

**„Sozialgerechte Bodennutzung – Bodenmanagementmodelle“  
ein Weg zur Erhöhung kommunaler Bautätigkeit im Rahmen der  
Bauleitplanung?**

**Grundlagen für die Entwicklung eines Kölner Verfahrens zur sozialgerechten  
Bodennutzung<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Prof. Dr. Dipl. Ing. Theo Kötter, Institut für Städtebau  
und Bodenordnung der Universität Bonn, unter Mitarbeit des Stadtplanungsamtes der Stadt Köln

## **INHALT**

- 3 Auftrag**
- 4 Ausgangssituation, Begriffe und Aufbau der Synopse**
- 5 Welche Gründe haben die Kommunen veranlasst, kommunale Modelle der Baulandentwicklung zu erarbeiten?**
- 11 Welche Regelungen sind für kommunale Baulandmodelle in der Praxis zu treffen und wie werden diese umgesetzt?**
- 12 Unter welchen Voraussetzungen werden Richtlinien für das kommunale Flächenmanagement angewendet?**
- 14 Welche Voraussetzungen müssen bei der Einforderung von Geldbeiträgen und sonstigen Leistungen der Planungsbegünstigten gegeben sein?**
- 16 Welche ursächlichen Kosten der Baulandentwicklung und sonstige Bindungen können auf die Planungsbegünstigten übergewälzt werden?**
- 18 Welche Verfahrensschritte sind bei der Umsetzung der Modelle für ein kommunales Flächenmanagement notwendig?**
- 19 In welcher Form können die Planungsbegünstigten ihre Leistungen erbringen?**
- 20 In welchem Umfang können die Kommunen die Bodenwertsteigerungen „abschöpfen“?**
- 21 Welche organisatorischen Anforderungen stellt die Erarbeitung und Umsetzung kommunaler Baulandmodelle?**
- 23 Welche Anforderungen und Konsequenzen sind mit der Einführung eines kommunalen Baulandmodells für die Stadt verbunden?**
- 26 Literatur**

## 1. Auftrag

Mit Ratsbeschluss vom 14.12.2006 wurde die Verwaltung der Stadt Köln beauftragt<sup>2</sup>,

*- ein Hearing unter Beteiligung der Bau- und Immobilienwirtschaft und weiteren Institutionen vorzubereiten mit dem Ziel, über Chancen und Funktionsweise einer Kölner Richtlinie für eine Kostenbeteiligung in der Bauleitplanung (Sozialgerechte Bodennutzung) im Vergleich zu bisherigen Verfahren zu diskutieren.*

*- einen intensiven Informationsaustausch mit den Städten München, Hamburg, Nürnberg und Freiburg aufzubauen und die dort vorliegenden Informationen und Erfahrungen zu nutzen. Darüber hinaus ist die Standortwettbewerbssituation der Stadt Köln in der Rhein-Ruhr-Main-Region zu untersuchen.*

*- auf der Grundlage der Ergebnisse des Hearings und des Informationsaustausches eine dezernatsübergreifende Arbeitsgruppe mit dem Ziel einzurichten, eine Kölner Richtlinie für eine Kostenbeteiligung in der Bauleitplanung zügig zu erarbeiten und den Gremien des Rates zur Bewertung und Beschlussfassung vorzulegen.“*

Als informelle Ergänzung des Themenbereiches und zur Vorbereitung der Arbeit der Arbeitsgruppe soll diese Synopse der

bestehenden kommunalen Baulandmodelle zur sozialgerechten Bodennutzung einiger ausgewählter Städte in Deutschland dienen, indem die Motivation, die praktische Umsetzung und Ergebnisse dargestellt und analysiert werden.

### Aufbau der Synopse:

Anhand von Leitfragen werden Baulandmodelle, insbesondere die Ansätze zur Beteiligung der Planungsbegünstigten an den Kosten und Folgekosten der Baulandentwicklung einiger ausgewählter Städte analysiert und erläutert.

**Die textlichen Ausführungen umfassen dabei zunächst (-1.) eine stichwortartige Zusammenfassung sowie anschließend (-2.) eine ausführliche Erläuterung, die auch eine rechtliche Würdigung einschließt.**

Die verwendete Literatur und sonstige Quellen finden sich am Schluss des Textes.

---

<sup>2</sup> Beschluss verkürzt wiedergegeben

## 2. Ausgangssituation, Begriffe und Aufbau der Synopse

Im Rahmen der Baulandentwicklung und Baulandbereitstellung durch Bauleitplanung, Bodenordnung, Erschließung und Flächenmobilisierung haben die Kommunen Kosten im erheblichen Umfang zu übernehmen, die nicht durch hoheitliche Beiträge der planungsbegünstigten Grundstückseigentümer refinanziert werden können. Dazu gehören:

- Planungs- und Projektsteuerungskosten
- Kosten für Fachgutachten
- 10%-iger Anteil an den beitragsfähigen Erschließungsanlagen gem. § 128 Abs. 1 BauGB (Straßen, Wege, Plätze, örtliche Grünanlagen, Emissionsschutzanlagen)
- Kosten der nicht beitragsfähigen inneren Erschließungsanlagen (Kinderspielplätze, Brücken, Unterführungen,)
- Kosten der äußeren Erschließung nach BauGB und KAG
- Kosten der sozialen Infrastruktur (Kindergärten, Schulen, Sportplätze etc.)
- Grunderwerbskosten für soziale Infrastruktur
- Errichtung bzw. Erweiterung von Feuerwehrestationen, quartiersbezogenen Gemeinschaftsräumen etc.
- Finanzierungskosten

Die geltenden gesetzlichen Regelungen des BauGB sehen lediglich für die erstmalige Erschließung, insbesondere für den Straßenbau sowie für die Ausgleichsflächen gemäß der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung eine (anteilige) Refinanzierung der entstehenden Kosten über Beiträge der Grundstückseigentümer vor. Die hoheitlichen Beitragsbescheide kön-

nen ggf. auch zwangsweise vollzogen werden. Demzufolge verbleiben bei der Stadt im Rahmen einer angebotsorientierten Bauleitplanung erhebliche Kostenanteile, die sie aus ihrem steuerfinanzierten Haushalt zu tragen hat, sofern einzelne Kosten nicht vertraglich auf die Planungsbegünstigten abgewälzt werden.

Die genannten Kosten und Folgekosten der Bauleitplanung können gemäß § 11 BauGB bereits jetzt einzelfallbezogen auf die Planungsbegünstigten abgewälzt werden. Diese Möglichkeit besteht im Wesentlichen seit dem 01.05.1993 mit dem so genannten BauGB – Maßnahmengesetz, dessen Regelungen in das Dauerrecht des BauGB zum 01.01.1998 übernommen worden sind. Um nicht für jeden Einzelfall besondere Regelungen zu entwickeln, haben zahlreiche Städte und Gemeinden seitdem verbindliche Strategien zur Baulandentwicklung und insbesondere zur Beteiligung Dritter an den Folgekosten der Bauleitplanung erarbeitet und durch kommunale Baulandbeschlüsse abgesichert. Neben der Verbesserung der Finanzierung lassen sich durch ein solches strategisches Flächenmanagement in kommunaler Verantwortung auch die Baulandentwicklung beschleunigen und die Bauflächenbereitstellung zielorientierter vornehmen<sup>3</sup>.

In solchen Baulandbeschlüssen werden die unterschiedlichen Instrumente der Pla-

---

<sup>3</sup> Rat für nachhaltige Entwicklung (2001), S. 12.

nung, Bodenordnung, Erschließung, Mobilisierung und Finanzierung der Baulandentwicklung zu Strategien zusammengefasst. Dabei bezieht sich die Baulandbereitstellung in diesem Sinne nicht nur auf die erstmals erschlossenen Flächen, sondern der Begriff deckt auch die Wiedernutzung und Umnutzung von Altstandorten ab. Den Kommunen stellen sich in diesem Zusammenhang drei zentrale Aufgaben:

- Die Mobilisierung von Bauland,
- die Finanzierung der Baulandbereitstellung sowie
- die Umsetzung spezifischer kommunalpolitischer Ziele im Kontext der konkreten Maßnahmen.

