorkauf entstandenen Vertrags zwischen Verkäufer*in und Gemeinde dem Inhalt des Vertrags zwischen Verkäufer*in und Käufer*in. Die Gemeinde muss also insbesondere den zwischen Verkäufer*in und Käufer*in vereinbarten Kaufpreis zahlen. Sie kann nicht einwenden, dieser sei unangemessen hoch.

Eine gesetzlich geregelte Ausnahme von diesem Grundsatz bilden die Fälle des § 28 Abs. 3 und Abs. 4 BauGB (Letzterer gilt nur für das Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB und wird daher hier nicht näher behandelt).

Nach § 28 Abs. 3 BauGB kann die Gemeinde den Kaufpreis auf den Verkehrswert herabsetzen, wenn der vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert überschreitet. Das zusätzliche Erfordernis, dass die Überschreitung in einer dem Rechtsverkehr erkennbaren Weise deutlich sein muss, ist mit dem Bauland-Mobilisierungsgesetz entfallen. Es genügt die bloße Überschreitung des Verkehrswertes. Die Reduzierung des Kaufpreises auf den Verkehrswert steht im Ermessen der Gemeinde. Dieses Ermessen muss im Bescheid gesondert zum Ausdruck kommen.

Dem/der Verkäufer*in steht allerdings im Fall der Herabsetzung des Kaufpreises auf den Verkehrswert ein gesetzliches Rücktrittsrecht gegenüber der Gemeinde zu (§ 28 Abs. 3 Satz 2 BauGB). Im Falle des Rücktritts des/der Verkäufer*in kann

- weder die Gemeinde (wegen des Rücktritts des/der Verkäufer*in)
- noch der/die ursprüngliche Käufer*in (mangels Negativzeugnis nach § 28 Abs. 1 Satz 3 BauGB)

das Grundstück erwerben. Es wird also der Zustand vor Abschluss des Erstkaufvertrages wiederhergestellt. Die Gemeinde hat daher die Wahl, den überhöhten Kaufpreis herabzusetzen (dann Rücktrittsrecht des/der Verkäufer*in) oder zu übernehmen (dann kein Rücktrittsrecht).

Zu beachten ist für den Fall der Herabsetzung des Kaufpreises im Vorkaufsbescheid der abweichende Rechtsweg (§ 217 BauGB).

9. „Vorbereitung ist der halbe Vorkauf“

Ob der Gemeinde ein Vorkaufsrecht zusteht oder nicht, entscheidet sich in dem Zeitpunkt, in dem der/die Verkäufer*in und der/die Käufer*in den Erstvertrag schließen. Die Gemeinde kann – anders als mit der Veränderungssperre auf einen Bauantrag – auf einen bereits abgeschlossenen Kaufvertrag nicht nachträglich mit der Schaffung der Voraussetzungen für einen Vorkaufstatbestand oder dem Erlass einer Vorkaufsrechtssatzung reagieren. Der Vorkauf ist daher ein Sicherungsinstrument, welches vorausschauend eingesetzt werden muss und daher insbesondere dann erfolgreich eingesetzt werden kann, wenn die Gemeinde sich vorbereitet.

Eine (nicht abschließende) Checkliste für den erfolgreichen Vorkauf:

- Rechtzeitige Identifizierung von Grundstücken, bei denen für das Entstehen eines Vorkaufsrechts bestimmte Verfahrensschritte bereits eingeleitet sein müssen (z.B. § 24 Abs. 1 Satz 2 und 3 BauGB) oder der Erlass einer Vorkaufsrechtssatzung (§ 25 Abs. 1 BauGB) erforderlich ist.
- Zuständigkeiten in der Gemeinde und administrative Abläufe klären.
- Notwendigkeit der Beschlussfassung durch zuständiges Kommunalorgan (i.d.R. Gemeinderat) bei der Zeitplanung bis zur Ausübung berücksichtigen.
- Die Gemeinde kann die Ausübungsfrist des § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB nicht eigenständig verlängern – ggf. aber der/die Käufer*in eine Verlängerung der Frist beantragen unter den Voraussetzungen des § 27 Abs. 1 Satz 3 BauGB.
- Haushaltsmittel bereitstellen.
- Frühzeitig prüfen, ob eine Ausübung zugunsten eines Dritten (§ 27a BauGB) in Betracht kommt; ggf. Vereinbarungen vorbereiten.
- Verkäufer*in und Käufer*in rechtzeitig anhören (§ 28 VwVfG).
- Für Kaufpreislimitierung (§ 28 Abs. 3 und 4 BauGB) unverzüglich Auskunft des Gutachterausschusses oder Wertgutachten einholen, wenn keine zuverlässige eigenständige Preisbestimmung möglich ist.

8.
Städtebauliche Umlegung

Annette Lombard und Torben Stefani

Städtebauliche Umlegung – Lösungsansätze für die Baulandbereitstellung

1. Zweck der Umlegung

Die Baulandumlegung gemäß §§ 45 ff. Baugesetzbuch (BauGB) ist ein Bodenordnungsinstrument des allgemeinen Städtebaurechts. Sie bildet das Bindeglied zwischen einer städtebaulichen Planung (Bebauungsplan) und deren tatsächlichen Umsetzung in Form von privatnützigen Bauvorhaben. Das Erfordernis für die Durchführung einer Baulandumlegung ist immer dann gegeben, wenn die Eigentumsstruktur in einem Gebiet nicht konform ist zu den Zielen einer Planung. D.h., die im Gebiet vorgefundenen Grundstücke sind hinsichtlich ihrer Form, ihrer Grüße und ihrer Lage nicht für den Vollzug der Planung geeignet. Dieser Umstand kann vor allem für die – von der Planung vorgesehenen – Baugrundstücke, aber auch für die Erschließungs- und die naturschutzrechtlichen Ausgleichsflächen gelten.

Abb. 1: Bodenordnungsbedarf infolge eines Bebauungsplans durch Umlegungsverfahren gelöst

Quelle: Bundesstadt Bonn.

Damit verfolgt die Baulandumlegung als behördliches Bodenordnungsinstrument das Ziel, einen moderierten Grundstückstausch zwischen den von der Planung betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümern durchzuführen. Im Ergebnis bekommt jede*r beteiligte Grundstückseigentümer*in möglichst ein oder mehrere Baugrundstücke – entsprechend seines/ihres Einwurfes in das Verfahren – zugeteilt. Der Anspruch des/der jeweiligen Eigentümer*in auf Zuteilung von Grundstücken ist im Baugesetzbuch definiert und ergibt sich daraus, wie diese*r wert- oder flächenmäßig am Umlegungsverfahren (dem Umlegungsgebiet) beteiligt ist.[1] Die für die Umsetzung der Planung erforderlichen öffentlichen Flächen, also Grundstücke für Straßen, Wege und naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen, werden dabei der Gemeinde oder einem Erschließungsträger zugeteilt.

Die Baulandumlegung kann entweder im Geltungsbereich eines Angebotsbebauungsplans (planakzessorische Umlegung) oder auch im unbeplanten Innenbereich (im Zusammenhang bebauter Ortsteil nach § 34 BauGB) durchgeführt werden. Der Bodenordnungsbedarf ergibt sich im Falle einer planakzessorischen Umlegung aus den Festsetzungen des Bebauungsplans. Im Gebiet nach § 34 BauGB kann eine Bodenordnung dann erforderlich sein, wenn ein Vorhaben entsprechend der Eigenart der näheren Umgebung grundsätzlich zulässig wäre, dieses jedoch infolge der vorgefundenen Grundstückssituation tatsächlich nicht umsetzbar ist. Im Wege der Umlegung lässt sich die Bodenordnungsfrage sowohl für eine Entwicklung auf der „grünen Wiese“ (Erschließungsumlegung) als auch im bereits genutzten Innenbereich (Neuordnungsumlegung) lösen.

Für die Herstellung der neuen Eigentumsstruktur ist im Wege einer Baulandumlegung der Gang zum/zur Notar*in nicht erforderlich. Stattdessen wird vom zuständigen Gremium, der Umlegungsstelle, per Beschluss (ein Verwaltungsakt) ein sogenannter Umlegungsplan aufgestellt. Dieser regelt in Form einer Karte und eines Verzeichnisses die neue, vorgesehene Eigentumsstruktur. Da der Umlegungsplan als Verwaltungsakt beschlossen wird, haben die Eigentümerinnen und Eigentümer die Möglichkeit, innerhalb einer bestimmten Frist, den Rechtsweg gegen die getroffenen Neuregelungen zu bestreiten. So können diese ihre Betroffenheit aus dem Umlegungsplan von einer unabhängigen Stelle rechtlich überprüfen lassen. Sobald der Umlegungsplan Rechtskraft erlangt, tritt dieser bis zur Berichtigung der öffentlichen Register an die Stelle des Grundbuchs und des Liegenschaftskatasters.

2. Wesen der Umlegung

Die Baulandumlegung wurde vom Gesetzgeber gemäß §§ 45 ff. BauGB als eine Inhalts- und Schrankenbestimmung definiert und ist keine Enteignung. Dies wurde vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) ausdrücklich bestätigt. Die Begründung hierfür erfolgte über den Zweck des Eigentumseingriffs[2]. Da im Wege der Durchführung einer Baulandumlegung ein Eingriff in das Eigentum stattfindet, ergeben sich jedoch aus dem Beschluss des BVerfG sowie den Regelungen der §§ 45 ff. BauGB Rahmenbedingungen, die nachfolgend umrissen werden.

1 Gleichwohl ist bei der Zuteilung der konkreten Grundstücke auch darauf zu achten, dass diese entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans eine sinnvolle Größe und Form haben. Daher weichen in der Regel die tatsächlich zugeteilten Grundstücke mehr oder weniger stark vom Sollanspruch ab.

2 Während die Enteignung auf die Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben gerichtet ist, dient der Eigentumsentzug im Rahmen der Umlegung dem Ausgleich privater Interessen. Vgl. BVerfG, Urteil vom 22.5.2001 – 1 BvR 1512/97 –.

- Erfordernis: Die Umlegung ist dann durchzuführen, wenn sie zur Umsetzung eines Bebauungsplans erforderlich ist (zeitlich und kausal). Dies ist zum einen dann der Fall, wenn die Ziele einer städtebaulichen Planung infolge der Eigentumsverhältnisse nicht umsetzbar sind. Ist ein grundsätzlicher Bodenordnungsbedarf gegeben, kann es zum anderen sein, dass sich die betroffenen Grundstückseigentümer*innen nicht selbst auf die hierzu notwendige Neuordnung ihrer Eigentumsrechte einigen können. Da ein öffentliches Interesse an der Umsetzung einer Planung besteht, lässt sich über die Umlegung als hoheitliches Verfahren eine Grundstücksneuordnung auch gegen den Willen Einzelner durchsetzen. Gerade dieser Umstand ist auch eine wesentliche Stärke der Umlegung als Instrument des privaten Interessenausgleichs.[3] Insofern hat die Umlegung gegenüber einer freiwilligen Bodenordnung einen subsidiären Charakter.[4]

- Gebote: Aus dem Beschluss des BVerfG zur Baulandumlegung, aber auch aus den damit konformen Regelungen des BauGB lassen sich Gebote ableiten, die im konkreten Anwendungsfall eines Umlegungsverfahrens stets zutreffend sein müssen.

  - Gebot des Interessenausgleichs: Die Umlegung hat im Falle ihrer Durchführung eigentümernützig (auch privatnützig genannt) zu sein.

  - Gebot der verhältnisgleichen Zuteilung: Jede*r Eigentümer*in hat grundsätzlich einen Anspruch auf Zuteilung von Land im Verhältnis der Flächen oder Werte, in dem seine/ihre Grundstücke vor der Umlegung zueinander gestanden haben.