Die im Folgenden aufgeworfenen Fragen sollen Aufschluss darüber geben, welche Baulandmodelle derzeit in der Praxis angewendet werden, welche Regelungen darin getroffen werden und wie diese organisatorisch und mit welchen verfügbaren informellen und formellen Instrumenten des Städtebaurechts umgesetzt werden. Ein Schwerpunkt liegt auf der Frage nach den Überwälzungsmöglichkeiten von Kosten der Baulandentwicklung auf Eigentümer und Investoren. Ferner wird der Frage nachgegangen, welche zusätzlichen kommunalpolitischen Ziele auf Basis von kommunalen Baulandmodellen umgesetzt werden können.

### 3. Welche Gründe haben die Kommunen veranlasst, kommunale Modelle der Baulandentwicklung zu erarbeiten?

3.1 Folgende Hauptgründe sind für die Einführung kommunaler Baulandstrategien angeführt worden<sup>4</sup>:

- Hohe Baulandpreise
- Finanzielle Lage der Kommunen und gleichzeitig hohe Kostenbelastung
- Planungsstaus und Beschleunigung der Baulandbereitstellung.
- Mangel an Wohnraum für Bevölkerungsgruppen mit geringerem Einkommen.
- Generelle Verbesserung des Baulandangebotes.

#### 3.2 Erläuterungen

**Finanzsituation der Kommunen:** Einen wesentlichen Grund für die Einführung stellt finanzielle Lage der Kommunen und der Wunsch dar, auf die planungsbedingten Bodenwertsteigerung zugreifen zu können: Im Rahmen der Novellierung des BauGB wurde erneut die Einführung eines Planungswertausgleichs auf der Grundlage eines Antrags des Landes NRW diskutiert (BTag.-Drs 640/96). Dieser Antrag fand keine Berücksichtigung bei der Novelle des Bau- und Raumordnungsgesetzes 1998 (BauROG). Mit dem Planungswertausgleich sollte das Ziel verfolgt werden, Wertsteigerungen, die sich im Zusammen-

---

<sup>4</sup> Prof. Kötter, Univ. Bonn und ILS (2003), S. 32.

hang mit der Entwicklung und Neuordnung von Baugebieten ergeben, zugunsten der Kommune abzuschöpfen. Diese Forderung, so genannte leistungslose Gewinne abzuschöpfen hat eine lange Tradition. Als Begründung wurde angeführt, dass eine Bodenwertabschöpfung die Bodenpreise senken und damit die Baukosten reduzieren sollte. Die Abschöpfungsbeiträge sollten zweckgebunden verwendet werden, um die Entwicklung der betroffenen Baugebiete zu finanzieren, insbesondere Grundstücke zu erwerben und die Infrastruktur bereitzustellen. Vor allem mit dem Hinweis auf die Möglichkeiten von städtebaulichen Folgekostenverträgen wurde der Planungswertausgleich nicht in das BauGB aufgenommen. Darüber hinaus bestanden auch erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel an der Vereinbarkeit mit der Eigentumsgarantie, obwohl das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG Urteil vom 03.07.1998 DVBl. 1998, 1294) ausgeführt hat, es gäbe keinen Verfassungsgrundsatz des Inhalts, dass die planungsbedingten Wertsteigerungen allein den Grundstückseigentümern vorbehalten seien. Als planungsbedingt sind hier die Bodenwertsteigerungen anzusehen, die den kommunalen Planungsmaßnahmen kausal zugeordnet werden können.

Grundsätzlich unterliegen Bodenwertsteigerungen indessen auch dem Schutz des Eigentums gemäß Art. 14 GG. Daher sind bei der Abschöpfung und Verwendung derartiger Bodenwertsteigerungen hohe Maßstäbe anzusetzen. Entsprechend hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG)

bereits 1967 in einem Grundsatzurteil zu Inhalt und Schranken des Eigentums an Grund und Boden ausgeführt: *„Die Tatsache, dass der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen, als bei anderen Vermögensgütern. Der Grund und Boden ist weder volkswirtschaftlich noch in seiner sozialen Bedeutung mit anderen Vermögenswerten ohne weiteres gleichzustellen; er kann im Rechtsverkehr nicht wie eine mobile Ware behandelt werden“.*

Die umfassende Diskussion um den Planungswertausgleich hat gezeigt, dass es schwierig ist, sich darauf zu verständigen, was eigentlich ausgeglichen werden soll bzw. abgeschöpft werden könnte. Als Ansatzpunkte für die Abschöpfung der Wertsteigerung werden Anfangs- und Endwerte des jeweiligen Grund und Bodens ermittelt. Dabei kann die Wertsteigerung auf vielfältigen Ursachen beruhen und nicht nur planungsbedingt sein:

- Eigene Maßnahmen des Eigentümers,
- private Aktivitäten (Investition, Standortentscheidung von Unternehmen),
- planerische Ausweisung von Bauland,

- Durchführung von Bodenordnungsmaßnahmen,
- Durchführung von Erschließungsmaßnahmen,
- Errichtung und Ausbau sozialer Infrastruktureinrichtung,
- Verbesserung des Wohnumfeldes,
- Verbesserung der äußeren Erschließung,
- Errichtung einer U- oder S-Bahnhaltestelle
- Allgemeine Maßnahme der Kommune zur Verbesserung des Standortes durch Maßnahmen der Wirtschaftsförderung und der Kulturpolitik,
- Änderung der Nachfrage aufgrund Änderung der sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen.

Lediglich die Wertsteigerung, die sich infolge der kommunalen Bauleitplanung und ihrer Realisierung Maßnahmen ergibt, kann Gegenstand einer Abschöpfung sein. Wegen der Vielzahl der Ursachen von Wertänderungen stellt somit bereits die Ermittlung des Planungswertausgleichs

ein methodisches Problem dar. Der zu erwartende hohe Verwaltungsaufwand, die erhöhte Rechtsmittelfähigkeit, die geringere Mobilisierungswirkung sowie die geringe Ergiebigkeit des Planungswertausgleichs aus Sicht der Kommunen hat letztlich dazu geführt, dass dieser Ansatz nicht in das BauGB aufgenommen wurde.

Statt einer pauschalierten Abschöpfung planungs- und maßnahmenbedingter Bodenwertsteigerungen können mit städtebaulichen Verträgen entsprechende Kosten auf die Planungsbegünstigten überwälzt werden. Diese Beiträge müssen den tatsächlichen Aufwendungen entsprechen und haben damit abgabenrechtlichen Charakter. Pauschalierte Beiträge zur Deckung der sozialen Infrastrukturkosten sind hingegen rechtlich bedenklich.

Tabelle 1 enthält die verschiedenen Motive ausgewählter Kommunen für die Einführung von Baulandmodellen:

**Tabelle 1: Gründe für die Einführung eines kommunalen Baulandmanagements**

Stadt	Gründe für die Einführung
Aachen Arnsberg Bamberg	Schaffung von Bauland Schaffung von Bauland, Verhinderung von Abwanderungen Schaffung von Bauland für junge Familien, Alleinerziehende u. Mehrkinderfamilien
Bielefeld Bocholt	Schaffung von Bauland Beschleunigung des Verfahrens, Beseitigung von Planungsstaus
Bonn Castrop-Rauxel Dortmund	Einzelfallbetrachtung Schaffung von Bauland Schaffung u. Bereitstellung von Bauland für bestimmte Bevölkerungsgruppen
Duisburg Essen Freiburg Gladbeck	Einzelfallbetrachtung Schaffung von Bauland Mangel an geförderten Wohnungsbau Schaffung u. Mobilisierung von Bauland, Verhinderung von Abwanderung
Gütersloh Hagen Hamburg Krefeld	Dämpfung der Wohnbaulandpreise, Schaffung von Bauland Sozialverträgliche u. kostengünstige Baulandschaffung Schaffung von Bauland Keine Informationen
Leverkusen Ludwigsburg München	Einzelfallbetrachtung Entlastung der kommunalen Haushalte, Schaffung von Bauland Planungsstau, Mangel an gefördertem Wohnungsbau, Beseitigung von Finanzierungsengpässen bei der Baulandentwicklung
Neuss Nürnberg	Einzelfallbetrachtung Beschleunigung des Verfahrens, Beseitigung von Planungsstaus
Oberhausen Rheine	Keine Informationen Schaffung von Bauland, Beseitigung von Finanzierungsengpässen
Solingen Viersen Wolfsburg	Einzelfallbetrachtung Keine Informationen Verhinderung von Bevölkerungsabwanderung durch angemessene Baulandausweisung, Finanzierung kommunaler Infrastruktur
Wuppertal	Einzelfallbetrachtung

Quellen: Umfragen Stadt Köln, Stadtplanungsamt (2007), ILS (2003), Recherchen Prof. Köter, Univ. Bonn (2007).



**Planungsstau und Beschleunigung von Planungsverfahren:** Der Bodenmarkt ist ein vorgelagerter Markt für den Bau von Wohnungen, von Arbeitsstätten, von Gemeinbedarfseinrichtungen, von Infrastrukturanlagen etc. Ein Mangel an nachfrageorientierten Bauland schwächt demzufolge die wirtschaftliche Entwicklung einer Kommune und kann zur Abwanderungsprozessen bei Bewohnern und Wirtschaftsunternehmen führen. Aufgrund von Haushaltsengpässen kann es daher zu einem zögerlichen Verlauf von Planungs- und Realisierungsprozessen von Baugebieten und letztlich zu Planungsbrachen kommen. Mit der Überwälzung der entwicklungsbedingten Kosten können Finanzierungsengpässe der Kommunen beseitigt, Planungsprozesse forciert und damit zeitnahe bedarfsgerechte Baulandangebote entwickelt werden.

**Mangel an Wohnraum für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen:** Trotz sich abschwächender Baukonjunktur und rückläufiger Baufertigstellungsraten sind die Baulandpreise in den letzten Jahren erhebliche gestiegen. Insbesondere in Ballungsräumen, die weiterhin einem Siedlungsdruck unterliegen, entfallen auf die Baulandkosten einschließlich der Erschließung bereits bis zu 50% der gesamten Kosten für die Herstellung einer Wohneinheit. So haben sich die Kaufwerte für baureifes Land im Durchschnitt in Deutschland in den Jahren 1995 bis 2006 von 58,00 € auf 120,00 €/m<sup>2</sup> (Westdeutschland 146 €/m<sup>2</sup>) mehr als verdop-

pelt<sup>5</sup>. In besonders begehrten Lagen und Städten haben sich die Bodenwerte teilweise in diesem Zeitraum vervielfacht. Diese dynamische Entwicklung des Bodenpreisgefüges führt auch zu städtebaulichen Umschichtungen und insbesondere zu nachteiligen sozialräumlichen Verdrängungsprozessen.

Generell erschweren solche Bodenpreissteigerungen die bedarfsgerechte Versorgung von einkommensschwächeren Personengruppen und solchen Bevölkerungsgruppen, die bereits aufgrund ihrer quantitativen und qualitativen Wohnraumsprüche besondere Anforderungen an den Wohnungsmarkt stellen. Dazu gehören kinderreiche Familien, Behinderte, Alleinerziehende, junge Familien sowie Menschen mit Migrationshintergrund. Folge solcher Versorgungsdefizite ist die sozialräumliche Polarisierung bis hin zu Gettoisierungsprozessen und die Abwanderung von Familien in das Umland mit geringerem Boden- und Mietpreisniveau.

Auch zur Bewältigung dieser Probleme nutzen zahlreiche Städte Instrumente des Flächenmanagements, um Belegungsbindungen und Belegungssteuerungen umzusetzen sowie andere Regelungen zur Deckung des Wohnbedarfs bestimmter Bevölkerungsgruppen zu treffen. Zu derartigen Regelungen, die in kommunalen Baulandmodellen verankert werden und durch städtebauliche Verträge gem. § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB sowie Grund-

---

<sup>5</sup> Statistisches Bundesamt Wiesbaden 2006

stücksveräußerungsverträge umgesetzt werden können, gehören:

- Verpflichtung zur Errichtung eines bestimmten Anteils an Wohnungen oder Geschossfläche als Eigentums- oder Mietwohnung im Standard und mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung
- Einräumung von Belegungs-, Besetzungs- oder Benennungsrechten zugunsten der Gemeinde mit bestimmten Bindungsfristen
- Mietpreisbindungen mit bestimmten Bindungsfristen
- Veräußerungsbeschränkungen, Zweckentfremdungsverbote und Umwandlungsverbote bei geförderten Miet- oder Eigentumswohnungen<sup>6</sup>.

Kommunale Baulandmodelle sehen teilweise auch vor, dass Vorhabenträger, die keine Wohneinheiten im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung errichten wollen, die betreffenden Flächen gemäß § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB abtreten. Derartige Belegungsbindungen und Regelungen zur sozialen Abfederung können nicht durch Festsetzung gem. § 9 Abs. 1 BauGB vorgenommen werden. Rechtlich umstritten und daher nicht zu empfehlen ist die Ablösung derartiger Sozialbindungen durch Geldleistungen.

Zahlreiche Kommunen haben solche Regelungen in ihren Baulandmodellen aufgenommen, um ihre Ziele „Schaffung von bezahlbarem Bauland“ oder „preiswertes Bauen und Wohnen für Familien“ verwirklichen zu können. So sieht etwa das klas-

sische Stuttgarter Modell einen zusätzlichen Flächenbeitrag der Grundstückseigentümer in Höhe von 20% ihrer Flächen in einem Baugebiet vor, der vorrangig für geförderten Mietwohnungsbau, ein Sonderprogramm „preiswertes Wohneigentum“ und für Flächen des Gemeinbedarfs verwendet wird. Für diese Flächen erhalten die Eigentümer einen Preis, der unterhalb des Verkehrswertes liegt („Sozialpreis“).

---

<sup>6</sup> Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt, 2007, Seite 93 ff

#### **4. Welche Regelungen sind für kommunale Baulandmodelle in der Praxis zu treffen und wie werden diese umgesetzt?**

4.1 In der kommunalen Praxis basieren Baulandmodelle auf folgenden Regelungen:

- Handlungsrahmen durch Grundsatzbeschluss
- Umsetzung durch einzelfallbezogene Regelungen

4.2 Erläuterungen:

Strategien der Baulandentwicklung und –bereitstellung beruhen in den Kommunen oftmals auf jahrzehntelangen Traditionen, Verhaltensweisen und bestehenden Wertvorstellungen. Darauf haben sich alle Akteure des örtlichen Bauland- und Immobilienmarktes eingestellt. Der tiefgreifende Wandel der ökonomischen und demographischen Rahmenbedingungen bedingt indessen nicht nur veränderte städtebauliche Leitbilder und Entwicklungsziele, sondern auch neue problemadäquate Vorgehensweisen. Hieraus ergeben aktuelle Herausforderungen für das politische und planerische Handeln auch im Bereich der Stadt- und Baulandentwicklung. Die regional und lokal sehr unterschiedlichen Einflüsse und Bedingungen einerseits (z.B. unterschiedliche Bodenpreisniveaus, Siedlungsflächennachfrage) und die unterschiedlichen Ziele andererseits haben zu einer Vielfalt bei den kommunalen Baulandmodellen und Handlungsstrategien zur Bewältigung der Bodenfrage geführt. Die Anwendung wird darüber hinaus oft

auch durch die administrative Gliederung geprägt. So ist in der freien Hansestadt Hamburg eine sogenannte Globalrichtlinie zur Baulandentwicklung erarbeitet worden, die einen Handlungsrahmen festlegt, den die Stadtbezirke im Rahmen ihrer Planungshoheit bei der Baulandplanung ausfüllen können. Andere Städte wie Nürnberg und Freiburg haben ihr Baulandmodell nicht durch Richtlinien oder Satzungen fixiert, sondern setzen die baulandpolitischen Ziele mittels städtebaulicher Verträge im einzelfallbezogenen um. Diese projektspezifische Vorgehensweise erfolgt jeweils in enger Rückkopplung und im Auftrag der kommunalen politischen Gremien.

Auch in denjenigen Kommunen, die einen formellen Beschluss zum Baulandmanagement gefasst haben, findet eine Anwendung nur dann statt, wenn das Bauland einen „nennenswerten Umfang“ aufweist (z.B. Gütersloh). Dies erscheint dann sinnvoll, wenn die Kosten der sozialen Infrastruktur von den Grundstückseigentümern getragen werden sollen, eine Zurechnung sich gerade bei kleinen Gebieten als sehr problematisch erweist. Auch bei der Revitalisierung von ehemaligen gewerblichen und industriellen Grundstücken erfolgt die Anwendung oftmals nur insoweit, als die Vorgaben vertretbar sind.

## **5. Unter welchen Voraussetzungen werden Richtlinien für das kommunale Flächenmanagement angewendet?**

5.1 Zu den wesentlichen Anwendungsvoraussetzungen der Richtlinien gehören:

- Die Überplanung führt zu erheblichen Bodenwertsteigerungen
- Bei der Stadt werden erhebliche planungsbedingte Folgekosten ausgelöst
- Die Stadt verfügt über einen entsprechenden Flächenanteil im Planungsgebiet
- Die Eigentümer sind bereit, sich an den Folgekosten zu beteiligen bzw. einen entsprechenden Flächenanteil an die Stadt zu übertragen.