  - Gebot der mindestens wertgleichen Zuteilung: Die per Umlegungsplan zugeteilten Grundstücke sollen mindestens vom gleichen Wert sein wie die in das Umlegungsverfahren eingebrachten Grundstücke.

Damit eine Baulandumlegung rechtssicher durchführbar ist, ergeben sich besondere Anforderungen an die Grundlage für die Bodenordnung, die städtebauliche Planung. Auch im Hinblick auf die oben benannten Gebote soll in der folgenden Ausführung ein Schwerpunkt auf die Punkte „Privatnützigkeit" und „Eigentümer*innenstruktur" gelegt werden.

2.1 Privatnützigkeit

Die Umlegung wird im Schrifttum als ein privatnütziges Bodenordnungsinstrument definiert. Dies entstammt insbesondere aus der früheren höchstrichterlichen Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs und des Bundesverwaltungsgerichts. Die Argumente erscheinen im Lichte der aktuellen Eigentumsdogmatik des Bundesverfassungsgerichts teilweise überholt. Gleichwohl kann man auch heute grundsätzlich feststellen, dass eine Umlegung durch ihre Privatnützigkeit geprägt ist. Und diese Privatnützigkeit muss auch im konkreten Anwendungsfall einer Baulandumlegung gegeben sein. Zur Erfüllung dieser Anforderung ist insbesondere eine Auseinandersetzung mit

3 Diesbezüglich ist aber auch anzumerken, dass die Umlegung grundsätzlich auf Konsens ausgerichtet ist. Im Wege geschickter Verhandlungen mit den Eigentümerinnen und Eigentümern lassen sich die meisten Konflikte auflösen.

4 Der Vorrang der privaten Umlegung vor der amtlichen Umlegung ist bereits vor dem BVerfG Urteil aus 2001 durch frühere höchstrichterliche Rechtsprechungen mehrfach bestätigt worden (u.a. BGH-Urt. v. 12.04.1981 – III ZR 31/79 –, NJW 1981: 2124); BGH-Urt. v. 12.03.1978 – III ZR 29/86 –, Ez-GuG 17.55)

der städtebaulichen Planung erforderlich, die Grundlage für die Durchführung der Umlegung ist.

Dabei stellt der Adressat einer Planung ein entscheidendes Kriterium dar, verbunden mit der Fragestellung, wer diese Konzeption grundsätzlich in Form von konkreten Vorhaben umsetzen kann:

- Sofern davon auszugehen ist, dass die Eigentümerinnen und Eigentümer im Bebauungsplangebiet die dort geregelten Festsetzungen eigenhändig umsetzen können, sind sie auch als Adressaten anzusehen. Gleiches trifft zu, wenn sie zumindest Früchte (Erträge) aus den zulässigen Bauvorhaben ziehen können. Zur Umsetzung des Bebauungsplans müssen die Eigentümer*innen damit nicht aus dem Gebiet verdrängt werden. Wenn ein Bodenordnungsbedarf gegeben ist, muss lediglich die Eigentumsstruktur neu geordnet werden. In diesem Fall spricht man von einer privatnützigen Planung.

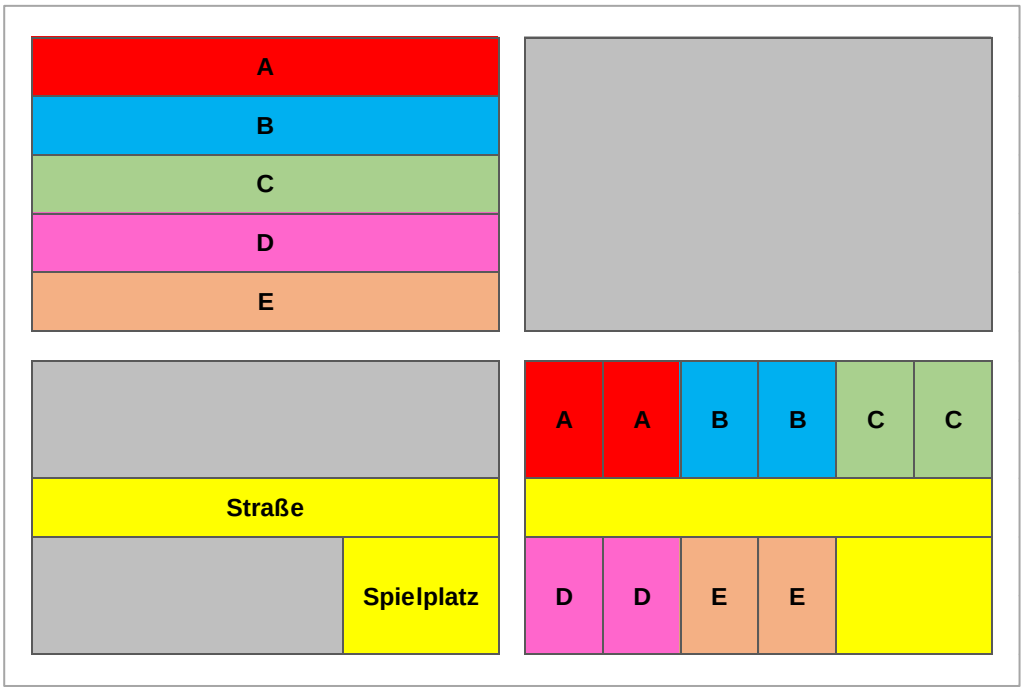
- Wenn eine Planung nicht von Privaten, sondern grundsätzlich nur von der öffentlichen Hand umgesetzt werden kann, dann sind die Eigentümerinnen und Eigentümer im Bebauungsplangebiet nicht die Adressaten. Für die Umsetzung der Planung als konkretes öffentliches Vorhaben ist der Grunderwerb durch den Vorhabenträger erforderlich. D.h., es muss eine Neuordnung der Eigentümerstruktur stattfinden. Die Planungsgrundlage ist aus Sicht der betroffenen Grundstückseigentümer*innen als fremdnützig einzustufen.

Mit Blick auf die Eigentumsdogmatik des BVerfG muss der Bebauungsplan einen starken, privatnützigen Grundtenor haben, wenn die Bodenordnungsfrage mit Hilfe der Baulandumlegung gelöst werden soll. Örtliche Erschließungsflächen werden im Rahmen der Umlegung bereitgestellt und der Gemeinde oder dem Erschließungsträger per Umlegungsplan zugeteilt. Auch wenn Straßen und Wege in der Regel nicht von Privaten, sondern von der öffentlichen Hand gebaut und betrieben werden, hat das BVerfG ausdrücklich erklärt, dass die örtlichen Erschließungsflächen Teil des privaten Interessenausgleichs sind. Damit haben sie auch einen privatnützigen Charakter. Denn diese sind Grundvoraussetzung dafür, dass die privatnützigen Bauvorhaben überhaupt genehmigungsfähig sind.[5] Die Bereitstellung der örtlichen Erschließungsflächen im Rahmen der Umlegung ist im BauGB gesetzlich geregelt. So werden diese von allen beteiligten Grundstückseigentümer*innen solidarisch und anteilsmäßig so aufgebracht, wie sie wert- oder flächenmäßig am Umlegungsverfahren beteiligt sind.[6] Hierfür werden alle am Umlegungsverfahren beteiligten Grundstücke rechnerisch zu einer sogenannten Umlegungsmasse vereinigt und daraus wiederum die örtlichen Erschließungsflächen in Form eines Flächenabzugs ausgeschieden. Es verbleibt die Verteilungsmasse; diese stellt das Nettobauland dar, das gemäß den jeweiligen Sollansprüchen an die Umlegungsbeteiligten zugeteilt wird.

5 Denn sowohl in § 30 als auch in § 34 BauGB heißt es, dass ein Vorhaben nur dann zulässig sein kann, wenn die Erschließung gesichert ist.

6 Vgl. hierzu § 55 Abs. 2 BauGB.

Abb. 2
Vorher (Alter Bestand) Rechnerische Zusammenfassung (Umlegungsmasse) (oben)
Flächen für öffentliche Zwecke/Verteilungsmasse Nachher (Neuer Bestand) (unten)



Quelle: Eigene Darstellung.

2.2 Eigentümer*innenstruktur

Vor der Durchführung einer Baulandumlegung ist die Auseinandersetzung mit der Eigentümer*innenstruktur unabdingbar. Auf der einen Seite muss der Adressat der Planungsgrundlage analysiert werden. Nur wenn die Ziele der Bauleitplanung in Form von privatnützigen Bauvorhaben durch die Eigentümerinnen und Eigentümer selbst umsetzbar sind, ist die Bodenordnungsfrage auch im Wege eines Flächentauschs im Gebiet lösbar.[7] Dieser Aspekt wurde bereits oben stehend beleuchtet.

Auf der anderen Seite ist aber auch zu prüfen, ob der Bebauungsplan ein Angebot an alle Eigentümerinnen und Eigentümer (oder zumindest die ganz überwiegende Zahl) darstellt. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn es im Rahmen des Umlegungsverfahrens grundsätzlich möglich ist, allen Beteiligten ein oder mehrere Grundstücke per Umlegungsplan zuzuteilen. Das BauGB regelt, dass jedem*r Grundeigentümer*in ein bestimmter Anteil an der Verteilungsmasse – dem Nettobauland – zusteht.[8] Von diesem Sollanspruch kann nur in Ausnahmefällen wesentlich abgewichen werden. D.h., es darf nicht sein, dass einem Großteil der an der Bodenordnung beteiligten Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer kein Grundstück im Umlegungsgebiet zugeteilt wird.[9] Um diese Zielstellung erreichen zu können, hat bereits im Planungsprozess eine Auseinandersetzung mit der Eigentümer*innenstruktur stattzufinden. Dies ist insbesondere dann wichtig, wenn im Gebiet ein Bodenordnungserfordernis gegeben ist. Sollten im Plangebiet

7 Andernfalls wären die Eigentümer*innenverhältnisse neuzuordnen (Stichwort Enteignung) und nicht die Eigentumsverhältnisse.
8 Vgl. §§ 56 und 59 Abs. 1 BauGB.
9 Hierzu sind im Wesentlichen die Regelungen in § 59 Abs. 4–6 BauGB zur Abfindung in Land oder Geld zu beachten. Diese Abfindung kann sowohl im Einverständnis als auch gegen den Willen des*r Betroffenen erfolgen. Abfindungen per Zwang sind jedoch nur ausnahmsweise und unter Einhaltung der strengen Regeln zulässig.

zum Beispiel viele Eigentümerinnen und Eigentümer mit kleinen Grundstücken vertreten sein, darf der Bebauungsplan keine Ziele verfolgen, die nur wenige, große Grundstücke ermöglichen. Eine in der Ausgangssituation kleinteilige Eigentümer*innenstruktur erfordert damit eine ebenso kleinteilige Bebauungsplanstruktur. Sofern eine Gemeinde also das Ziel verfolgt, eine großflächige Nutzungsstruktur zu planen und umzusetzen, ist die Umlegung bei einer kleinteiligen Grundstücksstruktur nicht ohne Weiteres durchführbar. Sollte sich kein anderes geeignetes Bodenordnungsinstrument anbieten,[10] besteht die Gefahr, dass der Bebauungsplan undurchführbar und damit nichtig ist.[11]

Damit sind sowohl die Stadtplaner*innen als auch die Umlegungsstellen gefordert, sich zu jeder Zeit umfassend mit der Eigentümer*innenstruktur auseinanderzusetzen. Sofern erforderlich, hat die Planung die Struktur der Eigentümerinnen und Eigentümer mit Blick auf die Durchführung einer Umlegung ausreichend zu berücksichtigen. Diese Aufgabe gelingt erfahrungsgemäß sehr gut, wenn Stadtplanung und Umlegungsstelle eng und vertrauensvoll zusammenarbeiten.