5.1 Erläuterungen:

In der weitaus überwiegenden Anzahl der Städte erfolgt eine Anwendung der Richtlinien zum kommunalen Flächenmanagement nur unter der Voraussetzung, dass es tatsächlich zu erheblichen planungsbedingten Bodenwertsteigerungen kommt und die Stadt zugleich mit umfangreichen Folgekosten für die städtebauliche Infrastruktur zu rechnen hat. Diese Regelung führt dazu, dass sehr kleine Bauleitplangebiete dabei nicht einbezogen werden. Die Modelle schließen oftmals auch Verfahrensgebiete der Bodenordnung, insbesondere Verfahren der freiwilligen und auch der amtlichen Umlegung ein. Eine Ausnahme bildet hier die Stadt Hamburg, die bei einer amtlichen Umlegung ausdrücklich die Anwendung der Globalrichtlinie ausschließt. Eine Finanzierung von

Infrastruktur erfolgt hier über die Abschöpfung des Umlegungsvorteils, der nicht zweckgebunden für den kommunalen Haushalt vereinnahmt werden kann.

Der Ratsbeschluss der Stadt Dortmund aus dem Jahr 1994 sieht vor, dass Planungsverfahren vorrangig für die Bereiche durchzuführen sind, in denen die Stadt eigene Grundstücke hat oder in denen der Stadt im angemessenen Umfang Grundstücke von den Eigentümern zur Verfügung gestellt werden. Im kommunalen Wohnbaulandflächenentwicklungsprogramm sind daher in der Regel nur solche Flächen aufgeführt, die entweder im städtischen Eigentum stehen oder für die die privaten Eigentümer der Stadt 25% ihrer Flächen zum Kauf angeboten haben. Das Kaufangebot wird in der Regel für fünf Jahre abgegeben, und die Stadt kann dieses Angebot erst nach Schaffung von Planungsrecht annehmen. Das 25%-Modell wird heute von Eigentümern, Bauträgern und sonstigen Akteuren des Bauland- und Immobilienmarktes akzeptiert. Durch die Vermarktung der an die Stadt übertragenen Flächen konnten zum einen eine Grundstückvergabe an die Zielgruppen des Bodenmarktes erfolgen und zum anderen eine Refinanzierung von Planungs- und Folgekosten.

Ein Kritikpunkt bei den Anwendungsvoraussetzungen der Modelle ist oftmals eine Regelung, die eine Mitwirkungsbereitschaft der betroffenen Grundstückseigentümer voraussetzt bevor die Kommune ihr Planungsverfahren einleitet. Hier ist zu

prüfen, ob eine Vereinbarkeit mit § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB gegeben ist, der den Gemeinden vorschreibt, Bauleitpläne dann aufzustellen, „sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist“. Der Zeitpunkt und der räumliche Umfang der Bauleitplanung richten sich indessen nach § 2 Abs. 3 BauGB, wonach alle Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind, zu ermitteln und zu bewerten sind. Die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer ist eine wesentliche Voraussetzung für die Baulandmobilisierung und Finanzierung der Folgekosten. Dies sind wesentliche Belange in der Abwägung und daher sind insoweit derartige Regelungen in Flächenmanagementmodellen nicht zu beanstanden.

Diese Grundsatzproblematik hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in seinem Urteil zur Zulässigkeit des so genannten Weilheimer Modells 1993 behandelt<sup>7</sup>. In diesem Fall hatte die Gemeinde einen Bebauungsplan erst dann beschlossen, als alle Grundstückseigentümer im Plangebiet sich bereit erklärt hatten, Grundstücke im bestimmten Umfang nur an „Einheimische“ zu veräußern. Zur Begründung hat das BVerwG auf die Regelung des § 1 Abs. 5 BauGB sowie auf § 89 II. WBG verwiesen, die den Gemeinden die Beschaffung „für den Wohnungsbau namentlich für eine Bebauung mit Familienheimen, geeigneter Grundstücke“ vorschreibt.

Demzufolge können die Kommunen ihre kommunale Planungshoheit zur Durchsetzung einer sozialgerechten Bodennutzung einsetzen. Die Aufstellung eines Bebauungsplanes kann in Abhängigkeit von der Mitwirkungsbereitschaft und Zustimmung der Eigentümer erfolgen. Eine solche Mitwirkungsbereitschaft kann eben auch eine angemessene Beteiligung an den städtebaulichen Folgekosten umfassen. In jedem Fall muss es sich um städtebaulich motivierte Ziele handeln, die mit einer solchen Vorgehensweise verfolgt werden: „Mit dem Abschluss solcher Verträge bewegen sich die Gemeinden im Bereich, der ihnen durch das Städtebaurecht ... zugewiesenen Aufgaben“<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> BVerwG, Beschluss v. 11.02.1993 – 4 C 18/91 – NJW 1993, 2695

---

<sup>8</sup> Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) Urteil vom 11.04.1990 – 1 B 85 A.1480

## 6. Welche Voraussetzungen müssen bei der Einforderung von Geldbeiträgen und sonstigen Leistungen der Planungsbegünstigten gegeben sein?

6.1 Zu den wesentlichen Voraussetzungen gehören:

- Die Leistungen der Planungsbegünstigten müssen angemessen sein
- Das Koppelungsverbot ist zu beachten.
- Es dürfen nur solche Kosten und Leistungen erfasst werden, die in einem kausalen Zusammenhang mit der Baulandentwicklung stehen
- Die Kosten müssen gerecht zugeordnet werden

6.2 Erläuterung: Für kommunale Baulandmodelle gelten die allgemeinen Grundsätze der städtebaulichen Verträge, die als Austauschverträge nach § 56 Abs. 1 Satz 1 VwVfG anzusehen sind. Danach müssen die Leistungen der Vertragspartner den gesamten Umständen nach angemessen sein und in einem sachlichen Zusammenhang mit der vertraglichen Leistung der Gemeinde stehen. Um die Angemessenheit der Regelung beurteilen zu können, ist eine wirtschaftliche Betrachtungsweise vorzunehmen. Die Leistung der Kommune besteht in der Baulandausweisung, die in der Regel zu erheblichen Bodenwertsteigerungen führt. Als ein Maßstab zur Beurteilung der Angemessenheit ist die Bodenwertsteigerung heranzuziehen, die es daher sachverständig durch geeignete Wertmittlungsmethoden zu ermitteln gilt. Dazu muss die Differenz

von Anfangswert vor der Überplanung und dem Endwert nach der Überplanung und Entwicklung des Grundstücks zu ermittelt werden. Diese Differenz wird im Münchener Modell der Sozialgerechten Bodennutzung auch als Nettobodenwertsteigerung bezeichnet. Bei diesem Modell wird von einer Angemessenheit dann ausgegangen, wenn mindestens 1/3 der Nettobodenwertsteigerung beim Planungsbegünstigten verbleibt.

Im Sinne einer konsensorientierten Vorgehensweise empfiehlt sich eine einvernehmliche Ermittlung der Anfangs- und Endwerte mit den Planungsbegünstigten oder die Einschaltung des Gutachterausschusses. Der Begriff der Angemessenheit hat 1993 die von der Rechtsprechung geforderte Kongruenz von Hoheitsrecht und Vertragsrecht ersetzt. Demnach herrscht in den Grenzen der „Angemessenheit“ Vertragsfreiheit. So hat der Gesetzgeber zugleich klargestellt, dass etwa die Übernahme nicht beitragsfähiger Kosten und auch des 10%-igen Eigenanteils bei der Erschließung nicht grundsätzlich unangemessen ist<sup>9</sup>. Der in der Diskussion immer wieder angeführte Halbteilungsgrundsatz, der in Zusammenhang mit der Besteuerung vom BVerfG entwickelt worden ist, kann zur Beurteilung der Angemessenheit hier nicht zugrunde gelegt werden. Vielmehr haben die Kostenbeteiligungen der Planungsbegünstigten den Charakter von Abgaben und dienen dem Aufwendungsersatz der Gemeinden für die ihnen ent-

---

<sup>9</sup> Gerd Schmidt-Eichstaedt (2005), Seite 653

standenen Kosten der kommunalen Infrastruktur, die sie anderweitig nicht decken können. Insofern kann theoretisch eine Abschöpfung bis zu 100% der dadurch begründeten planungs- und maßnahmenbedingten Bodenwertsteigerungen erfolgen. In der Praxis werden indessen überwiegend Modelle akzeptiert, die eine Abschöpfung des Nettobodenwertzuwachses von bis zu 2/3 vornehmen. Dies erscheint zudem praxisgerecht, berücksichtigt eine solche Begrenzung zugleich auch die Ungenauigkeiten in der Wertermittlung. Zudem erhöht der Anteil für die Eigentümer zweifellos die Mitwirkungsbereitschaft.