3. Hoheitliche und konsensuale Verfahrensvarianten der Umlegung

Die städtebauliche Umlegung nach dem Baugesetzbuch zur Baulandbereitstellung läuft in unterschiedlichen Verfahren ab. Je nach den gegebenen Ausgangsbedingungen des zu entwickelnden Gebietes ist zu entscheiden, welches als geeignetes Verfahren zur Baulandbereitstellung in Anwendung kommen soll. Die unterschiedlichen Verfahrensvarianten werden nachfolgend beschrieben.

3.1 Gesetzliche Umlegung nach den §§ 45 ff. des Baugesetzbuches

Die Umlegung nach den §§ 45 ff. des Baugesetzbuches (BauGB), welche umgangssprachlich auch als Umlegung im „Vollverfahren“ bezeichnet wird, läuft nach vorgegebenen Verfahrensschritten gemäß Baugesetzbuch ab. Der Verfahrensablauf ist schematisch in der Abb. 3 dargestellt (Verfahrensschritte die als Verwaltungsakte ergehen, sind Gelb unterlegt).

10 Ein solches Instrument kann im konsensualen Bereich der freihändige Erwerb durch einen Vorhabenträger oder auch eine freiwillige Bodenordnung sein. Im hoheitlichen Bereich kann freilich versucht werden, eine Umlegung im sogenannten Parallelverfahren durchzuführen. In Abhängigkeit von dem (erfolgreichen) Grunderwerb durch die Gemeinde im Umlegungsverfahren lassen sich die Planungsziele iterativ anpassen. Sofern auch dies nicht zum Erfolg führt, verbleibt die Prüfung der Zulässigkeit einer Entwicklungsmaßnahme.

11 Vgl. BVerwG, Urteil vom 25.8.1997 – 4 NB 12/97 –.

Abb. 3
Schematische Darstellung der Verfahrensschritte der Umlegung nach §§ 45 ff. BauGB

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Umlegung ist nach § 46 Abs. 1 BauGB von der Gemeinde (Umlegungsstelle) in eigener Verantwortung anzuordnen und durchzuführen. Wegen der besonderen Bedeutung dieser grundlegenden Entscheidung zur Durchführung einer Umlegung, ist diese Entscheidung von der Gemeindevertretung zu treffen. Die Durchführung der Umlegung obliegt hingegen der Umlegungsstelle, dies ist in den allermeisten Bundesländern (mit Ausnahme von Bremen, Hamburg und Hessen) der unabhängige Umlegungsausschuss.

Nach der Umlegungsanordnung durch die Gemeinde sind die Eigentümerinnen und Eigentümer im Gebiet anzuhören. Diese Anhörung dient einerseits der Information der Betroffenen und andererseits der Auslotung, ob das gesetzliche Verfahren das geeignete Verfahren zur Baulandentwicklung ist oder ob der Bodenordnungsbedarf über ein freiwilliges Verfahren lösbar ist (s.o.). Förmlich eingeleitet wird das Umlegungsverfahren nach § 47 BauGB durch einen Beschluss der Umlegungsstelle. Der Beschluss ergeht parzellenscharf und ist ortsüblich bekannt zu machen. Dieser Beschluss ergeht im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes als Verwaltungsakt und kann demzufolge durch Rechtsmittel angefochten werden. Je nach Bundesland ist der gerichtlichen Kontrolle jedoch noch ein Vorverfahren (Widerspruch) vorgeschaltet.

Die Regelungen über Verwaltungsakte im Umlegungsverfahren (in Abb. 3 hervorgehoben) werden als eine große Stärke des Verfahrens gesehen, da diese Schritte gegebenenfalls auch gegen den Willen des*r Beteiligten durchsetzbar sind und damit das Ziel der Umlegung erreichbar ist.

Für die Einleitung des Umlegungsverfahrens muss der Bebauungsplan noch nicht als Satzung in Kraft getreten sein. In diesem Fall muss jedoch der Bebauungsplan vor dem Beschluss über die Aufstellung des Umlegungsplanes in Kraft getreten sein. Das ist insoweit von Vorteil, da beide Verfahren Umlegung und Aufstellung des Bebauungsplanes parallel bearbeitet werden können und gegebenenfalls aufeinander abgestimmt werden können (sog. Parallelverfahren). Darüber hinaus können sich zeitliche Gewinne ergeben, und

das Ziel der Schaffung von Bauland kann schneller erreicht werden. Es empfiehlt sich im Parallelverfahren jedoch, das Umlegungsverfahren erst dann förmlich einzuleiten, wenn gewisse planungsrechtliche Absichten sicher bekannt sind, um aufkommende Fragen zum Umlegungsverfahren seitens der Umlegungsstelle verlässlich beantworten zu können.

Die Umlegungsstelle hat sodann für die Errechnung der den beteiligten Grundeigentümer*innen an der Verteilungsmasse zustehenden Anteile (Sollanspruch) festzulegen, ob sie eine Verteilung nach Werten oder nach Flächen vornehmen wird (§ 56 BauGB).

Nach dem Erstellen der Bestandskarte und dem Bestandverzeichnis mittels der Angaben aus dem Liegenschaftskataster und dem Grundbuch werden die Umlegungsbeteiligten zu Einzelerörterungen in die Geschäftsstelle des Umlegungsausschusses geladen. Hier gilt es, einerseits den Ablauf des Verfahrens darzulegen, auf Fragen einzugehen und andererseits die Zuteilungswünsche der Beteiligten aufzunehmen. Auf dieser Basis kann ein Zuteilungsentwurf erstellt werden, der dann in weiteren Einzelerörterungen mit den Umlegungsbeteiligten erörtert werden kann.

Der sich anschließende Umlegungsplan fasst alle rechtlichen, technischen und wirtschaftlichen Ergebnisse des Umlegungsverfahrens zusammen. Er wird nach Abschluss der Erörterungen mit den Beteiligten von der Umlegungsstelle durch Beschluss aufgestellt (§ 66 BauGB) und ergeht wiederum als Verwaltungsakt. Aus dem Umlegungsplan muss der in Aussicht genommene Neuzustand mit allen tatsächlichen und rechtlichen Änderungen hervorgehen, die die im Umlegungsgebiet gelegenen Grundstücke erfahren. Der Umlegungsplan besteht aus der Umlegungskarte und dem Umlegungsverzeichnis. Die Umlegungsstelle hat den Beschluss über die Aufstellung des Umlegungsplanes in der Gemeinde ortsüblich bekanntzumachen (§ 69 BauGB) und den Beteiligten auszugsweise zuzustellen (§ 70 BauGB).

Üblicherweise treten Verwaltungsakte durch Zeitablauf in Kraft. Der Umlegungsplan betrifft jedoch eine Vielzahl von Personen, und seine Festsetzungen stehen im wechselseitigen, sachnotwendigen Zusammenhang. Deshalb können die Rechtswirkungen nicht alleine durch Zeitablauf bewirkt werden, sondern es muss in einem eigenständigen Verwaltungsakt bekanntgemacht werden, zu welchem Zeitpunkt der Umlegungsplan unanfechtbar geworden ist (§ 71 BauGB). Mit dieser Bekanntmachung wird der bisherige Rechtszustand durch den im Umlegungsplan vorgesehenen neuen Rechtszustand ersetzt, es werden die Zahlungen zur Geldleistung fällig, und das Verfahren ist abgeschlossen.

3.2 Vereinfachte Umlegung nach den §§ 80–84 BauGB

Die vereinfachte Umlegung nach den §§ 80–84 BauGB ist hinsichtlich seiner Zielausrichtung identisch mit der Umlegung nach § 45 BauGB. Auch hier ist der Zweck die Neuordnung bebauter und unbebauter Grundstücke in der Weise, dass nach Lage, Form und Größe für die bauliche oder sonstige Nutzung zweckmäßig gestaltete Grundstücke entstehen. Angewendet werden kann die vereinfachte Umlegung ebenso wie die Umlegung nach den §§ 45 ff. sowohl im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes im Sinne des § 30 BauGB als auch im Zusammenhang bebauter Ortsteile im Sinne des § 34 BauGB. Auch in der vereinfachten Umlegung ergehen die wesentlichen Verfahrensschritte als Verwaltungsakte. Die Unterschiede zum Verfahren nach § 45 ff. BauGB liegen in den formalen Voraussetzungen zur Durchführung, ihrer meist nur geringen räumlichen Gebietsgröße und in einem reduzierten Verfahrens- und Verwaltungsaufwand.

Die formalen Voraussetzungen nach § 80 BauGB sind wie folgt zu benennen:

- Die Grundstücke müssen unmittelbar aneinander angrenzen oder in enger Nachbarschaft liegen,
- die auszutauschenden oder einseitig zuzuteilenden Grundstücke (Grundstücksteile) dürfen nicht selbständig bebaubar sein,
- die einseitige Zuteilung muss im öffentlichen Interesse geboten sein,
- Wertminderungen dürfen nur unerheblich sein.

Den reduzierten Verfahrensaufwand zeigt Abb. 4.

Abb. 4
Schematische Darstellung der Verfahrensschritte der Umlegung nach § 45 BauGB (links) im Vergleich zur vereinfachten Umlegung nach §§ 80 ff. BauGB (rechts)

Quelle: Eigene Darstellung.

Demnach entfallen bei der vereinfachten Umlegung die Umlegungsanordnung durch die Gemeinde, die Anhörung und ein förmlicher Einleitungsbeschluss. Das Verfahren beginnt mit der Erörterung. Sofern die formalen Voraussetzungen gegeben sind, ist die vereinfachte Umlegung nach den §§ 80 ff. BauGB ein elegantes Verfahren, um in einem Gebiet sehr effizient Baugrundstücke schaffen zu können. Bei der Entscheidung, welches hoheitliche Bodenordnungsverfahren in einem Gebiet zur Anwendung kommen soll, können die nachfolgenden Kriterien eine Rolle spielen:

- Komplexität des Verfahrens,
- Anzahl der Eigentümer*innen /Beteiligten,
- Verfahrensabsicherung im Grundbuch,
- pragmatische Erwägungen (politische Beteiligung),
- Mitwirkungsbereitschaft.

3.3 Vereinbarte amtliche Umlegung

Bei der vereinbarten Umlegung handelt es sich um die Kombination der gesetzlichen Umlegung nach § 45 BauGB mit einem städtebaulichen Vertrag nach § 11 BauGB. Die gesetzlichen Regelungen zur Umlegung lassen ausdrücklich auch freiwillige Vereinbarungen zu. Dies leitet sich ab aus dem § 56 BauGB.

Bei der Wahl des Verteilungsmaßstabes muss man sich zwischen einer Verteilung nach Flächen oder Werten entscheiden. Der § 56 Abs. 2 BauGB bietet darüber hinaus die Möglichkeit, die Verteilungsmasse nach einem anderen

Maßstab zu verteilen. Der Gesetzgeber knüpft diese Vorgehensweise jedoch an eine besondere Voraussetzung. Es müssen nämlich alle Beteiligten mit dieser Vorgehensweise einverstanden sein. Jeder einzelne Beteiligte im Verfahren hat damit eine herausragende Bedeutung und kann ein derartiges Verfahren auch zum Scheitern bringen.