Ein weiterer wesentlicher Grundsatz für kommunale Baulandmodelle ist Kopplungsverbot. Danach dürfen den Eigentümern nur solche Kosten und Maßnahmen übertragen werden, die Voraussetzung oder Folge des jeweiligen Baugebietes sind, also in einem kausalen Zusammenhang mit der Maßnahme stehen. Lassen sich etwa Folgeeinrichtungen wie Kindergärten nicht komplett einer Maßnahme zuordnen, so sind die Kosten entsprechend zu splitten. Unterhaltungskosten können regelmäßig nicht übergewälzt werden. Die Verteilung der Aufwendungen auf die Planungsbegünstigten sollte vorrangig nach den im kommunalen Beitragsrecht anerkannten Maßstäben erfolgen. Vom Grundsatz her ist daher eine formelle Kausalität zu fordern, die die Zuordnung der Aufwendung des jeweiligen Planungsbegünstigten zu den Folgemaßnahmen ermöglicht. Schon deswegen ist bei kleinen Maßnahmen die Anwendung kommu-

ner Baulandmodelle problematisch.

Aufgrund stadtstruktureller und betriebswirtschaftlicher Anforderung an Infrastruktureinrichtungen werden kommunale Folgeeinrichtungen nicht zwangsläufig in den Baugebieten selbst und nicht parallel zur dessen Entwicklung errichtet werden, sondern die Standorte im Stadtgebiet nach übergeordneten Gesichtspunkten gewählt und möglicherweise mit zeitlichem Abstand verwirklicht. Dabei ist zu beachten, dass die entsprechenden Folgeeinrichtungen den Bewohnern eines neuen Baugebietes in angemessener Zeit zur Verfügung stehen, so dass sie daraus auch einen entsprechenden Nutzen ziehen können. Das Kausalitätsprinzip erfordert daher eine Zuordnung von Bauflächen und notwendigen Infrastruktureinrichtungen sowohl in räumlicher als auch in zeitlicher Hinsicht. Demgegenüber würde eine Pauschalierung von Folgekosten auf eine abstrakte Zahlungspflicht der Planungsbegünstigten pro Wohneinheit hinauslaufen und damit auf eine unzulässige Zusatzabgabe (Infrastrukturabgabe)<sup>10</sup>.

Angesichts des demographischen Wandels und den damit einhergehenden dynamisch sich verändernden Anforderungen an die soziale und technische Infrastruktur müssen künftig stärker auch Nutzungszyklen bei diesen Anlagen und Einrichtungen berücksichtigt werden. Als Beispiel für eine praxisgerechte Lösung kann

---

<sup>10</sup> Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt (2007), Seite 165

etwa die mietfreie Nutzung einer von Planungsbegünstigten hergestellten Wohnung für eine Kindergartengruppe über einen Zeitraum von 10 Jahren darstellen, wenn danach aus heutiger Sicht kein weiterer Bedarf für einen solche Nutzung besteht.

## 7. Welche ursächlichen Kosten der Baulandentwicklung und sonstige Bindungen können auf die Planungsbegünstigten übergewälzt werden?

7.1. Die wesentlichen Kosten der Baulandentwicklung und sonstigen Bindungen für die Planungsbegünstigten sind in Tabelle 2 zusammengestellt:

**Tabelle 2: Kosten und Bindungen im Rahmen der Baulandentwicklung**

Kostentypen	Anlagen bzw. Maßnahmen
Planungs- und Managementkosten	Kosten der Bauleitplanung, Fachgutachten, Wettbewerbskosten, Verwaltungskosten, archäologische Untersuchungen, Projektsteuerungskosten
Grunderwerb und Ordnungsmaßnahmen	Unentgeltliche Abtretung von Flächen für technische und soziale Infrastruktur sowie Grünflächen bzw. Kostenüberwälzung für Grunderwerb und Bodenordnung, Notarkosten, Vermessungskosten, Bodensanierung, Kampfmittelräumung, sonstige Kosten der Baureifmachung
Technische Infrastruktur	Anlagen für die innere und äußere Verkehrserschließung des Baugebietes, Brücken, Tunnel, Unterführungen, Ortsdurchfahrten, Anlagen der Entwässerung und Abwasserentsorgung (innere und äußere Erschließung), Anschluss an Nah- und Fernwärmeversorgung,
Grünflächen und Immissionschutz	Grünflächen, Kinderspielplätze, naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen, Lärm- und sonstige Immissionschutzanlagen
Soziale Infrastruktur	Kindergärten, Grundschulen, Jungeneinrichtungen, Altenheime, sonstige Senioreneinrichtungen
Sonstige Kosten	Finanzierungskosten bis zur Vermarktung, Risikozuschlag, Verzicht auf Ansprüche z. B. wegen Eingriffs in einen eingerichteten oder ausgeübten Gewerbebetrieb
Verpflichtungen und Bindungen	Bauverpflichtungen, Bindung zur langfristigen Ansiedlung und zur Sicherung von Arbeitsplätzen, Mietpreisbindung, Belegungsrechte.



## 7.2 Erläuterungen:

Die vorgenannten Maßnahmen und Anlagen, deren Kosten auf die Planungsbegünstigten z. B. im Rahmen eines kommunalen Baulandmodells übergewälzt werden können, sind durch die Rechtsprechung in Einzelfällen überprüft und auch erweitert worden. So ist etwa die Kostenersatzung nicht auf die der Gemeinde extern entstehenden Kosten beschränkt, sondern kann auch die der Planung zurechenbaren internen Verwaltungskosten der Stadt hinsichtlich Personal- und Sachkosten umfassen<sup>11</sup>. Demzufolge sind allerdings diejenigen Kosten für Aufgaben ausgeschlossen, die nicht von Dritten im Auftrag der Gemeinde erledigt werden können. Für alle übrigen Folgekosten muss im Einzelfall ein nachweisbarer, sachlicher, zeitlicher und räumlicher Kausalzusammenhang bestehen. So können Mehrkosten, die durch einen benachbartes Baugebiet verursacht werden, nicht den Planungsbegünstigten zugerechnet werden. Ferner besteht die Möglichkeit zur Abwälzung von Folgekosten in der Regel nur bei größeren Infrastrukturprojekten, nicht aber bei kleineren Vorhaben, die keine eindeutig zuordnungsfähigen Aufwendungen verursachen.

Die Stadt Hamburg hat ermittelt, dass die planungs- und maßnahmenbedingten Bodenwertsteigerungen ausreichen, um die städtebaulichen Folgekosten vollständig zu finanzieren und zugleich den Pla-

nungsbegünstigten einen angemessenen Anteil an der Nettobodenwertsteigerung zu belassen. Vergleichbare Ergebnisse sind auch in Freiburg und München erzielt worden. Für soziale Infrastruktureinrichtungen werden oftmals pauschalierte Beträge ermittelt, die entweder auf den Quadratmeter Bruttogeschossfläche (z. B. 51,00 € bis 55,00 € je Quadratmeter, München, 66,47 € je Quadratmeter) oder auf eine Wohneinheit (z. B. 1.300,00 € bis 2.300,00 € je Wohneinheit) bezogen werden.

---

<sup>11</sup> BVerwG, Urteil v. 25.11.2005, 4 C 15/04, NVwZ 2006, Seite 336 ff

## **8. Welche Verfahrensschritte sind bei der Umsetzung der Modelle für ein kommunales Flächenmanagement notwendig?**

### 8.1 Wichtige Verfahrensschritte sind:

- Grundzustimmung vor Beginn des Bauungsplan- oder sonstigen Satzungsverfahrens (Mitwirkungsvereinbarung)
- Grundvereinbarung (städtebaulicher Vertrag vor Offenlage des Bebauungsplanes)
- Ausführungsverträge (städtebauliche Verträge zur Erschließung, Errichtung von Infrastruktur und sonstiger Einrichtungen und Anlagen etc.)

### 8.2 Erläuterungen:

Zur Transparenz und Absicherung des Verfahrens hat sich ein gestuftes Vorgehen bewährt, um die volle Steuerungsfähigkeit für die Kommunen zu erhalten. Üblicherweise werden Baulandmodelle in drei Schritten umgesetzt. Zu Beginn, also vor dem Aufstellungsbeschluss für den Bebauungsplan, wird von allen Beteiligten eine Mitwirkungserklärung dergestalt eingeholt, dass die Beteiligten sich grundsätzlich mit dem Baulandmodell einverstanden erklären. In einem zweiten Schritt wird vor der Offenlage des Bebauungsplanes in der Regel ein städtebaulicher Vertrag abgeschlossen, in dem beispielsweise Flächenabtretungen, Übernahme von Folgekosten etc. vereinbart werden. Diese Grundvereinbarung enthält abschließend alle Kosten und die sonstigen Verpflichtungen des Planungsbegünstigten sowie die entsprechenden Gegenleistungen der

Stadt. Im dritten Schritt werden sodann die Ausführungsverträge etwa für die Erschließung oder die Herstellung von Gemeinbedarfseinrichtungen abgeschlossen. Dieser Schritt sollte vor Rechtsverbindlichkeit des Bebauungsplanes durchgeführt werden, um die Steuerungsmöglichkeiten, die sich aus der Planungshoheit der Stadt ergeben, nutzen zu können.

## 9. In welcher Form können die Planungsbegünstigten ihre Leistungen erbringen?

9.1 Für die Leistungserbringung stehen folgende Möglichkeiten zur Verfügung:

- Geldbetrag, Flächenabtretung (zu Sonderkonditionen)
- Ausführung der Leistung selbst

### 9.2 Erläuterung

Die Praxiserfahrungen zeigen, dass es sinnvoll ist, verschiedene Möglichkeiten für die Leistungserbringung durch die Planungsbegünstigten anzubieten. So hat die Diskussion nach zehnjährigem Einsatz des Münchener Modells der Sozialgerechten Bodennutzung Ende 2006 gezeigt, dass immer mehr Planungsbegünstigte von der Möglichkeit Gebrauch machen, ihre Herstellungsverpflichtung für soziale Infrastruktureinrichtungen durch einen anteiligen Finanzierungsbeitrag ablösen zu können. Ferner wurde die bisherige Verfahrensweise aufgegeben, bereits kurz nach Inkrafttreten des Bebauungsplanes den Gesamtbetrag einzuziehen. So wird der Betrag insbesondere bei größeren Baugebieten künftig in mehrere Teilbeträge aufgesplittet, die zeitlich gestaffelt fällig werden. Dabei kommt eine Staffelung nur über zwei Jahre in Betracht, so dass die soziale Infrastruktur zeitgleich mit der Wohnbebauung realisiert werden kann.

Insgesamt hat der intensive Dialog zwischen Eigentümern, Immobilienwirtschaft, Verwaltung und Politik der Stadt München zu einer

erfolgreichen Entwicklung des Münchener Modells der sozialgerechten Bodennutzung geführt. So konnten vor 1998 bis 2002 zahlreiche, ansonsten nicht finanzierbare Projekte abgeschlossen werden. Dabei wurde Planungsrecht für über 11.100 Wohnungen erstellt, davon rund 3.000 Mietwohnungen im sozialen Wohnungsbau sowie geförderte Eigentumswohnungen. Die Stadt verfolgt konsequent das Ziel, bei jeder größeren Baufläche 30% der Wohnungen im geförderten Wohnungsbau bereitzustellen, um die soziale Kohärenz im Stadtgebiet zu sichern. Darüber hinaus wurden 395.000 m<sup>2</sup> Geschossfläche sowie 125 Gemeinbedarfseinrichtungen bzw. Gruppen geschaffen (47 Krippen, 62 Kindergartengruppen, 6 Hortgruppen sowie 12 Grundschulklassen)<sup>12</sup>.

---

12

<http://www.strukturforschung.de/downloads/wohnungsbau.doc>

## 10. In welchem Umfang können die Kommunen die Bodenwertsteigerungen „abschöpfen“?

10.1 Der Umfang wird bestimmt durch folgende Kriterien:

- Prinzipien städtebaulicher Verträge beschränken Abschöpfungsmöglichkeiten.
- Die überwältzbaren Kosten dürfen sich nur auf den Aufwendungsersatz erstrecken.

10.2 Erläuterungen:

Das geltende Planungs- und Bodenrecht sowie die Eigentumsverfassung sehen in Deutschland keine generelle Abschöpfung planungs- und maßnahmebedingter Bodenwertsteigerungen vor. Abschöpfungsmöglichkeiten sind lediglich nach dem besonderen Städtebaurecht vorgesehen. Indessen hat auch hier bei städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahme der Ausgleichsbetrag bzw. die Differenz zwischen Endwert und Anfangswert, die von der Gemeinde abgeschöpft werden kann, abgabenrechtlichen Charakter und dient dem reinen Aufwendungsersatz. Soweit die Infrastruktureinrichtung und Anlagen, die ursächlich durch das Gebiet verursacht werden, einen geringeren als den abgeschöpften Betrag erfordern, so ist der Überschuss an die Eigentümer zurückzuzahlen. Analog ergibt sich daraus, dass auch durch kommunale Flächenmanagementmodelle keine generelle Abschöpfung der Bodenwertsteigerung begründet werden kann. Darüber hinaus ist die Bodenwertsteigerung lediglich als

ein Maßstab, als Indiz für die Angemessenheit von Leistung und Gegenleistung zu betrachten. Insgesamt stellen die für die städtebaulichen Verträge konkretisierten Grundsätze auch den Zulässigkeitsrahmen für kommunale Baulandmodelle dar. Angemessenheit, Koppelungsverbot und Kausalität sind demnach die Prinzipien, die bei der Ausformulierung von kommunalen Grundsatzbeschlüssen für die Baulandentwicklung streng zu beachten sind.

Grundsätzlich ist in diesem Zusammenhang auf das Bereicherungsverbot der Kommune hinzuweisen, dass eine pauschale Abschöpfung des Planungsgewinns nicht zulässt und auch nicht die Ausschöpfung des maximalen Betrags. In den Kostenübernahmeverträgen sind die entstandenen oder noch entstehenden ursächlichen Infrastruktureinrichtungen und -anlagen sowie die damit verbundenen zurechenbaren Kosten aufzuführen. Insbesondere bei Folgelasten und gleichzeitiger Drittnützigkeit ist eine nachvollziehbare Ermittlung des auf die Planungsbegünstigten entfallenen Kostenanteils erforderlich<sup>13</sup>.

Die Angemessenheit der Kostenbelastung ist anhand objektiver und nachprüfbarer Kriterien zu bestimmen. Dafür kommen in Betracht:

- Der Gesamtumfang der vom Bauwilligen getätigten Investition im Verhältnis zu der vereinbarten Kosten-

---

<sup>13</sup> BVerwG, Urteil v. 16.05.2000, 4 C 4/99, NVwZ 2000, Seite 1285 ff

übernahme,

- die Rentabilität der Investitionen und
- die durch die gemeindliche Planung und deren Realisierung durch Bodenordnung und Erschließung etc. bedingte Bodenwertsteigerung.

Die Angemessenheit kann nicht losgelöst vom jeweiligen Einzelfall beurteilt werden. Kommunale Flächenmanagementmodelle, die eine generelle prozentuale Abschöpfung der Bodenwertsteigerung vorsehen, wären daher nichtig. In der Fachwelt wird gelegentlich die Auffassung vertreten, dass dann eine kritische Schwelle in Anlehnung an den aus dem Steuerrecht abgeleiteten „Halbteilungsgrundsatz“ erreicht sei, wenn der Planungsgewinn mehr als 50% durch die entstehenden Kosten aufgezehrt werde<sup>14</sup>. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden, handelt es sich doch bei dem abzuschöpfenden Betrag, wie bereits erläutert, um einen Aufwendersatz.

---

<sup>14</sup> Haupt, Andreas; Laschet, Remo (2007): Städtebauliche Verträge in der Baulandentwicklung – Möglichkeiten und Schranken der Vertragsgestaltung. In: Flächenmanagement und Bodenordnung Heft 6/2007 (im Druck)

## **11. Welche organisatorischen Anforderungen stellt die Erarbeitung und Umsetzung kommunaler Baulandmodelle?**

11.1 Wesentliche organisatorische Anforderungen sind:

- Bildung einer Arbeitsgruppe, eines Teams, einer „Arbeitsgemeinschaft städtebauliche Verträge“ oder
- Einrichtung eines Fachbereichs oder kommunalen Eigenbetriebs für Grundstücks- und Bodenwirtschaft
- Schaffung kooperativer Umsetzungsverfahren.