In den städtebaulichen Vertrag nach § 11 BauGB können beispielsweise folgende Aspekte aufgenommen werden:

- Inhalte und Ergebnisse der Bodenordnung (einschließlich Bodenwerte),
- Planungskosten,
- infrastrukturelle Folgekosten,
- Flächenverzicht zugunsten des öffentlich geförderten Wohnungsbaus,
- 100-prozentige Erschließungskosten oder
- 10-prozentiger städtischer Anteil an Erschließungskosten.

Zu beachten ist dabei, dass ein derartiger Vertrag mit jedem Einzelnen abzuschließen ist und vor Abschluss eine sogenannte Angemessenheitsprüfung im Sinne des § 11 Abs. 2 BauGB durchzuführen ist. Nach Abschluss der Verträge erfolgt der formale Vollzug der Bodenordnung im Rahmen des amtlichen Umlegungsverfahrens mittels Verwaltungsakten.

3.4 Private Umlegung

In der privaten Umlegung wird das Ziel verfolgt, Grundstücke und Grundstücksteile zu tauschen, um eine künftige Bebauung zu ermöglichen. Dabei läuft das Verfahren außerhalb gesetzlicher Verfahrensregularien mittels privatrechtlicher Verträge ab. Die Aufgabe der Gemeinde liegt dabei allenfalls in einer beratenden Funktion, ihr obliegt hier kein Vollzug. Für den Vollzug ist ein*e Notar*in zuständig.

Wie in der vereinbarten amtlichen Umlegung hat auch hier jeder Einzelne eine herausragende Stellung und kann das Verfahren zum Scheitern bringen. Das Einverständnis aller Beteiligten ist erforderlich und muss unwiderruflich erklärt und auch auf den Rechtsnachfolger übertragen werden (Absicherung bei evtl. Verkauf). Gegenüber der amtlichen Umlegung, die bei Beachtung der Umlegungsprinzipien von der Grunderwerbsteuer befreit ist, unterliegt die private Umlegung der Grunderwerbsteuer.

4. Fazit

Die Umlegung im amtlichen Verfahren (sei es im „Vollverfahren“ nach den §§ 45 ff. BauGB oder als vereinfachte Umlegung nach den §§ 80 ff. BauGB) ist ein geeignetes Verfahren, um einen wesentlichen Beitrag zur kurzfristigen Realisierung der Bauleitplanung zu leisten. Damit stellt die Umlegung einen wesentlichen Baustein zur Baulandbereitstellung dar. Sie ist gerichtet auf den Ausgleich privater Interessen zwischen den privaten Eigentümerinnen und Eigentümern. Zusätzlich besteht aber auch ein öffentliches Interesse an der Durchführung einer Umlegung. Der Ablauf erfolgt dabei in einem transparenten, gesetzlich geregelten Verfahren. Die Eigentümer*innen werden dabei alle gleichbehandelt.[12] Der große Vorteil des Verfahrens liegt aber in ihrer Durchsetzungsstärke, da die entscheidenden Schritte im Verfahren als

12 Dabei wird die jeweilige Gemeinde als Eigentümerin fiskalischer Grundstücke nicht bessergestellt als die anderen Privaten.

Verwaltungsakte ergehen. Des Weiteren ist die Umlegung oftmals auch deswegen ein Erfolgsmodell, da die Umlegungsstelle als neutrale Institution mit allen Eigentümerinnen und Eigentümern Erörterungsgespräche führt und auf diese Weise oftmals einen Konsens zwischen den Beteiligten herstellen kann.

In der vereinbarten amtlichen Umlegung erfolgt der Einsatz von kooperativen Elementen, jedoch ist dazu in jedem Fall die Zustimmung aller Beteiligten erforderlich. Verweigert dabei auch nur ein Beteiligter seine Mitwirkung, scheitert das komplette Verfahren.

9.
Der Weg zur Strategie

Der Weg zur Baulandstrategie – Interview mit Theo Kötter, Matthias Simon, Gerhard Spieß

Durch das Interview führen Dr. Diana Coulmas (vhw) und Prof. Dr. Arno Bunzel (Difu)

Coulmas: Sie sind in unterschiedlicher Funktion mit der Beratung von Kommunen bei der Baulandentwicklung befasst. In diesem Gespräch wollen wir die wesentlichen Parameter einer erfolgreichen Baulandentwicklung beleuchten. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass ein strategisches Vorgehen hierzu sinnvoll ist. Warum ist das eigentlich so?

Matthias Simon ist Referent beim Bayerischen Gemeindetag

Baulandstrategie als Verlässlichkeitsgrundlage

Simon: Die Erfahrung zeigt, dass strategisches Vorgehen immer klüger ist als Einzelfallvorgehen, als „chaotisches" Vorgehen. Das ist nicht nur im Städtebau so. Es macht für mich keinen Unterschied, ob das eine kleinere oder größere Siedlungseinheit ist. Die Erfahrung zeigt ganz deutlich, dass Gemeinden, die von Einzelfall zu Einzelfall arbeiten und jeden Einzelfall individuell diskutieren, niemals das Heft des Handelns proaktiv in der Hand haben und dadurch Gestaltungswirkung verschenken. Für eine Strategieentwicklung braucht die jeweilige Gemeinde dann entsprechende Grundlagen, beispielsweise ein integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept. Ein so komplexes Vorhaben wie eine Siedlungsentwicklung erfordert Rahmendaten, Erkenntnisse zur demografischen und Bevölkerungsentwicklung, Innenentwicklungspotenziale etc. In diesem Sinne beinhaltet eine Strategie auch eine Verlässlichkeitsgrundlage und einen Gleichbehandlungsmaßstab. Es sprechen also auch handfeste juristische Gründe für eine Strategie und einen Grundsatzbeschluss, sie bringen die Gemeinde auf einen positiven Pfadwechsel.

Dr. Gerhard Spieß arbeitet als Rechtsanwalt in München

Baulandstrategie als Effizienzvorteil

Spieß: Ich erlebe immer wieder, dass eine Baulandstrategie es der Verwaltung einfacher macht, weil sie einen klaren Handlungsrahmen hat: Das ist unsere Strategie, das sind unsere Handlungsinstrumente, das ist unsere Bindungsquote für bezahlbaren Wohnraum. Auch politisch ist es einfacher, gerade in kleineren Kommunen – unabhängig von einem Einzelfall und damit von Interessen Einzelner – eine Strategie zu entwickeln. Ein positiver Gesichtspunkt ist dabei auch, dass für die Grundstückseigentümer eine klare Kalkulationsgrundlage vorhanden ist. Für die Gemeinde ergibt sich ein spürbarer Effizienzvorteil, weil sie nicht in die Lage gerät, anlassbezogen immer wieder neu verhandeln zu müssen. Vielmehr gibt es mit einem Baulandbeschluss einen klar vorgegebenen Rahmen, sozusagen einen Leitfaden, wie vorzugehen ist.

Dr. Theo Kötter ist Professor an der Universität Bonn

Baulandstrategie als Professionalisierung der Siedlungsentwicklung

Kötter: Ja, wichtig scheint mir noch, dass ein Baulandmodell gerade für kleine Gemeinden, die ja personell oft unterbesetzt sind, zu einer Professionalisierung der Siedlungsentwicklung führen kann. Mit einem Baulandbeschluss hat die Verwaltung ein klares Regelwerk, mit dem diese arbeiten kann. Ebenfalls wichtig: ein klarer Rahmen für die Refinanzierung, also Umgang mit der Frage der Verwendung der Bodenwertsteigerung. Hier sind klare Regeln hilfreich, sie ersparen den Beteiligten die sonst fast zwangsläufigen Diskussionen im Einzelfall.

Coulmas: Damit sind die Fragen nach dem Ob und dem Warum geklärt. Was aber sind konkret die ersten Schritte, die eine Gemeinde gehen muss, um zu einer solchen Strategie zu kommen, welche Grundlagen müssen geklärt sein? Was erklären Sie noch unerfahrenen Gemeinden, die sich auf den Weg machen wollen?

Ziele klären

Spieß: Ganz wichtig ist, dass man seine Ziele kennt. Und um seine Ziele definieren zu können, braucht man entsprechende Grundlagen. Das geht los mit der Klärung des Wohnraumbedarfs. Wo liegt eigentlich unser Defizit, welcher Bedarf besteht in welchen Einkommensgruppen, ist es der geförderte Wohnungsbau, ist es irgendwas dazwischen, welche Rolle spielt eine Einheimischenbindung? Neben einer Wohnraumbedarfsanalyse ist die Verfügbarkeit der Flächen ein ganz zentrales Element. Große Bedeutung hat natürlich die Frage, welche finanziellen Ressourcen eine Kommune hat für Flächenerwerbe im Zusammenhang mit der Bauleitplanung. Außerdem die zentrale Frage: Welche soziale Infrastruktur ist vorhanden, wie sieht die Bevölkerungsentwicklung aus? Oft werde ich in der Beratung gefragt: „Machen Sie uns doch mal ein Baulandmodell." Natürlich habe ich da dutzende Varianten im Computer, aber die Gegenfrage lautet immer: „Wisst ihr, wo ihr hinwollt, und habt ihr diese Grundlagen ermittelt?" Fragen um „Innenentwicklungspotenziale" stellen sich – ein Innenentwicklungskonzept kann eine ganz wichtige Rolle spielen.

Problembewusstsein schärfen, Mindsetting schaffen

Simon: Ich würde noch einen Punkt früher ansetzen. Nach meiner Erfahrung ist der erste Schritt, ein Problembewusstsein im Gemeinderat zu schaffen und diesen zu befähigen, überhaupt zu verstehen, worum es genau geht beim Bodenrecht. In den Rat werden Laien gewählt. Das Verständnis für die vielfältigen und komplexen sich bei der Baulandentwicklung stellenden Fragen kann hier nicht vorausgesetzt werden. Insofern ist in einem ersten Schritt Aufklärungsarbeit im Rat zu leisten und beispielsweise zu erklären, was die sozialgerechte Bodennutzung ist, warum am besten Bauland zu überplanen ist, das im Eigentum der Gemeinde liegt. Dieses Mindsetting zu schaffen, das ist aus meiner Sicht der erste Schritt. Da habe ich schon in einigen Gemeinden, wo zuvor Kämpfe ausgefochten wurden, auf einen solchen Pfadwechsel einschwören und Einigkeit herbeiführen können.

Zustimmung herbeiführen

Kötter: Vielleicht zur Ergänzung und Bekräftigung: Eine Grundzustimmung oder noch besser einen Grundsatzbeschluss herbeizuführen, ist enorm hilfreich, weil man auf diese Weise eine sichere und verlässliche Grundlage hat, bevor man viel Arbeit investiert. Es muss also auch gewollt und gewünscht sein, so etwas zu entwickeln, und das setzt natürlich ein Problembewusstsein voraus und grundsätzlich die Bereitschaft, eine aktive Bodenpolitik zu betreiben.

Bunzel: Vor wenigen Wochen hat die Bundesbauministerin die Ergebnisse der Baulandumfrage verkündet, und ein wenig zu meiner Überraschung kam dabei heraus, dass wir genug Bauland haben, die Kommunen müssten es nur entwickeln. Wenn dies stimmt, warum gelingt es nicht besser, das vorhandene Bauland zu mobilisieren?