11.2 Erläuterungen:

Kommunale Baulandmodelle erfordern grundsätzlich neue und effektivere Formen der Kommunikation und Kooperation zwischen den für die kommunale Bodenpolitik relevanten Dienststellen. Bei den organisatorischen Anforderungen sind naturgemäß die örtlichen Organisationstraditionen sowie die Verwaltungsgliederung aufgrund der kommunalpolitischen Rahmenbedingungen zu beachten. Ferner spielt die Größe der Kommune eine Rolle. Wesentlich ist das Zusammenwirken der Bereiche Stadtplanung, Bodenordnung, Bauwesen, Liegenschaften und Finanzen. Dabei geht es nicht nur um die Bündelung diverser fachlicher Aspekte und Zuständigkeiten, sondern auch um die Abstimmung zum Teil konkurrierender Interessenlagen und Mentalitäten. Weiterhin ist die intensive Abstimmung mit den politischen Gremien von zentraler Bedeutung. Bei größeren Städten kommen grundsätzlich zwei Varianten für organisatorische Maßnahmen in

Betracht:

- Bildung einer fachübergreifenden Arbeitsgruppe, die sich aus Personen aus verschiedenen relevanten Fachbereichen der Verwaltung zusammensetzt und der die Koordination und Umsetzung des Flächenmanagementmodells auf Dauer übertragen wird. Solche Arbeitsgruppen sind etwa in den Städten Dortmund, Gladbeck, Gütersloh, Hamburg, München und Neumünster eingerichtet worden.
- Bildung einer fachübergreifenden Projektgruppe aus Personen, die für eine begrenzte Dauer die Planung und Durchführung eines Projektes übernehmen.

Die zweite Organisationsform erscheint indessen für die kontinuierliche Umsetzung eines kommunalen Baulandmodells weniger geeignet zu sein. Je nach Baulandstrategie kann auch die Einrichtung eines städtischen Eigenbetriebs oder Fachbereichs für Grundstücks- und Bodenwirtschaft zweckmäßig sein. Umsetzung und Verfahren kommunaler Baulandmodelle müssen transparent und öffentlich gemacht werden. In einem solchen Verfahren sind die kooperativen Elemente zu stärken. Wesentliche Bausteine sind die frühzeitige Beteiligung und umfassende Information der Betroffenen, die zweckmäßige Gliederung des Verfahrens wie beschrieben in mindestens drei Teilstufen, die Eröffnung von Gestaltungs- und Wahlmöglichkeiten für Planungsbegünstigte sowie die Einrichtung einer zentralen Anlauf- und Umsetzungsstelle für derartige Modelle (One-Stop-Agency).

Ein entscheidender Punkt ist die frühzeitige Konkretisierung der (informellen) Planung, um die voraussichtlichen Folgekosten des Projektes, die auf die Planungsbegünstigten überzuwälzen sind, zuverlässig abschätzen zu können. Nur auf dieser Grundlage lassen sich rechtssichere städtebauliche Vereinbarungen treffen.

Die Handlungsspielräume der Arbeitsgruppen oder sonstigen Organisationseinheiten zur Verwirklichung des Baulandmodells werden durch die beschlossene Richtlinie vorgegeben. So werden im Baulandmodell generelle Aussagen über den Instrumenteneinsatz, die grundsätzliche Regelung von Kostenübernahmen, die Verteilungsmaßstäbe in einer Baulandumlegung, die wesentlichen Bindungen für Planungsbegünstigte im Baugebiet etc. grundsätzlich geregelt sein. Diese Bedingungen gilt es sodann projektbezogen durch die einzurichtende Arbeitsgruppe mit den Planungsbegünstigten zu konkretisieren. Der Rahmen des kommunalen Baulandmodells wird dabei die Verhandlungen wesentlich erleichtern und beschleunigen, da durch den politischen Beschluss bereits Standards vorgegeben sind, die eine Gleichbehandlung aller betroffenen Grundstückseigentümer gewährleisten und auf die sich Arbeitsgruppe berufen kann. Dadurch wird das Mandat der Arbeitsgruppe gestärkt. Die politischen Gremien werden von operativen Entscheidungsprozessen entlastet und konzentriert sich auf die wesentlichen strategischen Entscheidungen im Zusammenhang mit der Baulandstrategie.

## **12. Welche Anforderungen und Konsequenzen sind mit der Einführung eines kommunalen Baulandmodells für die Stadt verbunden?**

12.1 Wesentliche Anforderungen und Konsequenzen sind:

- Umfassender politischer Konsens
- Transparenz und konsequente Anwendung
- Einheitliche Umsetzung und Gleichbehandlung der Akteure
- Langfristige Ausrichtung, Kontinuität in der Anwendung und bedarfsgerechte, behutsame Weiterentwicklung der Regelungen
- Regionale Abstimmung

### 12.2 Erläuterung

Von entscheidender Bedeutung ist dabei offensichtlich, dass der Beschluss durch einen umfassenden politischen Konsens über die Partei- und Fraktionsgrenzen getragen wird und Politik und Verwaltung gleichermaßen von der Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit des kommunalen Baulandmodells überzeugt sind. Nur dann ist die gebotene geschlossene, konsequente und kontinuierliche Umsetzung des Modells zu erwarten. Die Akzeptanz bei den Betroffenen wird durch ein geschlossenes und einheitliches Auftreten erheblich verbessert. Die Stadt Freiburg berichtet hierzu: *„Die Verwaltung hat die Erfahrung gemacht, dass die Umsetzung der Forderung durch städtebauliche Verträge schwierig ist, weil die Eigentümer zunächst nicht die Notwendigkeit sehen, überhaupt planungsbedingte Folgekosten zu überneh-*

*men. Ferner wurde auch darauf hingewiesen, dass in der Vergangenheit über die gesetzlich geregelten Kosten hinaus keine weiteren Kosten im Rahmen der Planverfahren erhoben werden. In den meisten Fällen hat sich nach den entsprechenden Informationen und insbesondere der Darstellung des Planungsgewinns die grundsätzliche Bereitschaft zur Übernahme der planungsbedingten Kosten gezeigt.*<sup>15</sup>

Insbesondere bei Einführung kommunaler Baulandmodelle müssen traditionelle Abwehrhaltungen der Planungsbegünstigten überwunden und in konstruktive

Kooperation überführt werden. Insbesondere ist eine frühzeitige Beteiligung der Bauwirtschaft unverzichtbar, um Verständnis und Kooperationsbereitschaft herzustellen. Diese Erfahrung wird nicht nur von der Stadt München immer wieder als zentraler Erfolgsfaktor hervorgehoben. Bei einem geschlossenen und konsequenten Handeln der Stadt gelingt es, Investoren und Planungsbegünstigte von der Vorgehensweise kommunaler Baulandmodelle zu überzeugen, auch wenn dadurch Gewinnerwartungen gedämpft werden.

Als Erfolgskriterium erweist sich in der kommunalen Praxis vor allem die Tatsache, dass Flächenmanagementmodelle

transparent sind und ein hohes Maß an Verlässlichkeit und Berechenbarkeit aufweisen. Nur dann kann sich der Grundstücks- und Immobilienmarkt darauf einstellen. Zudem ist es entscheidend, dass Politik und Verwaltung die Regelungen solcher Baulandmodelle konsequent umsetzen und damit auch eine Gleichbehandlung aller Beteiligten nicht nur in einzelnen Plangebieten, sondern im gesamten Stadtgebiet gewährleisten.

Ein weiterer wesentlicher Erfolgsfaktor kommunaler Baulandmodelle ist die kontinuierliche und dauerhafte Anwendung sowie langfristige Ausrichtung. Ansonsten ist mit abwartenden Haltungen der Akteure und folglich Engpässen auf dem Baulandmarkt zu rechnen, in der Hoffnung, die Richtlinien seien nur temporär. Die Regelungen müssen daher so allgemein formuliert werden, dass sie eine Vielzahl praktischer Fallkonstellationen abdecken und auch unter sich ändernden Rahmenbedingungen noch sinnvoll anwendbar sind. Zugleich darf jedoch eine bedarfsorientierte Weiterentwicklung nicht ausgeschlossen sein, sobald sich die objektiven ökonomischen und sonstigen Rahmenbedingungen auf dem Bodenmarkt gravierend ändern. So hat die Stadt München nach zehnjährigem Einsatz ihr Modell der sozialgerechten Bodennutzung in einigen Punkten weiterentwickelt: *„Nachdem die Stadt mit der „Sozialgerechten Bodennutzung“ über ein Jahrzehnt erfolgreich Baurechte schaffen, gemeinsam mit den Planungsbegünstigten die Folgelasten tragen und somit die Stabilität des Wirt-*

---

<sup>15</sup> Stadt Freiburg (Hrsg.) (2000): 2. Erfahrungsbericht über die Möglichkeiten der Finanzierung planungsbedingter Kosten im Bebauungsplanverfahren. Drucksache G-00/134, Freiburg



*schaftsstandortes München stärken konnte, gebot die wirtschaftliche Lage eine differenzierte Situationsanalyse, die mit Beschluss des Stadtrates am 26.07.2006 zugunsten der Planungsbegünstigten zu einzelnen Änderungen und Ergänzungen der Verfahrensgrundsätze führte.*<sup>16</sup>

Vielfach besteht die Befürchtung, dass die Einführung kommunaler Baulandmodelle in einer Stadt dazu führt, dass Investoren, Projektentwickler und Bauherren in benachbarte Gemeinden abwandern. Um einem solchen Trend zu begegnen, ist eine regionale Abstimmung und möglichst inhaltlich vergleichbare Vorgehensweise anzustreben. Da inzwischen in fast allen Kommunen zumindest eine einzelfallbezogene Beteiligung an den Folgekosten der Bauleitplanung z.B. über städtebauliche Verträge erfolgt, ist die Gefahr sehr begrenzt. Zudem zeigt das Beispiel Dortmund, die Umlandgemeinden oftmals dem Beispiel der Städte folgen und ebenfalls ein (identisches) Baulandmodell einführen.

Soweit ersichtlich, hat der Beschluss eines kommunalen Baulandmodells und dessen Umsetzung zu keinem Nachteil für die jeweilige Stadt geführt. Im Gegenteil sind zahlreiche erwünschte positive Effekte auf dem Bodenmarkt eingetreten, wie etwa die Erhöhung der Bautätigkeit, die spürbare Beschleunigung von Planungs- und Umsetzungsverfahren sowie die Entlastung

der kommunalen Haushalte durch die Kostenübernahme durch die Planungsbegünstigten.

---

<sup>16</sup> Stadt München (Hrsg.) (2006): Vorlage für den Stadtrat, München

## Literatur

- Birk, Hans-Jörg (2002): Städtebauliche Verträge. Inhalt und Leistungsstörungen, 4. überarbeitete und erweiterte Auflage, Stuttgart.
- Borchard, Klaus (2003): Bauen und Siedlungsflächenwachstum – Gestaltungsspielräume für Länder und Kommunen. Impulsvortrag auf der Strategiekonferenz des Rates für nachhaltige Entwicklung und der Bundesarchitektenkammer in Berlin am 30.06.2003.
- Bunzel, Arno; Coulmas, Diana; Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2007): Städtebauliche Verträge – ein Handbuch. 3. Auflage, Difu-Schriftenreihe, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg) (2001): Baulandbereitstellung. Bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse. Bearbeiter Forschungsgruppe Stadt + Dorf, Rudolf Schäfer, Berlin.
- Deutscher Bundestag 1997: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuches und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz, Bundestagsdrucksache 13/7651 v. 14.05.1997).
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg) (1999): Baulandmobilisierung und städtebauliche Verträge. DStGB-Dokumentation Nr. 9, Berlin.
- Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. (Hrsg.) (1999): Instrumente zur Verbesserung des Baulandangebotes und zur Finanzierung der Folgeinvestitionen Bericht der Kommission zur „Verbesserung des Baulandangebotes“, Bonn.
- Dirkorte, Nico (2007): Das kommunale Baulandmanagement der Stadt Gütersloh. Diplomarbeit bei der Professur für Städtebau und Bodenordnung der Universität Bonn, Bonn.
- Eichstädt-Bolig (1999): Planungswertausgleich oder Infrastrukturabgabe. Fundstelle: <http://www.ifs-staedtebauinstitut.de>
- Freie- und Hansestadt Hamburg (Hrsg.) (2005): Globalrichtlinie. Kostenbeteiligung in der Bauleitplanung gem. Senatsbeschluss v. 31.10.2000 mit der Änderung gem. Senatsbeschluss v. 05.07.2005 (GR-WSU-Kostenbeteiligung/2005).
- Haupt, Andreas; Laschet, Remo (2007): Städtebauliche Verträge in der Baulandentwicklung – Möglichkeiten und Schranken der Vertragsgestaltung. In: Flächenmanagement und Bodenordnung Heft 6/2007 (im Druck)
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung NRW (ILS) (Hrsg.) (2003): Bausteine zum Baulandbeschluss. Bearbeitung: Egbert Dransfeld, I-BoMa, Jennifer Freckmann, ILS, Barbara Joeres, ILS, Petra Pfeiffer, IBoMa. Auftraggeber: FORUM

- Baulandmanagement NRW und Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport NRW, Dortmund.
- Janning, Heinz (2002): Baulandentwicklung und Baulandbereitstellung auf der Grundlage städtebaulicher Verträge. In: Flächenmanagement und Bodenordnung Heft 3/2002, Seite 126-133.
- Kötter, Theo (2001): Flächenmanagement – zum Stand der Theoriediskussion. In: Flächenmanagement und Bodenordnung, Heft 4/2001, Seite 145-166.
- Kötter, Theo (2002): Städtebauliche Kalkulation als Aufgabe des projektorientierten Flächenmanagements. In: Flächenmanagement und Bodenordnung Heft 3/2002, Seite 143-151.
- Meyer, Josef (2002): Kooperationsformen der Kommunen mit privaten Maßnahmenträgern bei der Baulanderschließung und –mobilisierung. In: Flächenmanagement und Bodenordnung Heft 3/2002, Seite 134-142.
- Rat für Nachhaltige Entwicklung (2001): Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land Empfehlung des Rates für Nachhaltige Entwicklung an die Bundesregierung. Berlin.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard; Krebs, Walter (1988): Rechtsfragen Städtebaulicher Verträge. Vertragstypen und Vertragsrechtslehren. 2. überarbeitete Auflage, Berlin.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2005): Planungshoheit als öffentliches Gut contra Veräußerung der Planungshoheit an Private? In: Information zur Raumentwicklung Heft 9/10.2005, Seite 649-656.
- Stadt Aachen (Hrsg.) (2007): Kommunale Bodenvorortspolitik zur Sicherung preiswerter Grundstücke Vorlage – B03/0076/WP15.  
<http://www.ratsinfo.aachen.de>
- Stadt Freiburg (Hrsg.) (2002): 2. Erfahrungsbericht über die Möglichkeiten der Refinanzierung planungsbedingter Kosten im Bebauungsplanverfahren u.a. durch städtebauliche Verträge (Drucksache G-00/134), Freiburg.
- Stadt München (Hrsg.) (2006): Verfahrensgrundsätze zur Sozialgerechten Bodennutzung. Referatsübergreifende Arbeitsgruppe Sozialgerechte Bodennutzung, München.
- Stadt Nürnberg (Hrsg.) (2006): Geförderter Wohnungsbau, Bindungen in städtebaulichen Verträgen bei der Aufstellung von Bebauungsplänen, Nürnberg.
- Stadt Stuttgart (Hrsg.) (o.J.): Stuttgarter Modell – heutige modifizierte Kondition.  
<http://www.stuttgart.de>
- Stadt Wuppertal (Hrsg.) (2002): Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen. Abt. Stadtentwicklung, Bauen und Verkehr, Ressource 105-Baurecht,

Grundstücke und Wohnen. Wuppertal.

Stürer, Bernhard; König, Claus-Dieter (2006):  
Städtebauliche Verträge – Strikter  
Gesetzesvollzug oder grenzenlose  
Vertragsfreiheit? In:  
[http://www.stueer.via.t-  
online.de/vertrag.pdf](http://www.stueer.via.t-online.de/vertrag.pdf)

Wilde, Ludger (2002): Baulandwicklung und  
Baulandmobilisierung am Beispiel  
der Stadt Dortmund. In: Flächen-  
management und Bodenordnung  
Heft 3/2002, Seite 116-119.