Instrumenteneinsatz bietet oft noch Potenzial

Kötter: Genügend Bauland finden wir nicht da, wo es gebraucht wird, in den Hotspots der Wohnungsnachfrage. Bei Flächenpotenzialen im Innenbereich, die ja vorrangig mobilisiert werden sollen, sind die üblichen Hemmnisse zu bewältigen. Also etwa spekulative Bodenbevorratung, sonstige Eigentümerinteressen, wir haben Nachbarschaftsinteressen, die in der Innenentwicklung zu berücksichtigen sind. Sicher ist es so, dass die Mobilisierung und die Instrumente zur Mobilisierung in der Praxis noch nicht in ausreichender Weise eingesetzt worden sind. Künftig wird es darauf ankommen, mit der Aufstellung eines Bebauungsplans bzw. mit dem Satzungsbeschluss eine Bauverpflichtung zu koppeln,

damit vorhandenes Bauland auch tatsächlich mobilisiert wird und neu geschaffene Baurechte auch genutzt werden.

Innenentwicklung versus zeitnahe Wohnraumbedarfe

Die Frage zielt ja auf die Bedeutung der Innenentwicklung. Der Innenentwicklung könnte man aus meiner Sicht sogar den Rang oder die Qualität des Gemeinwohls beimessen – aber ich bin kein Jurist. Wenn dem so wäre, dann hätte man eine sehr gute Grundvoraussetzung, um bestimmte hoheitliche Instrumente, die in das Eigentum an Grund und Boden eingreifen, anwenden zu können. Was die *Quantität* betrifft, da haben wir bei der Innenentwicklung häufig das Problem, dass es die angesprochenen Inseln des Außenbereichs im Innenbereich oder große Brachflächen nicht gibt und zugleich ein großer Nachfragedruck auf dem Wohnungsmarkt liegt; in diesen nicht untypischen Fallkonstellationen lässt sich das Wohnungsproblem so schnell nicht mit der Innenentwicklung lösen, selbst wenn das Potenzial in der Summe ausreichen würde: Aufgrund der dispers verteilten Potenziale und weiterer Hemmnisse, die einer Mobilisierung entgegenstehen, können wir Flächen dem Markt nicht so schnell zuführen. Das scheint mir ein Kernproblem zu sein, weshalb Kommunen auch in solchen Konstellationen nicht um eine Außenentwicklung herumkommen, um zeitnah das quantitative Wohnraumversorgungsproblem zu bewältigen.

Noch ein weiterer Aspekt: Zumindest bei der Mobilisierung von Bauland im Siedlungsbestand kann die Bodenwertentwicklung positiv Effekte haben. Denn nun können Standorte entwicklungsfähig sein, die vorher nicht rentierlich zu entwickeln waren. Über die Bodenwertsteigerung lassen sich Bodenverunreinigungen, sonstige Sanierungskosten, Abbruchmaßnahmen usw. refinanzieren.

Lebendige Ortskerne und Flächen sparen

Simon: Die Innenentwicklung ist nicht nur, weil sie im Gesetz steht, sondern aus ganz vitalen Eigeninteressen der Gemeinden von elementarer Bedeutung. Erst einmal wollen wir lebendige Ortskerne haben, und zum zweiten wollen wir flächeneffizient vorgehen. Wir haben einen Auftrag, Flächen zu sparen. Das fordert nicht nur das Gesetz, sondern diesem Nachhaltigkeitsprinzip sind unsere Städte aus eigener Verantwortung verpflichtet. Hier kommen wir wieder zum Innenentwicklungskonzept bzw. zu den Instrumenten der Innenentwicklung. Die Aktivierungsinstrumente gehören immer wieder vom Gesetzgeber auf den Prüfstand gestellt und nachgeschärft. Bei der Schaffung neuer Baurechte sollte eine Bauverpflichtung selbstverständlich sein, und das kann man auch so im Baugesetzbuch verankern.

Know-how und Kapazitäten nach Stadtgröße unterschiedlich

Nicht zuletzt Gemeinden im ländlichen Raum müssten befähigt werden, mit den Instrumenten der Innenentwicklung umzugehen. In großen Städten finden sich Spezialisten, so etwa ein Leiter der Vorkaufsrechtsabteilung einer Großstadt, während in kleinen Gemeinden oftmals Einzelkämpfer oder sog. „Allrounder“ Aufgaben des Städtebaus bewältigen müssen. Klar ist, es ist weiterer Schulungsbedarf gegeben auf dem Weg zur Innenentwicklungsstrategie. Beides muss letztlich nebeneinanderstehen: eine starke Innenentwicklungsstrategie und ein gutes Baulandmodell für die Außenentwicklung.

Unterschiedliche Flächentypen der Innenentwicklung

Spieß: Für mich stellen sich die Potenziale der Innenentwicklung im Rahmen einer Baulandstrategie in folgenden vier Konstellationen dar: Das ist die Konversion von Flächen, die ohnehin schon bebaut sind, d.h. von Gewerbe zu Wohnen, Industrie zu Wohnen, Bahnflächen zu Wohnen, Kasernengelände zu Wohnen. Da entsteht natürlich auch neues Baurecht, da sind unsere Handlungsinstrumente natürlich viel weiter. Dann haben wir den Aspekt der Nachverdichtung als zweite Fallgruppe. Hier ist es oft schon schwieriger, bei kleinteilig bebauter Nutzung in der Baulandstrategie und vertraglichen Bindung zu arbeiten. Die dritte Gruppe betrifft Außenbereichsinseln im Innenbereich, die ich auch noch zur Innenentwicklung zählen würde. Die kann man letztendlich gleichsetzen mit den

rechtlichen Handlungsmöglichkeiten anderer Außenbereichsflächen. Die schwierigste Fallgruppe hatte Prof. Kötter bereits angesprochen, die Umsetzung bestehenden Baurechts. Da haben wir erhebliche Defizite in den Handlungsinstrumenten der Kommunen.

Sektoraler Bebauungsplan als Chance

Für mich ist in dem Zusammenhang ein wichtiges neues Instrument, das im Rahmen der Baulandstrategie nicht mehr fehlen sollte, der sektorale Bebauungsplan zur Wohnraumversorgung. Mit diesem haben wir eines der ersten Instrumente, das uns Zugriff auf das Baurecht im Innenbereich gibt, wo bisher das Kopplungsverbot einen Strich durch die Rechnung gemacht hatte. Es bleibt daneben das Defizit bei der „zwangsweisen" Umsetzung bestehenden baureifen Landes.

Bunzel: Ich möchte noch mal eine Nachfrage stellen, die sich auf das soeben Angesprochene bezieht, das Innenentwicklungskonzept. Kann es eine Hilfe sein, um diese Potenziale besser zu erschließen und vielleicht einen systematisch und quantitativ mehr ins Gewicht fallenden Anteil zu erreichen?

Innenentwicklungskonzept als mögliches Standardinstrument der Zukunft

Kötter: Ich glaube, dass das Innenentwicklungskonzept ein guter Einstieg ist. Erstens wäre es ein Signal an die Grundstückseigentümer und den Immobilienmarkt, dass eine Stadt oder Gemeinde es ernst meint mit der Innenentwicklung und sich dieses Themas systematisch annimmt. Zweitens: Nur wenn man ein Konzept hat, gibt es eine systematische Vorgehensweise, und diese ist meiner Meinung nach für die Innenentwicklung noch wesentlich wichtiger als für die Außenentwicklung. Denn hier haben wir es typischerweise mit komplexen und heterogenen Problemlagen, Eigentumsverhältnissen und ganz unterschiedlichen Steuerungsnotwendigkeiten zu tun. Diese Fragen wird man nur konzeptionell beantworten können, nicht in Gänze für den gesamten Innenbereich auf einmal, aber für einen größeren Bereich, für den sich ein Potenzial und ein Handlungsbedarf abzeichnen. Insofern halte ich ein solches Innenentwicklungskonzept für einen ganz wichtigen Einstieg. Darüber hinaus ist das Innenentwicklungskonzept eigentlich das Standardkonzept für die Stadtentwicklung der Zukunft, wenn wir der Innenentwicklung die Bedeutung geben, die sie eigentlich haben soll. Für eine städtebauliche Entwicklung, die planungsorientiert und strukturiert laufen soll, brauchen wir zwangsläufig eine konzeptionelle Grundlage. Sonst besteht die Gefahr, dass die Entwicklung unter zufälligen Prämissen und je nachdem, wo welcher Eigentümer sich bereit erklärt, ihren Lauf nimmt. Um das zu vermeiden, sollte man an diesem Instrument anknüpfen, dieses weiterdenken und weiterentwickeln bis hin zu hoheitlichen Umsetzungsinstrumenten, um einen Hebel zu haben, wenn die Kooperationen nicht mehr greifen.

Coulmas: Nach dieser sehr facettenreichen Diskussion nun eine wohl eher rhetorische Frage: Gibt es hierfür ein Patentrezept, eine Blaupause, auf die ich zurückgreifen kann trotz spezifischer Rahmenbedingungen vor Ort? Welche Entscheidungskriterien gibt es für Baulandmodelle auch in verschiedenen Gemeinde-Größenklassen?

Kein Patentrezept, keine Blaupausen

Kötter: Herr Simon hatte eingangs ausgeführt, dass es darauf ankommt, Klarheit zu erreichen hinsichtlich der Ziele, die eine Gemeinde erreichen will. Bereits hinsichtlich der Ausgangsbedingung, der Bedarfe und der Ziele gibt es große Unterschiede. Nach meiner Einschätzung gibt es kein Patentrezept. Gemeinde tun gut daran, die zu lösenden Fragen systematisch anzugehen. Das Ergebnis, das sich hieraus ergibt, wird sicherlich kommunalspezifisch sein, und da sollte man sich nicht von dem leiten lassen, was etwa Nachbarkommunen formuliert haben, sondern das ist letztlich eine Entscheidung der politischen Willensbildung

vor Ort. Also keine Blaupausen.

Gemeindegröße und lokale Bedingungen berücksichtigen

Spieß: Ich kann das nur unterstreichen, insbesondere was kleinere Kommunen betrifft. Wenn große Städte mit so einer „SoBoN-Maschine“ wie in München arbeiten können, wo wir ganz anders entwickeln können und da auch gewisse Pauschalierungen und klare Vorgaben ganz ausdifferenziert umsetzen können, ist das in kleinen Kommunen überhaupt nicht möglich. Wir haben unterschiedliche städtebauliche Situationen zu betrachten, nicht überall passt Geschosswohnungsbau hin. Auch sind Unterschiede bei den Interessen der Eigentümer zu beachten. Es gibt diejenigen, die ihr Grundstück verkaufen und „versilbern“, und es gibt andere, die einen langfristigen Vermögensaufbau für die Familie anstreben oder Altersversorgung, die wollen ihren Grund. Da komme ich auch mit Zwischenerwerb nicht weiter. Solche Differenzierungskriterien spielen in der Praxis insbesondere bei kleineren Gemeinden eine wichtige Rolle.

Ich erlebe zudem immer häufiger, dass weitere städtebauliche Themen wie Klima, Klimaschutz, Niederschlagswasserbeseitigung – Stichwort „Schwammstadt“ –, Luftzufuhr in die Baulandschaffung drängen. Wie ändert sich die Luftzufuhr in der Stadt, welche Auswirkungen hat das, Temperaturerhöhung usw. Energieversorgung spielt eine ganz wichtige Rolle, auch Baumaterialien. Das sind durchaus Themen, die auch in eine Baulandstrategie eingebunden werden könnten. Wir dürfen die Baulandstrategien aber nicht überfrachten.

Baulandstrategien benötigen integrierte städtebauliche Grundlagen als Hintergrundfolie

Simon: Was Gerhard Spieß gerade aufgezählt hat, Klimaanpassung, Dichte, Baukultur, Mobilität, Barrierefreiheit etc., das sind alles Fragen des guten Städtebaus. Am weitesten sind natürlich Gemeinden, die sich auch mit ihrem Beschlussgremium, ihrem Laiengremium, ein bisschen zu kleinen Städtebauexperten aufschwingen, ein Gefühl für die gute Stadt haben, für die Fragen der Zukunft, im integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzept, und davon getrennt dann ein Baulandmodell entwickeln, sich mit der sozialgerechten Bodennutzung beschäftigen und mit einer Innenentwicklungsstrategie.

Wie weit sollte man diese Anforderungen vermischen, wie weit trennen? Ich bin ein Anhänger von Trennen, mit einem strategischen Aufgalopp mit einem integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzept samt einer besonderen Betrachtung des Themenfeldes Wohnraumbedarfsanalyse. Daraus abgeleitet eine Baulandstrategie, aus meiner Sicht ist das sehr gut, wenn man das so aufsetzt. So betrachtet müsste sich die Gemeinde im Grunde genommen zwei, drei Tage in Klausur begeben. Sich erst einmal mit den Fragen des guten Städtebaus, guter Stadtentwicklung beschäftigen, mit den Nachhaltigkeitstransformationsfragen, die im Moment anstehen. Und am zweiten Tag mit den Rechtsfragen der Baulandentwicklung und schließlich am dritten mit dem Baulandentwicklungsmodell, den dazu gehörenden Rechtsfragen und der Strategie der Innenentwicklung. Wenn man so etwas anbieten würde „im Paket“ als Unterstützung für Gremien – das würde einiges in der Sache weiterbringen.

Bunzel: Ich möchte das gerne aufgreifen, dass man Baulandmodelle mit weiteren Themen auflädt mit gutem Städtebau und daraus weitere Anforderungen formuliert. Das führt zu der Frage: Wann sind Investoren und Eigentümer damit überfordert?

„Wunschzettel“ versus Aushandlungsprozess

Spieß: Man kann unterm Strich sagen, dass ein Baulandmodell immer auch für den Grundstückseigentümer, Bauträger, Investor finanzierbar und gewinnbringend sein muss. Bei Einführung eines Baulandmodells erlebt man oft eine Welle der skeptischen Zurückhaltung, gerade bei Privateigentümern, insbesondere Landwirten. Bauträger, deren Geschäft das ist, werden auch damit umgehen. Inzwischen ist es ja auch schon gang und gäbe und keine wirkliche Überraschung,

dass man Bindungen auferlegt bekommt. Vielmehr geht es um ganz konkrete und baugebietsbezogene Regelungsinhalte. Vieles ist unter dem Gesichtspunkt der Angemessenheit Gegenstand eines Aushandelungsprozesses. Ist bspw. in einem Baugebiet die Erschließung besonders aufwändig und teuer, so hat das Folgen für die Möglichkeit, hier bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Unterm Strich müssen solche Entwicklungen immer finanzierbar bleiben. Hier ist bei Gemeinderäten vielfach Überzeugungsarbeit zu leisten: Der „Wunschzettel" darf auch nicht so lang sein, dass eine wirtschaftliche Umsetzung unmöglich wird.

Klar ist auch: Ein Bauträger, der Flächen kauft, kalkuliert seinen Gewinn mit ein. Der Planungsgewinn wird bei jedem Verkauf aufgeteilt zwischen dem Eigentümer, dem Alteigentümer und dem, der es dann entwickelt. Die Kenntnis einer Belastung durch ein Baulandmodell, bspw. durch Bindungen für bezahlbaren Wohnraum oder Mietpreisbindungen, schlägt sich entsprechend auch im Verkaufspreis nieder.

Angemessenheitsprüfung und Nachvollziehbarkeit

Kötter: Damit ein Baulandmodell nicht zur Investitionsbremse wird, sind zwei Dinge wichtig. Zum einen muss – und das hat sich ja auch durchgesetzt – die Angemessenheitsprüfung mit oder ohne Kappungsgrenze klar kommuniziert und einfach nachvollziehbar sein. Ob man das etwa wie beim Berliner Modell macht, dass man vom Endwert ausgeht und der Einstiegswert immer 50 % vom Endwert beträgt, oder ob man das wie viele andere macht und festlegt, dass 30 % der Bodenwertsteigerung immer beim Eigentümer verbleiben, egal welche Wünsche und Kosten die Kommune gerne übertragen möchte. Wichtig ist, dass durch klare Regelungen eine Verlässlichkeit hergestellt ist. Es gibt auch Varianten, bei denen die gesamte Ertragssituation betrachtet wird, bis hin zu Ausweichpositionen, die vielleicht für die Innenentwicklung interessant sind. Hier ist jedoch von Hemmnissen im Vollzug zu hören, weil viele Parameter variabel sind und weit in die Zukunft über 20 Jahre eine Kalkulation gemacht und Annahmen getroffen werden müssen.

Komplexität und Verständlichkeit im Blick behalten

Das zweite ist die Komplexität. Man kann natürlich einen langen Wunschzettel schreiben, was man gerne alles hätte. Wenn man die Kappungsgrenze hat, verbleibt dann doch ein Teil davon bei der Gemeinde. Zudem macht es das Baulandmodell nicht charmanter, sondern es wird undurchsichtiger, je mehr Forderungen und Bindungen übertragen werden sollen. Deswegen glaube ich in Abhängigkeit von den spezifischen Rahmenbedingungen vor Ort, wird es vielfach im Wesentlichen darum gehen, die Kosten für Planung und technische Infrastruktur zu übertragen. Damit ist meistens die Bodenwertsteigerung schon sozusagen erschöpft. Also mit Augenmaß schauen, welcher Handlungsspielraum steht tatsächlich zur Verfügung? Mithilfe einer sorgfältigen modellhaften Abschätzung im Vorhinein Maß nehmen, welche Forderungen, Bindungen und Kostenübertragungen sind zentral wichtig. Und ein drittes Element: ein klares Signal nach außen, was dem Eigentümer als Investitionsanreiz verbleibt. Wenn man diese Dinge berücksichtigt, glaube ich, kann man da auch ein umsetzungsfähiges Modell entwickeln und kein Investitionshemmnis aufbauen.

Bunzel: Viele gute Ratschläge und ein sehr facettenreiches Bild. Ich möchte auf die Frage zurückkommen, ob auch kleine, weniger gut ausgestattete Gemeinden ein Baulandmodell entwickeln können. Gibt es spezielle Tipps für solche Gemeinden?

Baulandstrategie erklären, Schulterschluss erreichen

Simon: Ich sehe da mehrere Schritte. Der erste Schritt ist, das Laiengremium mitzunehmen. Was überhaupt eine Baulandentwicklungsstrategie im Gesamtkontext bedeutet, muss dort erst erklärt werden. Deutlich wird das in Gemeinden, wo Hochpreislagen plötzlich reinsickern, so etwa im mittelfränkischen Raum. Im Umland von Bayreuth erleben Gemeinden z.B. zum ersten Mal diesen

Druck, den man im Münchener Umland seit Jahren kennt. Das maßgebliche Momentum ist der Schulterschluss im Beschlussgremium. Es kommt hier nicht nur darauf an, juristische Feinheiten zu vermitteln. Ich sage immer, das hat zwar auch mit rechtlichen Fragen zu tun, aber zuvörderst mit der Denkweise. Also mit dem Willen zu sagen, ich nehme das Heft des Handelns in die Hand. Das ist der erste Schritt.

Verwaltung befähigen

Das Zweite ist, die Verwaltung zu befähigen. Schulungsangebote gehören hierher. Auch Netzwerke können für die kleinere und mittlere Gemeinde sehr hilfreich sein, um eine bessere Prozessqualität zu erreichen. Man hört auch bei kleinen Gemeinden häufig, ich bin in der Dorferneuerung, ich bin in der Städtebauförderung. Netzwerke sind wichtig, weil man auf kurzem Weg bei einem Kollegen anrufen, sich versichern kann. Wie dann Vorbildhaftes aufgegriffen wird, ist die nächste Frage. Die Gemeinden müssen dabei unterstützt werden. Natürlich gibt mir das Baulandmodell auch eine gewisse rechtliche Verlässlichkeit – eine Duplizierungsverlässlichkeit. Ein wichtiger Unterstützungspfad könnte eine generelle Förderung von Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten bei 90%-Förderung ohne sonstige Voraussetzungen sein. Hilfreich wäre auch ein „Befähigungsmodul“ als Angebot an Gemeinderäte, auf das sie z.B. bei einem Klausurwochenende zurückgreifen können.

Aufbau von Know-how und Begleitung durch externe Beratung

Spieß: Meine Erfahrung ist, dass solche Baulandmodelle auch in kleinen Gemeinden sehr gut funktionieren. Klar ist, dass da ein gewisses Know-how aufgebaut und dies durch Beratungen begleitet werden muss. Aus meiner anwaltlichen Tätigkeit bei der Vorbereitung städtebaulicher Verträge weiß ich, dass es vor allem um Kommunalberatung und weniger um Rechtsfragen geht. Kleine Verwaltungen müssen darauf achten, dass das vertraglich Vereinbarte später verwaltungsmäßig auch abgearbeitet werden kann. Bei einer vertraglichen Verpflichtung zu gefördertem Wohnungsbau kann z.B. sehr viel über die Förderstelle abgewickelt und überwacht werden. Da hat dann die Kommune nichts mehr mit zu tun. Bei Belegungsrechten z.B. muss die Gemeinde aber auch in der Lage sein, die Einhaltung der Bindungen selbst zu überwachen.

Instrumenteneinsatz den Ressourcen anpassen

Bei der Wahl der Instrumente muss zudem auf die finanziellen Ressourcen Rücksicht genommen werden. Ich rate grundsätzlich zum Zwischenerwerb, weil dies eine bessere und langfristigere Umsetzung der städtebaulichen Ziele ermöglicht. Bei finanziell nicht leistungsfähigen Kommunen ist dies aber nicht immer möglich, so dass dort ein Vertragsmodell mit Bindungen über städtebauliche Verträge das Mittel der Wahl ist.

Wichtig sind das politische Fundament und ein gewisses Know-how. Ohne externe Beratung geht es meist nicht. Die Kosten dafür werden vertraglich von den planungsbegünstigten Grundstückseigentümern übernommen. Gemeinden sollten deshalb nicht zögern, sich Rat und Hilfe holen. Also ein großer Appell auch an kleine Kommunen, da nicht wie der „Hase vor der Schlange“ zu sitzen, sondern wirklich aktiv zu werden.

Kommunenübergreifende Unterstützungsangebote entwickeln und nutzen

Kötter: Noch eine Anmerkung zur ergänzenden Unterstützung von meiner Seite. Diese ist nicht nur für die Beratung sinnvoll, sondern kann auch bei der Umsetzung sehr hilfreich sein. Gemeinden können sich z.B. zu überregionalen Gesellschaften zusammenfinden oder sich an solchen beteiligen, um so bei der Baulandentwicklung mit mehr professionellem Know-how und mehr finanzieller und personeller Schlagkraft auftreten zu können. Solche Gesellschaften können dann z.B. auch Zwischenerwerbsmodelle außerhalb des Haushaltes der jeweiligen Gemeinde durchführen. Soweit die Gemeinde beteiligt ist, ist die Gesellschaft auch in-house-fähig. Vergaberechtliche Schranken können so vermieden

werden. In Nordrhein-Westfalen gibt es mit NRW-URBAN z.B. ein solches Unterstützungsangebot. Das kann gerade für kleine Gemeinden ein guter Weg sein, eingeschränkte finanzielle und personelle Handlungsoptionen zu kompensieren.

Bunzel: Schon eben wurde die Bedeutung der Rückbindung an die politischen Gremien angesprochen. Ich möchte hierauf zurückkommen. Wie kann der Rat mitgenommen werden, braucht man einen Grundsatzbeschluss, wo hilft er, und wann sollte er beschlossen werden?

Konsens mit längerfristiger Perspektive herstellen

Spieß: Gerade bei kleineren Gemeinden ist das das A & O. Man muss das entscheidende Gremium natürlich mitnehmen auf die Reise. Da geht es nicht um juristische Feinheiten, im Gegenteil, das wäre nur schädlich. Ein breiter politischer Konsens über die Konditionen sollte über eine Legislaturperiode hinaus tragen, um eine verlässliche Basis für eine erfolgreiche Baulandentwicklung zu schaffen. Deswegen sind diese Grundlagenarbeit und das Verständnis dafür, dass es bei der Bauleitplanung um die Schaffung einer sozialgerechten Bodennutzung gehen muss, so wichtig. Nachträgliche Verbesserungen in einzelnen Details werden dadurch natürlich nicht ausgeschlossen.

Tatsächlichen Bedarf prüfen

Vielleicht ein kleines Beispiel, eine kleine Gemeinde, die seit langem ein Einheimischenmodell nach dem Muster von mindestens 700 qm Baugrundstücken für das Einfamilienhaus mit Garten praktizierte. Gemeinsam mit einem dort tätigen Städteplaner riet ich der Gemeinde, dieses Vorgehen zu überprüfen. Alle Gemeinderatsmitglieder bis auf einen hatten genau ein Einfamilienhaus mit Garten. Die Gemeinderäte wurden aufgefordert, sich bei ihren Kindern oder Nachbarn zu erkundigen, was die eigentlich brauchen. Nach einer Umfrage in der Bevölkerung und einem Strategieworkshop kam ein ganz anderer Bedarf heraus, als der Gemeinderat erwartet hatte. Fünf Jahren später sind dort genossenschaftliches Wohnen, ein Baugebiet mit EOF[1], eins mit Mietpreisbindungen und kommunalem Wohnungsbau auf der Basis von tollen städtebaulichen Entwürfen realisiert worden.

Coulmas: Ich möchte noch einmal auf die konkrete Ausgestaltung der Baulandmodelle zurückkommen. Welche Instrumente sollte ein Baulandbeschluss nutzen, auf welche kommt es besonders an?

Bodenordnung: hilfreiches Instrument

Kötter: Das Thema der Bodenordnung kann ein ganz wichtiges sein. Aus der zufälligen Verteilung von Grundstücken mit unterschiedlichen Eigentümern können sich Zwänge für die Planung, aber auch eine ungleiche Verteilung von Vor- und Nachteilen aus der Planung ergeben. Eine einvernehmliche oder hoheitliche Bodenordnung kann diese auflösen. Dies gilt auch bei Baulandmodellen, die auf einen anteiligen Zwischenerwerb setzen. Bei einem Zwischenerwerb sämtlicher Grundstücke kommt es auf ein Bodenordnungsverfahren demgegenüber nicht an. Die freiwillige oder auch die hoheitliche Umlegung sind deshalb wichtige ergänzende Instrumente bei der Baulandentwicklung. Sie ermöglichen einen umfassenderen Interessenausgleich als die Planung. Auch bei der Bereitstellung von Grundstücken für geförderten oder preisgedämpften Wohnungsbau oder für genossenschaftlichen Wohnungsbau oder Baugemeinschaften kann die Umlegung hilfreich sein. Wichtig dabei ist, dass der Prozess der Planung und die Bodenordnung parallel gedacht und durchgeführt werden, damit ein optimales Ergebnis entsteht und es nicht zu Verzögerungen kommt.

1 Einkommensorientierte Förderung

Das zweite wären für mich das Thema Bauverpflichtung in den Kaufverträgen und die Konzeptvergabe zur Qualifizierung. Bei der Konzeptvergabe geht es nicht nur mehr um städtebauliche Qualität und Gestaltung, sondern auch um die Frage von bezahlbarem Wohnraum – z.B. wer bietet die geringste Einstiegsmiete im freifinanzierten Wohnungsbau? Auch hier gilt aber, weniger an Kriterien ist häufig mehr. Es ist besser, sich auf drei vielleicht ganz wichtige Zielsetzungen zu konzentrieren, die man dann im Rahmen der Konzeptvergabe als Auswahlkriterien nutzt. Also Bauverpflichtung, Konzeptvergabe und bodenordnerische Instrumente auf jeden Fall mitdenken.

Konzeptvergabe und Bauverpflichtung

Coulmas: Eine Nachfrage: Haben auch kleine Kommunen die Kapazität dazu, das zu stemmen?

Kötter: In Sachen Bodenordnung gibt es eine ganze Reihe von Experten, insbesondere die öffentlich bestellten Vermessungsingenieure oder die Katasterbehörden, die als externe Partner von den Kommunen ins Boot geholt werden können. Die sollten es eigentlich auch mit hoher Qualität leisten können. Man kann auch die Verwaltung für die ländliche Entwicklung anfragen, die sich auch auskennen sollten. Es gibt eine ganze Reihe von externen institutionalisierten Unterstützungsmöglichkeiten. Denkbar ist z.B., die Geschäftsstelle, die Geschäftsführung für solche Maßnahmen auszulagern. Oder man kauft sich den kompletten Sachverstand ein. Einige der öffentlich bestellten Vermessungsingenieure haben sich darauf spezialisiert und haben nicht nur die Bodenordnung, sondern auch die Bewertung und die Vermessung einschließlich aller erforderlichen Gespräche mit den Eigentümern als Geschäftsfeld etabliert. Die bieten Baulandentwicklung aus einer Hand in kleinem Maßstab und können entsprechende Beratungen durchführen.

Externe Unterstützung nutzen

Spieß: Die Frage ob ein Baulandmodell auf dem Zwischenerwerb der Gemeinde aufbaut, ist von Weichen stellender Bedeutung. Ich rate grundsätzlich zum Zwischenerwerb, soweit es finanziell machbar ist. Wenn ich einen Zwischenerwerb anstrebe, muss ich möglichst früh im Verfahren erwerben, um einen möglichst günstigen Preis zu erreichen. Beim Zwischenerwerb kann auch das Vorkaufsrecht eine Rolle spielen. Eine Vorkaufsatzung kann genutzt werden, um mal einen Fuß in die Tür zu bekommen. Daneben steht natürlich der freihändige Fiskalerwerb. Auch klare nachvollziehbare Quoten helfen, da diese das Vertrauen in Gleichbehandlung begründen können.

Zwischenerwerb bietet Potenzial

Kötter: Meines Erachtens muss der Zeitpunkt des Grundstücksankaufs nicht entscheidend sein. Ich würde jedem das gleiche zahlen unabhängig davon, ob es noch Agrarland oder schon Bauerwartungsland ist. Das kann ich erreichen, wenn ich eine nachvollziehbare Kalkulation zugrunde lege. Diese geht von dem Wert aus, den das Grundstück nach der Planung unter Berücksichtigung der einzugehenden Bindungen haben wird. Davon sind deduktiv alle Kosten abzuziehen, die der Gemeinde entstehen. Dann habe ich ein transparentes Modell, das Gleichbehandlung sicherstellt. Niemand hält sein Grundstück zurück, weil er erwartet, dass er einen höheren Preis erreicht, wenn er später verkauft.

Gleichbehandlung beim Grundstückserwerb

Simon: Auch ich spreche mich für den kommunalen Zwischenerwerb aus. Wenn sie auf eigenen Grundstücken planen, können sie das meiste an Steuerungswirkung aufs Gleis stellen. Das muss man auch den Gemeinderäten immer wieder sagen. Ich kann sicherer stellen, dass das Grundstück tatsächlich bebaut wird, dass der Baugrund bei Einheimischenmodellen tatsächlich der jungen Familie mit ein, zwei, drei Kindern innerhalb von drei, vier, fünf Jahren zugutekommt, dass sie darin wohnen bleibt. Im Rahmen einer Konzeptvergabe kann ich wohnungspolitische Ziele besser umsetzen und das Grundstück an denjenigen vergeben, der das von ihm selbst angebotene Konzept umsetzen wird. Ich kann auf

Grundstücke in kommunaler Hand sind in guter Hand

diese Weise mehr Qualität und Nachhaltigkeit erreichen. Wenn ich zukunftsweisende Baugebiete habe, dann sind das meist Entwicklungen auf gemeindeeigenen Grundstücken. Deswegen ist ein Grundstück in kommunaler Hand in guter Hand.

Vergabe von Erbbaurechten

Spieß: Es gibt noch zwei weitere Vorteile bei Entwicklungen auf kommunalen Grundstücken. Anders als bei Entwicklungen mit städtebaulichen Verträgen auf fremden Grundstücken besteht hier die Möglichkeit, die Grundstücke im Erbbaurecht zu vergeben und die Dauer der Bindungen z.B. im Rahmen von Einheimischenmodellen deutlich auszuweiten. Und letztendlich bewirkt die Vergabe von Erbbaurechten bei vorherigem kommunalen Grunderwerb auch den langfristigen Vermögensaufbau für eine Kommune.

Kostendämpfung durch Zwischenerwerb

Kötter: Aus meiner Sicht kommt beim Zwischenerwerb noch ein weiterer wesentlicher Aspekt dazu: die Kostendämpfung bei den Bodenpreisen und am Ende auch für den Wohnungsbau. Selbst wenn die Gemeinde nur 50 % der Flächen bei einer Baulandentwicklung erwirbt, ist sie ein gewichtiger Akteur am Bodenmarkt und bestimmt das Bodenpreisniveau mit.

Bunzel: Wir reden aktuell über den Bedarf an jährlich 400.000 neuen Wohnungen. Der Druck auf die Kommunen, hier Abhilfe zu leisten, ist jedenfalls in den Ballungsräumen sehr groß. Insofern geht es auch um Tempo. Deshalb die Frage, die kommen muss: Wie kriegen wir auch eine Beschleunigung in diese Prozesse rein, was können Baulandmodelle dazu beitragen?

Baulandmodell kann Prozesse beschleunigen

Spieß: Die Frage, die Sie stellen, ist von der Frage zu unterscheiden, wie lange die Entwicklung eines Baulandmodells dauert. Grundsätzlich kann ein Baulandmodell, das auf gute Grundlagen zurückgreift, nur beschleunigend wirken. Bei einem Baulandmodell sind grundlegende Entscheidungsprozesse schon gelaufen. Ich kann auf einen abgestimmten Instrumentenkasten zurückgreifen. Das kann immer nur zu einer Beschleunigung führen. Was nicht von der Hand zu weisen ist, ist natürlich ein gewisser Zeitbedarf, um eine Baulandstrategie zu entwickeln. Je nach Kommune und politischer Konstellation kann dies auch mal zwei Jahre dauern. Häufig erlebe ich in der Praxis, dass sich die Entwicklung einzelner Baugebiete und die Erarbeitung eines Baulandmodells zeitlich überlagern. Das ist dann wie eine Operation am offenen Herzen. Die konkrete Baulandentwicklung wird dabei als Erprobungsraum für die Eckpunkte des Baulandmodells genutzt. Die Erfahrungen können für die Ausgestaltung des Baulandmodells genutzt werden. Ich plädiere deshalb für ein pragmatisches Vorgehen bei der Entwicklung von Baulandmodellen. Keinesfalls sollte die Baulandentwicklung zurückgestellt werden, bis ein Baulandmodell tatsächlich beschlossen wurde.

Bunzel: Wir erleben immer wieder und in den letzten Jahren verstärkt, dass sich in dem öffentlichen Diskurs und insbesondere aus dem Kreis der betroffenen Eigentümer und sonst Interessierten Widerstände gegen konkrete Entwicklungsvorhaben aufbauen. Hieraus leitet sich die Frage ab, welche Bedeutung kommt Transparenz und Kommunikation bei der Baulandentwicklung zu?

Bevölkerung muss bei der Baulandentwicklung mitgenommen werden

Kötter: Ich glaube, das ist keine Frage des Baulandmodells, sondern eine generelle Frage, die sich noch einmal verschärft bei der Innenentwicklung stellt. Die Interessen der Menschen, die da schon leben, dürfen nicht übergangen werden, sonst erweisen sie sich als ein oft ganz wesentliches Hemmnis. Meine Erfahrung in Fragen der Innenentwicklung ist es, dass man die Entwicklungswünsche der

Menschen erkennen und die Vorteile aus dem Planungsvorhaben für die bereits von der Planung unmittelbar betroffenen Menschen herausarbeiten muss. Wie kann ihre Wohnsituation durch die Innenentwicklung verbessert werden? Verbesserungsfaktoren können sein, dass vor allem die soziale Infrastruktur qualitativ aufgewertet wird. Auch kann erreicht werden, dass trotz Innenentwicklung das Angebot an Grün und Freiflächen verbessert wird. Befürchtungen, es käme zu zusätzlichem belastenden Verkehr, müssen ernst genommen werden und durch ein intelligentes Verkehrskonzept bewältigt werden. Es geht darum, von vornherein ein bisschen Dampf und Oppositionshaltung rauszunehmen. Fundamentalopposition wird man nicht in jedem Fall ausräumen können. Aber viele werden sich überzeugen lassen, wenn man etwa zusätzliche städtebauliche Qualitäten bieten kann.

Kommunikation und Prozesstransparenz können Akzeptanz schaffen

Spieß: Die Bürgerbeteiligungsprozesse sind in solchen Projekten unglaublich wichtig. Frühzeitig informieren und kommunizieren. Es muss aber immer klar bleiben, es bleibt bei der Planungshoheit der Kommune, und es können nicht alle Belange berücksichtigt werden. Und es darf keine lange Pause zwischen Beteiligung und Entscheidung entstehen. Die Ergebnisse müssen relativ bald erkennbar sein.

Wichtig ist mir daneben auch, dass man denen, die von der Planung profitieren werden, den Wohnungssuchenden, Gehör verschafft. Matthias Simon hat es schon angesprochen, bei der Entwicklung der Baulandmodelle sollte auch die Bevölkerung insgesamt einbezogen werden, auch um die Interessen im politischen Diskurs sichtbar werden zu lassen und dem Gemeinderat einen Rückhalt zu geben, politisch auch gegen heftigste Widerstände zu bestehen. Meistens sind es politische Widerstände, die Projekte zu Fall bringen. Deshalb ist es so wichtig, was für die schweigende Mehrheit Gutes getan wird.

Coulmas: Abschließend möchten wir Sie alle noch fragen, was bei den ganzen angesprochenen Aspekten die Kernbotschaften sind, die Sie herausstellen möchten.

Gemeinde sollte proaktive Rolle einnehmen

Simon: Meine Kernbotschaft ist, dass die Gemeinden eine proaktive Rolle einnehmen sollten. Gute Planungsgrundlagen durch integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept und eine aktive Bodenvorratspolitik sind wichtige Bausteine. Erfahrungswerte anderer in Netzwerken nutzen, ist auch wichtig. Auf Fachtagungen, wo Bürgermeisterinnen und Bürgermeister eine gelungene Ortsentwicklung vorstellen, sind hier aufschlussreich. Da kommen immer die gleichen Sätze: „Ohne unser integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept wären wir nie so weit gekommen. Das war uns, obwohl wir dachten, wir wüssten, wo unsere Probleme sind, so nicht bewusst. Dann hatten wir das Glück, ins Grundstückseigentum zu kommen, sonst wäre dieses tolle Projekt nicht entstanden. Wir haben eine starke Mehrheit im Gemeinderat." Diese Sätze höre ich immer wieder bei zielführender Ortsentwicklung. Und dann muss ich auch ein bisschen einen langen Atmen haben.

Sozialgerechte Bodennutzung ist ein Auftrag der kommunalen Planungshoheit

Spieß: Aus meiner Sicht ist ganz wichtig, dass die Gemeinde bei jeder Baulandentwicklung ihre Planungshoheit in die Hand nehmen muss. Das ist ihr Handlungsauftrag, und es ist insbesondere ihr Handlungsauftrag, für eine sozialgerechte Bodennutzung zu sorgen. Wenn sie das ernst nehmen, gibt es auch kein Argument gegen klare Vorgaben und eine Baulandstrategie.

Mehrwert einer Baulandstrategie herausstellen

Kötter: Ich kann das alles nur unterstreichen. Für mich wäre es wichtig, dass man herausstellt, was den Mehrwert so einer Baulandstrategie ausmacht. Sozialgerechte Bodennutzung ist gesagt worden, vielleicht auch eine gemeinwohlorientierte Bodennutzung. Das sind ja bereits gesetzliche und gerade deswegen

sehr abstrakte Ziele, die man vor Ort durchdeklinieren und konkretisieren muss. Die Kernfrage ist, was gehört denn eigentlich dazu und was führt dazu?

Starke Allianzen schmieden, einheitliche Haltungen in der Kommunikation

Ein zweiter Punkt ist das Thema Allianzen. Manchmal ist es wichtig, die Politik zu stärken, indem man den Markt befragt, also die Bevölkerung oder auch die sonstigen Akteure. Gelegentlich gibt es Initiativen oder starke Allianzen für das Wohnen im urbanen Innenbereich und damit kann man die Politik stärken. Ein starker, klarer politischer Wille ist vor allem bei der Innenentwicklung essentiell, so dass nicht mehr ausschließlich über das „Ob" diskutiert wird, sondern nur noch über das „Wie". Hilfreich ist eine klare und hoffentlich auch einheitliche Haltung von Politik und Verwaltung in der Kommunikation nach außen. Ich denke, das ist noch eine ganz wichtige Botschaft. Strategische Baulandentwicklung und Innenentwicklung werden nicht funktionieren, wenn es nicht gelingt, alle Akteure mit ins Boot zu nehmen und diese Allianzen dann eben auch zu schmieden.

Bunzel: Das war ein Feuerwerk an Ideen, Tipps und Erkenntnissen. Sehr facettenreich. Haben Sie ganz herzlichen Dank.

Verzeichnis der Autor*innen

Dr. Jörg Beckmann
Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht in der Kanzlei Gaßner, Groth, Siederer & Coll. (GGSC), Berlin. Er lehrt als Honorarprofessor an der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen (HSVN) öffentliches Baurecht.

Dr. Arno Bunzel
Stellvertretender wissenschaftlicher Direktor und Leiter des Bereichs Stadtentwicklung, Recht und Soziales im Deutschen Institut für Urbanistik. Lehrt als Außerplanmäßiger Professor an der TU Berlin im Institut für Stadt- und Regionalplanung.

Dr.-Ing. Diana Coulmas
vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V., Verlagsgeschäftsführerin vhw-Dienstleistung GmbH.

Andrea Döring
Bauassessorin. Stadtbaurätin der Stadt Hildesheim. Im Vorstand der Landesgruppe Niedersachsen, Bremen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung.

Dr.-Ing. Christine Grüger
Raumplanerin, Planungsmoderatorin und Prozessentwicklerin. Büroinhaberin von suedlicht moderation . mediation . planungsdialog in Freiburg. Arbeitet u.a. als Referentin für Moderation in der Stadtentwicklung für den vhw. Podcasterin der Stadtrederei.

Klaus Hoffmann
Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht in der Kanzlei hgrs Hoffmann Greß Reitberger Sommer, München.

Michael Isselmann
Dipl.-Ing., Raumplaner und Stadtplaner AKNW. In verschiedenen Kommunalverwaltungen tätig, zuletzt als Leiter des Stadtplanungsamtes in Bonn, und langjährig Vorsitzender der Fachkommission „Stadtplanung“ beim Deutschen Städtetag.

Kirsten Klehn
Dipl.-Ing., Stadtplanerin, Mitinhaberin des Planungsbüros plan zwei Stadtplanung und Architektur, Hannover.

Dr.-Ing. Theo Kötter
Professor für Städtebau und Bodenordnung am Institut für Geodäsie und Geoinformation der Universität Bonn. U.a. Mitglied der Baulandkommission beim BMI, der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gesellschaft (ARL) sowie der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL).

Arne Kuchenbecker
Leitender Regierungsdirektor der Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg. Abteilungsleiter des Portfoliomanagements des Landesbetriebs Immobilienmanagement und Grundvermögen.

Annette Lombard
Dipl.-Ing., Vermessungsingenieurin und seit 1992 bei der Bundesstadt Bonn als Abteilungsleiterin tätig. Fachlicher Schwerpunkt im Bereich der Bodenordnung und der Grundstücksbewertung. Vorsitzende des Gutachterausschusses und Mitglied in verschiedenen fachbezogenen Arbeitskreisen sowie Fachdozentin beim vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.

Andreas B. Nienaber
Dipl.-Ing., Leiter des Amtes für Immobilienmanagement der Stadt Münster. Mitglied der Fachkommission Liegenschaften des DST und stellvertretender Vorsitzender des Forum Baulandmanagement NRW sowie Mitglied in mehreren Umlegungs- und Gutachterausschüssen.

Frank Reitzig
Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Kanzlei Reitzig. Mitglied der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gesellschaft (ARL).

Anton Sedlmeier
Diplomgeograph, Leiter des Amtes für Stadtentwicklung der Stadt Regensburg. In dieser Funktion auch für die Wohnbauoffensive der Stadt zuständig.

Matthias Simon
Direktor beim Bayerischen Gemeindetag und Lehrbeauftragter am Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung der TU München.

Frank Sommer
Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht in der Kanzlei hgrs Hoffmann Greß Reitberger Sommer, München.

Dr. Gerhard Spieß
Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht in der Kanzlei Döring Spieß Rechtsanwälte, München.

Dr. Torben Stefani
Vermessungsingenieur, leitet bei der Landeshauptstadt Erfurt das Amt für Geoinformation, Bodenordnung und Liegenschaften. Mitglied verschiedener fachbezogener Arbeitskreise und Fachdozent beim vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.

Peter Winkels
Dipl.-Ing., Bauamtsleiter der Gemeinde Neuried (Baden). Lehrbeauftragter für Bodenordnung am Geodätischen Institut des KIT (Karlsruhe).

Die Schaffung bezahlbaren Wohnraums und die dafür oft erforderliche Entwicklung von Bauland sind besondere Herausforderungen dieser Zeit. So liegt ein deutlicher Fokus auf der massiven Steigerung des Wohnungsneubaus. Vor diesem Hintergrund empfahl die Baulandkommission im Sommer 2019, eine Aus- und Fortbildungsoffensive durchzuführen, um in den Kommunen das Anwendungswissen zu den Instrumenten der Baulandentwicklung zu verbessern. Die in diesen Veranstaltungen behandelten Inhalte sind in diesem Sammelband aufbereitet.

Der Band will die Kommunen dabei unterstützen, vor Ort den Prozess der Baulandentwicklung durch den Einsatz von Instrumenten und darauf ausgerichtete Strategien effektiver zu gestalten. Er öffnet den Blick für die ganze Spanne der bestehenden Handlungsoptionen und Instrumente und lädt dazu ein, sich mit der Entwicklung einer für die jeweilige Stadt passenden Strategie der Baulandentwicklung zu befassen. Kleine wie große Kommunen sollen noch besser befähigt werden, die Baulandschaffung und -mobilisierung aktiv und effektiv in Angriff zu nehmen.